

Weltregieren im Problemfeld Humanitäre Hilfe

UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten seit Ende des Ost-West-Konflikts: Funktionsweise und Reformbedarf

Dieter Reinhardt

Von der Fakultät Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen zur Erlangung des akademischen Grades Dr. rer. pol. genehmigte Dissertation von Dieter Reinhardt aus Verden/Aller.

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Tobias Debiel (Universität Duisburg-Essen)

Zweitgutachter: Herr Prof. em. Dr. Franz Nuscheler (Universität Duisburg-Essen)

Tag der Disputation: 17. September 2012

Inhaltsverzeichnis	1
Übersicht über die Anhänge	3
Abstract	4
Abkürzungsverzeichnis	6
Erster Abschnitt: Einleitung, Forschungsfrage, analytischer Ansatz und Stand der Forschung	9
1. Einleitung, Phänomene humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und UN-Koordination	11
1.1 Einleitung, Leitfragen und Aufbau der Untersuchung	11
1.2 Metamorphosen und Probleme humanitärer Hilfe und UN-Koordination	18
2. Forschungsfrage, These, methodische Vorgehensweise und Untersuchungsansatz	29
2.1 Forschungsfrage, These und methodische Vorgehensweise	29
2.2 Grundbegriffe, Untersuchungsansatz und Analyseablauf	33
3. Forschungsstand und -bedarf: humanitäre Koordination in komplexen Notstandsgebieten	47
3.1 Forschungsumfang, ‚Scientific Community‘ und Forschungsphasen	47
3.2 Forschungsansätze humanitärer Denkschulen und UN-Koordination	55
3.2.1 Vier Denkschulen humanitärer Hilfe	55
3.2.2 Neutralitäts-Denkschule, realpolitische und kritische Denkschule und UN-Koordination	57
3.2.3 Komplementaritäts-Denkschule humanitärer Hilfe und UN-Koordination	68
3.3 Forschungserkenntnisse und -bedarf: humanitäre Hilfe und UN-Koordination	78
Zweiter Abschnitt: Humanitäre Entscheidungen von UN-Hauptorganen und Funktionsweise humanitärer UN-Koordination	83
4. Humanitäre UN-Koordination: normative Grundlagen, Positionen der UN-Hauptorgane	85
4.1 Normativ-völkerrechtliche Grundlagen humanitärer Hilfe	86
4.2 UN-Hauptorgane: humanitäre Beschlüsse und Programmatik	93
4.2.1 ‚Human Security‘, UN-Schutzverantwortungsnorm, humanitäre Schutzfunktion	93
4.2.2 UN-Generalversammlung und UN-Wirtschafts- und Sozialrat	99
4.2.3 Humanitäre Berichte des UN-Generalsekretär und UN-Nothilfekoordinators	101
4.2.4 UN-Sicherheitsrat: Interventions- und Schutzpolitik und humanitäre Hilfe	111
5. Internationale und lokale humanitäre UN-Koordination (1991-2011): Akteure und Instrumente	121
5.1 Mandate humanitärer UN-Hilfsorganisationen und UN-Sonderprojekte	121

5.2 Administrative Reformen humanitärer UN-Koordination (1991-2011)	130
5.2.1 Humanitäre UN-Strukturen und UN-Operation im Nordirak (1991-1992)	130
5.2.2 UN-Reformphasen im Bereich ‚humanitäre Angelegenheiten‘ seit 1991	131
5.2.3 UN-Administration und humanitäre Hilfe für Binnenvertriebene	140
5.2.4 Vier Hauptakteure der UN-Koordination humanitärer Hilfe	141
5.3 Finanzielle und operative UN-Koordination humanitärer Hilfe	145
5.3.1 Global eingesetzte Finanzmittel und humanitäre Bedarfserhebungen	145
5.3.2 Finanzielle und operative UN-Koordination: Theorie und Praxis	155
5.4 Zivil-militärische Koordination durch UN-OCHA und Privatisierung der Sicherheit	166
5.4.1 Zivil-militärische Koordination durch UN-OCHA und UN-Generalsekretariat	166
5.4.2 Privatisierung der Gewalt, Sicherheitsdienste, humanitäre UN-Instanzen und NRO	170
5.5 Humanitäre UN-Koordination, Massenmedien und UN-Informationendienste	176
5.6 Typen und Funktionsweise lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011)	180
5.6.1 Grundtypen lokaler humanitärer UN-Koordination und UN-Missionstypen	180
5.6.2 UNHCR als ‚Lead Agency‘: Ex-Jugoslawien (1991-1995) und Kosovo (1999)	187
5.6.3 ‚Humanitäre UN-Koordinatoren‘ und UNHCR: Gebiet der Großen Seen (1994-1998)	192
5.6.4 ‚Integrierte‘ UN-Mission und humanitäre Hilfe: Sudan (2003-2011)	195
5.6.5 ‚Integrierte‘ UN-Mission und humanitäre Hilfe: Afghanistan (2002-2011)	203
6. Humanitäre UN-Koordination und zwischenstaatliche, staatliche und private Akteursgruppen	211
6.1 Zwischenstaatliche regionale Organisationen und humanitäre UN-Koordination	211
6.2 Staaten und humanitäre UN-Koordination	218
6.2.1 Humanitäre Geberkoordination, das DAC/OECD und UN-Koordination	218
6.2.2 Rat und Kommission der EU und humanitäre Hilfe (1993-2011)	223
6.2.3 ‚Europäischer Konsens zur humanitären Hilfe‘, Lissabon-Vertrag und UN-Koordination	231
6.2.4 Humanitäre Behörden und Politik der USA und UN-Koordination (1993 - 2011)	236
6.3 Private Akteure und humanitäre UN-Koordination	246
6.3.1 Wachstum, Typen und Probleme humanitärer Nichtregierungsorganisationen	246
6.3.2 Humanitäre NRO-Netzwerke, IFRK, IKRK und UN-System	249
6.3.3 UN OCHA, UN-Hilfsorganisationen, humanitäre Wirtschaftsforen und Stiftungen	252
Dritter Abschnitt: Schwaches humanitäres Weltregieren in fragmentierten Akteursallianzen, Untersuchungsergebnisse und Perspektiven	257
7. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	259
7.1 Analyseebene 1: Reformen humanitärer UN-Koordination (1991-2011)	259
7.2 Analyseebene 2: Einflusspotentiale humanitärer Akteurgruppen, Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination	266
7.3 Analyseebene 3: Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren	286
8. Schlussfolgerungen: Reformpolitik für effektive humanitäre UN-Koordination	293

Übersicht über die Anhänge		302
Anhang I	Verzeichnis der Tabellen und Grafiken	302
Anhang II	Experteninterviews und teilnehmende Beobachtungen	304
Anhang III	Dokumente	305
Anhang IV	Literaturverzeichnis	317
	1. Teil: Aufsätze und Monographien	318
	2. Teil: UN-Dokumente	364

Abstract

Title of PhD Thesis:

“Global Governance in the field of humanitarian assistance,
UN coordination in complex emergencies since the end of the Cold War:
Modes of operation and Need for Reform”

Serious problems facing the civil-military humanitarian ‘Operation Provide Comfort’ in Northern Iraq in 1991 and 1992 were a main reason for the decision of the UN General Assembly to establish new UN structures for the coordination of international humanitarian assistance in complex emergencies and natural disasters in December 1991. The GA assigned extensive administrative, financial and political tasks to these structures which are composed of the ‘Emergency Relief Coordinator (ERC)’, the ‘Department of Humanitarian Affairs (DHA)’, renamed as ‘Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)’ in 1998, the ‘Inter-Agency Standing Committee (IASC)’, and the 1998 established ‘Executive Committee for Humanitarian Assistance (ECHA)’. The main operational humanitarian organisations at the international level are UN agencies (UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP), NGOs and the International Red Cross and Red Crescent Movement. Although the UN coordination structures have been reformed several times during the last twenty years, they are still not capable to fulfil their tasks defined by the GA. The key questions of the dissertation are:

- What are the functions and instruments of humanitarian UN coordination structures in complex emergencies?
- Why can they only partly fulfil their tasks even though they have been reformed several times by the GA since 1991?
- What conclusions can be drawn for a reform agenda that aims to establish effective international humanitarian coordination structures in complex emergencies?

To specify the modes of operation and impact of UN humanitarian coordination structures the dissertation is analysing

- the *power resources* of donor states, private humanitarian organisations and relevant stakeholders in UN humanitarian coordination structures;
- the *degree of institutionalisation* of UN humanitarian coordination structures;
- and their *scope and impact* on international humanitarian assistance in complex emergencies.

The *power resources* are measured by using the following indicators: financial resources; operational capabilities; sanctions and enforcement instruments; legal status; and discursive power/campaign capabilities. The *degree of institutionalisation* of UN humanitarian coordination structures is measured by the following indicators: relevance of participating stakeholders; degree of successful integration of new players; precision of formal rules and norms; binding force of these rules and norms; and the quality of sanctions and enforcement instruments, of complementary division of work, of operational implementation and of financial coordination. The *scope and impact* of these structures are measured by comparing humanitarian assistance which is provided inside and outside the humanitarian UN coordination structures, and by analysing the degree of instrumentalisation (politisisation, securitisation and militarisation) of humanitarian assistance and UN coordination structures. As a result of these analyses it is possible to specify the *governance-form* of the UN coordination structures along the three modes of non-hierarchical, hierarchical and competitive governance.

The data collection is based on the analysis of primary literature (resolutions of the GA and the UN Security Council, reports on ‘Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance’ of the UN Secretary-General, publications of OCHA and UNHCR) and secondary resources. Four case studies are illustrating the strengths and weaknesses of different types of UN humanitarian coordination structures at the country level and the growing tendency of instrumentalisation of humanitarian assistance in ‘integrated’ UN-Missions. The ‘lead agency’-type of humanitarian coordination was used in Ex-Yugoslavia (1991-1995) and Kosovo (1999). In the African Great Lakes Region/Rwanda (1994-1998), several regional and national ‘Humanitarian UN-Coordinators’ and ‘Humanitarian Coordinators/Resident Coordinators’ were established. The fourth type of coordination is represented by the ‘Deputy Representative of the Secretary-General’, the deputy leader of an ‘integrated’ UN-Mission who also holds the HC/RC-function. This is illustrated by case studies on Sudan (2003-2011) and Afghanistan (2002-2011).

- Findings and conclusions for a reform agenda

The UN coordination structures are based exclusively on the non-hierarchical governance-form; the ERC has no power to direct, apart from directing the spending of small budgets of the humanitarian emergency funds at the global and country level. UN coordination structures are strongly depending on financial and political support from OECD-donor countries, which are financing about 90 percent of the budgets of humanitarian UN agencies and OCHA. Thus the non-hierarchical governance-form is depending on the quasi-hierarchical dominance of OECD-donors and especially on the governments of the US and the EU and their aid agencies, USAID/OFDA and European Community Humanitarian Organisation (ECHO). International humanitarian assistance is characterised by the two models of ‘world orders’ (or ‘Weltregieren’, a notion that Volker Rittberger used for Global Governance):¹ The modes of operation of UN humanitarian structures are largely in accordance with the ‘heterarchical world order model’, based on complementary non-hierarchical relations of states, international organisations and private actors. However, they are depending on, and dominated by, a ‘hegemonic world order’ of a small group of most influential donor states, which is steering these structures in a quasi-hierarchical form by using its financial and political power resources.

What are lessons learned after 20 years of UN humanitarian reform? A reform agenda that aims to establish effective international humanitarian coordination structures in complex emergencies should shift from the principle of voluntariness and from the dependence on a small group of donors to binding obligations and a transfer of administrative power to the ERC.² Like in the case of the yearly budget of UN peacekeeping missions, which is financed in a mandatory matter by all UN-member states in the GA, the GA should pass a yearly humanitarian needs assessment plan and budget. A political strategy to implement this reform agenda can take successful campaigning and implementation processes as a model, such as the processes that led to the ‘Anti-Personnel Mine Ban Treaty (Ottawa Convention)’ or to the establishment of the International Criminal Court.

¹ Cf. Rittberger, Volker/Andreas Kruck/Anne Romund, 2010: Grundzüge der Weltpolitik: Theorie und Empirie des Weltregierens, Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden

² Cf. Donini, Antonio/Larry Minear/Peter Walker, 2004: Between Cooption and Irrelevance. Humanitarian Action after Iraq, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 17, No. 3, 2004, pp. 260-272.

Abkürzungsverzeichnis

AAH	Action Against Hunger
ACC	Administrative Committee on Co-ordination (UN)
ACF	Action Contre Le Faim
ACT	Action by Churches Together
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
CAP	Consolidated Appeal Process
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CFACC	Coalition Forces Air Component Commander
CGHO	Coordination Group for Humanitarian Operations
CHLC	Coalition Humanitarian Liaison Cell
CIDA	Canadian International Development Agency
CIMCOORD	Civil Military Coordination
CIMIC	Civil Military Co-operation
CJCMOTF	Coalition Joint Civil Military Operations Task Force
CJTF	Combine Joint Task Force
CMG	Crisis Management Group
CMCS	Civil-Military Coordination Section
DAC	Development Assistance Committee
DACAAR	Danish Committee for Aid to Afghan Refugees
DANIDA	Danish International Development Assistance
DART	Disaster Assistance Response Team
DFID	Department for International Development (UK)
DHA	Department of Humanitarian Affairs
DPKO	Department of Peace Keeping Operations
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECHA	Executive Committee for Humanitarian Assistance (auch UN ECHA)
ECHO	European Community Humanitarian Organisation
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
EU	European Union
FAO	Food and Agricultural Organisation
FFW	Food For Work
FSO	Field Security Office
GHD	Good Humanitarian Donorship-Initiative
GIEWS	Global Information and Early Warning System (FAO)
Groupe URD	Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAP	Humanitarian Accountability Project
HAWG	Humanitarian Assistance Working Group
HPN	Humanitarian Practice Network (ODI)
IASC	Inter-Agency Standing Committee (auch UN IASC)
ICG	International Crisis Group
ICVA	International Council of Voluntary Associations
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDP	Internally Displaced Person
IIRO	International Islamic Relief Organization
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies

IFRK	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
IHSAN	Independent Humanitarian Service Association
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IOM	International Organisation for Migration
IRC	International Rescue Committee
ISAF	International Security Assistance Force
ISRA	Islamic Relief Agency
JICA	Japan International Cooperation Agency
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MDM	Médecins Du Monde
MES	Ministry of Emergency Situations
MSF	Médecins Sans Frontières
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organization
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (auch UN OCHA)
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFDA	Office for Foreign Disaster Assistance
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OHA	Organisation for Humanitarian Assistance
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
RDA	Reconstruction and Development Association
SCF	Save the Children Foundation
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
SDC	Swiss Development Cooperation
SIDA	Swedish International Development Agency
SRSG	Special Representative to Secretary General
UN ECHA	United Nations Executive Committee for Humanitarian Assistance
UN IASC	United Nations Inter-Agency Standing Committee
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNCHS	United Nations Center for Human Settlements (Habitat)
UNCO	United Nations Coordinator's Office
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDCP	United Nations International Drug Control Program
UNDRO	United Nations Office for Disaster Relief Office
UNEP	United Nations Environment Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Services
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIC	United Nations Information Centre
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNJLC	United Nations Joint Logistics Centre
UNLB	United Nations Logistics Base
UNMAS	United Nations Mine Action Service

UNOPS	United Nations Office of Project Services
UNSC	United Nations Security Council
UNSECOORD	United Nations Office of the UN Security Co-ordinator
UNSMIA	United Nations Special Mission for Afghanistan
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
USAID	United States Agency for International Development
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies
WAMY	World Assembly of Muslim Youth
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Erster Abschnitt

Einleitung, Forschungsfrage, analytischer Ansatz und Stand der Forschung

„While our humanitarian assistance and protection serve an innocent, silent majority of needy and anxious refugees, they also serve the militants, who have an interest in maintaining in the *status quo*. This cannot go on.“ (Hervorhebung im Original)
 UN-Flüchtlingskommissarin Ogata: ‚Opening statement‘ im
 ‚UNHCR Executive Committee‘ am 27.11.96,
 zitiert nach UNHCR (2000a: 262)

1. Einleitung und Phänomene humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und UN-Koordination

1.1. Einleitung, Leitfragen und Aufbau der Untersuchung

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist das Wort ‚humanitär‘ zu einem Schlüsselbegriff der internationalen politischen Rhetorik und des sich entwickelnden Völkerrechts geworden. Nach der Beendigung der politischen Blockade der fünf Veto-Mächte im UN-Sicherheitsrat Ende der Achtzigerjahre, hat der Rat deutlich mehr zivil-militärische ‚humanitäre Interventionen‘ als zuvor mit der Aufgabe mandatiert, Gewaltkonflikte zu beenden, einen Friedensprozess zu initiieren und zu begleiten und Menschen in diesen Krisengebieten mit humanitärer Hilfe zu unterstützen.³ Trotz der Zunahme von UN-Missionen waren der UN-Sicherheitsrat und andere internationale Gremien in vielen Fällen aber nicht in der Lage, systematische Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord zu verhindern und überlebende und notleidende Menschen rechtzeitig humanitär zu versorgen.

Die gravierenden operativen Koordinationsprobleme humanitärer Hilfe während des Flüchtlingsdramas im Nordirak 1991 - unmittelbar nach Beendigung des Krieges zwischen dem Irak und den USA und ihren Alliierten - war die Hauptursache für die Entscheidung der UN-Generalversammlung im Dezember 1991, neue Strukturen der Koordination internationaler humanitärer Hilfe zu etablieren.⁴ Das neue Amt des UN-Nothilfekoordinators wurde eingerichtet; er hat den Rang eines UN-Untergeneralsekretärs und leitet seitdem das ebenfalls neu eingerichtete „Department of Humanitarian ‚Affairs (DHA)“ im UN-Generalsekretariat, das 1998 umbenannt wurde in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“. Die UN-Generalversammlung hat ihm die Aufgabe der Koordination internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern übertragen. Im UN-Reformprogramm des UN-Generalsekretärs Kofi Annan von 1997 werden zu den fünf „Kerntätigkeiten“ der UN die Bereiche „Frieden und Sicherheit“, „Wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten“, „Entwicklungszusammenarbeit“, „Menschenrechte“ und „humanitäre Angelegenheiten“ gezählt, die sich im Wesentlichen auf humanitäre Hilfe beziehen (UN Generalsekretär 1997: 18-21). Seit 1991 bestätigen die UN-Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat regelmäßig die zentrale

³ Vgl. dazu Weiss/Thakur (2010: 55 ff.), Gareis/Varwick (2006) und zur Debatte der Neunzigerjahre über Legalität und Legitimität ‚humanitärer Interventionen‘ Merkel (Hg.) (2000), Chomsky (1999), Brunkhorst (Hg.) (1998), Debiel/Nuscheler (Hg.) (1996).

⁴ Während und unmittelbar nach Beendigung des Zweiten Golfkrieges flüchteten 1991/1992 ca. 500.000 Menschen in den Nordirak bzw. in das türkische Grenzgebiet und über eine Million Menschen in den Iran; die Türkei lehnte es ab, Flüchtlinge aufzunehmen und verweigerte dem UNHCR den Zugang ins Land. Der UN-Sicherheitsrat beauftragte daraufhin Truppen der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande flüchtende Menschen im Nordirak zu schützen und humanitär zu versorgen; vgl. dazu Brunkhorst/Köhler/Lutz-Bachmann (Hg.) (1999), Brunkhorst (Hg.) (1998), Griffiths/Levine/Weller (1995: 48f).

Koordinationsfunktion des UN-Nothilfekoordinators. Gleichzeitig sind diese beiden UN-Hauptorgane aber nicht bereit, ihm die dafür notwendigen administrativen und finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die vom UN-Nothilfekoordinator geleiteten internationalen finanziellen und operativen Koordinationsstrukturen basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Er kann nur dann seine Aufgaben erfüllen, wenn die Geberregierungen freiwillig bereit sind, ihre humanitäre Politik und Mittelvergabe den von ihm entwickelten Bedarfs- und Finanzplänen unterzuordnen und effektive UN-Missionen zu mandatieren und auszurüsten, die die diplomatischen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe etablieren. Die einflussreichsten Geberregierungen verfolgen jedoch eine primär aus ihren jeweiligen außenpolitischen Interessen abgeleitete Interventionspolitik und Politik humanitärer Hilfe.

Der Begriff und die Praxis humanitärer Hilfe befinden sich in einem ethisch-moralischen, politischen und völkerrechtlichem Spannungsfeld. Humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems bezeichnen in der Regel die politisch neutrale Gewährung von Hilfe als die wesentliche Eigenschaft dieser Hilfe. Private humanitäre Organisationen leiten ihr Mandat aus ethisch-moralischen oder religiösen Prinzipien ab und lehnen eine politische bzw. sicherheitspolitische ‚Instrumentalisierung‘ humanitärer Hilfe ab. Der Ökonom Joseph Stieglitz zählt zu den fünf „globalen öffentlichen Gütern (global public goods)“ die internationale ökonomische Stabilität, die internationale Sicherheit, die Umwelt, den Wissenstransfer und die „internationale humanitäre Hilfe (international humanitarian assistance)“ (Stieglitz 1999: 310). So wie der Rechtsstaat im 19. und 20. Jahrhundert zum sozialen Rechtsstaat wurde, indem die Gewährleistung von Sozialhilfen für die eigene Bevölkerung in extremen Notsituationen zu einer staatlichen Verpflichtung wurde, wird auf globaler Ebene die Sicherung des Überlebens Notleidender durch internationale humanitäre Hilfe zunehmend zu einem Bestandteil des Verantwortungsbereichs der in den UN vertretenden Staaten und der von ihnen mandatierten zwischenstaatlichen Organisationen. Die normativ-völkerrechtliche Definition dieser Verantwortung ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich erweitert worden, bei der Rechtsumsetzung und Implementierung konkreter Hilfsmassnahmen existieren jedoch gravierende Defizite. Staaten und UN-Institutionen delegieren einen Großteil der operativen Umsetzung der von ihnen finanzierten internationalen humanitären Hilfe an NRO, die zusammen mit anderen privaten Akteuren durch die Spendenmärkte zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Die Beteiligung privater Akteure an humanitärer Hilfe entbindet jedoch die UN-Mitgliedesstaaten nicht von ihrer Verantwortung, international eine bedarfsgerechte humanitäre Hilfe in Notsituationen zu gewähren, sofern Regierungen in Krisengebieten keine ausreichende humanitäre Hilfe zur Verfügung stellen können oder dazu nicht willens sind. Wenn der Umfang internationaler humanitärer Hilfe in einzelnen Krisengebieten abhängig ist von den schwankenden Volumina privater Spendenmärkte, wäre dies ein Verstoß gegen diese Verantwortung.

Dilemmata humanitärer Hilfe und Reformdebatte

Gewaltkonflikte und humanitäre Krisen könnten in vielen Fällen vom UN-Sicherheitsrat oder von Regionalorganisationen präventiv durch diplomatisch-politische bzw. zivil-militärische Interventionsformen des Konfliktmanagements verhindert werden. Falls diese Konflikte und Krisen präventiv nicht verhindert werden, müssen eine Reihe von Voraussetzungen für eine effektive humanitäre Versorgung von Notleidenden erfüllt sein:

Geberregierungen müssen ihre Mittel entsprechend des objektiven Hilfsbedarfs und nicht entsprechend der jeweiligen sicherheitspolitischen Relevanz einer Krise einsetzen, Konfliktparteien müssen bereit sein, humanitären Organisationen den sicheren Zugang zu Hilfsbedürftigen zu ermöglichen, oder - falls diese Parteien dazu nicht bereit sind - zivil-militärische UN-Missionen müssen diesen Zugang erzwingen, qualifiziertes humanitäres Personal muss eingesetzt, die Koordination der Arbeit von UN-Hilfsorganisationen und NRO etabliert und die Verteilungslogistik von Hilfsgütern sichergestellt werden. Nur in den seltensten Fällen sind alle diese Voraussetzungen erfüllt. In einigen Fällen haben UN-Hilfsorganisationen und NRO zwar einen Zugang zu Notleidenden, verfügen jedoch nicht über ausreichende personelle, finanzielle und logistische Hilfsressourcen; außenpolitisches Desinteresse von Geberregierungen an bestimmten Krisen und fehlende Umsätze auf den Spendenmärkten können diesen Ressourcenmangel verursachen. In anderen Fällen verfügen UN-Hilfsorganisationen und NRO über ausreichend Ressourcen, Konfliktparteien verwehren ihnen aber den Zugang zu hilfsbedürftigen Bevölkerungsgruppen und internationale zivil-militärisch intervenierende Missionen sind nicht willens oder nicht in der Lage, diesen Zugang zu erzwingen. Das Image von UN-Hilfsorganisationen und NRO ist einerseits durch ihr moralisches und humanitäres Engagement geprägt; andererseits wird ihnen aber auch vorgeworfen, dass sie mit ihrer medialen Selbstinszenierung organisationsegoistische Interessen verfolgen und ihre Hilfe zur Verlängerung von Gewaltkonflikten beitragen kann. In Krisenregionen ohne effektive zivil-militärische UN-Missionen eignen sich Konfliktparteien humanitäre Hilfsressourcen häufig gewaltsam an oder gewähren humanitären Organisationen nur dann einen Zugang zu Notleidenden, wenn diese Organisationen einen Teil ihrer Hilfsressourcen als ‚Gegenleistung‘ an sie abgeben. Humanitäre Organisationen stehen dann vor dem ‚humanitären Dilemma‘, entweder Ressourcen Konfliktparteien zu übergeben oder keinen Zugang zu erhalten.⁵ Zugang zu Notleidenden und den Schutz humanitären Personals vor Gewalt kann häufig nur intervenierendes Militär garantieren. In diesem Fall besteht jedoch die Gefahr, dass die von humanitären Organisationen vertretenen Prinzipien der Neutralität und Unabhängigkeit in der Praxis in Frage gestellt werden und sie von Konfliktparteien und der lokalen Zivilbevölkerung nicht als neutrale und unabhängige Akteure wahrgenommen werden.

Art und Umfang internationaler humanitärer Hilfe, von der das Überleben der Opfer in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern abhängt, basiert auf freiwilligen und schwankenden staatlichen Leistungen, für die es international kein verbindliches Beitragsverfahren gibt, sowie auf den Zyklen privater Spendenmärkte. Nach der Ende 2011 veröffentlichten humanitären UN-Bedarfsermittlung für das Jahr 2012 war das Überleben und die Gesundheit von 51 Millionen Menschen in 16 Ländern mit Bürgerkriegen und Naturdesastern abhängig von einer rechtzeitigen und bedarfsgerechten regionalen und sektoralen humanitären Hilfe und von einer erfolgreichen ‚humanitären Diplomatie‘ ab, die den Zugang humanitärer Organisationen zu Notleidenden gewährleistet (UN OCHA December 2011b). Zwischen 2006 und 2010 haben weltweit Regierungen jährlich zwischen 9 und 12,4 Milliarden US-Dollar und private Spender in den Industriestaaten der OECD - so Schätzungen - jährlich zwischen knapp 3 und 4 Milliarden US-Dollar für internationale humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern zur Verfügung gestellt (Development Initiatives

⁵ Auch der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan benutzte den Begriff des „humanitären Dilemmas“ und verwies darauf, dass humanitäre Hilfe sowohl „schaden als auch Gutes (do harm as well as good)“ bewirken könne (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 68). Mary Anderson benutzte die Maxime ‚Do no harm‘ des hippokratischen Eids für eine Publikation, die sich mit der Vermeidung negativer Auswirkungen humanitärer Aktivitäten in Gewaltkonflikten beschäftigte (Anderson 1996b).

July 2011: 12/13/19). Die UN-Generalversammlung verabschiedet jedes Jahr einen Haushalt für die vollständig durch Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten finanzierten und vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten UN-Peacekeeping-Missionen; für das Fiskaljahr 2010/2011 wurden 7,2 Milliarden US-Dollar bewilligt (UN Press Release 2010). Gemessen an den Finanzmitteln, die für die Bewältigung globaler Finanzkrisen, zur Stabilisierung des Euro und für den Militärssektor bereitgestellt werden, sind die für humanitäre Hilfe und UN-Missionen weltweit eingesetzten Mittel minimal. Zum Vergleich: im Jahr 2010 umfasste der weltweit höchste Verteidigungshaushalt der USA 698 Milliarden US-Dollar, was ca. 43% der globalen staatlichen Verteidigungsausgaben entsprach, der zweithöchste Chinas belief sich schätzungsweise auf knapp 120 und der drittgrößte Großbritanniens auf knapp 60 Milliarden US-Dollar (SIPRI 2011: 9).

Über die Notwendigkeit weiterer Reformen der UN-Koordination internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten besteht ein breiter politischer und wissenschaftlicher Konsens. Die dabei formulierten Reformvorschläge unterscheiden sich hingegen stark und lassen sich drei Grundpositionen zuordnen. Die erste Position verweist darauf, dass die Vielfalt der sich im UN-System gegenseitig blockierenden staatlichen Interessen einen schwerfälligen Entscheidungsprozess auch im Bereich humanitärer Hilfe verursacht; deshalb sollten - so das Argument - die Geberregierungen mit den größten finanziellen Ressourcen ihre Zusammenarbeit untereinander und mit den UN-Hilfsorganisationen und NRO intensivieren. Die Hauptfunktion des UN-Nothilfekoordinators sollte die Unterstützung dieser von den Geberegierungen gesteuerten Zusammenarbeit sein. Ausgangspunkt der zweiten Position ist die Beobachtung, dass Geberregierungen bei der Finanzierung humanitärer Hilfe nationalegoistische Sonderinteressen vertreten und diese Hilfe in Gewaltkonflikten auch als sicherheitspolitisches Instrument einsetzen; deshalb - so das Argument - sollten insbesondere NRO und einige UN-Hilfsorganisationen versuchen, die Akquise privater Spenden zu erhöhen, die Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen zu reduzieren und humanitäre Hilfe ausschließlich auf der Grundlage der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit zu gewähren. Die dritte Position befürwortet hingegen, dass die UN-Generalversammlung ein für alle UN-Mitgliedsstaaten verpflichtendes, finanzielles humanitäres Beitragssystem etabliert, die administrative und politische Funktion des UN-Nothilfekoordinators und des UN OCHA stark aufwertet und ihn beauftragt, die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen zu steuern und private humanitäre Akteure zu integrieren. Der UN-Nothilfekoordinator sollte nicht nur sporadisch, sondern systematisch in Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats einbezogen werden.

Leitfragen, Begriffsverwendung und Untersuchungsansatz

Wolf-Dieter Eberwein bezeichnet humanitäre Hilfe als ein „hochkomplexes Politikfeld“; im Gegensatz zu den anglo-amerikanischen Ländern und Frankreich bestehe in Deutschland ein Mangel an einer „systematischen Analyse zur Rolle der humanitären Hilfe in Kriegs- wie in Nachkriegssituationen.“ (Eberwein 2003a: 38/43). Er konstatiert, dass „das Politikfeld der humanitären Hilfe politisch wie wissenschaftlich ein Schattendasein fristet.“ (Eberwein 2003a: 42). Im Jahr 2012 ist das Politikfeld in Deutschland zwar etwas aus diesem „Schattendasein“ herausgetreten; nach wie vor existiert jedoch ein erheblicher Bedarf an intensiveren politischen Debatten und wissenschaftlichen Analysen. Die vorliegende Untersuchung ist ein Beitrag zur Beseitigung des Mangels an Analysen der grundlegenden Strukturen und Probleme

humanitärer Hilfe und UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten und der sich hieraus ergebenden Schlussfolgerungen für eine humanitäre Reformagenda. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Leitfragen, wie sich die Strukturen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten zwischen 1991 und 2011 verändert haben, warum diese Strukturen nur teilweise in der Lage sind, die ihnen von der UN-Generalversammlung übertragende Aufgabe einer umfassenden Koordination staatlicher und privater internationaler humanitärer Hilfe zu erfüllen, und welche Schlussfolgerungen sich aus den Ursachen der Schwächen humanitärer UN-Koordination für eine Reformpolitik ableiten lassen, die den Aufbau effektiver Strukturen internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten zum Ziel hat. Die vorliegende Untersuchung folgt der in Resolutionen und Berichten der UN-Hauptorgane benutzten Definition ‚humanitärer Hilfe‘, die sowohl die Versorgung von Opfern humanitärer Krisen mit überlebenswichtigen Gütern, wie Nahrungsmittel, medizinischer Betreuung und Unterkunft, als auch den Schutz dieser Opfer mit zivilen Mitteln vor weiterer Verfolgung bzw. vor Überlebensrisiken umfasst. Im UN-System wird diese Hilfe auch häufig als ‚humanitäre Aktion‘ bezeichnet. Das Adjektiv ‚humanitär‘ bezieht sich in der vorliegenden Untersuchung - soweit nicht ausdrücklich anders erläutert - immer auf international und nicht im eigenen Land eingesetzte humanitäre Hilfe; so sind also z. B. mit ‚humanitären Organisationen‘ die ‚Organisationen der internationalen humanitären Hilfe‘, mit ‚humanitärer Politik‘ die ‚Politik der internationalen humanitären Hilfe‘ oder mit der ‚humanitären UN-Koordination‘ die ‚UN-Koordination humanitärer Hilfe‘ gemeint. Als ‚UN-Hilfsorganisationen‘ werden zusammenfassend die operativen humanitären UN-Hilfsorganisationen, also der UNHCR, UNICEF, das WFP und die WHO, und das primär entwicklungspolitische tätige UNDP, das aber auch an der lokalen humanitären UN-Koordination beteiligt ist, bezeichnet.

Der Globalisierungsprozess ist gekennzeichnet durch die Parallelität der Integration und Fragmentierung ökonomischer, politischer und sozialer Strukturen. Modelle, die auf den Begriffen „Global Governance“, „heterarchisches Weltregieren“, „sektorale Weltordnungspolitik“, „komplexes Weltregieren“, „kollektive Selbstregulierung der Staatengemeinschaft“, „Weltinnenpolitik“ oder „föderative Weltrepublik“ basieren, versuchen die Strukturen dieser Prozesse zu erfassen und aus einer Problemursachenanalyse neue Weltordnungsstrukturen für eine Problembewältigung in verschiedenen Politikfeldern abzuleiten.⁶ In den einzelnen Feldern sind die jeweiligen Funktionen der Staaten, des UN-Systems und anderer zwischenstaatlicher Organisationen und privater Akteure, die völkerrechtlichen Bestimmungen und die Qualität der Rechtsdurchsetzungsmechanismen sehr unterschiedlich. Untersuchungen internationaler Strukturen humanitärer Hilfe werden nur sehr selten - und in diesen wenigen Fällen unsystematisch - verknüpft mit Modellen und Ansätzen der ‚Weltordnungsdebatten‘ und Global Governance-Forschung. Die vorliegende Untersuchung führt diese Verknüpfung durch und prüft, inwiefern die humanitäre UN-Koordination auf einer der drei Governance-Formen, also auf einer hierarchischen Beziehung, einem marktformigen Wettbewerb oder auf nicht-hierarchischen konsensualen Beziehungen - oder auf einer Kombination dieser drei Formen - beruht, und überprüft, welches jeweilige

⁶ Vgl. zu den Begriffen „heterarchisches Weltregieren“ Rittberger/Kruck/Romund (2010), „sektorale Weltordnungspolitik“ Breitmeier/Roth/Senghaas (Hg.) (2009), „föderative Weltrepublik“ Hauchler/Messner/Nuscheler (2001a), „Global Governance“ Nuscheler (2000a und b), „komplexes Weltregieren“ Zürn (1998), „Weltinnenpolitik“ Menzel (1998) und „kollektive Selbstregulierung der Staatengemeinschaft“ Rittberger (1996: 321).

Problemlösungspotential auf unterschiedlichen Governance-Formen beruhende Reformoptionen im Bereich humanitärer UN-Koordination besitzen.

Aufbau der Untersuchung, englischsprachige Zitate und UN-Quellen

Die acht Kapitel der Untersuchung sind drei Abschnitten zugeordnet. Im ersten Abschnitt werden Phänomene humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten beschrieben, zu denen u. a. labile Strukturen humanitärer UN-Koordination, konkurrierende Definitionen humanitärer Hilfe und die Auswirkungen inkohärenter Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates auf humanitäre UN-Koordination zählen (Kapitel 1.1). Nach der Vorstellung der Forschungsfrage, der Untersuchungsthese und der methodischen Vorgehensweise (Kapitel 2.1), wird das auf Ansätzen der Governance-Forschung beruhende dreistufige Analyseschema zur Bearbeitung dieser Fragestellung (Kapitel 2.2) vorgestellt. Der Umfang politikwissenschaftlicher Forschungsansätze und Analysen internationaler Strukturen humanitärer Hilfe und UN-Koordination ist seit den Neunzigerjahren stark gestiegen (Kapitel 3.1). Diese Ansätze und Analysen können einem Schema von vier humanitären Denkschulen zu geordnet werden (Kapitel 3.2.1), zu denen die Neutralitäts-Denkschule, die realpolitische und kritische Denkschule (Kapitel 3.2.2) und die Komplementaritäts-Denkschule zählen (Kapitel 3.2.3). Ein Forschungsbedarf besteht u. a. hinsichtlich einer systematischen Analyse der Ursachen schwacher humanitärer UN-Koordination internationaler humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten (Kapitel 3.3).

Im zweiten Abschnitt werden zunächst die normativ-völkerrechtlichen Rahmenbedingungen humanitärer UN-Koordination (Kapitel 4.1) und anschließend diejenigen Resolutionen und Erklärungen von UN-Hauptorganen, also von der UN-Generalversammlung, vom UN Wirtschafts- und Sozialrat und vom UN-Sicherheitsrat, und Berichte des UN-Generalsekretärs vorgestellt, die die Aufgaben humanitärer UN-Koordination definieren und teilweise auch die Probleme bei der Erfüllung dieser Aufgaben beschreiben (Kapitel 4.2). Diese Koordination ist mit dem Dilemma einer steigenden humanitären völkerrechtlichen Normdichte, einer inkonsistenten Politik des UN-Sicherheitsrates, mangelnden operativen Kapazitäten und fehlender Rechtsdurchsetzung konfrontiert (Kapitel 4.3). Zu den humanitären UN-Akteuren zählen zum einen die UN-Hilfsorganisationen (Kapitel 5.1) und zum anderen der UN-Nothilfe Koordinator, dessen administrativen Kompetenzen zwischen 1991 und 2011 teilweise ausgebaut worden sind, und die ihn unterstützenden humanitären UN-Koordinationsgremien (Kapitel 5.2). Zu den Aufgaben des UN-Nothilfe Koordinators in komplexen Notstandsgebieten zählt die internationale und lokale Koordination der Planung und Finanzierung humanitärer Projekte (Kapitel 5.3) und die Steuerung zivil-militärischer humanitärer Operationen (Kapitel 5.4.1). Die humanitäre UN-Koordination ist mit der Problematik der ‚Privatisierung der Sicherheit‘ in Gewaltkonflikten und der - auch für humanitäre Organisationen arbeitenden - privaten Sicherheitsdienste konfrontiert (Kapitel 5.4.2). Der UN-Nothilfe Koordinator versucht durch humanitäre UN-Informationendienste, ein Gegengewicht zur unzureichenden massenmedialen Krisenberichterstattung zu schaffen (Kapitel 5.5). Die grundlegenden Typen und Probleme lokaler humanitärer UN-Koordination (Kapitel 5.6.1) werden durch die Fallbeispiele Ex-Jugoslawien (1991-1999), Kosovo (1999) (Kapitel 5.6.2), Gebiet der Großen Seen in Afrika (1994-1998) (Kapitel 5.6.3), Sudan (2003-2011) (Kapitel 5.6.4) und Afghanistan (2002-2011) (Kapitel 5.6.5) illustriert. Der UN-Nothilfe Koordinator hat seine Zusammenarbeit mit regionalen zwischenstaatlichen Organisationen in Afrika, dem

Nahen Osten und Asien und zur NATO in den letzten Jahren partiell ausgebaut (Kapitel 6.1). Die Geberregierungen haben Gremien der humanitären Geberkoordination etabliert, die aber nur partiell den UN-Nothilfe Koordinator unterstützen (Kapitel 6.2.1). Die EU-Regierungen und die EU Kommission (Kapitel 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4) und die US-Regierung (Kapitel 6.2.5) finanzieren zusammen ca. zwei Drittel der weltweiten staatlichen humanitären Hilfe, verfolgen aber unterschiedliche Konzepte gegenüber der humanitären UN-Koordination und bei der institutionellen Verankerung humanitärer Politik in ihren Regierungsadministrativen. Private humanitäre Akteure, wie NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung (Kapitel 6.3.1., 6.3.2) oder humanitäre Wirtschaftsforen und von Unternehmern gegründete Stiftungen (Kapitel 6.3.3), sind teilweise in humanitären UN-Gremien vertreten und an einer Zusammenarbeit mit dem UN-Nothilfe Koordinator interessiert. NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sind an der Implementierung von durch Geberregierungen und UN-Hilfsorganisationen finanzierten Projekten umfangreich beteiligt.

Im letzten und dritten Abschnitt werden die Untersuchungsergebnisse entsprechend der drei Analyseebenen vorgestellt: Reformen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination zwischen 1991 und 2011 (Kapitel 7.1); Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Qualität der Institutionalisierung und Governance-Formen humanitärer UN-Koordination (Kapitel 7.2); humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (Kapitel 7.3). Abschließend werden - aufbauend auf diesen Ergebnissen - Schlussfolgerungen für eine Reformagenda gezogen, die das Ziel verfolgt, der UN-Koordination die zur Bewältigung der von der UN-Generalversammlung definierten Aufgaben notwendigen administrativen und finanziellen Instrumente zur Verfügung zu stellen (Kapitel 8).

Alle Übersetzungen englischer Begriffe oder Satzteile in das Deutsche stammen vom Verfasser. Alle sich auf UN-Dokumente beziehende Quellen haben die Vorsilbe ‚UN‘ und werden im 2. Teil des Literaturverzeichnisses erfasst; sie sind entsprechend ihres Erscheinungsjahres und innerhalb eines Erscheinungsjahres alphabetisch gruppiert.

1.2 Metamorphosen und Probleme humanitärer Hilfe und UN-Koordination

Zu den Phänomenen und Problemen humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und ihrer Koordination durch UN-Akteure zählen seit den Neunzigerjahren das Wachstum komplexer und instabiler humanitärer Koordinationsstrukturen innerhalb und außerhalb des UN-Systems, die Unterfinanzierung humanitärer Krisen und labile UN-Finanzierungsstrukturen, die konkurrierenden Definitionen der Ziele humanitärer Hilfe, die wachsende Normdichte und mangelnde Rechtsdurchsetzung, die inkohärenten Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates, die Privatisierung der humanitären Hilfe und der Sicherheit in Bürgerkriegsgebieten und humanitäre Dilemmata.

Wachstum humanitärer Koordinationsstrukturen innerhalb und außerhalb der UN

Seit Anfang der Neunzigerjahre wurden kontinuierlich neue internationale und nationale, administrative und finanzielle Strukturen innerhalb und außerhalb des UN-Systems im Bereich humanitärer Hilfe aufgebaut.⁷ Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Die Anzahl von Bürgerkriegen, komplexen Notstandsgebieten und humanitären Krisen stieg nach dem Wegfall des durch die Blockkonfrontation des Ost-West-Konflikts erzeugten ‚Einfrierens‘ lokaler Konflikte. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts blockierten Vetomächte des UN-Sicherheitsrates weit weniger häufig Entscheidungen des Rates, der nunmehr eine wachsende Anzahl zivil-militärischer Missionen während und unmittelbar nach Gewaltkonflikten mandatierte, die auch humanitäre UN-Operationen umfassten. Schließlich verursachte die intensivierte Krisenberichterstattung durch neue elektronische Massenmedien innerhalb und außerhalb des Internets einen öffentlichen Handlungsdruck auf Regierungen, in diesen Krisenregionen politisch, humanitär und militärisch zu intervenieren (Rieff 2002). Die jeweilige Intensität der Krisenberichterstattung hat einen erheblichen Einfluss auf den Umfang der von Geberregierungen bereit gestellten Finanzmittel und auf die private Spendenbereitschaft und damit auch auf die finanzielle Basis von UN-Hilfsorganisationen und NRO (Matthews 2009; Jiuchang/Zhao/Liang 2009; Olsen/Carstensen/Hoyen 2003; Ignatieff 2000). Regierungen, humanitäre Organisationen und die Berichterstattung der Medienkonzerne konstituieren ein „Krisendreieck“.⁸

Die großen Koordinationsprobleme internationaler humanitärer Hilfe während des Flüchtlingsdramas der kurdischen Bevölkerung im Nordirak 1991 war die Hauptursache für die Entscheidung der UN-Generalversammlung Ende 1991, neue humanitäre internationale Koordinationsstrukturen in komplexen Notstandsgebieten und in Naturdesastern zu etablieren.⁹ Diese Strukturen prägten auch 20 Jahre später die humanitäre UN-Koordination. Die Resolution führte zur Einrichtung des neuen Amtes eines UN-Nothilfekoordinators, der den Status eines UN-Untergeneralsekretärs hat, des neuen von ihm geleiteten „Departements für humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs/DHA)“ innerhalb des UN-Generalsekretariats, das 1998 in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA)“ umbenannt wurde,

⁷ Vgl. dazu Duffield (2010, 2001b), Cohen/Deng (eds.) (1998) und Natsios (1997a).

⁸ „Three sets of institutions - the media, humanitarian organizations and government policymakers – make up what may be called *crisis triangle* [...]. The news media, it seems, have become a major humanitarian actor in their own right, helping to frame the context within which government policy is formulated and humanitarian action is mounted.“ (Hervorhebung im Original) (Minear/Scott/Weiss 1996: IX).

⁹ Vgl. Griffiths/Levine/Weller (1995: 48 f.), Brunkhorst (Hg.) (1998); Brunkhorst/Köhler/Lutz-Bachmann (Hg.) (1999).

und des ebenfalls von ihm geleiteten neuen „Inter Agency Standing Committee (IASC)“, in dem alle UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, drei NRO-Netzwerke, die „Internationale Förderung der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK)“ und das IKRK vertreten sind.¹⁰ Die damaligen Außenminister Deutschlands Hans-Dietrich Genscher und sein englischer Kollege Douglas Hurd waren maßgeblich an der Initiierung dieser Resolution beteiligt (Holderbaum 1996). Die EU-Kommission richtete 1992 das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“ ein, das allerdings nur teilweise in der Lage ist, die größtenteils national umgesetzte humanitäre Hilfe der EU-Mitgliedsstaaten zu koordinieren.¹¹ Der Entwicklungsausschuss der OECD „Development Assistance Committee (DAC)“ beschäftigt sich regelmäßig mit Fragen humanitärer Hilfe und unterstützt die Ziele der von einem Teil der OECD-Regierungen gegründeten „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative. Siebzehn OECD-Regierungen gründeten 2003 die GHD-Initiative, die eine weltweit effektivere humanitäre Hilfe anstrebt und der inzwischen 39 Staaten und die EU Kommission angehören (Stand November 2012).¹² Trotz dieser neuen humanitären Institutionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sind die internationalen humanitären Strukturen nach wie vor labil und schwach. Die umfangreichen Koordinationsaufgaben, die die UN-Generalversammlung dem UN-Nothilfe Koordinator 1991 übertragen hatte, kann er auf Grund unzureichender politischer, administrativer und finanzieller Befugnisse nur sehr begrenzt erfüllen. Er hat keine Weisungsbefugnis gegenüber den UN-Hilfsorganisationen, verfügt nur über kleine humanitäre UN-Nothilfefonds und Geberegierungen setzen ihre auf der Basis von Freiwilligkeit gewährten Finanzmittel nur teilweise entsprechend des vom UN-Nothilfe Koordinator regelmäßig ermittelten regionalen und sektoralen humanitären Bedarfs ein. Die vom UN-Generalsekretär, vom UN-Nothilfe Koordinator und von ECHO als ‚vergessene Krisen (forgotton crises)‘ bezeichneten humanitären Krisen erhalten unzureichende Hilfsressourcen, andere, in den Medien präsenste Krisen, hingegen deutlich mehr Mittel. Der im Jahr 2005 eingeleitete neue humanitäre UN-Reformprozesses, die so genannte ‚humanitarian reform‘, ist nicht in der Lage, diese strukturelle Schwäche des UN-Nothilfe Koordinators und diese Unterfinanzierung zu beheben.

Unterfinanzierung humanitärer Krisen und labile UN-Finanzierungsstrukturen

Die Finanzierungsstrukturen internationaler humanitärer Hilfe sind kompliziert und das statistische Datenmaterial, das in der Regel auf Angaben der OECD und der UN beruht, ist lückenhaft (vgl. Kapitel 5.3). Geberstaaten vergeben Finanzmittel an UN-Hilfsorganisationen, an andere internationale Institutionen, bilateral an Regierungen in Krisengebieten und an NRO. UN-Hilfsorganisationen führen selber Projekte durch oder finanzieren ebenfalls humanitäre Projekte von NRO. Neben der von Staaten finanzierten

¹⁰ Vgl. dazu Dedring (1993), Marks (1996), Moore (1996), Whitman/Pocock (eds.) (1996).

¹¹ In Deutschland etablierte das Auswärtigen Amt den „Gesprächskreis Humanitäre Hilfe“, der Mitte der Neunzigerjahre in „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ umbenannt wurde; er hat die Aufgabe, eine humanitäre Kooperation zwischen dem Auswärtigen Amt und anderen Bundesministerien und deutschen NRO sicherzustellen (Bundesregierung 2010; Holderbaum 1996). Zur Diskussion über die staatliche humanitäre Hilfe in Deutschland in den Neunzigerjahren vgl. GTZ (1998), BMZ (Hg.) (1997a, b und c), Topcu (1997), Kröning (1997), Hermsdörfer (1997), Holderbaum (1996), DSE (1996), Köhler (1996), Stirn (1996).

¹² Vgl. dazu ‚Good Humanitarian Donorship Initiative‘ (2003a) und Smillie/Minear (2005: 2); vgl. zur GDH-Mitgliedschaft die Homepage der GHD-Website „Our Members“ unter <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/about-us/our-members.aspx> (25.11.2012).

humanitären Hilfe sind private Spenden an NRO oder an UN-Hilfsorganisationen von wachsender Bedeutung (vgl. Tabelle 1). Regierungen und private humanitäre Organisationen sind häufig nicht bereit, umfassendes Zahlenmaterial zu veröffentlichen und der statistischen Abteilung des UN-OCHA zur Verfügung zu stellen. UN-Hilfsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und NRO und die humanitäre UN-Finanzkoordination sind konfrontiert mit Schwankungen der Anzahl humanitärer Krisen in komplexen Notstandsgebieten und der von ihnen betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen.¹³ Die Anzahl dieser Vertriebenen ist ein wichtiger Indikator für den schwankenden Bedarf an humanitärer Hilfe. Im Zeitraum 1990 und 2000 schwankte die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebene zwischen 46 Millionen im Jahr 1994 und 32 Millionen im Jahr 1997 (Birkeland/Jennings, eds., 2011: 13) und im Zeitraum 2001 bis 2010 zwischen 42,7 im Jahr 2010 und 36,7 Millionen im Jahr 2005 (vgl. Tabelle 1).¹⁴ Waren zwischen 1990 und 2000 von den Vertriebenen durchschnittlich ca. 60% Binnenvertriebene und 40% Flüchtlinge, waren es im Zeitraum 2001 und 2010 ca. 70% Binnenvertriebene und 30% Flüchtlinge (vgl. Tabelle 1) (Birkeland/Jennings 2010: 13). Im Zeitraum 1980 bis 1990 stellten OECD-Regierungen insgesamt nur in zwei Jahren knapp über und in den anderen Jahren immer unter 2 Milliarden US-Dollar für humanitäre Hilfe - ohne Einbeziehung der Nahrungsmittelforthilfe - zur Verfügung (Development Initiatives 2003: 14). In den Neunzigerjahren stellten diese Regierungen hingegen für humanitäre Hilfe durchschnittlich jährlich knapp 5 Milliarden zur Verfügung (Development Initiatives 2008: 5). Das jährliche Volumen der OECD-Staaten stieg anschließend kontinuierlich von 6,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 auf knapp 12 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010; deutlich über 95% der insgesamt von Staaten geleisteten internationalen humanitären Hilfe wird von OECD-Staaten finanziert (Development Initiatives July 2011: 12/13).¹⁵ Die EU-Regierungen finanzierten seit den Neunzigerjahren durchschnittlich knapp die Hälfte der jährlichen humanitären Hilfe der OECD-Regierungen, die USA ca. ein Drittel (Development Initiatives 2008: 11). Der Anteil der gesamten internationalen Hilfe, der innerhalb humanitärer UN-Finanzmechanismen abgewickelt wurde, stieg von ca. 35% im Jahr 2006 jährlich kontinuierlich auf ca. 60% im Jahr 2010 (Development Initiatives July 2011: 12/65). Im Zeitraum zwischen 2001 bis 2010 wurden durchschnittlich deutlich unter 20% der gesamten humanitären Hilfe der UN-Hilfsorganisationen in Naturdesastern und der Rest in komplexen Notstandsgebieten eingesetzt (Development Initiatives July 2011: 57/60).

Konkurrierende Definitionen humanitärer Hilfe und des ‚humanitären Systems‘

Das quantitative Wachstum der finanziellen und operativen Strukturen humanitärer Hilfe innerhalb und außerhalb des UN-Systems ist begleitet von verschiedenen Begriffsdefinitionen und Kontroversen über grundlegende konzeptionelle Fragen dieser Hilfe. Neben den Begriffen ‚humanitarian assistance‘ und humanitäre Hilfe werden in der Forschung, in den Medien und von Akteuren humanitärer Hilfe auch die Begriffe Katastrophen-, Sofort-, Flüchtlings- und Nothilfe und im anglo-amerikanischen Sprachraum ‚humanitarian action‘, ‚relief‘, ‚humanitarian aid‘, ‚humanitarian relief‘,

¹³ Der Begriff „Flüchtling“ bezieht sich auf Personen, die über eine Staatsgrenze flüchten, der Begriff „Binnenvertriebene“ auf Menschen, die ihre Heimatregion verlassen ohne Staatsgrenzen zu überschreiten, deren Lebenssituation aber derjenigen der Flüchtlinge stark ähnelt (Deng/Cohen 1998a: 16ff.).

¹⁴ Die Zahl der von Naturdesastern betroffenen Menschen schwankte zwischen 2000 und 2010 stark zwischen 660 Millionen (2002) und 126 Millionen (2006) (Development Initiatives July 2011: 54).

¹⁵ Im Zeitraum 1991 bis 2006 schwankte der Anteil der humanitären Hilfe an der gesamten von der als „Official Development Assistance (ODA)“ bezeichneten Auslandshilfe der OECD-Staaten zwischen 6 und 10% (Development Initiatives 2008: 7).

Tabelle 1 Flüchtlinge/Binnenvertriebene weltweit, staatliche Mittel und private Spenden in den OECD-Staaten für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar)

Jahr	Flüchtlinge und Binnenvertriebene weltweit (in Mio.)	Humanitäre Hilfe der OECD-Staaten (in Mrd. US-Dollar)	Humanitäre private Spenden in OECD-Staaten (in Mrd. US-Dollar)
1990	38,7	3,0	K.A.*
1991	39,5	6,6	K.A.
1992	43,3	5,2	K.A.
1993	43,3	6,4	K.A.
1994	42,8	6,7	K.A.
1995	36,5	5,1	K.A.
1996	33,2	4,0	K.A.
1997	29,0	3,6	K.A.
1998	31,5	3,7	K.A.
1999	33,7	6,3	K.A.
2000	34,1	4,8	K.A.
2001	41,0	6,5	K.A.
2002	39,6	6,7	K.A.
2003	38,3	8,1	K.A.
2004	39,1	8,2	K.A.
2005	36,7	10,8	K.A.
2006	38,7	9,9	2,7
2007	42,0	9,0	3,5
2008	41,2	11,4	4,1
2009	42,3	11,2	3,9
2010	42,7	11,8	4,3

Eigene Zusammenstellung

Quellen: - Angaben zu Binnenvertriebenen 1990-2000: Grafik bei Birkeland/Jennings (eds.) (2011: 13)
 - Angaben zu Flüchtlingen und Binnenvertriebenen 2001-2010: UNHCR (2011: 6), UNHCR (December 2011:154), UNHCR (2000a: 310)
 - Angaben zu Mittel der DAC/OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 12/13), Development Initiatives (2008: 4)
 - Angaben zu privaten Spenden: Development Initiatives (July 2011: 19)

* K.A. = Keine Angaben

‚disaster relief‘, ‚humanitarian emergency aid‘, ‚humanitarian activity‘ oder ‚humanitarian work‘ benutzt; im französischen Sprachraum wird in der Regel der Begriff ‚action humanitaire‘ verwendet.¹⁶ Einige Begriffe werden identisch definiert, in anderen Begriffen spiegeln sich hingegen verschiedene Ansätze wieder, die die Bedeutung des humanitären Prinzips der Neutralität und die Beziehung zwischen dieser Hilfe und der Entwicklungs-, Menschenrechts- und Sicherheitspolitik unterschiedlich definieren. Alle Begriffsdefinitionen beinhalten die Unterstützung von Menschen in Not durch Lebensmittel, medizinische Hilfe und Unterkunft. Einige Definitionen beinhalten darüber hinaus aber auch den Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen vor weiterer Verfolgung mit zivilen Mitteln. Mit dem Begriff der humanitären Aktion (humanitarian action) wird in der Regel ein breiteres Arbeitsfeld als mit dem Begriff der humanitären Hilfe (humanitarian assistance/ humanitarian aid) bezeichnet. Der Begriff ‚disaster relief‘ wird in der Regel als Hilfe bei Naturkatastrophen definiert und der Begriff des Zivil- und Katastrophenschutzes (civil protection) bezieht sich in der Regel auf Hilfsmaßnahmen bei Katastrophen im Inland.

Der UN-Nothilfekoordinator Sergio Vieira de Mello benutzte 1998 eine sehr breite Definition der „humanitarian action“: „Humanitarian action could even be described as a form of political action, political action that puts the saving of lives, human rights, good governance, and prevention before all other considerations.“ (Mello 1998: o. S.).¹⁷ Der UN-Generalsekretär beklagte im Jahr 2002, dass die unklare Definitionen humanitärer Hilfe durch die OECD-Länder die Koordination und Evaluierung dieser Hilfe erschwert: „[...] the absence of agreed definitions of humanitarian assistance remains a source of problems in terms of monitoring aid performance. Currently, donors report their allocations to the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), which understands humanitarian assistance to be ‘emergency and distress relief’. This definition is broad, hence there is no consistency in the way in which donors report to DAC.“ (Hervorhebung im Original) (UN Secretary-General 2003: 16/Ziffer 50). In der 2007 vom DAC verabschiedeten neuen Systematik statistischer Kategorien „Creditor Reporting System (CRS)“ werden zur „humanitären Hilfe (humanitarian aid)“ sowohl die Verteilung von Hilfsressourcen als auch das „Schützen der Sicherheit, der Wohlfahrt und Würde von Zivilisten“ gezählt (OECD/DAC 2007b: 46).¹⁸ Während DAC-Statistiken „humanitarian aid“ als Oberbegriff benutzen, verwenden OECD-Publikationen den Begriff „humanitarian action“ als Oberbegriff für „humanitarian aid“ und „humanitarian assistance“ (OECD 2009: 99 ff). Nicht nur OECD-Publikationen und OECD-Geberregierungen benutzen unterschiedliche Begriffe, sondern auch der UN-Generalsekretär und UN-Nothilfekoordinator. Im UN-Bereich setzen sich immer mehr die Begriffe ‚humanitäre

¹⁶ Vgl. zu „humanitarian assistance“ (Gillmann 2010), zu „humanitarian action“ DuBois (2010), Berry/Reddy (2010), MacFarlane (2000), Minear/Weiss (eds.) (2000a), Roberts (1996), Harriss (1995a) und Bryans/Jones/Stein (1999), zur „humanitären Hilfe“ (Eberwein 2004, 2003b, 2001b, 1997), zu „humanitarian relief“ Seamann (1995) und Natsios (1997a), zu „humanitarian aid“ Barber (1997), Borton (1998), Stockton (1998), Pirotte/Husson/Grünwald (eds.) (1999) und Prendergast (1996a), zu „humanitarian activity“ Pugh (1998), zu „disaster relief“ Waal (1997a, b und c) und zu „humanitarian emergency aid“ Apthorpe (1997).

¹⁷ Auf dies Zitat weist auch Pilar hin (Pilar 1999: 17). Im August 2003 wurde de Mello als Leiter der UN-Mission im Irak bei einem Terroranschlag in Bagdad ermordet.

¹⁸ „Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded.“ (OECD/DAC 2007b: 46).

Aktion (humanitarian action)' und ‚humanitäre Hilfe (humanitarian assistance)' durch (UN Secretary-General, May 2011; UN Secretary-General, May 2008: 5/6). Der UN-Nothilfe Koordinator benutzte 2007 in einer Rede vor dem UN Wirtschafts- und Sozialrat sowohl die Begriffe „humanitarian action“, „humanitarian work“ als auch „humanitarian assistance“ - ohne damit inhaltliche Differenzen zu verbinden: „Ensuring the timely, safe and unhindered access of humanitarian personnel, equipment and supplies, for the purpose of preventing and alleviating human suffering was a core tenet of humanitarian assistance, and a prerequisite for humanitarian work [...]. Humanitarian action was the business of all countries and all peoples, and was based simply and solely on the needs of the vulnerable, the weak and the suffering.“ (UN Emergency Relief Coordinator July 2007: 11/15).

Die Gesamtheit der Strukturen internationaler humanitärer Hilfe werden als „international humanitarian system“ (ALNAP, ed., January 2010: 18; Borton 1998), „global humanitarian network (ALNAP, ed., January 2010: 5), „international humanitarian system“ (UN OCHA December 2010: 9), „global humanitarian response system“ (Prendergast 1996 a und b) oder auch als „international system of humanitarian relief“ (Seaman 1995) bezeichnet. Zu den Akteuren in diesem System werden die auf humanitäre Hilfe spezialisierten staatlichen Einrichtungen, Ministerien bzw. Abteilungen innerhalb von Ministerien und staatliche Durchführungsagenturen, entsprechende Abteilungen regionaler zwischenstaatlicher Organisationen, z.B. der EU, UN-Hilfsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sowie NRO gezählt.¹⁹ Die NATO, UN-Truppen oder Polizeieinheiten können vorübergehend an humanitären Hilfsprojekten beteiligt sein, werden aber in der Regel nicht als Teil des ‚humanitären Systems' bezeichnet.

Wachsende humanitäre Normdichte und mangelnde Rechtsdurchsetzung

Kennzeichnend für den Bereich humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten ist die zunehmende völkerrechtliche Verregelung und die wachsende Anzahl staatlicher und privater Selbstverpflichtungen, humanitäre Prinzipien - wie u. a. der Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit - bei der Gewährleistung humanitärer Hilfe zu respektieren. Diese steigende Normdichte ist jedoch nicht mit einer vergleichbaren Entwicklung effektiver Rechtsdurchsetzungsmechanismen verbunden. In der 2005 vom UN-Weltgipfel verabschiedeten und vom UN-Sicherheitsrat bestätigten UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) verpflichten sich alle UN-Mitgliedsstaaten mit „diplomatischen, *humanitären* und friedlichen Mitteln (diplomatic, *humanitarian* and other peaceful means)“ Zivilisten vor „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu schützen, falls der jeweils betroffene Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, diesen Schutz zu garantieren (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN General Assembly October 2005: Ziffer 138/139).²⁰ Falls das Schutzziel mit diesen Mitteln nicht erreicht werden kann,

¹⁹ Weiss unterscheidet 1996 acht Akteursgruppen des humanitären Systems (Weiss 1996: 437): die drei Akteure - lokale Regierungen, bewaffnete Gruppierungen und lokale NRO - sind interne Akteure eines Krisengebietes; zu den fünf intervenierenden externen Akteuren zählen die UN, Geberstaaten, Militärkräfte mit humanitären Aufgaben, das IKRK und internationale NRO (Weiss 1996: 438).

²⁰ Am UN-Weltgipfel nahmen 150 Staats- und Regierungschefs teil. Die Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect/R2P) wurden durch vier Berichte geprägt. Dazu zählt der im Jahr 2003 veröffentlichte Bericht „Human Security Now“ von der „Commission on Human Security“, die von der ehemaligen UN-Flüchtlingskommissarin, Sadako Ogata, und Amartya Sen geleitet und die von der japanischen Regierung unterstützt wurde (Commission on

sollen - so das Schlussdokument - über den UN-Sicherheitsrat nicht-militärische oder militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ergriffen werden (UN General Assembly October 2005: Ziffer 139). Der UN-Weltgipfel hat allerdings nicht genauer präzisiert, welche Mittel unter welchen Bedingungen und in welcher Intensität bei diesem Schutz eingesetzt werden sollen (UN General Assembly, October 2005: Ziffer 138/139). Die Verhinderung humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten wird im „Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs“ als Kriegsverbrechen bezeichnet.²¹ Nicht nur das „Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)“, sondern auch Resolutionen der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates verweisen regelmäßig darauf, dass humanitäre Hilfe auf dem humanitären Völkerrecht und auf den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, der Unabhängigkeit, der Neutralität und der Unparteilichkeit basiert, und dass sowohl ein Recht auf diese Hilfe als auch eine staatliche Verpflichtung existiert, sie zu gewähren (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2). Die „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative bestätigt in ihrem Gründungsdokument diese humanitären Prinzipien und formuliert folgende Maxime: „Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.“ (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a). Die Praxis der Geberpolitik der teilnehmenden Staaten entspricht aber nur sehr begrenzt den Zielen dieser Initiative. Einige Geberregierungen benutzen diese Hilfe auch als sicherheitspolitisches Instrument und unterstützen nur sehr partiell die humanitäre UN-Koordinationsfunktion.

Inkohärente Politik des UN-Sicherheitsrates

Internationale zivil-militärische Interventionen in Gewaltkonflikte erfolgten teilweise mit und teilweise - wie beim Kosovo-Krieg 1999 oder der Intervention im Irak 2003 - ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates. Der UN-Sicherheitsrat rechtfertigte die von ihm mandatierten zivil-militärischen Missionen mit dem Argument, dass der Einsatz ziviler und militärischer Mittel notwendig ist, um eine durch schwere Menschenrechtsverletzungen, Flüchtlingskatastrophen oder durch den internationalen Terrorismus verursachte Bedrohung oder Gefährdung des ‚Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘ zu beenden, um humanitäre Hilfe zu leisten und Grundlagen für einen dauerhaften Frieden zu legen (Weiss/Thakur 2010: 55 ff.; Thakur 2007).²² Der UN-Sicherheitsrat bewertete jedoch nicht alle humanitären Krisen, in denen vergleichbar

Human Security 2003); die von der kanadischen Regierung unterstützte „Commission on Intervention and State Sovereignty (CISS)“ legte ihren Bericht „Responsibility to Protect“ 2001 vor (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001) und das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte „High-level panel on threats, challenges and change (HLP)“ veröffentlichte 2004 seinen Bericht „A more secure world: our shared responsibility“ (UN 2004). Insbesondere der letzte Bericht war die Grundlage für den 2005 vom UN-Generalsekretär erstellten Bericht „In larger Freedom: towards development, security and human development for all“ (UN Secretary-General March 2005), der den Ausgangspunkt der Beschlüsse des UN-Weltgipfels 2005 bildete.

²¹ In Artikel 8 (Kriegsverbrechen) des Römischen Statut des Internationalen Gerichtshofes werden als „schwere Verstöße gegen die im internationalen bewaffneten Konflikt innerhalb des feststehenden Rahmens des Völkerrechts“ auch „vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Materialien, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission [...] beteiligt sind, [...]“ bezeichnet (Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs 1998: Art. 8 b III).

²² Vgl. zur umfangreichen Literatur in den Neunzigerjahren über UN-Interventionen, ‚humanitäre Interventionen‘, Peacekeeping-Missionen bzw. Blauhelm-Einsätze: Debiel (Hg.) (2002), Rohloff (2001a und b), Kühne (2000, 1997a und b, 1996), Brunkhorst/Köhler/Lutz-Bachmann (Hg.) (1999), Brunkhorst (Hg.) (1998), Rohde (1997), Senghaas (Hg.) Debiel/Nuscheler (Hg.) (1996) und für die anglo-amerikanische Diskussion King (1997), Chopra (ed.) (1998a) und Chomsky (1999); vgl. zu Fragen der Koordination innerhalb des UN-Systems in Krisenregionen in den Neunzigerjahren: Whitmann/Pocock (1996), Moore (1996 und 1999), Marks (1996), Macrae/Leader (2000) und Sommers (2000).

schwere Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Problemen vorlagen, als Bedrohung oder Gefährdung des ‚Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘. So beschloss der Rat keine Intervention zur Verhinderung des Völkermords in Ruanda 1994 und betrieb häufig eine zu späte oder unzureichende präventive Krisendiplomatie, um den Ausbruch oder eine Ausweitung von komplexen Notstandsgebieten bzw. Gewaltkonflikten zu verhindern. Die durch den UN-Sicherheitsrat mandatierten UN-Missionen haben entweder eine Beobachtungs- und Überwachungsfunktionen während der Implementierung von Waffenstillstands- und Friedensverträgen, oder basieren auf einem umfassenderen Mandat der Friedenssicherung, bei denen die UN-Soldaten leicht bewaffnet sind, um sich selbst und - sehr begrenzt - auch die Zivilbevölkerung zu schützen, oder führen umfangreiche militärische ‚friedens erzwingende Maßnahmen‘ durch und übernehmen eine entwicklungspolitische Wiederaufbaufunktion. Die seit 2002 eingesetzten ‚integrierten UN-Missionen‘ (integrated missions) basieren auf dem Konzept der Verzahnung diplomatischer, humanitärer, entwicklungs- und sicherheitspolitischer und militärischer Komponenten (Metcalf/Giffen/Elhawary 2011; UN OCHA 2005: 50/51; Holt/Taylor/Kelly 2009). Als „Versicherheitlichung (securitisation)“ humanitärer Hilfe wird ihre Instrumentalisierung durch sicherheitspolitische und antiterroristische Strategien bezeichnet; diese Instrumentalisierung kann auch bei ‚integrierten UN-Missionen‘ erfolgen (Zwitter 2010; Gibbons 2010; Vaughn 2009). Eine ‚Politisierung‘ humanitärer Hilfe erfolgt, wenn Geberregierungen sie als Druckmittel bei Verhandlungen mit Konfliktparteien einsetzen oder sie humanitäre Hilfe nur konditioniert gewähren.²³

Privatisierung der humanitären Hilfe und der Sicherheit in Bürgerkriegsgebieten und humanitäre Dilemmata

Komplexe Notstandsgebiete (complex emergencies) sind Gebiete, in denen ein Gewaltkonflikt, eine schwache oder kollabierte staatliche Verwaltung und eine humanitäre Krise parallel existieren und in denen diese Krise nur durch internationale humanitäre Hilfe bewältigt werden kann.²⁴ Während des Ost-West-Konflikts führten die Großmächte in einigen Regionen ‚Stellvertreterkriege‘ und verhinderten in anderen Regionen den Ausbruch von Gewaltkonflikten und das Entstehen komplexer Notstandsgebiete. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entfiel seine ‚disziplinierende‘ Funktion und es brachen neue Gewaltkonflikte aus. In diesen auch als „neue Kriege“ bezeichneten Bürgerkriegen, die von staatlichen Zerfallsprozessen begleitet sind, agieren Warlords, Milizen und Clanchefs (Saage-Maaß/Weber 2007; Münkler 2002; Kaldor 2000 a und c).²⁵ Diese Akteure respektieren keine völkerrechtlichen und zwischenstaatlichen Regelwerke, benutzen die Zivilbevölkerung als eine Kriegsressource, sei es als Arbeitskraft oder als Geisel, und setzen - teilweise planmäßig verursachte - humanitäre Krisen als Kriegsinstrument ein (Wulf/Paes 2001; Jean/Rufin 1999; Lock 1998). Diese Bürgerkriege können auch ethnische Vertreibung, Massenmord oder Völkermord

²³ Eberwein spricht hingegen von einem begrüßenswerten Prozess der „Politisierung des Humanitarismus“, den er als einen - politischen - Prozess der Durchsetzung der Verrechtlichung humanitärer Hilfe definiert (Eberwein 2001a und b); vgl. zur Position Eberweins das Kapitel 3.2.3.

²⁴ Eine UN OCHA-Publikation zitiert folgende Definition einer „complex emergency“ des IASC von 1994: „A complex emergency is a multifaceted humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires a multi-sectoral, international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing United Nations country programme.“ (UN OCHA 2002a: 9).

²⁵ Stathis Kalyvas hält hingegen die Unterscheidung von „neuen“ und „alten“ Kriegen für falsch, weil es gebe keine fundamentalen Unterschiede gebe (Kalyvas 2001: 99).

umfassen. Verschiedene Entwicklungen in komplexen Notstandsgebieten lassen sich unter dem Begriff der ‚Privatisierung der Sicherheit‘ und ‚Privatisierung humanitärer Hilfe‘ subsumieren. So beauftragen Regierungen und UN-Hilfsorganisationen insbesondere große internationale NRO mit der Abwicklung humanitärer Projekte und befördern dadurch die Entwicklung einer Elite international agierender NRO (Polman 2010; Development Initiatives 2009a; Dijkzeul 2004). UN-Hilfsorganisationen und NRO versuchen verstärkt Mittel von privaten Sponsoren und von Stiftungen, die durch Unternehmer gegründet wurden, zu akquirieren, um ihre Abhängigkeit von unzureichenden und stark schwankenden finanziellen Zuwendungen der Geberregierungen zu reduzieren. Große private Spenden für UN-Hilfsorganisationen und NRO können jedoch zu neuen Abhängigkeiten führen (UNHCR August 2011; World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative/UN-OCHA 2007; Reinhardt 2002). Eine ‚Privatisierung der Sicherheit‘ vollzieht sich in den Krisengebieten, in denen es keine effektiven, friedenserhaltenden oder -erzwingenden zivil-militärischen UN-Missionen gibt. Für UN-Hilfsorganisationen, NRO und das IKRK, die in diesen Regionen humanitäre Projekte im Auftrag von Regierungen implementieren, existiert ein hohes Sicherheitsrisiko für humanitäres Personal; zwischen 2003 und 2008 stieg die Anzahl ermordeter Angestellter von UN-Hilfsorganisationen NRO und dem IKRK kontinuierlich von 87 im Jahr 2003 auf 122 Personen im Jahr 2008 (Stoddard/Harmer/Dominico 2009a: 3).²⁶ Humanitäre Organisationen übernehmen damit Sicherheitsrisiken, für deren Bewältigung Polizei oder Militär innerhalb und außerhalb von Friedensmissionen zuständig sind. Für eine Regierung hat der Tod von im Ausland eingesetzten eigenen Soldaten eine höhere politische Relevanz, als die Ermordung von Angestellten humanitärer privater Organisationen - auch wenn diese von ihr Mittel erhalten. Ein weiterer Aspekt der ‚Privatisierung der Sicherheit‘ ist das Phänomen, dass NRO und UN-Hilfsorganisationen, die sich trotz fehlender zivil-militärischer multilateraler Intervention entschließen in komplexen Notstandsgebieten zu arbeiten, auf Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen zurückgreifen, um Risiken zu minimieren (Birke 2010; Reinhardt 2004a; McGhie 2002). NRO versuchen teilweise in Selbstüberschätzung der eigenen politischen Kompetenz und Analysefähigkeit, mit lokalen Machthabern, Warlords, Milizen und Guerillaverbänden völkerrechtlich nicht bindende, private Vereinbarungen oder Absprachen über den Zugang zu Notleidenden und über Zeitpunkt und Umfang von Hilfslieferungen abzuschließen. Ein weiterer Aspekt der ‚Privatisierung‘ in Bürgerkriegsgebieten ist die Kriegsberichterstattung von miteinander konkurrierenden Medienkonzernen bzw. Journalisten, die dabei in verschiedenen Formen mit Konfliktparteien und humanitären Organisationen zusammen arbeiten.

Auf modernen Kriegsschauplätzen agieren also bis zu vier private Akteursgruppen: private bewaffnete Konfliktparteien, die zugleich auch Profiteure von Kriegsökonomien sind, private Sicherheits- bzw. Militärfirmen, NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und international konkurrierende private Medienagenturen. Zwischen diesen privaten Akteursgruppen gibt es vielfältige Formen von Verhandlungen und Absprachen. Konfliktparteien versuchen, die Arbeit von NRO und Medienvertretern für ihre Ziele zu instrumentalisieren oder sie durch Bedrohung, Erpressung oder durch Mord zu sabotieren. In einigen Krisengebieten arbeiten nur noch private humanitäre Organisationen, weil sich alle UN-Hilfsorganisationen zurückgezogen haben. Private humanitäre Organisationen - aber auch UN-Hilfsorganisationen - konstatieren selbstkritisch, dass ihre Arbeit in bestimmten Situationen ein Ersatz für eine verfehlte Politik des UN-Sicherheitsrates oder einzelner Regierungen in Krisenregionen sein kann

²⁶ Zwischen 1992 und 2000 starben 184 UN-Angestellte bei der Ausübung ihrer Arbeit; davon wurden 98 Personen ermordet (UN-OCHA 2000b: 1).

und damit eine Alibi-Funktion für ausbleibende diplomatische oder effektive zivil-militärische UN-Missionen erfüllt (Polman 2010). Ein weiteres Problem der humanitären UN-Koordination, der UN-Hilfsorganisationen, NRO und des IKRK ist die Verweigerung des Zugangs zu Flüchtlingen und Binnenvertriebenen durch Konfliktparteien. Der UN-Nothilfekordinator, lokale humanitäre UN-Koordinatoren und das IKRK versuchen im Rahmen der „humanitären Diplomatie (humanitarian diplomacy)“ (ICRC 2001) oder der „Frontline Diplomacy“ (Prendergast 1996a) diesen Zugang zu erhalten. Die dabei geschlossenen Vereinbarungen können einen zeitlich befristeten Zugang zu Notleidenden im Tausch gegen Hilfsressourcen vorsehen.²⁷ In diesen Fällen werden Bürgerkriegsparteien direkt durch humanitäre Organisationen unterstützt (Polman 2010; Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998). NRO, UN-Hilfsorganisationen und das IKRK räumen ein, dass diese Verwicklung in das Kriegsgeschehen im Widerspruch zu den Prinzipien humanitärer Hilfe, insbesondere des Prinzips der Neutralität, stehen kann und unter Bedingungen komplexer Bürgerkriegssituationen moralische humanitäre Dilemmata existieren.²⁸

²⁷ Das IKRK definiert die Ziele der „humanitarian diplomacy“ wie folgt: „The ICRC pursues two objectives in its humanitarian diplomacy: timely exchange of the information necessary for its activities, at headquarters and in the field; obtaining the support of key political actors in seeking solutions to problems, both operational and legal, in the humanitarian domain.“ (ICRC 2001: 24).

²⁸ Rony Braumann, ein Gründer der NRO „Ärzte ohne Grenzen“, schreibt: „Wenn Hilfe sich in ihr Gegenteil verkehrt, wenn sie dem Henker nützt und dem Opfer schadet, dann ist es oberste Pflicht einer humanitären Organisation, sich dafür einzusetzen, das Spiel mit dem Mitleidsgefühl der Menschen zu beenden und das Räderwerk zum Halten zu bringen, auch auf die Gefahr hin, sich selbst dabei zu schaden.“ (Braumann 1996: 19).

2. Forschungsfrage, These, methodische Vorgehensweise und Untersuchungsansatz

Im Folgenden werden die Forschungsfrage, die Untersuchungsthese und das methodische Vorgehen (Kapitel 2.1), die Analyseebenen und die aus der Governance-Forschung abgeleiteten begrifflichen Analyseinstrumente der Untersuchung vorgestellt (Kapitel 2.2).

2.1 Forschungsfrage, These und methodische Vorgehensweise

Die vorliegende Untersuchung bearbeitet drei Leitfragen: Wie haben sich die Strukturen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten zwischen 1991 und 2011 verändert? Aus welchen Gründen erfüllen sie nur teilweise die ihnen von der UN-Generalversammlung übertragenden Aufgaben einer umfassenden Koordination staatlicher und privater internationaler humanitärer Hilfe? Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Ursachen der Schwächen humanitärer UN-Koordination für eine Reformpolitik ableiten, die den Aufbau effektiver Strukturen internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten zum Ziel hat? Ausgehend von diesen Leitfragen und der im Anschluss (Kapitel 2.2) vorgestellten begrifflichen Instrumente, die aus verschiedenen Governance-Forschungsansätzen abgeleitet werden, bearbeitet die Untersuchung folgende Forschungsfrage und überprüft folgende Forschungsthese.

Forschungsfrage

Zwischen 1991 und 2011 sind die Strukturen humanitärer UN-Koordination mehrfach reformiert worden. Wodurch wurde diese Reformpolitik verursacht, welche Ziele verfolgte sie und in welcher Form hat sie die *Qualität der Institutionalisierung* und die *Governance-Struktur* der UN-Koordination humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten verändert? Die UN-Generalversammlung hat 1991 das Amt des UN-Nothilfekoordinators und neue UN-Gremien mit der internationalen und lokalen Koordination humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten beauftragt. Wurde durch diese Entscheidung eine *institutionelle Weichenstellung* im Bereich der Koordination humanitärer Hilfe verursacht und hatte sie *transintentionale Effekte*?

Die fünf Akteursgruppen - zwischenstaatliche Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen und Akteure humanitärer UN-Koordination - üben einen unterschiedlichen Einfluss auf diese UN-Reformpolitik und auf den Umfang, die Qualität und auf die Koordination humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten aus. Über welche *Einflusspotentiale*, die auf administrativen und finanziellen *Machtressourcen* basieren, verfügen dabei jeweils diese Akteursgruppen in Bezug auf den Ablauf dieser Reformpolitik und auf die UN-Koordination?

Entsprechen die Funktionsweise der UN-Koordination humanitärer Hilfe und die ihr zu Grunde liegende Ausrichtung der UN-Reformpolitik den Merkmalen *nicht-hierarchischer, multipartistischer, horizontaler Politikkoordination* des Weltordnungsmodells *heterarchisches Weltregieren* oder aber den Merkmalen *quasi-hierarchischer Steuerung* des Weltordnungsmodells *hegemoniales Weltregieren*? Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den strukturellen Schwächen der UN-Koordination humanitärer Hilfe für eine Reformagenda ziehen, die das Ziel verfolgt, dieser Koordination diejenigen administrativen und finanziellen Instrumente zur Verfügung zu stellen, die sie zur Bewältigung der ihr von der UN-Generalversammlung übertragenden Aufgaben benötigt?

Forschungsthese

Der Beschluss der UN-Generalversammlung von 1991 zur Etablierung neuer humanitärer UN-Koordinationsstrukturen ist eine *formale institutionelle Weichenstellung*, die mit keinen *transintentionalen Effekten* verbunden ist. Humanitäre UN-Koordination gewährleistet allerdings nur in denjenigen Krisengebieten eine effektive Koordination, in denen die Geberregierungen mit dem größten *Einflusspotential* die dafür notwendigen politischen, finanziellen und gegebenenfalls auch sicherheitspolitischen Voraussetzungen geschaffen haben. Humanitäre UN-Koordination unterliegt im Rahmen integrierter UN-Missionen einem Prozess *positiver Integration*, also der Zunahme administrativer Verregelung, und politischer *Instrumentalisierung*.

Die *Qualität der Institutionalisierung* internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten ist durch die humanitäre UN-Reformpolitik zwischen 1991 und 2011 nur partiell erweitert worden. Die formalen Merkmale der UN-Koordination humanitärer Hilfe basieren auf einer Kombination der beiden *Governance-Formen* nicht-hierarchischer konsensualer Beziehungen und marktartigem Wettbewerbs und entsprechen damit - in formaler Hinsicht - weitgehend dem vom Modell *heterarchischen Weltregierens* konzipierten nicht-hierarchischen Entscheidungsprozessen *multipartistischer* Institutionen. Die auf dieser Kombination beruhende UN-Koordination ist allerdings in faktischer Hinsicht sehr stark von der auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhenden Unterstützung durch eine kleine Gruppe von Geberregierungen abhängig und unterliegt damit dem *Governance-Dilemma* und dem von dieser Gruppe erzeugten *Schatten der Hierarchie*. Diese beiden kombinierten Governance-Formen sind deshalb abhängig verschachtelt mit einer durch diese Regierungen faktisch ausgeübten quasi-hierarchischen Governance-Form und unterliegen damit der vom Modell des *hegemonialen Weltregierens* konzipierten *quasi-hierarchischen*, staatlichen Steuerung.

Im Gegensatz zum Modell *heterarchischen Weltregierens*, das eine hohe Problemlösungskapazität multipartistischer Institutionen konzipiert, verfügen die multipartistischen Institutionen humanitärer UN-Koordination über eine geringe Problemlösungskapazität. Reformmodelle, die das Ziel verfolgen, der UN-Koordination die zur Bewältigung ihrer Aufgaben notwendigen administrativen und finanziellen Instrumente zur Verfügung zu stellen, basieren deshalb nicht mehr auf einem konsensualen Freiwilligkeitsprinzip, sondern auf einer Stärkung des politischen, administrativen und finanziellen *Einflusspotentials* des UN-Nothilfekoordinators und auf einer verbindlichen staatlichen Finanzierung eines vom UN-Nothilfekoordinator verwalteten humanitären UN-Haushalts.

Hintergründe der Forschungsfrage und Forschungsthese, methodische Vorgehensweise

Der sich aus den Defiziten der bisherigen Forschung internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten ergebende Forschungsbedarf, der im Kapitel 3.3 dargestellt wird, besteht zum einen hinsichtlich der Frage, warum trotz der regelmäßig von der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates zwischen 1991 und 2011 verabschiedeten Resolutionen, in denen eine stärkere UN-Koordination internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten befürwortet wird, diese Koordination tatsächlich nur über schwache Strukturen verfügt. Zum anderen besteht ein Forschungsbedarf bei der Entwicklung von Reformmodellen, die diese schwachen durch effektivere UN-Koordinationsstrukturen ersetzt. Auf diese beiden Forschungsbedarfe bezieht sich die vorliegende Untersuchung. Die Governance-Forschung, die sich als

Global Governance-Forschung mit der globalen Reichweite von Governance-Strukturen beschäftigt, stellt theoretisch fundierte Analyseinstrumente für die Bearbeitung der Forschungsfrage der vorliegenden Untersuchung zur Verfügung. Die Governance-Forschung ist an den spezifischen Formen lokaler, regionaler und globaler Koordination von zwischenstaatlichen Organisationen, Staaten und privaten Akteuren in verschiedenen Politikfeldern interessiert. Im deutschsprachigen Raum sind die Begriffe ‚Weltordnungspolitik‘ oder ‚Weltregieren‘ als Übersetzung von Global Governance eingeführt worden.²⁹ Die theoretische und analytische Vielfalt der Governance-Forschungsansätze wird von Kritikern als Schwäche dieser Forschungsrichtung bezeichnet; diese Vielfalt ist aber primär Ausdruck der Vielfalt realer Strukturen und ermöglicht Forschungsdesigns flexibel auf die jeweiligen Untersuchungsgegenstände und Fragestellungen abzustimmen. Die humanitäre UN-Reformpolitik etablierte zwischen 1991 und 2011 humanitäre UN-Koordinationsstrukturen, die - in formaler Hinsicht - weitgehend den vom Weltordnungsmodell *heterarchischen Weltregierens* konzipierten Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen in multipartistischen Institutionen entsprechen, in denen die drei Akteursgruppen der zwischenstaatlichen Organisationen, der Geberregierungen und privater Akteure konsensual und nicht-hierarchisch zusammenarbeiten. Diese Institutionen - so die Behauptung des Modells - verfügen über eine sehr hohe Problemlösungskapazität und Legitimität. Die humanitäre UN-Koordination verfügt tatsächlich - wie die vorliegende Untersuchung belegt - nur über eine eingeschränkte Problemlösungskapazität. Geberregierungen setzen nur einen Teil ihrer humanitären Mittel im Rahmen humanitärer UN-Koordination ein. Die fast ausschließlich auf freiwilligen staatlichen Zuwendungen basierende Arbeit der UN-Hilfsorganisationen und der koordinierenden UN-Instanzen ist faktisch sehr stark abhängig von den Interessen einer kleinen Gruppe finanzstarker Geberregierungen. Modelle grundlegender humanitärer UN-Reformen verfolgen deshalb das Ziel, das auf dem Freiwilligenprinzip basierende humanitäre, staatliche Finanzsystem durch ein System verbindlicher Beiträge und nicht-hierarchische Netzwerkstrukturen durch starke Institutionen der UN-Koordination humanitärer Hilfe zu ersetzen.

Die Definition qualitativer Sozialforschung von Blatter, Janning und Wagemann betont ihre Akteursbezogenheit: „Qualitative Sozialforschung orientiert sich in ihrem Verfahren [...] an den Prozessen der Sinndeutung und Wirklichkeitserzeugung, die die sozialen Akteure in ihrem Alltag und zur Lösung konkreter Handlungsprobleme selbst vornehmen.“ (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 38). Die vorliegende Untersuchung folgt diesem Begriff der Sozialforschung und vergleicht die auf ‚objektiven‘ Machtressourcen beruhenden Einflusspotentiale der direkt und indirekt an der humanitären UN-Koordination beteiligten Akteursgruppen; der Umgang mit diesen Potentialen ‚erzeugt‘ die ‚Wirklichkeit‘ der Wirksamkeit dieser Koordination.

Die Untersuchung basiert auf der Auswertung von Primärquellen (UN-Dokumente, offizielle Dokumente der Geberregierungen) und Sekundärquellen, auf der Analyse von Fallbeispielen, Experteninterviews und teilnehmenden Beobachtungen; Forschungsaufenthalte in New York und Genf dienten der Sammlung von Dokumenten und der Durchführung von Interviews. Folgende *Primärquellen* von UN-Instanzen wurden ausgewertet: humanitäre Jahresberichte des UN-Generalsekretärs seit 1992, Berichte humanitärer Kommissionen, die vom UN-Generalsekretär eingesetzt wurden, Resolutionen und Protokolle der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates, Berichte und Stellungnahmen des „Department of Humanitarian Affairs (DHA)“, des

²⁹ Vgl. dazu Kapitel 3.

„UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“, des UN-Nothilfekoordinators, des UNHCR und Protokolle des humanitären UN-Gremiums „Inter Agency Standing Committee (IASC)“. Zusätzlich wurden Berichte und Stellungnahmen von Regierungsagenturen der USA, von EU-Regierungen, der EU-Kommission, vom Rat der EU, vom „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“ und von humanitären NRO-Netzwerken und Wirtschaftsforen ausgewertet. Folgende *Sekundärquellen* wurden ausgewertet: politikwissenschaftliche Analysen, die durch ein für diese Untersuchung entwickeltes Schema von vier ‚Denkschulen humanitärer Hilfe‘ systematisiert werden (vgl. Kapitel 3.), politikwissenschaftliche Analysen der Begleit- und Auftragsforschung und Evaluierungen lokaler humanitärer Hilfsoperationen. Die Untersuchung analysiert an den *Fallbeispielen* humanitärer Krisen in Ex-Jugoslawien (1992-1995), im Kosovo-Krieg (1999), im Gebiet der Großen Seen (Sommer 1994 - Ende 1997), im Sudan (2003-2011) und in Afghanistan (2002-2011) die jeweiligen Schwächen und Stärken lokaler humanitärer UN-Koordinationsstypen während der UN-Reformphasen zwischen 1992 und 2011 und die unterschiedlichen Ebenen der Instrumentalisierung und Politisierung humanitärer Hilfe durch Geberregierungen und Konfliktparteien; die Fallbeispiele illustrieren auch die Vielfalt humanitärer Krisentypen.

Die Untersuchung basiert darüber hinaus auch auf der Auswertung von veröffentlichten und nicht veröffentlichten *Experteninterviews* des Verfassers mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von UN-Einrichtungen in New York, des Arbeitsstabes ‚Humanitäre Hilfe‘ des Auswärtigen Amtes, des „Verbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)“, der NRO „Ärzte Ohne Grenzen“ und des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) (vgl. Anlage II). Insbesondere die Experteninterviews mit Erich Riedler, dem früheren Leiter des Arbeitsstabes humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes (Riedler 2000), mit Jürgen Dedring, dem früheren Mitarbeiter des humanitären Departments DHA des UN-Generalsekretariats, und mit Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein, dem früheren Mitarbeiter des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), lieferten wichtige Informationen und Anregungen für die vorliegende Untersuchung. Als *teilnehmender Beobachter* (vgl. Anlage II) hat der Verfasser an einer vom UN-Wirtschaftsrat und Sozialrat organisierten humanitären Tagung in New York und an einer vom Auswärtigen Amt (AA) geleiteten Sitzung des „Koordinationsausschusses Humanitäre Hilfe“ teilgenommen. Sehr hilfreich für die Themenfindung, der Materialsuche und der Durchführung von Interviews waren *Forschungsaufenthalte* des Verfassers in New York und in Genf bei UN-Instanzen und bei NRO-Netzwerken Ende 1997 und im Sommer 1998.

2.2 Grundbegriffe, Untersuchungsansatz und Analyseablauf

Im Folgenden werden die begrifflichen Instrumente und Indikatorensets der Untersuchung, mit denen die Forschungsfrage bearbeitet wird, definiert und ihre Beziehung zur Governance-Forschung und zu Modellen des ‚Weltregierens‘ erläutert.³⁰ Zunächst werden einige Grundbegriffe und anschließend diese Instrumente und Sets entsprechend der drei Ebenen des Analyseablaufs vorgestellt (vgl. Tabelle 2): I. Reformen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011); II. Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Qualität der Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination; III. Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011).

‚Problemfeld humanitäre Hilfe‘, ‚komplexe Notstandsgebiete‘, ‚Koordination humanitärer Hilfe‘

Die vorliegende Untersuchung ‚Weltregieren im Problemfeld humanitärer Hilfe, UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten seit Ende des Ost-West-Konflikts: Funktionsweise und Reformbedarf‘ definiert den Begriff internationales *Problemfeld humanitärer Hilfe* als die Gesamtheit der von den drei Akteursgruppen zwischenstaatliche Organisationen, Staaten und private Akteure - innerhalb und außerhalb der Strukturen humanitärer UN-Koordination - geleisteten operativen humanitären Hilfe und der von ihnen praktizierten Politiken humanitärer Hilfe. *Komplexe Notstandsgebiete* (complex emergencies) sind Gebiete mit einer humanitären Krise, die durch Gewaltkonflikte und den Zusammenbruch staatlicher Verwaltung verursacht werden und in denen - in der Regel - internationale humanitäre Hilfe geleistet wird.³¹ Die Untersuchung definiert die *Koordination humanitärer Hilfe* als die Herstellung einer Zusammenarbeit dieser drei Akteursgruppen durch einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen ihnen und durch die Installierung von Entscheidungsverfahren, in denen die Ziele ihrer Zusammenarbeit festgelegt werden.³² Die vorliegende Untersuchung definiert die Aufgaben der internationalen und lokalen *UN-Koordination humanitärer Hilfe* in komplexen Notstandsgebieten entsprechend der von der UN-Generalversammlung festgelegten Aufgaben des UN-Nothilfekordinators und der ihn unterstützenden humanitären UN-Koordinationsgremien. Zu diesen Aufgaben zählen die globale und lokale humanitäre Bedarfsermittlung, die Zieldefinition humanitärer Projekte, die Sicherstellung bedarfsgerechter Finanzierung, die Festlegung einer auf den komparativen Vorteilen basierenden Arbeitsteilung zwischen UN-Hilfsorganisationen, NRO und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, die Durchführung von Verhandlungen mit Konfliktparteien über den sicheren Zugang zu

³⁰ Die Governance-Forschung bzw. Global Governance-Forschung kann der Theorierichtung des Institutionalismus der Disziplin der ‚Internationalen Beziehungen‘ zugeordnet werden; es wird differenziert zwischen dem soziologischen Neo-Institutionalismus, der Institutionenökonomik, dem Rational-Choice-Institutionalismus, dem akteurszentrierten Institutionalismus und dem historischem Neo-Institutionalismus (Schimank 2007a: 161).

³¹ Eine UN OCHA-Publikation zitiert folgende Definition einer „complex emergency“ des IASC von 1994: „A complex emergency is a multifaceted humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires a multi-sectoral, international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing United Nations country programme.“ (UN OCHA 2002a: 9). Natsios spricht von „complex humanitarian emergencies“; der Ursprung des seit 1990 benutzten Begriffs sei unklar (Natsios 1997a: 1).

³² Vgl. zum Koordinationbegriff Minear (1993: 236), Lautze/Jones/Duffield (1998: 2) und Brabant (1999).

Notleidenden, der mit zivilen Mitteln gewährleistete Schutz Notleidender vor weiterer Verfolgung, die auf den humanitären Prinzipien beruhende Festlegung der Beziehung humanitärer Hilfe zu anderen Ebenen multidimensionaler zivil-militärischer Interventionsmissionen und die humanitäre Anwaltschaftsarbeit und Lobbyarbeit.³³ Internationale und lokale humanitäre UN-Koordination hat das Ziel, die humanitäre Hilfe von staatlichen, zwischenstaatlichen und privaten Akteuren entsprechend des jeweiligen regionalen und sektoralen Bedarfs zu lenken, und gewährleistet im Rahmen multidimensionaler bzw. zivil-militärischer Missionen in komplexen Notstandsgebieten, dass humanitäre Hilfe auf der Grundlage humanitärer Prinzipien geleistet wird. Humanitäre UN-Koordination hat strategische, politische und operative Dimensionen: in der strategischen Dimension werden politische und operative Ziele humanitärer Hilfe definiert, in der politischen Dimension erfolgen Verhandlungen mit Konfliktparteien über den Zugang, die Anwaltschaftsarbeit und Lobbyarbeit und in der operativen Dimension erfolgt die logistische Steuerung und Verteilung von Hilfsressourcen.³⁴ Der in der vorliegenden Untersuchung nicht benutzte Begriff der „humanitären Führung (humanitarian leadership)“ wird in ähnlicher Form wie „humanitäre Koordination“ definiert (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 4; Minear 1993: 236).³⁵

Analyseebene I: Reformen humanitärer UN-Koordination (1991-2011)

In der ersten Analyseebene der Untersuchung wird geprüft, ob die UN-Reformpolitik humanitärer UN-Koordination (1991-2011) nur formale oder tatsächliche *institutionelle Weichenstellungen* verursacht hat und ob sie mit *transintensionalen Effekten* verbunden ist; die Funktionsweise verschiedener Typen lokaler humanitärer UN-Koordination wird an den Fallbeispielen humanitärer Krisen in Ex-Jugoslawien (1992-1995), im Kosovo-Krieg (1999), im Gebiet der Großen Seen (Sommer 1994 - Ende 1997), im Sudan (2003-2011) und in Afghanistan (2002-2011) untersucht. Die Untersuchung definiert eine formale institutionelle Weichenstellung als diejenige institutionelle Veränderung, die in einer formalen Entscheidung eines dafür zuständigen Gremiums beschlossen worden ist, grundlegend neue Regeln der Beziehungen beteiligter Akteure definiert, eine neue Arbeitsteilung zwischen ihnen festlegt und ihnen neue Aufgaben zuweist. Eine tatsächliche institutionelle Weichenstellung liegt vor, wenn eine formal beschlossene institutionelle Weichenstellung praktisch implementiert worden ist. Institutionelle „historische Weichenstellungen“ können durch situative ad hoc-Entscheidungen verursacht werden, die kurzfristig Verbesserungen bewirken können, mittelfristig und langfristig jedoch nicht beabsichtigte, also „transintensionale Effekte“ beinhalten können, wenn diese Entscheidungen z. B. neue Institutionen mit neuen bürokratischen,

³³ Bereits Anfang der Neunzigerjahre haben Minears, Chelliah und Crisp die Koordination humanitärer Hilfe wie folgt definiert: „This evaluation approaches coordination as the systematic use of policy instruments to deliver humanitarian assistance in a cohesive and effective manner. Such instruments include, (1) strategic planning, (2) gathering data and managing information, (3) mobilizing resources and assuring accountability, (4) orchestrating a functional division of labor in the field, (5) negotiating and maintaining a serviceable framework with host political authorities, and (6) providing leadership.“ (Minear/Chelliah/Crisp/et al. 1992: 6). Marc Sommers übernimmt diese Definition (Sommers 2000: 5).

³⁴ Vgl. dazu Lautze/Jones/Duffield (1998: 2).

³⁵ „[...] humanitarian leadership is defined as: Leadership in-country, that provides a clear vision and objectives for the humanitarian response to a specific crisis (whether at the programme, organisational or system-wide level), focused on the affected population, and building a consensus that brings aid workers (organisationally and individually) together around that vision and objectives. It also means finding ways of collectively realising the vision for the benefit of the affected population, often in challenging and hostile environments.“ (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 4).

Tabelle 2 Schema des Analyseablaufs

Analyseebenen, Analyseaspekte	Indikatoren und Merkmale
I. Reformen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011)	
<p>a) Reformen humanitärer UN-Koordination: formale und tatsächliche institutionelle Weichenstellungen, transintentionale Effekte</p> <p>b) Fallbeispiele der Typen lokaler humanitärer UN-Koordination: Ex-Jugoslawien, Kosovo, Gebiet der Großen Seen, Sudan, Afghanistan</p>	<p>a) Merkmale institutioneller Weichenstellungen: grundlegend neue Regeln der Akteursbeziehungen; Merkmale transintentionaler Effekte: neue bürokratische Interessen, Reformresistenz</p> <p>b) Vergleichsmerkmale der Fallbeispiele: Art der internationalen Reaktion, Mandat der UN-Mission, Zugang zu Notleidenden und ihr Schutz, humanitäre Versorgung, Neutralitätsprinzip, operative Koordination</p>
II. Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Qualität der Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination	
<p>a) Eigenschaften der fünf humanitären Akteursgruppen: zwischenstaatliche Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen, Akteure humanitärer UN-Koordination</p> <p>b) Formale u. tatsächliche Einflusspotentiale (Machtressourcen) der Akteursgruppen/ -allianzen auf humanitäre Hilfe und UN-Koordination</p> <p>c) Beziehungen humanitärer UN-Koordination zu anderen Interventionsfeldern, privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung</p> <p>d) Qualität der Institutionalisierung internationaler humanitärer UN-Koordination</p> <p>e) Governance-Formen internationaler humanitärer UN-Koordination: Koordination durch Hierarchie, marktformigen Wettbewerb u. nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen (kombinierte u. verschachtelte Governance-Formen, Governance-Dilemma/Schatten Hierarchie)</p>	<p>a) Merkmale der Gruppen: legaler Status, humanitäre Politik, operative humanitäre Hilfe</p> <p>b) Indikatoren der Machtressourcen: finanzielle Mittel, operative Kapazitäten, Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, legaler Status, diskursive Durchsetzungskraft/ Kampagnenfähigkeit</p> <p>c) Merkmale der Beziehungen: Negative/positive Integration; Politisierung, Versicherheitlichung, Militarisierung humanitärer Hilfe; humanitäre Dilemmata; Wirksamkeit der Sicherheitsdienste u. Informationsdienste</p> <p>d) Indikatoren der Qualität der Institutionalisierung: Relevanz teilnehmender Akteure, Integration neuer Akteure, Präzision formal gültiger Normen u. Regeln, Verbindlichkeit der Normen und Regeln; Qualität und Reichweite der Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, der operativen Arbeitsteilung und Implementierung und der Finanzkoordination.</p> <p>e) Indikatoren der drei Governance-Formen: - Hierarchie: Erzwingungsinstrumente, faktische Weisungskapazität mit und ohne formale Legitimität; - Marktformiger Wettbewerb: Konkurrenzverhalten um knappe materielle und personelle Ressourcen; - Nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen: Selbstorganisationsfähigkeit, konsensuale Verständigung über Arbeitsteilung und Ressourcenverteilung</p>
III. Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011)	
Strukturen humanitärer UN-Koordination und Prinzipien humanitärer UN-Reformpolitik	Merkmale heterarchischen Weltregierens: nicht-hierarchische multipartistische horizontale Politikkoordination; Merkmale hegemonialen Weltregierens: quasi-hierarchisches Regieren eines oder mehrerer Hegemon(e) durch (informelle) Sanktions- und Erzwingungsinstrumente

* Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Rittberger/Kruck/Romund (2010), Breitmeier/Roth/Senghaas (Hg.) (2009), Beisheim/Liese/Ulbert (2007), Benz/Lütz/Schimank/et al. (2007), Börzel (2007), Czada (2007), Göhler (2007), Jansen/Wald (2007), Kohlmorgen/Bartsch/Hein (2007).

reformresistenten Interessen etablieren (Schimank 2007a: 169/170). „Kurzsichtige Akteure“ ignorieren bzw. übersehen diese transintensionalen Effekte ihrer Entscheidungen, weil sie an kurzfristigen Erfolgen interessiert sind oder diese Zusammenhänge beim Zeitpunkt der Entscheidung objektiv nicht voraussehbar waren; institutionelle „Weichenstellungen“, die „reversibel“ und fehlerfreundlich angelegt sind, eröffnen hingegen Möglichkeiten, transintensionale Effekte zu verringern (Schimank 2007a: 169/170).³⁶ Die Stärken und Schwächen der Funktionsweisen verschiedener Typen lokaler humanitärer UN-Koordination werden in der vorliegenden Untersuchung an den Fallbeispielen der erwähnten fünf humanitären Krisen hinsichtlich der Bereiche Schutz der Zivilbevölkerung, Zugang zu Opfern, Versorgung mit Hilfsressourcen, Einhaltung des humanitären Neutralitätsprinzips und Qualität der operativen Koordination analysiert. Diese Funktionsweisen sind stark abhängig von dem jeweiligen Format zivil-militärischer UN-Missionen oder anderen Formen multilateraler oder unilateraler Interventionen.

Analyseebene II: Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination

In der zweiten Analyseebene werden erstens die Eigenschaften und die formalen und tatsächlichen Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen und Akteursallianzen auf internationale humanitäre Hilfe innerhalb und außerhalb der UN-Koordination beschrieben, zweitens die Beziehungen der Akteure humanitärer UN-Koordination zu Akteuren in anderen Bereichen zivil-militärischer Interventionen in Krisengebieten, zu privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung analysiert und drittens die Qualität der Institutionalisierung und die Governance-Form internationaler humanitärer UN-Koordination bestimmt. Akteure mit denselben formalen, legalen Eigenschaften bilden eine *Akteursgruppe*. Zwischenstaatliche (regionale) Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen und Akteure humanitärer UN-Koordination konstituieren jeweils eine der insgesamt fünf *Akteursgruppen* humanitärer Hilfe. Eine zwischenstaatliche (regionale) Organisation ist durch eine intergouvernementale, also zwischenstaatliche, Entscheidung einer Gruppe von Staaten gegründet worden und wird durch die Entscheidungen dieser Staaten gesteuert. Innerhalb der Akteursgruppe der Staaten ist es sinnvoll zwischen Staaten innerhalb und außerhalb der OECD zu differenzieren, weil sich die Beziehungen beider Gruppen zur humanitären UN-Koordination deutlich unterscheiden. Private Akteure agieren entweder innerhalb der Zivilgesellschaft, wie z. B. NRO, private Stiftungen und Forschungsinstitute der Politikberatung, oder außerhalb der Zivilgesellschaft, wie z. B. gewinnorientierte Unternehmen.³⁷ Zur Akteursgruppe der UN-Hilfsorganisationen zählen u. a. der

³⁶ Der als ‚historische Neo-Institutionalismus‘ bezeichnete Teilbereich der Governance-Forschung untersucht negative Auswirkungen der Gründung neuer Institutionen durch situative ad hoc-Entscheidungen (Schimank 2007a: 169). In bestimmten historischen Situationen beschleunigt sich die Dynamik der Gründung neuer Institutionen und es kommt zu „Weichenstellungen“ (critical junctures), die die Möglichkeit zukünftiger Entscheidungen oder Reformen einengen können, weil neue Institutionen über ein bürokratisches Beharrungsvermögen und Trägheit verfügen; Institutionen stehen also häufig im ‚langen Schatten‘ der Vergangenheit und werfen eine Schatten in die Zukunft; dadurch ergeben sich „nach hinten“ „Pfadabhängigkeiten“ und „nach vorne“ unüberschaubare Langzeitwirkungen einer Institutionengründung, die nicht beabsichtigte, also „transintensionale“ Effekte produzieren (Schimank 2007a: 170).

³⁷ Einer sehr breiten Begriffsdefinition der Zivilgesellschaft, zu der auch Unternehmen gezählt werden (Messner/Nuscheler 2006; Karns/Mingst 2004: 24-25), steht eine enge Definition gegenüber, die die Privatwirtschaft nicht umfasst (Benner//Reinicke/Witte 2004: 191-192). Die vorliegende Untersuchung folgt dieser engen Definition. Eine international agierende NRO ist sowohl ein zivilgesellschaftlicher Akteur als auch - sofern eine weite Definition benutzt wird - eine ‚internationale Organisation‘

UNHCR, UNICEF und das UN-Welternährungsprogramm (WFP) und zur Akteursgruppe humanitärer UN-Koordination zählen insbesondere der UN-Nothilfe Koordinator und das UN OCHA. Es gibt Akteure der *Politik humanitärer Hilfe* und Akteure der *operativen Umsetzung dieser Politik*; einige Akteure können Merkmale beider Akteurstypen besitzen. Die Beziehung von Akteuren aus zwei oder drei Akteursgruppen konstituiert eine Akteurskonstellation, wenn diese Beziehung in formalisierter oder informeller Form nicht nur sporadisch, sondern regelmäßig aufrechterhalten wird. Aus einer Akteurskonstellation entwickelt sich eine *Akteursallianz*, wenn Akteure kurz- oder mittelfristig gemeinsame politische, administrative oder finanzielle Ziele verfolgen. Die jeweiligen *formal gültigen Einflusspotentiale* und Rechte, Pflichten bzw. Mandate dieser fünf Akteursgruppen (zwischenstaatliche regionale Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen, Akteure humanitärer UN-Koordination) im Bereich humanitärer Hilfe werden durch die Beschlüsse der UN-Generalversammlung, des UN-Sicherheitsrates und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates, durch das internationale Völkerrecht und durch nationale Gesetzgebungen festgelegt. Die von diesen formal gültigen Einflusspotentialen, Rechten und Pflichten stark abweichenden, jeweiligen *tatsächlichen Einflusspotentiale* dieser Gruppen - oder einzelner wichtiger Akteure einer Gruppe - ergeben sich aus ihren jeweiligen Machtressourcen im Bereich humanitärer Hilfe. Die Untersuchung benutzt einen sehr breiten Machtbegriff.³⁸ „Macht ist im weitesten Sinn eine soziale Beziehung, welche Handlungsoptionen strukturiert.“ (Göhler 2007: 92).³⁹ Die *Machtressourcen* im Bereich humanitärer Hilfe werden in der Untersuchung durch die fünf Indikatoren finanzielle Mittel, operative Kapazitäten, Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, legaler Status und diskursive Durchsetzungskraft/Kampagnenfähigkeit ermittelt. Die strukturelle Macht eines Akteurs ist umso größer, je intensiver seine arbeitsteiligen Beziehungen ausgebaut sind, je geringer seine Wettbewerbsbeziehungen sind und je effektiver er seine Kontakte zu anderen Akteuren bei der Erreichung eigener Ziele einsetzen kann (Jansen/Wald 2007: 190/191).⁴⁰

Die Beziehungen der Akteure humanitärer UN-Koordination zu anderen Akteuren in den Feldern zivil-militärischer Interventionen in Krisengebieten, also der Diplomatie, Entwicklungs-, Menschenrechts- und Sicherheitspolitik, zu privaten Sicherheitsdiensten

(Rittberger/Zangl 2003). In der Forschung über NRO, ‚nonprofit-organisations‘ und ‚global civil society organisations‘ (Pinter 2001: 195) werden sehr unterschiedliche theoretische Ansätze benutzt. So wird zwischen den Ansätzen der Bewegungs-, Neokorporatismus- und der Zivilgesellschaftsforschung (Roth 2001), dem Analyseansatz soziale Bewegungen und der Netzwerk-, der Dritte Sektor- und Verbändeforschung differenziert (Zimmer 2000).

³⁸ Vgl. zum Machtbegriff und seiner Operationalisierung Kohlmorgen/Bartsch/Hein (2007), Jansen/Wald (2007), Göhler (2007) und Messner (1997).

³⁹ „Der Handlungsraum der Machtadressaten wird durch die Ausübung von Macht eingeschränkt, ausgerichtet oder auch in eine besondere Richtung erweitert, sofern für die Adressaten neue Handlungsoptionen bereitgestellt werden.“ (Göhler 2007: 92). Kohlmorgen, Bartsch und Hein differenzieren zwischen den Machtaspekten materieller und personeller Mittel (ressourcenbasierte Macht), der Verfügung über legale Instrumente (legale Macht) und den diskursiven Einfluss (diskursive Macht) differenziert (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 22).

⁴⁰ Auch die nicht-hierarchische „weiche Steuerungskonzeption“ horizontaler Akteursbeziehungen weist eine Machtbeziehung auf (Göhler 2007: 88). Diese Beziehung basiert entweder auf gesellschaftlich verankerten Diskursen (diskursive Macht), argumentativer Überzeugung der Handelnden (kommunikative Macht) oder auf den Auswirkungen symbolischem Handelns (symbolische Macht) (Göhler 2007: 93/94). Akteure verfügen über Macht in Netzwerken, wenn sie die „Wirkung von sich kreuzenden, das heißt einander nur teilweise überlappenden Netzwerken“ für sich zu nutzen (Jansen/Wald 2007: 191). In der „Evolution von Netzwerken“ wechseln sich Phasen der Inklusion, Abschottung und Exklusion von neuen und alten Akteuren ab (Jansen/Wald 2007: 194). Es existiert eine „Machtstruktur“ in Netzwerken, die auf der Verteilung von finanziellen Mitteln, Zugang zu Informationen und Rechtstiteln und auf der Parallelität von Wettbewerb und Kooperation basieren (Messner 1997: 56).

und zur Krisenberichterstattung sind wichtige Faktoren der Funktionsweise dieser Koordination in komplexen Notstandsgebieten. Eine *Instrumentalisierung* humanitärer Hilfe und der UN-Koordination humanitärer Hilfe im Rahmen zivil-militärischer Interventionsmissionen liegt vor, wenn diese Hilfe und Koordination als Instrumente anderer Felder dieser Mission benutzt und dadurch humanitäre Prinzipien, wie der Neutralität und Unabhängigkeit, und die operative Abwicklung humanitärer Hilfe eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt werden. Die Instrumentalisierung erfolgt in Form einer *Politisierung*, wenn diese Hilfe und die UN-Koordination zu politisch-diplomatischen Zwecken eingesetzt werden, in Form einer *Versicherheitlichung*, wenn sie sicherheitspolitischen Zielen untergeordnet werden, und in Form einer *Militarisierung*, wenn sie Instrumente der Militärpolitik sind. Eine *positive Integration* dieser Hilfe und UN-Koordination liegt vor, wenn Verfahren und Regeln eine zunehmende Integration dieser Hilfe und Koordination mit anderen Interventionsfeldern etablieren, und eine *negative Integration* liegt vor, wenn eine Reduzierung dieser Integration erfolgt.⁴¹ Akteure humanitärer UN-Koordination, UN-Hilfsorganisationen und NRO versuchen in Krisengebieten ohne effektive zivil-militärische Missionen steigende Sicherheitsrisiken durch Anstellung von unbewaffnetem und bewaffnetem Personal *privater Sicherheitsfirmen* zu reduzieren und gleichzeitig ihr humanitäres neutrales Image aufrechtzuerhalten. Wenn Konfliktparteien den Zugang zu Notleidenden nur dann gewähren, wenn sie Hilfsressourcen erhalten, entsteht ein *humanitäres Dilemma* für humanitäre Organisationen; wenn sie Ressourcen an die Konfliktparteien übergeben, trägt dies zur Konfliktverlängerung bei. Die vom UN Nothilfe Koordinator und UN OCHA aufgebauten humanitären UN-Informationendienste erfüllen eine Funktion bei der Finanzierung und operativen Abwicklung humanitärer Hilfe; diese Dienste haben die Aufgabe, die negativen Auswirkungen der unausgewogenen, massenmedialen, humanitären, internationalen und lokalen *Krisenberichterstattung* zu reduzieren.

Qualität der Institutionalisierung und Governance-Formen humanitärer UN-Koordination

Die vorliegende Untersuchung benutzt einen breiten Institutionenbegriff und acht Indikatoren, um die Qualität der Institutionalisierung zu bestimmen. Institutionen sind „Arenen für die soziale Handlungskoordination“, in denen eine Ressourcenverteilung erfolgt und die festlegen, welche Akteure Zugang zu Entscheidungsprozessen haben und welche Rollen Akteure übernehmen (Börzel 2007: 43). Die Qualität der *Institutionalisierung* internationaler humanitärer UN-Koordination wird in der vorliegenden Untersuchung - in Anlehnung an Beisheim, Liese und Ulbert (2007) und Rüländ (2002) - aus folgenden Indikatoren abgeleitet:⁴² diese Qualität ist umso höher, je größer die Relevanz der teilnehmenden Akteure, der Umfang der Integration neuer Akteure, die Präzision formal gültiger Normen und Regeln, die Verbindlichkeit dieser Normen und Regeln und die Reichweite der Sanktions- und Erzwingungsinstrumente zur Durchsetzung dieser Normen und Regeln ist und je intensiver und umfassender die operative Arbeitsteilung, die operative Implementierung und die Finanzkoordination ist.

⁴¹ Vgl. zum Begriff der positiven und negativen Integration Zürn (1998).

⁴² Dieses achtstufige Indikatorenset erweitert die von Beisheim/Liese/Ulbert (2007) und Rüländ (2002) genannten Indikatoren; Beisheim, Liese und Ulbert leiten den Institutionalisierungsgrad nur ab aus dem Gehalt, der Präzision, dem Verpflichtungsgrad und den Handlungsaufgaben der Normen und Regeln, die die Aufgaben und den Aufbau der Institution strukturieren (Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 249). Rüländ formuliert ähnlich. „Der Institutionalisierungsgrad bemisst sich dabei nach dem Grad der Regelmäßigkeit und der Verbindlichkeit der Kooperation, ihrer Reichweite (scope), den Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen und der Materialität kooperativer Institutionen in Form von Organisationen.“ (Rüländ 2002: 180).

Staatliche und private Akteure setzen humanitäre Mittel sowohl innerhalb und als auch außerhalb humanitärer UN-Koordinationsstrukturen ein. Die *Reichweite* der Institutionen humanitärer UN-Koordination ist umso größer, je größer der Anteil der internationalen staatlichen und privaten humanitären Hilfe ist, die im Rahmen der Planungen dieser UN-Institutionen eingesetzt wird, und je umfassender zwischenstaatliche, staatliche und private Akteure, ihre Politik humanitärer Hilfe den von diesen UN-Institutionen formulierten Zielvorgaben unterordnen. Zu den zentralen Institutionen humanitärer UN-Koordination zählen diejenigen UN-Institutionen, denen von einem UN-Hauptorgan ein explizites humanitäres Koordinationsmandat übertragen worden ist.

Governance wird im Rahmen der Untersuchung - in Anlehnung an Benz/Lütz/Schimank/et al. (2007) - definiert als Koordination kollektiven Handelns von Akteuren und der interdependenten Beziehungen zwischen staatlichen, zwischenstaatlichen und privaten Akteuren.⁴³ Es existieren drei Möglichkeiten der Verwendung von Governance-Konzepten; sie können deskriptiv, normativ oder als praktische Handlungsanweisung konzipiert werden (Benz/Lütz/Schimank/et al. 2007: 14). Die vorliegende Untersuchung verwendet Konzepte und Begriffe der Governance-Forschung ausschließlich deskriptiv-analytisch. Die Governance-Forschung benutzt auch ältere Grundbegriffe der Politikfeldforschung.⁴⁴ Die drei grundlegenden *Governance-Formen* Hierarchie, marktformiger Wettbewerb und nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen konstituieren drei verschiedene Formen der Koordination innerhalb einer Akteurskonstellation (Börzel 2007: 42/43; Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 250).⁴⁵ In der

⁴³ Eine sehr breite Begriffsdefinition schlagen auch Wald und Jansen vor: „Allgemein kann unter Governance die Koordination von interdependenten Handlungen verstanden werden.“ (Wald/Jansen 2007: 93). Es wird auch vorgeschlagen „[...] Governance als Oberbegriff für sämtliche vorkommende Muster der Interpendenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu setzen und Hierarchie im Sinne von Government als ein solches Muster neben anderen zu verstehen.“ (Benz/Lütz/Schimank/et al. 2007: 13). „Die Governance-Perspektive ist [...] mehr als eine Beschreibung von Koordination kollektiven Handelns, weil auch die Mechanismen und ihre strukturelle Verankerung erfasst werden, welche koordiniertes kollektives Handeln herbeiführen.“ (Benz/Lütz/Schimank/et al. 2007: 14). Es existiert eine hohe Theorieanschlussfähigkeit der Governance-Forschungsansatzes, weil er mit verschiedenen Theorien und Methoden der einzelnen Fachdisziplinen verbunden werden kann (Benz/Lütz/Schimank/et al. 2007: 17). In der Governance-Forschung wird das enge Verhältnis zwischen Governance und Steuerung unterschiedlich definiert; so wird von ihrer komplementären Rolle ausgegangen oder auch Steuerung mit Governance gleichgesetzt (Göhler 2007: 89/90).

⁴⁴ Zur Geschichte und Inhalt der Begriffe Politikfeld-, Policy-, Netzwerk-Analyse und Politikfeldforschung vgl. Schneider/Janning (2006), Schmidt (1997a und b), Schubert (1991 und 1995), Jansen/Schubert (1995), Prittwitz (1994) und Mayntz (1993). Politikanalytische Verfahren sind entweder „handlungs- bzw. steuerungstheoretische“ Analysen von Institutionen bzw. von Akteuren in Netzwerken, oder politische Situations- bzw. Funktionsanalysen, die Prozesse darstellen (Prittwitz 1994: 182). Die Übergänge zwischen diesen Analysetypen sind fließend; Prittwitz sprach 1994 von einem zunehmenden „Methodenmix“ in der „theoriegebundenen Politikanalyse“, die „unterschiedliche Formen der Handlungs-, Institutionen- und Netzwerkanalyse“ und „politische Situations- und Prozessanalyse“ kombiniert (Prittwitz 1994: 250). In den Fünfzigerjahren konzentrierte sich die in den USA entwickelte *Politikfeldanalyse* zunächst noch auf staatliche Akteure und auf klar abgegrenzte, insbesondere nationale Politikfelder. Der damals geprägte Begriff der „policy sciences“ wurde später in Deutschland als Politikfeldanalyse, Politikfeldforschung oder als Policy-Analyse bezeichnet. Diese Ansätze arbeiten mit dem „politologischen Dreieck“ Polity-Policy-Politics; *Polity* bezeichnet die normative und formale Dimension, *Policy* die materielle und inhaltliche Dimension und *Politics* die Prozessdimension des aktiven Politikgestaltens von Politik (Schneider 2003).

⁴⁵ Eine davon abweichende Definition von ‚Governance-Form‘ bezieht sich auf die jeweils beteiligten Akteurstypen. Wenn sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure an einer Governance-Struktur beteiligt sind, entsteht eine „hybride Governance-Form“ (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 14). Es wird vorgeschlagen zwischen a) staatlichen/öffentlichen, b) privaten, c) zivilgesellschaftlichen und d) hybriden Governance-Formen zu differenzieren (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 13/14). Ihre Interpendenz kann auf verschiedenen Regulierungsstrukturen beruhen. So kann z.B. die Beziehung zwischen

vorliegenden Untersuchung werden diese drei Formen - in Anlehnung an Börzel (2007), Czada (2007) und Benz/Lütz/Schimank/et al. (2007) - wie folgt definiert. In der hierarchischen Governance-Form wird Koordination dadurch hergestellt, dass ein oder mehrere Akteure über eine faktische Weisungskapazität mit und ohne formale Legitimität verfügen, durch die sie das Handeln anderer Akteure steuern. Der angedrohte oder vollzogene Entzug von Ressourcen, administrative Anweisungen oder Gesetze sind Steuerungsmittel; im Extremfall wird durch die Androhung oder den Einsatz direkter Gewalt Koordination erzwungen (Börzel 2007: 44).⁴⁶ Die Governance-Form ‚marktförmiger Wettbewerb‘ erzeugt eine Koordination, die durch den Wettbewerb zwischen formal voneinander unabhängigen Akteuren um knappe materielle und personelle Ressourcen hergestellt wird. Marktförmige Wettbewerbsbeziehungen sind Interessenskollisionen, bei denen Akteure in gegenseitiger Abgrenzung voneinander an der Verringerung der Ressourcen anderer Akteure und an der Erhöhung eigener Ressourcen interessiert sind. Diese Interessenskollision kann mit regionalen, thematischen und zeitlich befristeten Absprachen über eine starke Regulierung des Wettbewerbs kombiniert sein.⁴⁷ In der nicht-hierarchischen konsensualen Governance-Form der Koordination verfügt kein Akteur über Weisungskapazität und Zwangsmittel, mit denen er koordiniertes Handeln anderer Akteure erzwingen kann. Koordination wird stattdessen durch konsensuale, netzwerkartige Beziehungsmuster, eine hohe Akzeptanz von Regeln und Standards, eine hohe Selbstorganisationsfähigkeit, kontinuierliche Abstimmungsprozesse, in denen Akteure Ziele und Formen einer Zusammenarbeit definieren, durch freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen, durch konsensuale Verteilung materieller Ressourcen, durch soziale Lernprozesse und einen intensiven Informationsaustausch garantiert; diese Governance-Form kann zusätzlich auch auf gegenseitigem Vertrauen, Gruppensolidarität, auf einem hohen Stellenwert argumentativer Diskussionen und einer entwickelten Verhandlungskultur basieren.⁴⁸ Wenn Akteursbeziehungen vollständig chaotisch-anarchisch verlaufen, existieren keine Koordinationsstrukturen, die von den drei Governance-Formen erfasst werden können. Anarchisch-chaotische Beziehungen der Akteure bilden insofern einen eigenen Beziehungstyp, bei dem eine permanente, intensive und deregulierte Interessenskollision existiert und Akteure nicht bereit oder nicht in der Lage sind, sich auf grundlegende Regeln der Beziehung und Konkurrenz zu verständigen. Zwischen diesen vier Typen der Akteursbeziehungen, also den drei Governance-Formen und der chaotisch-anarchischen Beziehungsform, bestehen fließende Übergänge und Kombinationsmöglichkeiten.

zivilgesellschaftlichen Akteuren, die eine zivilgesellschaftliche Governance-Form bilden, sowohl hierarchisch, marktförmig als auch wie ein dezentrales Netzwerk organisiert sein.

⁴⁶ „Hierarchie ermöglicht es also, Akteure zu zwingen, gegen ihre Präferenzen und Interessen zu handeln, um gewählte Ziele zu erreichen.“ (Börzel 2007: 44). In einer Hierarchie ist es untergeordneten Akteuren also nicht möglich, sich ihr zu entziehen. Eine weiter gefasste Definition bezeichnet Hierarchie als „ein Organisations- oder Verfahrensprinzip, das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen, oder Organisationen bzw. Organisationselementen beruht.“ (Döhler 2007: 46). Hierarchie basiert auf einer „durch bindende Vereinbarungen verstetigte und kanalisierte Einflussdominanz bestimmter Akteure in der Machtdimension“ und auf einer „Leitungsinstanz“, die das Handeln aller Akteure festlegen kann (Schimank 2007b: 42).

⁴⁷ Eine allgemeine im Rahmen der Governance-Forschung vorgeschlagene Definition bezeichnet Märkte als „Einrichtungen, die Käufer und Verkäufer zum Zweck des freiwilligen Tausches beliebiger Güter zusammenführen“ (Czada 2007: 68). Ein differenzierterer und erweiterter Marktbegriff umfasst auch gesetzliche und soziale Institutionen, die entwickelte industrielle Märkte regulieren (Czada 2007: 72).

⁴⁸ Die nicht-hierarchische Governance-Form wird als Verhandlungssystem (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 12/13; Wald/Jansen 2007: 97) oder als kollektives Handeln auf der Grundlage legitimer Normen konzipiert (Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 250). In Verhandlungen werden Koordinationsprozesse durch „freiwillige Vereinbarungen“ erzeugt, die Folge von „Tauschabsprachen“ oder von „argumentativen Diskussionen“ sind (Börzel 2007: 43).

Die verschiedenen Varianten nicht-hierarchischer Koordinationsstrukturen werden in der Governance-Forschung zusammenfassend als *New Modes of Governance* (Börzel 2007: 41) oder als *weiche Steuerung* bezeichnet (Göhler 2007). Dazu zählen u. a. „Governance-Netzwerke“ (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 16), „kooperative Netzwerke“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001), „globale Politiknetzwerke“ (Global Public Policy Networks/GPPN)⁴⁹ (Benner/Reinicke/Witte 2004, 2000) und „transnationale Partnerschaften“ (Public Private Partnerships/PPPs) (Beisheim/Liese/Ulbert 2007; Rittberger/ Brühl 2001).⁵⁰ Der Netzwerkbegriff wird in der Governance- bzw. Global Governance-Forschung benutzt, um neue Formen der Zusammenarbeit von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen und privaten Akteuren zu beschreiben, die durch eine Vielfalt sowohl informeller als auch neuer formalisierter Regeln und Normen geprägt sind (Dingwerth 2003).⁵¹ Governance-Netzwerke etablieren nicht-hierarchische Beziehungen zwischen Akteuren, die bereit und in der Lage sind, durch Verhandlungen und Kooperation gemeinsame Ziele und Instrumente zu definieren und Ressourcen auszutauschen (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 16).⁵² Netzwerke können auch auf einer Kombination der beiden Governance-Formen Hierarchie und Markt basieren:

⁴⁹ Die Forschung über ‚Globale Politiknetzwerke‘ wurde stark beeinflusst vom ‚UN Visions Project and Global Public Policy Networks‘ (Benner/Reinicke/Witte 2004; Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000). „A typical (Global Public Policy Network, der Verfasser) network (if there is such a thing) combines the voluntary energy and legitimacy of the civil-society sector with the financial muscle and interest of business and the enforcement and rule-making power and coordination and capacity-building skills of states and international organizations.“ (Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000: 29). Es wird auf die große existierende Typenvielfalt der häufig spontan entstehenden Netzwerke hingewiesen, die sich einer klar definierten analytischen Typologie entziehen (Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000: 5). „In many ways, the future of GPP networks is the future of the United Nations, and vice versa.“ (Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000: XIX). Das Projekt hat über fünfzig GPPN identifiziert, zu denen Kampagnen und diplomatische Aktivitäten u. a. zum Verbot von Landminen, zum Schutz der Ozon-Schicht, zur Verhinderung von Korruption, zur Verbesserung der Situation von Binnenvertriebenen, gegen den Einsatz von Kindersoldaten und zum Ausbau des Kleinkreditsektors gezählt werden (Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000).

⁵⁰ ‚Public Private Partnerships (PPP)‘ werden auch als ‚transnationale Partnerschaften‘ bezeichnet; Mitglieder dieser Partnerschaften sind bereit und in der Lage, gemeinsam festgelegte und definierte Ziele zu erreichen (Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 250). Diese Partnerschaften sind ein „neuer Akteurstyp“ (Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 247). „Wir verstehen darunter (unter transnationalen Partnerschaften oder PPP, der Verfasser) grenzüberschreitende und dauerhafte Kooperationen zwischen staatlichen (Regierungen und internationale Organisationen) und nichtstaatlichen Akteuren (Wirtschaftsunternehmen und -verbände, Stiftungen sowie Nicht-Regierungsorganisationen, NGOs). Diese setzen verbindliche Normen und Regeln für ihre Mitglieder fest oder stellen Gemeinschaftsgüter bereit.“ (Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 247).

⁵¹ Einige Governance-Ansätze greifen auf Ergebnisse der Netzwerkforschung zurück und konstatieren, dass Governance-Ansätze und Netzwerkanalysen gleichermaßen Handlungslogiken, Typen der Handlungskoordination und Voraussetzungen kollektiven Handelns definieren (Benz/Lütz/Schimank/et al., Hg., 2007; Jansen/Wald 2007: 190).

⁵² „In der Politikwissenschaft dient der Netzwerkbegriff zur Kennzeichnung sehr vielfältiger Formen sozialer Interaktionen dort, wo es nicht um die freie Konkurrenz unabhängiger Akteure auf den Märkten und um formale Autoritätsstrukturen innerhalb staatlicher Organisationen geht.“ (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 8). Netzwerke werden auch als „kollektiver Akteur“ bezeichnet (Kohlmorgen/Bartsch/Hein 2007: 10). In ‚kooperativen Netzwerken‘ kooperieren die drei Akteursgruppen Staaten, internationale Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteure, zu denen nicht nur NRO, sondern auch Unternehmen und die Wissenschaft gezählt werden (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 36). „Unter sozialen Netzwerken verstehen wir ein Geflecht sozialer Beziehungen, in das Individuen kollektive oder korporative Akteure eingebettet sind.“ (Jansen/Wald 2007: 188). „Die Netzwerktheorie befasst sich insoweit mit der Frage, welche strukturellen Eigenschaften von Netzwerken geeignet sind, die jeweiligen Voraussetzungen von Handlungskoordination zu gewährleisten.“ (Jansen/Wald 2007: 190). Jansen spricht auch von *Kollektivnetzwerken* (Jansen/Wald 2007: 195). Für Messner sind „Netzwerke [...] soziale Innovationen, institutionelle Erfindungen zur Lösung von komplexen Problemen, angesichts derer sich sowohl marktformige Allokation [...] als auch hierarchische Entscheidungsformen [...] als dysfunktional erweisen.“ (Messner 1997: 49).

„Netzwerke können als hybride Governance-Form auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie betrachtet werden [...]. Sie kombinieren marktliche und hierarchische Elemente und vereinen die Vorteile und Nachteile der beiden Alternativen.“ (Wald/Jansen 2007: 96).⁵³

Kombination und Verschachtelung von Governance-Formen, Governance-Dilemma, ‚Schatten der Hierarchie‘

In der vorliegenden Untersuchung werden zwei oder drei *Governance-Formen* als *kombiniert* bezeichnet, wenn zwischen ihnen eine enge ‚gleichberechtigte‘ Beziehung existiert, und als *verschachtelt*, wenn eine Form eine andere Form oder die beiden anderen Formen so ‚dominiert‘, dass sie den Umfang und die Art des Funktionierens dieser abhängigen Form oder Formen beliebig eingrenzen und manipulieren kann.⁵⁴ Ein häufig analysierter Typ verschachtelter Governance-Formen sind nicht-hierarchische Verhandlungssysteme, die in hierarchische Strukturen eingebettet sind (Börzel 2007: 45). Die verschiedenen Varianten der Kombination und Verschachtelungen von zwei oder drei Governance-Formen beinhalten jeweils die entsprechenden kombinierten bzw. verschachtelten Koordinationstypen (Benz/Lütz/Schimank/et al. 2007: 16). Jeder dieser Varianten kann theoretisch mit sehr unterschiedlichen Akteurskonstellationen verbunden sein. Wenn Probleme der Koordination, die auf der Governance-Form nicht-hierarchischer konsensualer Beziehungen beruhen, nur durch die Androhung oder den Einsatz hierarchischer Erzwingungsinstrumente einer staatlichen oder anderen Instanz gelöst werden können, existiert ein *Governance-Dilemma*, das den *Schatten der Hierarchie* verursacht (Börzel 2007: 42/54; Jansen/Wald 2007: 189). Dieser Schatten und dies Dilemma können überwunden werden, wenn es nicht-hierarchischen Mechanismen gelingt, diese Koordinationsprobleme kollektiven Handelns durch eine Erhöhung des Niveaus gegenseitigen Vertrauens, des sozialen Lernprozesses oder der Selbstorganisationsfähigkeit, durch eine stärkere Geltung von Normen oder einen intensiveren Informationsaustausch zu gewährleisten (Jansen/Wald 2007: 189; Börzel 2007: 54).⁵⁵

⁵³ Die Netzwerkforschung internationaler Problemfelder integriert Ergebnisse der Regime-Forschung (Schneider 2003: 108 ff.) So existieren große Schnittmengen zwischen den verschiedenen „internationalen“, „transnationalen“ und „informellen“ Regimetypen einerseits und zwischen diesen Typen und internationalen und transnationalen Netzwerken andererseits (Zürn 1998: 171f.).

⁵⁴ „Die Verschachtelung und Einbettung impliziert eine Rangordnung, indem die einbettende Regelungsstruktur die institutionellen Spielregeln für die eingebettete Regelungsstruktur festlegt bzw. ändert sowie korrigierend bzw. substituierend in die Handlungskoordination eingreifen kann.“ (Börzel 2007: 45).

⁵⁵ Der Begriff „Schatten der Hierarchie“ ist von Fritz W. Scharpf mitgeprägt worden (Scharpf 1999). Der „Schatten der Hierarchie“ stellt Sanktionsmittel zur Verfügung, um koordiniertes Verhalten erzwingen zu können (Börzel 2007: 42). Diese Abhängigkeit von Sanktionsmitteln wird durch das „Governance-Dilemma“ verursacht: einerseits wird eine ineffektiv agierende hierarchische Steuerung zunehmend durch Verhandlungssysteme und nicht-hierarchische Netzwerke ersetzt, andererseits kann das Funktionieren dieser Systeme und Netzwerke aber nur durch einen Kern von staatlich geprägter Hierarchie dauerhaft abgesichert werden (Börzel 2007: 42). Die Gegenthese zu diesem Governance-Dilemma behauptet, dass es durch „funktionale Äquivalente“, wie z. B. dem „Sozialkapital“, möglich ist, diesen Schatten der Hierarchie zu überwinden (Börzel 2007: 42/54 ff.). Sozialkapital ist die Basis von „kollektivem Handeln“ (Jansen/Wald 2007: 190) und entsteht, wenn nichtstaatliche Akteure am Gemeinwohl orientiert und in einem sozialen Lernprozess gegenseitiges Vertrauen internalisieren (Börzel 2007: 54). Zu den „Ressourcen“ des Sozialkapitals in Netzwerken zählen Jansen und Wald die Gruppensolidarität, Selbstorganisationsfähigkeit, starke Geltung von Normen, Informationsaustausch und „Macht im Sinne struktureller Autonomie“ und „im Sinne sozialen Einflusses“ (Jansen/Wald 2007: 189).

Analyseebene III: Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren‘ (1991-2011)

Geprüft wird in der dritten Analyseebene, ob die Strukturen humanitärer UN-Koordination und die Prinzipien humanitärer UN-Reformpolitik mit den Annahmen der Weltordnungsmodelle ‚heterarchisches‘ oder ‚hegemoniales‘ Weltregieren übereinstimmen. Im deutschsprachigen Raum wird der Begriff Global Governance ersetzt durch die Begriffe „Weltregieren“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 19), „sektorale Weltordnungspolitik“ (Breitmeier/Roth/Senghaas 2009), „Weltregieren ohne (Welt-)Staat“ (Rittberger/Zangl 2003: 316-324), „Regieren jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998), oder „Weltordnungspolitik“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995).⁵⁶ Für Zürn basiert „Regieren jenseits des Nationalstaates bzw. global governance“ auf der „positiven Vision“ „komplexen Weltregierens“ (Zürn 1998: 28/29/1).⁵⁷ Er unterscheidet vier „Grundmodelle globaler Ordnung in kosmopolitischer Absicht [...]: das intergouvernementale Modell globaler Ordnung, den kosmopolitischen Pluralismus, den kosmopolitischen Föderalismus und die kosmopolitische Demokratie.“ (Zürn 2011: 81).⁵⁸ Breitmeier, Roth und Senghaas definieren Global Governance wie folgt: „Unter diesen Begriff (Global Governance, der Verfasser) fällt der politische Prozess einer Weltordnungspolitik und dessen Ergebnis und institutionelle Ausgestaltung. Diese Form der Weltordnungspolitik zielt auf globale Problemlösung in relativ breit gefassten Politikfeldern ab.“ (Breitmeier/Roth/Senghaas, 2009: 237). Diese Politik vollzieht sich wesentlich in „zwischenstaatlichen und halb (privaten) Institutionen“ und der Grad effektiver Ordnungspolitik ist in den „sektoralen und funktionalen Teilbereichen der Weltpolitik“ unterschiedlich ausgeprägt (Breitmeier/Roth/Senghaas, 2009: 237/242).⁵⁹ Den Begriff „Weltregieren“ definieren Rittberger, Kruck und Romund wie folgt: „Neue Problemlagen haben zu einer Fülle von neuartigen Steuerungs- und

⁵⁶ Das Ziel des „Konzept(s) von Global Governance“ definieren Messner und Nuschler wie folgt: „Institutionelle Mittel und Wege zur kooperativen Bearbeitung von Weltproblemen (*issues of global concern*) und politischen Gestaltung der Globalisierung aufzuzeigen.“ (Hervorhebung im Original kursiv und in Anführungszeichen) (Messner/Nuscheler 2003: 1). Nuscheler benutzt die gleiche Zieldefinition auch später, vgl. dazu Nuscheler (2009: 85). Grundlegend für die Global Governance-Forschung waren die beiden mit den Begriffen „governance without government“ (Rosenau/Czempiel 1992) und „complex international governance“ (Mayer/Rittberger/Zürn 1993) verbundenen Publikationen; vgl. zur Geschichte und Ausdifferenzierung der Global Governance-Ansätze, der Interdependenztheorien und Regimeforschung Messner/Nuscheler (2006), Rittberger/Kruck/Romund (2010), Nuscheler (2009). Ursprünglich wurde mit dem Begriff Global Governance nur ein Teilaspekt der Forschung über internationale Organisationen bezeichnet (Waever 1997b: 178/179). Es wird zwischen fünf Governance-Akteursgruppen der Staaten, internationaler Organisationen, Unternehmer, NRO und der Akteure des Komplexes von ‚Wissenschaft, Forschung und Kommunikation‘ differenziert (Simmons/Oudraat 2001: 11-12). Karns und Mingst übernehmen diese Klassifikation und ergänzen die sechste Akteursgruppe der „Global Policy Networks“ (Karns/Mingst 2004: 19).

⁵⁷ Regime, Netzwerke, internationale Organisationen und „konstitutive Prinzipien der Staatengesellschaft“, wie z. B. das staatliche Souveränitätsprinzip, bezeichnet Zürn als „internationale Institutionen“; die Summe aller dieser Institutionen machen „[...] Regieren jenseits des Nationalstaates bzw. global governance aus.“ (Zürn 1998: 175) „Das Projekt komplexes Weltregieren beruht in letzter Instanz auf einer politisch-moralischen Vision reflexiver Selbststeuerung autonomer Individuen und Organisationen, die ihre Eigenrationalität dann zurückstellen, wenn es gute universalistische Gründe für eine gemeinwohlorientierte Verhaltensweise gibt.“ (Zürn 1998: 363).

⁵⁸ Beim Pluralismus-Modell übernehmen internationale Organisationen nur eine zusätzliche unterstützende Funktion, beim Föderalismus-Modell übernehmen sie in einigen Bereichen bereits eine eigenständige Funktion und beim Demokratie-Modell übertragen Nationalstaaten wesentliche Funktionen auf eine „globale parlamentarische Versammlung“ und andere internationale Gremien (Zürn 2011: 88-90).

⁵⁹ Es gibt Felder mit nur sehr rudimentären Governance-Strukturen (Breitmeier/Roth/Senghaas, 2009: 237) und anderen mit sehr weit entwickelten Teilordnungen; die EU ist der fortgeschrittenste Typ einer „Teilordnung“ (Breitmeier/Roth/Senghaas, 2009: 242).

Regulierungspraktiken auf globaler Ebene geführt, so dass Weltregieren („Global Governance“) heute in zahlreichen Problemfeldern und in ganz unterschiedlichen institutionellen Ausprägungen - auch jenseits des zwischenstaatlichen Multilateralismus („Exekutivmultilateralismus“) - stattfindet [...]“ (Hervorhebung im Original) (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 19). „Weltregieren stellt Verbindlichkeit beanspruchendes kollektives Handeln zur Bearbeitung - im besten Falle - Lösung von Welt- und transsoveränen Problemen dar [...]“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: Anmerkung 1 auf S. 19).

Während diese allgemeine Definition des *Weltregierens* keine Aussage macht darüber, welche Akteure am kollektiven Handeln teilnehmen und mit welchen Institutionen Probleme bearbeitet werden, unterscheiden sich die von Rittberger, Kruck und Romund entwickelten vier Modelle des Weltregierens durch die jeweils teilnehmenden Akteure und den Zuschnitt der Institutionen (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 301 f.). Diese vier Modelle basieren auf unterschiedlichen „Weltordnungsvorstellungen“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 40, 303-313).⁶⁰ In den einzelnen „Problemfeldern der internationalen Beziehungen“ existieren verschiedene Ausprägungen dieser Modelle (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 40). Ausgangspunkt des ersten Modells „Sicherheitswettbewerb in der staatenweltlichen Anarchie“ sind die jeweiligen Machtpotentiale staatlicher Akteure, deren Verhalten sich nicht aus völkerrechtlich-normativ festgelegten Regeln ableiten lässt und die extrem wettbewerbsorientiert sind (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 303-305). Dieses Verhalten führt zu chaotischen und anarchischen internationalen Strukturen, die allerdings vorübergehend auch stabil sein können. Das zweite Modell „Welt(bundes)staat“ konzipiert - ausgehend von einer extremen Verdichtung globaler Beziehungen und zunehmender Interdependenz - eine Auflösung von allen Nationalstaaten und der Etablierung einer suprastaatlichen Instanz (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 305-306). Das dritte Modell „heterarchisches Weltregieren“ basiert auf stabilen, weitgehend verrechtlichten multilateralen Koordinationsstrukturen zwischen staatlichen, privaten Akteuren und zwischenstaatlichen Organisationen auf regionaler und globaler Ebene (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 308-313):⁶¹

„Das Modell heterarchischen Weltregierens gestützt auf multipartistische Politikkoordination und -kooperation [...] stellt ein drittes Ordnungsprinzip zwischen Anarchie und Hierarchie vor [...]. Das Konzept der Heterarchie beschreibt ein dichtes Netz von Institutionen des Weltregierens, die von öffentlichen und privaten Akteuren zur kollektiven regelgeleiteten Bearbeitung von transsoveränen

⁶⁰ Diese vier Modelle unterscheiden sich von derjenigen, die Rittberger bereits 2003 formuliert hat, nur hinsichtlich des vierten Modells, das er als „Global Governance oder Weltregieren ohne (Welt-)Staat“ bezeichnete (Rittberger/Zangl 2003: 316-324). Dieses Modell ist jedoch in den Grundzügen identisch mit dem Modell „heterarchisches Weltregieren“ (Rittberger/Zangl 2003: 316-324).

⁶¹ „Etymologisch geht ‚Heterarchie‘ auf das griechische ‚heteros‘ (der Andere, der Fremde) und ‚archein‘ (herrschen, regieren) zurück [...]. Ursprünglich stammt das Konzept der Heterarchie aus der Neurobiologie [...]. Es beschreibt das Gehirn als netzwerkartige Neuronen-Struktur [...]“ (Hervorhebung im Original) (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 308, Anmerkung 86). Khagram definiert institutionelle Heterarchie als eine sich ständig verändernde nicht-hierarchische Kooperation von demokratisch orientierten territorialen und funktionalen Netzwerken (Khagram 2006: 99-101). Maas/Mölling betonen hingegen die Aspekte des Konsenses und der Verhandlungen: „Die politische Struktur der EU ist daher als Heterarchie zu bezeichnen: Herrschaft auf Basis von deliberativen Prozessen und Verständigung über Themenfelder zwischen ungleichen Akteuren [...]. Der Vorteil heterarchischer Strukturen auf Basis von Konsens und Verhandlungen zu entscheiden, ist jedoch auch zugleich ihr größter Nachteil: Einzelne Akteure können Verhandlungen wesentlich leichter blockieren, wenn sie ihren Interessen zuwiderlaufen, wodurch sich Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene so schwierig gestalten kann, dass einzelne Akteure sich von ihr abwenden.“ (Maas/Mölling 2005: 8).

Problemen durch horizontale Politikkoordination und -kooperation geschaffen und aufrecht erhalten werden.“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 308). „Neben internationalen zwischenstaatlichen Institutionen und rein privaten Formen der kollektiven Bearbeitung transsovereäner Probleme sind insbesondere inklusive, multipartistische Institutionen des Weltregierens, die neben staatlichen und zwischenstaatlichen Handlungsträgern auch nichtstaatliche (privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche) Akteure einbeziehen, integrale Bestandteile eines Modells heterarchischen Weltregierens.“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 37).

Heterarchisches Weltregieren verfügt - so die Annahme - über ein größeres Problemlösungspotential und größere Legitimität als die anderen Formen des Weltregierens: „Inklusive, multipartistische Formen des Weltregierens erweisen sich gegenüber anderen Formen sowohl unter Input- oder Prozess-, als auch unter Output-Legitimitätsgesichtspunkten als überlegen.“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 37).⁶² Das vierte Modell des „quasi-hierarchischen Regierens durch einen Welthegeemon“ wird auch als „Modell der hegemonialen Steuerung“ bezeichnet (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 306). Der „Welthegeemon“ verfügt über „außergewöhnliche Machtressourcen“, durch die er die Befolgung der von ihm festgesetzten Regeln durch die „Androhung von Sanktionen“ oder durch „Gewährung oder Entzug von Wohltaten“ durchsetzt (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 307):

„Ähnlich wie das Modell des Weltstaates basiert das Modell der hegemonialen Steuerung auf der Annahme, dass die verbindliche Setzung und die verlässliche Befolgung von Normen durch eine (quasi-)hierarchische Organisationsstruktur mit einer zentralen Sanktionsmacht gewährleistet werden kann [...] ein übermächtiger Staat [...] wird als nötig zur Schaffung und zum Fortbestand funktionstüchtiger internationaler Regime und Organisation erachtet. Statt von einer formalen [...] kann man hier von einer informellen primär machtbasierten Quasi-Hierarchie [...] sprechen.“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 306-307).

In der vorliegenden Untersuchung wird *heterarchisches Weltregieren* definiert als Prozess der Verständigung von der Akteursgruppen staatlicher, zwischenstaatlicher, und privater Akteure auf eine nicht-hierarchische Koordination in einem bestimmten globalen Problemfeld; diese Koordination erfolgt durch nicht-hierarchisch strukturierte *multipartistische Institutionen*, in denen sich diese drei Akteursgruppen auf eine gemeinsame Zielsetzung, auf Normen und auf eine Arbeitsteilung verständigen. In der vorliegenden Untersuchung wird *hegemoniales Weltregieren* - etwas abweichend von dem Modell ‚quasi-hierarchischen Regierens durch einen Welthegeemon‘ von Rittberger, Kruch und Romund - als eine durch einen Staat oder eine Gruppe von Staaten ausgeübte quasi-hierarchische Steuerung politischer und operativer Prozesse in einem Feld internationaler Politik definiert; dieser Staat - oder diese Staatengruppe - verfügt über umfangreiche materielle, administrative und politische Ressourcen, von denen andere Akteure extrem abhängig sind, und über - in der Regel informell eingesetzte - Sanktions- und Erzwingungsinstrumente, mit deren Einsatz der Staat bzw. die Staatengruppe drohen oder die im Extremfall auch eingesetzt werden. Die vorliegende Untersuchung prüft, ob die von der humanitären UN-Reformpolitik etablierten Governance-Strukturen humanitärer UN-Koordination den Merkmalen und Annahmen des Modells

⁶² Durch eine Zusammenarbeit von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen „transnationaler Partnerschaften“ und „globaler Politiknetzwerke“ können - so eine weitere Annahme - Beschlüsse des UN-Systems und von Regionalorganisationen besser implementiert werden (Rittberger/Brühl 2001: 30/31).

‚heterarchischen‘ oder des Modells ‚hegemonialen‘ Weltregierens oder einer Kombination der Merkmale und Annahmen beider Modelle entsprechen.

3. Forschungsstand und -bedarf: humanitäre Koordination in komplexen Notstandsgebieten

Im Folgenden werden der quantitative Umfang politikwissenschaftlicher Analysen internationaler Strukturen humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und der UN-Koordination humanitärer Hilfe, die ‚scientific community‘ und Forschungsphasen beschrieben (Kapitel 3.1), ein Schema der vier humanitären Denkschulen der Neutralitäts-Denkschule, der realpolitischen und kritischen Denkschule und der Komplementaritäts-Denkschule zur Systematisierung von Forschungsansätzen entwickelt (Kapitel 3.2.1) und Ansätze dieser Denkschulen ausführlicher vorstellt (Kapitel 3.2.2. und 3.2.3.). Abschließend werden die Stärken und Schwächen des Forschungsstandes und wird der Forschungsbedarf zusammenfassend erläutert (Kapitel 3.3).

3.1 Forschungsumfang, ‚Scientific Community‘ und Forschungsphasen

Kennzeichnend für die ‚scientific community‘ humanitärer Hilfe ist zum einen die Tatsache, dass viele Autoren sowohl wissenschaftlich als auch als Berater und Gutachter für UN-Hilfsorganisationen und humanitäre NRO-Netzwerke gearbeitet haben.⁶³ Zum anderen existiert ein Übergewicht angloamerikanischer Veröffentlichungen und Forschungsprojekten, die häufig über enge Verbindungen zur UN-Instanzen verfügen. Deutsch- und französischsprachige Untersuchungen werden nur selten ins Englische übersetzt; ihre Rezeption im angloamerikanischen Raum ist entsprechend gering. Die vom schwedischen „Institute of Development Studies/Sussex“, vom dänischen „Centre for Development Research“ und von der NRO „International Alert“ veröffentlichten Bibliographien und bibliographischen Internet-Datenbanken, die Publikationen aus dem Bereich humanitärer Hilfe erfassen, vermitteln einen Eindruck von dem starken Wachstum der Veröffentlichungen in den Neunzigerjahren⁶⁴ und der Vielfalt der analysierten Aspekte humanitärer Hilfe seit der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre.⁶⁵ Veröffentlichungen von UN-Hilfsorganisationen, die häufig eine sozialwissenschaftliche Qualität aufweisen, und humanitäre Berichte des UN-Generalsekretärs werden von diesen Bibliographien kaum erfasst, aber von der UN-Datenbank „Reliefweb“ und vom „Active

⁶³ Dies trifft etwa auf Autoren wie Marc Duffield, Thomas G. Weiss oder Larry Minear zu.

⁶⁴ Unter dem Titel „Gender and Humanitarian Assistance“ veröffentlichte das „Institute of Development Studies (Sussex)“ im Auftrag von USAID 1994 eine kommentierte Bibliographie, die 140 zwischen 1986 und 1993 erschienene Titel erfasst (IDS 1994). Die Veröffentlichungen behandeln Gender-Probleme der humanitären Hilfe sowohl in Kriegsgebieten als auch in Naturkatastrophen. Auf die Beziehung zwischen Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe in Kriegsgebieten konzentriert sich die im Auftrag der staatlichen schwedischen Entwicklungsorganisation SIDA 1996 veröffentlichte Bibliographie „Developmental Relief“ (Lindahl 1996). In ihr werden knapp 50 Titel vorgestellt, die größtenteils nach 1990 erschienen sind. Das „Centre for Development Research“ in Kopenhagen publizierte 1999 die Bibliographie „Humanitarian Assistance: Breaking the Waves of Complex Emergencies“, die insgesamt ca. 360 Titel enthält und mit wenigen Ausnahmen Veröffentlichungen nur der Jahre 1997 und 1998 erfasst (Gundel 1999). Im März 2000 veröffentlichte die NRO „International Alert“ eine Bibliographie mit rund 340 überwiegend nach 1995 erschienenen Titeln, die die Auswirkungen der Arbeit von Entwicklungs- und humanitären NRO auf den Gewaltkonfliktverlauf analysieren (Sherriff/Vaskio 2000).

⁶⁵ In den Neunzigerjahren wurden Probleme von Friedensprozessen, des Wiederaufbaus in Bürgerkriegsregionen, humanitärer Hilfe und der internen UN-Koordination vom sozialwissenschaftlichen UN-Forschungsinstitut (UNRISD) zwischen 1994 und 1998 im Rahmen des umfangreichen „War-Torn Societies Project/UNRISD/Global Forum on Post-Conflict Rebuilding“ untersucht, das zahlreiche länderspezifische Seminare mit Entscheidungsträgern durchführte; vgl. zu den Forschungsergebnissen des Projektes Kane (1999). Am „Center for International Studies“ der kanadischen Universität Toronto wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „NGOs in Complex Emergencies/Program of Conflict Management and Negotiation“ die Rolle humanitärer NRO in Gewaltkonflikten analysiert (Bryans/Jones/Stein 1999).

Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (ALNAP)“ des „Overseas Development Institute“ in London. Die UN-Datenbank „Reliefweb“ veröffentlicht seit Ende der Neunzigerjahre kontinuierlich Publikationen von knapp 100 Forschungsinstituten und NRO, die sich mit diversen Aspekten humanitärer Hilfe, wie z.B. humanitärer Koordination innerhalb und außerhalb des UN-Systems, Versorgung und Schutz von Binnenvertriebenen, Naturkatastrophen oder humanitärer Finanzierung beschäftigen.⁶⁶ ALNAP hat die international umfangreichste und fortlaufend aktualisierte Sammlung von Evaluierungen und Analysen des internationalen humanitären Systems und humanitärer Hilfe in Krisengebieten und bei Naturkatastrophen (Evaluative Reports Database/ERD) aufgebaut; im ALNAP-Archiv befanden sich 2010 ca. 2.000 Analysen und Evaluierungen, die seit Anfang der Neunzigerjahre veröffentlicht wurden und die sich insbesondere mit Projekten der UN-Hilfsorganisationen und der vom „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission“ (ECHO) geförderten Hilfsprojekte beschäftigen (ALNAP 2010: 7, 2002 und 2001; Dyke/Waldman 2004).⁶⁷

Zu den bekanntesten Forschungsprojekten und Instituten, die den Austausch zwischen der Wissenschaft und internationalen humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems gefördert haben bzw. fördern, zählen u. a. das zwischen 1991 und 2006 arbeitende „Humanitarianism and War-Project“ in den USA, die „Humanitarian Policy Group (HPG)“ am „Overseas Development Institute (ODI)“ in London, das vor 2000 „Relief and Rehabilitation Network (RRN)“ genannt wurde, das bereits erwähnte ALNAP-Projekt ebenfalls am ODI und das New Yorker „Center for International Cooperation“. Das „Humanitarianism and War-Project“ am „The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies“ wurde von Larry Minear geleitet (Minear/Weiss, eds., 2000a: VIII, 83-84). Teile des Projekts sind vom „Feinstein International Famine Center“ der „Tufts University“ übernommen worden (Donini/Minear/Walker 2004: 190). Die HPN am ODI neben der Zeitschrift „Disasters, Journal of Disaster Studies, Policy and Management“ auch „HPG Reports“, das „HPN Magazine“, die „HPN Papers“, „Evaluation Reports“ und die „Good Practice Reviews“.⁶⁸ ALNAP veröffentlichte 2010 das erste Mal einen Status-Bericht über das internationale humanitäre System „The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress - A Pilot Study“, der regelmäßig erscheinen soll (ALNAP, ed., January 2010: 4). Am New Yorker „Center for International Cooperation“ werden u. a. administrative Probleme der Finanzierung humanitärer Hilfe analysiert; das Center hat im Auftrag von ALNAP (ALNAP, ed., January 2010) und OCHA (UN OCHA, ed., 2011) Analysen verfasst.⁶⁹ Im Umfeld des französischen NRO-Netzwerk „Le Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement (URD)“ sind zahlreiche Publikationen, insbesondere von François Grünewald, zur ‚humanitären Politik‘ erschienen (Steets/Grünewald/Binder/et al. 2010;

⁶⁶ Vgl. dazu das die ‚Reliefweb‘-Homepage <http://reliefweb.int> (22.11.2012).

⁶⁷ Das ALNAP-Archiv kooperiert mit folgenden Evaluierungsabteilungen von NRO und UN-Organisationen: „CARE Evaluation Electronic Library (EEL)“, „ECHO Evaluation“, „IFRC Evaluations“, „UNHCR Evaluation Reports“, „UNICEF Evaluation database“, „World Food Programme - Evaluation documents“; vgl. dazu die ALNAP-Website <http://www.alnap.org/resources/evaluativereports.aspx> (22.11.2012); vgl. zur Arbeit von ALNAP die Quelle ‚ALNAP‘ (2010). Eine ALNAP-Publikation von 2001 wertet 49 Evaluierungen aus, die 1999 und 2000 erschienen sind (ALNAP 2001), eine weitere Publikation 55 Evaluierungen, die 2000 bzw. 2001 erschienen sind (ALNAP 2002). Eine im Auftrag von ALNAP erstellte Auswertung von Evaluierungen erfasst 283 Publikationen (Dyke/Waldman 2004: Annex 1, 60-72).

⁶⁸ Vgl. dazu die Publikationsliste der HPN auf der HPN-Homepage unter <http://www.odi.org.uk/programmes/humanitarian-policy-group> (22.11. 2012).

⁶⁹ Vgl. zu den Publikationen des Programms auf der Homepage des „Center for International Cooperation“ die Website ‚Humanitarian Action in a New Security Era Program“ unter <http://www.cic.nyu.edu/humanitarian/index.html> (22.11.2012)

Pirotte/Husson/Grünewald, eds., 1999). Das Projekt „Complex Emergencies and Humanitarian Response Research Stream“ innerhalb des „Department of International Development“ an der „London School of Economics (LSE)“ analysiert Strukturen von Bürgerkriegen, Staatskollaps und humanitärer Hilfe.⁷⁰ Probleme der humanitären Versorgung und des Schutzes von Vertriebenen werden von dem Anfang der Achtzigerjahre gegründeten „Refugee Studies Centre“ der Universität Oxford analysiert; es kooperiert mit dem UNHCR (Refugee Studies Centre 2011, Refugees Studies Programme 1995). Das im Jahr 2000 gegründete Schweizer „Centre for Humanitarian Dialogue“, das der Nachfolger des Henry-Dunant Instituts des IKRK ist, spielt für die Debatten innerhalb des IKRK und der IFRK eine wichtige Rolle (Center of Humanitarian Dialogue 2011: 5). Auf den seit Juni 1997 stattfindenden Konferenzen des „International Humanitarian Forum“ des IKRK, werden strategische Probleme der humanitären Arbeit analysiert (ICRC 1998).⁷¹ Zu den wichtigsten humanitären Zeitschriften und Diskussionsforen im Forschungsfeld internationaler humanitärer Hilfe zählt neben der bereits erwähnten und von der HPG am ODI veröffentlichten Zeitschrift „Disasters, Journal of Disaster Studies, Policy and Management“ auch die Internetzeitschrift „Journal for humanitarian assistance“, die beiden vom „Refugee Studies Centre (Oxford University)“ veröffentlichten Zeitschriften „Journal of Refugee Studies (JRS)“ und „Forced Migration Review“ und das vom IKRK herausgebende „International Review of the Red Cross“, in dem völkerrechtliche, politische und operative Probleme humanitärer Hilfe erörtert werden. Die „Humanitarian Policy Group (HPG)“, das ALNAP-Projekt und das „Humanitarianism and War Project“ auf der einen und die „Arbeitsgruppe Internationale Politik“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und das „Global Public Policy Institute (GPPI)“ ebenfalls in Berlin auf der anderen Seite untersuchen bzw. untersuchen unter sehr ähnlichen konzeptionellen Prämissen politische, operative, administrative und finanzielle Aspekte der internationalen humanitären Hilfe.⁷²

Deutsche Forschungsprojekte und internationale Forschungsk Kooperationen

Die „Arbeitsgruppe Internationale Politik“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) veröffentlichte unter der Leitung von Wolf-Dieter Eberwein Analysen über die Beziehungen humanitärer Hilfe zur Sicherheitspolitik (Eberwein 2001a), zur Menschenrechtspolitik (Eberwein 2001b), Präventionspolitik (Chonacki 2001), zu Peace-Building-Missionen und zur Politik des Antiterrorismus (Eberwein 2003b) und über andere Aspekte humanitärer Hilfe (Eberwein 2004, 2003a, 1997).⁷³ Die Arbeitsgruppe hat zusammen mit dem deutschen NRO-Netzwerk „VENRO“ die Konferenz „Politik

⁷⁰ Vgl. dazu die Homepage des Projektes, in dem u. a. auch Mary Kaldor mitarbeitete, „Complex Emergencies and Humanitarian Response Research Stream“ unter <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/ResearchStreams/ComplexEmergenciesandHumanitarianResponseResearchStream.aspx> (22.11.2012).

⁷¹ Unter dem Konferenztitel „War and accountability“ tagte 2002 das „International Humanitarian Forum“, vgl. dazu die ICRC-Website „ICRC News, 14-05-2002, Accountability in War - International Humanitarian Forum, Wolfsberg 2002“ unter <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5a5jdh.htm> (22.11.2012); die Diskussionsbeiträge der Konferenz sind dokumentiert unter ICRC (2002).

⁷² Zu den Autoren, die die HPG vertreten oder ihr nahe stehen, zählen Brabant, Graves, Macrae und Leader; zu den Autoren, die das „Humanitarian and War Project“ vertreten oder ihm nahe stehen, zählen MacFarlane, Minear und Weiss.

⁷³ Vgl. dazu die WZB-Website „Beendete Forschungsprogramme, Arbeitsgruppe Internationale Politik“ unter <http://www2000.wzb.eu/alt/ip/> (22.12.2011); die Publikationen der Arbeitsgruppe werden dokumentiert unter der WZB-Website „Arbeitsgruppe Internationale Politik, Publikationen“ unter <http://www2000.wzb.eu/alt/ip/publications.de.htm> (22.11.2012); vgl. zum abgeschlossenen Projekt auch Eberwein/Runge (Hg.) (2002).

oder Hilfe? Neue Herausforderungen für die humanitäre Hilfe“ im Jahr 2002 veranstaltet (Eberwein/Runge, Hg., 2002). Das „Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV)“ in Bochum und das „Global Public Policy Institute (GPPI)“ in Berlin sind an der internationalen Debatte humanitärer Hilfe stark beteiligt.⁷⁴ Mitarbeiter des IFHV, das zusammen mit dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften/Journal of International Law of Peace and Armed Conflict“ bereits seit 1988 herausgibt, sind am Aufbau der „International Humanitarian Studies Association (IHSA)“ beteiligt, die auch von der „Humanitarian Policy Group (HPG)“ unterstützt wird. Die IHSA organisierte in Kooperation mit dem „New Yorker Center on International Cooperation“ und dem „Feinstein International Center“ an der „Tufts University (USA)“ 2009 die erste „World Conference of Humanitarian Studies (WCHS)“ (Hilhorst, Dijkzeul/Herman 2010: 127).⁷⁵ Das IFHV ist Teil des von der EU Kommission geförderten humanitären Ausbildungsnetzwerkes „Network on Humanitarian Assistance (NOHA)“.⁷⁶ In der IFHV-Schriftenreihe „Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht“ werden völkerrechtliche Fragestellungen des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes bearbeitet. Ein Sammelband aus dieser Schriftenreihe führt ein in aktuelle Probleme der humanitären Hilfe (Moke/Zwitter/Schewe, eds., 2009) und es werden humanitäre Mindeststandards in Gewaltkonflikte analysiert (Heintze 2007). Das „Global Public Policy Institute (GPPI)“ hat zusammen mit dem „Center for Transatlantic Relations“ der „The Johns Hopkins University/Washington D.C.“ eine Studie über das Kooperationspotential der EU und der USA bei der humanitären Hilfe veröffentlicht (Steets/Hamilton, eds., 2009). Das Projekt analysiert UN-Koordinationsstrukturen (Steets/Grünewald/Binder/et al. 2010), den wachsenden Umfang humanitärer Hilfe arabischer Länder und Chinas und anderer Schwellenländer und ihre geringe Einbindung in das UN-System (Binder/Meier/Steets 2010; Binder/Conrad 2009).

Andere deutschen Studien analysieren Probleme humanitärer Finanzsysteme (Reinhardt 2011 und c), Koordinationsprobleme zwischen UN-Hilfsorganisationen und NRO (Gillmann 2010), historische und völkerrechtliche Aspekte humanitärer Hilfe (Treptow, Hg., 2007) und die Funktion dieser Hilfe in UN-Missionen (Kühne 2000) und konzipieren internationale Strukturen der Hilfe als Policy-Netzwerk (Henzschel 2006). Es werden die Beziehungen zwischen Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe im Bereich der Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung (Runge 1999) und zwischen den Arbeitsbereichen der Friedenspolitik, Menschenrechte, Entwicklung und humanitäre Hilfe (Debiel/Fischer/Matthies/et al. 1999) untersucht und betriebswirtschaftliche „Effizienzpotentiale“ deutscher Katastrophenhilfe (Stirn 1996) analysiert.⁷⁷ Die Zeitschrift „Notfallvorsorge: die Zeitschrift für Katastrophenmanagement und Humanitäre Hilfe“ beschäftigt sich auch mit Fragen zivil-militärischer Zusammenarbeit im Bereich humanitärer Hilfe.⁷⁸

⁷⁴ „Humanitarian Assistance“ ist eines der sieben Schwerpunktthemen des GPPI; vgl. zu den Einzelprojekten dieses Schwerpunkts die GPPI-Website „Humanitarian Assistance“ unter http://www.gppi.net/focus_areas/humanitarian_assistance/ (22.11.2012).

⁷⁵ Einige Papiere der Konferenz sind veröffentlicht in der Zeitschrift „Disasters, Volume 34, Special Issue: The social dynamics of humanitarian action, Issue Supplement s2, pages S127–S273, April 2010“, im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/disa.2010.34.issue-s2/issuetoc> (23.11.2012).

⁷⁶ NOHA, das ein dreisemestriges Aufbaustudium zu völkerrechtlichen und administrativen Aspekten der humanitären Hilfe anbietet, wird vom „Humanitären Büro der EU-Kommission (ECHO)“ unterstützt.

⁷⁷ Die „Anforderungsprofile“ dieser Bereiche sind „fließend“ (Debiel/Fischer/Matthies/et al. 1999: 14).

⁷⁸ Die „Akademie des Deutschen Roten Kreuzes“ veranstaltete 1997 eine Konferenz über „Humanitäre Hilfe in internen Konfliktsituationen“ (DRK 1997). Regelmäßig organisiert das Auswärtige Amt im

Internationale Forschungsphasen humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten

Benje Hypertson zählt zur ‚ersten Generation‘ humanitärer Studien, die zwischen dem Biafra-Krieg in Nigeria 1967 und dem Beginn des Zweiten Golfkrieges 1991 entstanden sind, und zur ‚zweiten Generation‘ die nach 1991 veröffentlichten Studien, die die neuen Probleme der Hilfe in Gebieten des Staatsverfalls und der Bürgerkriege nach dem Ende des Ost-West-Konflikts analysierten (Hypertson/Suhrke/Tjore 1998: 20 ff.).⁷⁹ Joanna Macrae unterscheidet drei Phasen der „humanitarian studies“ in den Neunzigerjahren. Die erste Phase Anfang der Neunzigerjahre bezeichnet sie als „Golden Era of Humanitarianism“ (Macrae 2000: 42), die zweite Phase sei geprägt gewesen durch die große Verunsicherung nach dem Völkermord in Ruanda und in der dritten Phase sei am Ende der Neunzigerjahre eine „neue Orthodoxie (new orthodoxy)“ entstanden, die auf einem breiten Konsens unter den staatlichen und privaten humanitären Hilfsorganisationen beruhe, humanitäre Hilfe als einen Aspekt des Konfliktmanagements zu betrachten (Macrae 2000: 44). Die Veröffentlichungen über humanitäre Hilfe und humanitärer UN-Koordination zwischen 1991 und 2012 werden im Folgenden den Forschungsphasen 1991-1994, 1994-1999, 1999-2002 und nach 2005) zugeordnet.

Die erste Forschungsphase zwischen dem Flüchtlingsdrama im Nordirak im Anschluss an den Zweiten Golfkrieg 1991 und dem Völkermord in Ruanda 1994 war geprägt von der Analyse der sprunghaften Zunahme zivil-militärischer UN-Missionen, des Aufbaus neuer humanitärer UN-Koordinationsstrukturen, erweiterter humanitärer Strukturen der Regierungsadministrationen der USA und EU-Staaten und der EU-Kommission, dem Anstieg staatlicher und privater Finanzmittel internationaler humanitärer Hilfe und des Wachstums der Anzahl humanitärer NRO. Viele Analysen gingen davon aus, dass die UN nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine wesentlich stärkere Rolle bei der Überwindung von Gewaltkonflikten und dem Schutz und der Versorgung von Notleidenden übernehmen kann. Die Probleme beim Schutz der Zivilbevölkerung in den Gewaltkonflikten in Ex-Jugoslawien und in Somalia Anfang der Neunzigerjahre verursachten allerdings bereits eine Skepsis gegenüber dieser optimistischen Annahme.⁸⁰

Der Völkermord in Ruanda und die sich daran anschließende Flüchtlingskatastrophe im Gebiet der Großen Seen bilden einen weiteren Einschnitt in der Geschichte humanitärer

Rahmen des „Koordinationsausschusses Humanitäre Hilfe“ Seminare, an denen Ministeriumsvertreter, NRO und Wissenschaftler teilnehmen. Im März 2003 veranstalteten „Medico International“ und die Heinrich-Böll-Stiftung eine Konferenz zum Thema „Macht und Ohnmacht der Hilfe“, die sich mit der Kritik an der humanitären Hilfe und Entwicklungspolitik beschäftigte. Einige Konferenzbeiträge finden sich in epd-Entwicklungspolitik, Nr. 8/9, Mai 2003. Die Ausgaben der Zeitschrift „Notfallvorsorge: die Zeitschrift für Katastrophenmanagement und Humanitäre Hilfe“ zwischen 1995-2006 sind archiviert auf der Website „Notfallvorsorge 1995–2006“ des „Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)“ unter http://www.bbk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/DigitalisierteMedien/FachzeitschriftNotfallvorsorge/06_Notfallvorsorge/Notfallvorsorge_bis_2005.html (22.11.2012)

⁷⁹ Bereits in den Achtzigerjahren, so Hypertson, seien Probleme des fehlenden Zugangs zu Notleidenden, des Schutzes vor weiterer Verfolgung, der Koordination humanitärer Organisationen mit entwicklungs- oder menschenrechtspolitischen Akteuren, die außenpolitische Instrumentalisierung humanitärer Hilfe und das Problem, dass humanitäre Hilfe Kriege verlängern kann, analysiert worden; Hypertson konstatiert: „Aid from the outside is potentially a major source of power for the combatants in achieving control over population and territory.“ (Hypertson/Suhrke/Tjore 1998: 20).

⁸⁰ Vgl. zu Problemen humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten vor dem Völkermord in Ruanda die Publikationen „A Framework for Survival, Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters“ (Cahill, ed., 1993) und „War and Hunger, Rethinking International Response to Complex Emergencies“ (Macrae/Zwi/Duffield., eds., 1994) und Borton (1993).

Hilfe und markieren den Beginn einer neuen Forschungsphase.⁸¹ Studien dieser Phase beteiligten sich an der Debatte über ‚Krise‘, das ‚Paradox‘ oder die ‚Dilemmata‘ humanitärer Hilfe bzw. des Humanitarismus unter den Bedingungen von Bürgerkriegen und Völkermord. Diese Debatte wurde durch die verstärkte Einbindung humanitärer Hilfe in zivil-militärischen UN-Missionen insbesondere im Irak, in Somalia, in Ex-Jugoslawien, in Ruanda, im Sudan, in Westafrika, Ruanda, in Zaire, das 1998 umbenannt wurde in die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo), und im Kosovo ausgelöst.⁸² Viele Studien stellten die praktische Umsetzbarkeit des humanitären Neutralitäts-Prinzips in Frage und versuchen, konzeptionelle und praktische Schlussfolgerungen aus dem Versagen des UN-Sicherheitsrates bei der Verhinderung des Völkermords in Ruanda und aus den Problemen der Bewältigung der humanitären Krisen im Gebiet der Großen nach dem Völkermord und während des Kriegsgeschehens in Zaire/DR Kongo, in Uganda und Burundi für zivil-militärische Interventionen im Allgemeinen und für humanitäre Hilfe im Speziellen zu ziehen. Es setzte ein Boom von Evaluierungen humanitärer Hilfe und ihrer Koordination (Wood/Apthorpe/Borton, eds., 2001; ALNAP 2002) und der Arbeit von UN-Hilfsorganisationen ein (Lautze/Jones/Duffield, eds., 1998). Die Publikation „Do no harm“ von Mary Anderson im Jahr 1999 (Anderson 1996a), in der Strategien der Vermeidung negativer Auswirkungen der Arbeit von NRO in Gewaltkonflikten entwickelt wurde, hatte einen großen Einfluss auf diese Debatten; Anderson versuchte zu belegen, dass humanitäre Hilfe auch eine friedenspolitische Funktion erfüllen kann (Anderson/Spelten 2000; Anderson 1999a und b, 1996a, 1996b; Anderson/Bock 1999).⁸³

Die dritte Forschungsphase begann mit dem 1999 von der NATO ohne UN-Mandat begonnenen Kosovo-Krieg und endete kurz vor dem UN-Weltgipfel 2005 (vgl. dazu Kapitel 4.2.1). Ende der Neunzigerjahre war der Höhepunkt der Debatte über die Krise des ‚Humanitarismus‘ überschritten. Seitdem verbindet sich mit dem Begriff des „neuen Humanitarismus (new humanitarianism)“ und des „Dritte-Weg-Humanitarismus (third-way humanitarianism)“ der Versuch, Schlussfolgerungen aus dieser Debatte zu ziehen und das Verhältnis zwischen politischen und ethischen Aspekten des Selbstverständnisses der Akteure humanitärer Hilfe neu zu formulieren.⁸⁴ Macrae differenzierte im Jahr 2000

⁸¹ Vgl. dazu die große vom „Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda“ herausgegebene Evaluierung der Ereignisse unmittelbar vor, während und nach dem Völkermord in Ruanda (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996). Auf der von USAID und ECHO 1995 in Madrid veranstalteten Konferenz verabschiedeten die beiden Institutionen, UN-Hilfsorganisationen und NRO die „Madriider Erklärung“ über Prinzipien humanitärer Hilfe (Relief and Rehabilitation Network 1997: 23/24). Eine von ECHO zusammen mit dem NGO-Netzwerk „VOICE“ im Dezember 1996 veranstaltete Konferenz beschäftigte sich mit „Ethics in humanitarian aid“ (Relief and Rehabilitation Network/RRN 1997: 23).

⁸² Vgl. dazu die Publikationen des ehemaligen US-Botschafters Marks (1996), von Whitmann/Pocock (eds.) (1996) und Moore (1996). Slim spricht von „moral dilemmas“ (Slim 1997); Barber (1997) und Pirotte/Husson/Grünewald (eds.) (1999) sprechen hingegen vom „dilemma of humanitarian aid“. Vgl. zu Problemen humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten in den Neunzigerjahren auch die Publikationen „The politics of Humanitarian Intervention“ von Harriss (1995b) von der ‚London School of Economics‘, „Frontline Diplomacy, Humanitarian Aid in Africa“ vom Direktor des „Center of Concern“ in den USA Prendergast (1996a) und „Humanitarian Assistance and Conflict“ (Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998)..

⁸³ Fragen humanitärer Koordination wurden auf der von der schwedischen Regierung und UN-OCHA 1998 veranstalteten Konferenz „Humanitarian Coordination, Lessons Learned“ bearbeitet (UN OCHA 1998).

⁸⁴ Vgl. zum Begriff „new humanitarianism“ Macrae/Leader (2000) und Greenaway (2000: o.S.); Greenaway, ein früherer ECHO-Mitarbeiter, definiert den Begriff folgendermaßen: „The ‚new humanitarianism‘ may [...] be characterised as a conceptual space permitting deontological, but not teleological, rupture with classical humanitarian thought.“ (Hervorhebungen im Original) (Greenaway 1999: o. S.). Deontologie ist eine Ethik, die auf einer Pflichtenlehre basiert. Greenaway schlägt vor, den Begriff „new humanitarianism“ durch den umfassenderen Begriff des „pan-humanitarianism“ zu ersetzen

zwischen verschiedenen „Schulen des akademischen Humanitarismus (schools of academic humanitarianism)“, die Ende der Neunzigerjahre entstanden seien (Macrae 2000: 45). Sie unterscheidet zwei Grundpositionen: eine Position befürwortet einen strikt neutralen Ansatz, die andere lehnt hingegen die Priorität des Neutralitätsprinzips ab; der „neue Humanitarismus (new humanitarianism)“ befürwortet hingegen die systematische Einbindung humanitärer Hilfe beim Konfliktmanagement, bei Wiederaufbauprogrammen und in Extremsituationen auch ihren Einsatz als politisches Druckmittel (Macrae/Leader 2000:3).⁸⁵ Collins differenzierte 1998 hingegen noch zwischen vier Ansatztypen (Collins 1998: Ziffer 1).⁸⁶ Der erste Ansatz des „klassischen Humanitarismus (classical humanitarians)“ betrachtet humanitäre Hilfe als eine eigenständige Form des politisch neutralen Engagements; der zweite Ansatz der „Nothilfe-Entwicklung-Demokratie (relief-to-development-and-democracy/RDD)“ befürwortet hingegen die starke Integration dieser Hilfe, der Entwicklungspolitik und der Politik der Demokratisierung (Collins 1998: Ziffer 4). Insbesondere Akteure außerhalb des etablierten humanitären Systems würden den dritten Ansatz der „Unabhängigkeits-Agenda (ownership agenda)“ vertreten, die die Lösung humanitärer Probleme durch lokale und regionale Akteure befürwortet (Collins 1998: Ziffer 5).⁸⁷ Der vierte Ansatz der „aggressiven Solidarität

 und ihn von dem engeren Begriff „relief“ zu unterscheiden (Greenaway 2000: o. S.). Gundel vom „Centre for Development Research/Kopenhagen“ spricht von einer „new humanitarian era and the new aid paradigm“ und definiert diesen Wechsel ähnlich wie Greenaway (Gundel 1999: 11). Als ‚Dritten-Weg-Humanitarismus‘ bezeichnet Leader Positionen, die das Neutralitätsprinzip differenziert definieren (Leader 2000: 2).

⁸⁵ Macrae und Leader bezeichnen mit dem Begriff des „new humanitarianism“ einen Ansatz der englischen Außenpolitik in Krisengebieten, der 1997 in dem Dokument „White Paper in International Development“ der englischen entwicklungspolitischen Regierungsbehörde „Department for International Development (DFID)“ formuliert wurde (Macrae/Leader 2000: 23). Hybertsen sprach von einer größer werdenden Kluft zwischen den „reinen Humanitariern (pure humanitarians)“, die eine strikte Auslegung des Neutralitätsprinzips befürworteten, wie sie u. a. vom IKRK vertreten wird, und den „solidarischen Humanitariern (solidarity humanitarians)“, zu denen sie auch die NRO „Ärzte ohne Grenzen“ zählt. Diese letzte Gruppe lehnt eine strikte Auslegung des Neutralitätsprinzips ab und argumentiert. „[...] neutrality is a form of moral bankruptcy [...] humanitarian organizations must take sides in the struggle against injustice and inhumane practises.“ (Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998: 3). Die Mehrzahl der Untersuchungen haben - so Hypertsen, Suhrke und Tjore - folgende Schlussfolgerungen gezogen: humanitäre Hilfe darf kein Politikersatz sein, sie hat sowohl positive wie negative Konsequenzen in Konfliktgebieten und sie muss dem Prinzip „Do no harm“ folgen (Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998: 3).

⁸⁶ Charlton unterschied Ende der Neunzigerjahre hingegen drei „Schulen (schools)“: die erste (food through force school) befürwortet in bestimmten Situationen eine enge operative Verbindung von humanitärer Hilfe und militärischer Gewalt; die zweite (negotiated access school) steht hingegen diesem Einsatz skeptisch bis ablehnend gegenüber und betont die Notwendigkeit, den Zugang zu Opfern mit lokalen Machthabern auszuhandeln (Charlton 1997: 48). Die dritte Schule (radical humanitarianism school) kritisiert den neokolonialen Charakter der Hilfe, befürwortet ein stärkeres Eintreten von NRO für Menschenrechte und die öffentliche Benennung der hierfür Verantwortlichen, auch wenn diese politische Einmischung die Beendigung der humanitären Arbeit in einer Region zur Folge hat (Charlton 1997: 49).

⁸⁷ Der Ansatz der „Unabhängigkeits-Agenda“ steht internationalen Interventionen skeptisch gegenüber, da sie häufig lokale Konfliktlösungen verhindern, die Souveränität neuer staatlicher Strukturen untergraben und die Entwicklung einer lokalen Zivilgesellschaft verzögern. Collins unterscheidet drei Ansatzvarianten der „Unabhängigkeits-Agenda“: a) der „Justifiable Isolationism“-Ansatz (Collins 1998: Ziffer 13) betont die Gefahr, dass humanitäre Hilfe zur Verlängerung von Kriegen beitragen kann und befürwortet eine regionale Einhegung von Konflikten; b) der „African Solutions for African Problems“-Ansatz (Collins 1998: Ziffer 14) weist darauf hin, dass humanitäre Hilfe den Aufbau insbesondere staatlicher eigenständiger Strukturen nicht verhindern, sondern fördern sollte; der „Revolutionary Political Contract“-Ansatz (Collins 1998: Ziffer 15) befürwortet die ausschließliche Unterstützung bestimmter politischer Strömungen durch humanitäre Hilfe. Diese drei Ansätze würden gemeinsam, so Collins, dem „klassischen Humanitarismus“ vorwerfen, dass er die negativen politischen Konsequenzen bestimmter Hilfsaktivitäten ignoriert. Dem „Integrations“-Ansatz werde vorgeworfen, dass er zu einer verfehlten Entwicklungshilfe führe, die häufig in bestimmten Regionen zu schnell humanitäre Hilfe ersetze; diese übereilt eingesetzte

(aggressive solidarity)“ fordert alle Akteure der humanitären Hilfe auf, ihre Intervention auf der Grundlage der Menschenrechte politisch zu definieren und lokale Gruppen zu unterstützen, die die ‚richtigen‘ politischen Ziele verfolgten (Collins 1998: Ziffer 6). Analysen dieser Forschungsphase beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Integration humanitärer Hilfe in zivil-militärische UN-Missionen und in die Antiterrorismuspolitik (Metcalf/Giffen/Elhawary 2011). Diese Integration wurde auch als ‚Instrumentalisierung‘, ‚Versicherheitlichung (securitisation)‘ und ‚Militarisierung‘ humanitärer Hilfe konzipiert. Eine „Versicherheitlichung“ humanitärer Hilfe und UN-Koordination liegt vor, wenn Hilfsressourcen als Instrument sicherheits- oder militärpolitischer Ziele eingesetzt werden.⁸⁸ Eine „Militarisierung“ humanitärer Hilfe erfolgt durch die direkte Verteilung von Hilfsressourcen durch das Militär, durch bestimmte Formen zivil-militärischer Zusammenarbeit und durch den militärischen Schutz humanitärer Organisationen (Zwitter 2010: 49). So waren NATO-Einheiten im Kosovo-Krieg 1999 direkt oder indirekt an der Verteilung humanitärer Hilfsressourcen beteiligt. Die Versicherheitlichung humanitärer Hilfe erfolgte in den durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 ausgelösten Interventionskriege und militärisierte Antiterrorismuspolitik in Afghanistan (seit Oktober 2001) und im Irak (seit März 2003). Umfang und Schnelligkeit der Hilfsaktionen nach der Tsunami-Katastrophe in Südostasien und Südasien zur Jahreswende 2004/2005 sind zwar ein historischer Einschnitt für die Versorgung von Opfern nach Naturkatastrophen, aber nicht für die generellen Strukturen internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten.

Eine neue noch laufende Forschungsphase wurde durch die 2005 veröffentlichte UN OCHA-Studie „Humanitarian Response Review“ ausgelöst, in der Vorschläge zur Reform des „globalen humanitären Systems (global humanitarian system)“ entwickelt werden (UN OCHA, ed., 2005). Die 2005 begonnene neue humanitäre UN-Reformprozess, der als „humanitarian reform“ bezeichnet und vom UN-Nothilfekoordinator, von den UN-Hilfsorganisationen, der UN-Generalversammlung und großen humanitären NRO-Netzwerken unterstützt wird, setzt einige Reformvorschläge dieser Studie um (UN IASC 2007). Im Rahmen dieser Reform verständigten sich UN-Hilfsorganisationen, einige größere NRO und das IKRK auf eine neue sektorale, operative Arbeitsteilung und erfolgt der Ausbau humanitärer UN-Finanzierungsinstrumente und eine verbesserte Auswahl lokaler humanitärer UN-Koordinatoren (Street 2009: 22). Die von Kofi Annan 2006 initiierte „Global Humanitarian Plattform“ unterstützte diese Reform (Street 2009: 22; VOICE 2010: 1).⁸⁹ Die von ALNAP 2010 veröffentlichte Analyse „The State of the Humanitarian System Report“ untersuchte ebenfalls das „internationale humanitäre System (international humanitarian system)“ bzw. das „globale humanitäre Netzwerk (global humanitarian network)“, bewertete die Umsetzung der 2005 begonnenen Reformphase und entwickelte weitere Reformvorschläge (ALNAP, ed., January 2010: 5/18).

Entwicklungshilfe trage dann u. U. zur Finanzierung lokaler korrupter Verwaltungen und Führungseliten bei (Collins 1998).

⁸⁸ Vgl. zur „Versicherheitlichung (securitisation)“ Gibbons (2010), Vaughn (2009), Wheeler/Harmer (2006a, 2006b), Eberwein (2001a).

⁸⁹ Vierzig Organisationen innerhalb und außerhalb der UN, darunter auch die Weltbank, traten dem Forum bei und verständigten sich 2007 auf fünf „Partnerschaftsprinzipien (Principles of Partnership)“ Gleichheit, Transparenz, ergebnisorientierte Arbeit, Verantwortlichkeit und Komplementarität; vgl. zum vollständigen Text der Erklärung „Global Humanitarian Platform (GHP)“ (2007).

„Humanitarian approaches are not necessarily the opposite of those based on interest. Rather, they should be seen as one enduring part of international politics. To adapt Clausewitz, they can be a continuation of political intercourse with the admixture of other means.“ (Roberts 1999: 42).

„Humanitarianism hides a western agenda of containment that has little to do with those humanitarian ideals originally used to justify the infringement of Westphalian sovereignty. Furthermore, rather than providing an answer to human suffering, humanitarianism is at best ineffective and at worst counterproductive.“ (Belloni 2007: 454)

3.2 Forschungsansätze humanitärer Denkschulen und UN-Koordination

3.2.1 Vier Denkschulen humanitärer Hilfe

Im Folgenden wird vorgeschlagen - abweichend von den von Macrae/Leader (2001), Hypertsen (1998), Collins (1998) und Charlton (1997) entwickelten Schemata humanitärer ‚Schulen‘ und Analysetypen - zwischen insgesamt vier humanitären Denkschulen zu differenzieren. Sie unterscheiden sich zum einen durch unterschiedliche Definitionen der Aufgaben und Prinzipien humanitärer Hilfe und zum anderen durch die Funktionsbeschreibungen humanitärer UN-Koordination. Diese Denkschulen sind idealtypische Konstruktionen; einige Forschungsansätze und Analysen enthalten Positionen, die sich nicht vollständig einer Denkschule zuordnen lassen. Mit Hilfe dieser idealtypischen Einteilung der Denkschulen lassen sich jedoch trotzdem humanitäre politikwissenschaftliche Forschungsansätze und Analysen sinnvoll systematisieren. Vorgeschlagen wird, zwischen der Neutralitäts-Denkschule, der realpolitischen und der kritischen Denkschule und der Komplementaritäts-Denkschule zu differenzieren.

Für Forschungsansätze der *Neutralitäts-Denkschule* hat das humanitäre Prinzip der Neutralität einen zentralen und übergeordneten Stellenwert. Die Denkschule definiert - ausgehend vom humanitären Völkerrecht - die prinzipielle Eigenständigkeit und Qualität humanitärer Hilfe und betont das besondere, völkerrechtlich verankerte, neutrale humanitäre Mandat des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK). Der UN-Nothilfe Koordinator, UN-Hilfsorganisationen, humanitäre NRO und die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sollten - so die Argumentation - in konsequenter politischer Neutralität arbeiten. Die Denkschule befürwortet eine stärkere humanitäre UN-Koordination, sofern diese sich eng an diese strikte konzeptionelle und operative Auslegung des Neutralitäts-Prinzips orientiert. Sie lehnt prinzipiell jede Form einer Politisierung dieser Hilfe, sowohl durch einzelne Regierungen als auch im Rahmen von zivil-militärischen UN-Missionen ab. Aus ihrer Sicht beinhaltet eine enge operative Integration dieser Hilfe in diese Missionen das hohe Risiko ihrer Politisierung und Instrumentalisierung und ist nur in extremen Ausnahmefällen zu rechtfertigen.⁹⁰ Forschungsansätze der *realpolitischen Denkschule* gehen hingegen von der Annahme aus, dass nur unter der politischen Führung der wichtigsten Geberregierungen humanitäre Hilfe in Gewaltkonflikten von UN-Hilfsorganisationen und privaten Akteuren effektiv durchgeführt werden kann. Nachdem die intervenierenden Geberregierungen relativ stabile diplomatische und sicherheitspolitische Bedingungen geschaffen haben, kann - so die Argumentation - in der dann folgenden Phase die operative humanitäre Koordination durch die UN abgewickelt werden.⁹¹ Humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb

⁹⁰ Insbesondere Publikationen des IKRK und Autoren, die dem IKRK nahe stehen, haben diese Denkschule geprägt (Huyghe 2009; ICRC 2007; Kellenberg 2004; Carbonnier 2001; Hoffmann 2000).

⁹¹ Der ehemalige Direktor der USAID (2001-2005), Andrew S. Natsios, formulierte maßgeblich die Grundsätze dieser Denkschule (Natsios 2006, 2005, 2002, 1996a und b, 1997a/b).

des UN-Systems haben zwar ein eigenständiges auch völkerrechtlich abgesichertes Mandat sind jedoch bei Gewaltkonflikten auf militärischen Schutz angewiesen, der nur von Staaten garantiert werden kann, und nur Staaten können eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Organisationen sicherstellen. Humanitäre Hilfe ist - so die Argumentation der Denkschule - ein legitimes Mittel staatlicher Außenpolitik und geostrategischer Planungen; das Neutralitätsprinzip kann in komplexen Notstandsgebieten nicht immer umgesetzt werden, weil allein schon die Verteilung von Hilfsgütern den Ablauf von Konflikten in vielfältiger Weise beeinflusst. Forschungsansätze der *kritischen Denkschule* konzipieren humanitäre Hilfe innerhalb und außerhalb des UN-Systems - ähnlich wie der realpolitische Denkschule - als ein Element einer von westlichen Staaten gesteuerten Interventionspolitik in Gewaltkonflikten, bei der staatliche und private Akteure der Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe netzwerkartig im Rahmen einer „Global Liberal Governance“ zusammenarbeiten.⁹² Die Interventionspolitik der OECD-Länder hat - so die von der realpolitischen Denkschule abweichende Argumentation der kritischen Denkschule - im Wesentlichen allerdings die Funktion, negative Auswirkungen humanitärer Krisen auf den OECD-Raum einzudämmen und dadurch das System der globalen politischen und ökonomischen westlichen Dominanz zu stabilisieren; in Gebieten, in denen Länder der OECD keine oder geringe geostrategische Interessen verfolgen, erfüllt diese Hilfe eine Alibi-Funktion für eine ausbleibende effektive Politik der Konfliktprävention und Konfliktlösung. Die von den westlichen Industriestaaten dominierte Politik humanitärer Hilfe, die von UN-Hilfsorganisationen und NRO implementiert wird, verhindert in vielen Fällen die Entstehung lokaler, politisch unabhängiger Strukturen und reproduziert eine paternalistische und quasi neokoloniale Bevormundung der Staaten und Gesellschaften armer Länder.

Forschungsansätze der *Komplementaritäts-Denkschule* definieren hingegen humanitäre Hilfe als ein Aktionsfeld, in dem völkerrechtlich das Recht auf diese Hilfe und die staatliche Pflicht, diese zu gewähren, geregelt ist und humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems ein eigenständiges humanitäres Mandat besitzen; dieses Mandat untersagt eine außenpolitische Instrumentalisierung dieser Organisationen und ihrer Hilfsprojekte durch Geberregierungen.⁹³ Die Beschlüsse der UN-Hauptorgane - so die Argumentation der Komplementaritäts-Denkschule - sehen vor, dass die administrative und finanzielle Eigenständigkeit des UN-Nothilfekoordinators und der UN-Hilfsorganisationen gegenüber einflussreichen Geberregierungen gestärkt wird. Das Prinzip der Neutralität kann unter Bedingungen von Gewaltkonflikten, in denen die Konfliktparteien die Zivilbevölkerung systematisch verfolgen, nur partiell operativ umgesetzt werden. Eine auf den Prinzipien der Kohärenz, Komplementarität und Gleichberechtigung beruhende Zusammenarbeit der UN-Hilfsorganisationen und NRO mit Akteuren der Diplomatie, Sicherheitspolitik, Entwicklung und Menschenrechte im Rahmen eines politischen Gesamtkonzepts multilateraler Strategien der Konflikt-Prävention, Konflikt-Bearbeitung und Konflikt-Lösung und zivil-militärischer UN-Missionen ist - so die weitere Argumentation - eine Voraussetzung der praktischen Umsetzung humanitärer Prinzipien. UN-Hilfsorganisationen, NRO und die Internationale

⁹² Studien der Autoren Duffield (2010, 2001a und b) und Waal (2010, 2000, 1997a und b) haben diese Denkschule geprägt.

⁹³ Macrae, Leader, Weiss und Minear sind die Hauptvertreter dieser Denkschule; vgl. zu dieser Denkschule Metcalfe/Giffen/Elhawary (2011), ALNAP (ed.) (January 2010), Berry/Reddy (2010), DuBois (2010), Lautze/Raven-Roberts/Erkineh (2009), Smillie/Minear (2005), Macrae (2001a und b), Macrae/Leader (2001), Weiss/Collin (2000).

Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung können die Gefahr ihrer politischen Instrumentalisierung durch verstärkte gemeinsam durchgeführte Lobbyarbeit gegenüber Geberregierungen und Regierungen in Krisengebieten reduzieren. Autoren der Denkschule fordern darüber hinaus UN-Hilfsorganisationen, NRO und diese Bewegung auf, ihre Arbeit durch eine verbesserte strategische Planung in Krisengebieten, eine engere Vernetzung ihrer Projekte und durch eine Qualifizierung ihres Personals zu professionalisieren.

3.2.2 Neutralitäts-Denkschule, realpolitische und kritische Denkschule und UN-Koordination

a) Neutralitäts-Denkschule humanitärer Hilfe und das IKRK

Die Neutralitäts-Denkschule konzipiert - ausgehend vom humanitären Völkerrecht - humanitäre Hilfe als ein völlig autonomes und rechtlich abgesichertes Aktionsfeld, dessen Rechtsstatus eine Integration in zivil-militärische Missionen in komplexen Notstandsgebieten untersagt.⁹⁴ Die Denkschule betont den besonderen rechtlichen Status der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung im Allgemeinen und des IKRK im Besonderen.⁹⁵ Das Prinzip der Neutralität ist einer der insgesamt sieben „Grundsätze“ der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, die sich auf Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität beziehen (Deutsches Rotes Kreuz, Hg., 2007: 4.) Die Grundsätze Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit werden - in einer seit 1986 gültigen Fassung - wie folgt definiert:⁹⁶

„Unparteilichkeit - Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben;

Neutralität - Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen;

Unabhängigkeit - Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist unabhängig. Wenn auch die Nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln [...].“ (Deutsches Rotes Kreuz , Hg., 2007: 4).

Das IKRK und die IFRK vertreten eine strenge Auslegung des Neutralitätsprinzips und lehnen eine ‚Politisierung‘ und Einbindung humanitärer Hilfe in die politischen Ziele des

⁹⁴ Falk betont die herausragende Rolle privater Akteure humanitärer Hilfe (Falk 1995). Nur die transnationale zivile Gesellschaft sei in der Lage, humanitäre Hilfe zu leisten, die unabhängig von politischen Sonderinteressen ist; Konfliktlösungen und die Beseitigung der Konfliktursachen sind hingegen originäre, ordnungspolitische, staatliche Aufgabe (Falk 1995: 168).

⁹⁵ In den Genfer-Konventionen von 1948 wird das humanitäre Mandat des IKRK ausdrücklich erwähnt. In der IFRK sind alle nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften vertreten; vgl. dazu auch die Homepage der IFRK unter <http://www.ifrc.org/> (22.11.2012)

⁹⁶ Diese bereits von der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1965 in Wien proklamierten „Grundsätze“ sind seit 1986 in einer leicht umformulierten Fassung Teil der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (Deutsches Rotes Kreuz , Hg., 2007: 3).

Konfliktmanagements ab (Borton 2009; Pasquier 2001; Borton 1998: 6).⁹⁷ Martin Griffiths, der in den Neunzigerjahren Leiter des Genfer DHA-Büros und humanitärer UN-Koordinator in der Region der Großen Seen und des Balkans und zwischen 1999 und 2010 Direktor des für das IKRK tätigen Schweizer „Centre for Humanitarian Dialogue“ (1999-2010) war, konstatierte 1995, dass sich die UN-Generalversammlung bei der Beschreibung der Ziele humanitärer Hilfe ausdrücklich auf die Definition humanitärer Prinzipien durch die ‚Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung‘ bezieht und dass es das Ziel sei, einen von politischen Zielen freien humanitären Raum in Gewaltkonflikten zu schaffen (Griffiths/Levine/Weller 1995: 35).⁹⁸ Im IKRK-Jahresbericht 2000 wird eine Verwischung der Grenzen zwischen politischen, militärischen und humanitären Zielen im Rahmen zivil-militärischer UN-Missionen abgelehnt; die „humanitäre Aktion (humanitarian action)“ müsse unabhängig bleiben (ICRC 2001: 24). Rieff konstatiert, dass viele humanitäre Organisationen von einem engen Zusammenhang zwischen „humanitärer Aktion (humanitarian action)“ und Menschenrechtspolitik ausgehen und bereit sind, durch eine aktive Menschenrechtspolitik das Neutralitätsprinzip zu relativieren (Rieff 2002: 116/112).⁹⁹ Dadurch würden diese Organisationen aber die fundamentale humanitäre Reaktion der „Solidarität“ relativieren: „In most cases, humanitarianism is best advised to focus on saving lives, whatever the compromises it has to make along the way.“ (Rieff 2002: 121).

Die praktischen Probleme und Dilemmata humanitärer Hilfe in den Bürgerkriegsgebieten in den Neunzigerjahren und das verstärkte Auftreten neuer humanitärer NRO, die die frühere Sonderstellung des IKRK und der Mitglieder der „Internationale Förderung der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK)“ in Frage stellten, lösten bei der IFRK und bei dem IKRK Ende der Neunzigerjahre eine Diskussion über das Neutralitätsprinzip und eigene operative Prinzipien aus.¹⁰⁰ Durch den Staatszerfall in vielen Krisengebieten seien - so die Argumentation einer vom IKRK unterstützten Publikation - humanitäre Organisationen häufig gezwungen, mit Clanchefs und Warlords Verhandlungen über den

⁹⁷ Das frühere Mitglied des IKRK-Exekutivausschusses, Peter Fuchs, hält in den vom UN-Sicherheitsrat eingerichteten humanitären UN-Schutzräumen zwar eine Abstimmung der beteiligten Akteure für notwendig; es müsse dabei aber eine strikte Trennung zwischen humanitärer Arbeit und Militär eingehalten werden (Fuchs 1996: 83). Er lehnt eine „Politisierung“ der Hilfe ab: „[...] the trend towards ‚politization‘ of humanitarian work does not favour respect for international humanitarian law.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (Fuchs 1996: 80). „If humanitarian action is misused as an alternative instrument of politics, as an opportunistic extension of foreign policy, as a means of decreasing internal political pressure in one’s own country, this same humanitarian action loses its ‚innocence‘.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (Fuchs 1996: 81).

⁹⁸ Vgl. zum CV von Griffiths den Artikel „Centre for Humanitarian Dialogue charges a former director with CHF3.8m fraud“ vom 30. August 2010 des „GenevaLunch“-Infodienstes, im Internet dokumentiert unter <http://genevalunch.com/blog/2010/08/30/centre-for-humanitarian-dialogue-charges-a-former-director-with-chf3-8m-fraud-update/> (22.11. 2012).

⁹⁹ Der sich aus den Menschenrechten ableitende Humanitarismus wird von Rieff als „new humanitarianism“ bezeichnet (Rieff 2002: 115). „By 2001, most people within the humanitarian movement were united in the conviction that aid had to become more political and break free of its original neutral principles if it was to become effective and morally coherent. The ideological shift to a humanitarianism grounded in human rights was facilitated by increasing role of logisticians, many of whom had formerly served in similar capacities in NATO armies.“ (Rieff 2002: 113).

¹⁰⁰ Diese Debatten werden u. a. auf den seit 1997 jährlich abgehaltenen ‚Internationalen Wolfsberger humanitären Foren‘ geführt (ICRC 1998; ICRC October 1999). Die IKRK-Studie „War, money and survival“ (ICRC 2000) beschäftigte sich mit den veränderten Rahmenbedingungen der Hilfe in Kriegsökonomien. Das „People on Wars Project“, das anlässlich des 50. Jahrestages der Genfer Konventionen initiiert wurde, wurde im Auftrag des IKRK von „Greenberg Research Inc.“ in Washington durchgeführt und basiert auf 17 Länderstudien und Interviews mit Zivilisten, Soldaten und Milizen über das Wissen und die Auffassungen vom humanitären Völkerrecht (ICRC October 1999 und May 1999).

Zugang von Notleidenden zu führen; diese Verhandlungen könnten jedoch die Machtposition der Warlords fördern.¹⁰¹ Für den früheren Berater des IKRK, André Pasquier, hat das Neutralitätsprinzip einen geringeren Stellenwert als das Prinzip der Unparteilichkeit; wenn humanitäre Hilfe in einer Situation von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfolge und dazu beitrage, Täter zu entlasten bzw. indirekt zu legitimieren, dann müsse von humanitären Organisationen öffentlich auf die Verantwortlichen hingewiesen werden, auch wenn diese Täter die Arbeit dieser Organisationen deswegen unterbinden würden (Pasquier 2001: 5).¹⁰² Der zwischen 2000 und 2012 als IKRK-Präsident amtierende Jakob Kellenberg räumte im Jahr 2001 ein, dass humanitäre Hilfe indirekt auch zu einer Verlängerung eines Gewaltkonflikts beitragen kann.¹⁰³ Trotzdem habe für das IKRK der Zugang zu Opfern „absolute Priorität (absolute priority)“ (Kellenberg 2001). Er bestreitet, dass es ein Dilemma zwischen der öffentlichen Kritik von Menschenrechtsverletzungen auf der einen und der Arbeit humanitärer Organisationen auf der anderen Seite gebe; es sei nur ein scheinbarer Widerspruch, da es eine Arbeitsteilung zwischen Menschenrechtsorganisationen, die Konfliktparteien öffentlich kritisieren, und Organisationen der neutralen humanitären Hilfe gebe (Kellenberg 2001). Er betonte im Jahr 2010 den „Wert der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit humanitärer Aktion (value of neutral, independent and impartial humanitarian action)“; das IKRK müsse in allen Krisengebieten zu allen Konfliktparteien gleichermaßen Kontakt aufnehmen, damit seine humanitäre Aktion neutral und unabhängig bleibt und es nicht als Akteur einer politischen Agenda wahrgenommen werden kann (Kellenberg 2010: 8).

b) Realpolitische Denkschule humanitärer Hilfe

Während die Neutralitäts-Denkschule versucht, aus einer defensiven Position heraus trotz veränderter Rahmenbedingungen das Neutralitätsprinzip zu verteidigen, vertritt die realpolitische Denkschule eine entgegengesetzte Position. Sie hält am Primat staatlicher Politik bei der Gestaltung humanitärer Hilfe fest. Während für die Neutralitäts-Denkschule das humanitäre Völkerrecht eine zentrale Funktion bei der Bestimmung der Ziele und für die operative Umsetzung dieser Hilfe hat, hat es für die realpolitische Denkschule eine wesentlich geringere Bedeutung. Sie befürwortet eine stärkere operative Koordination internationaler Hilfe unter dem Dach der UN nur unter der Bedingung, dass dies keine Einschränkung des außenpolitischen Spielraums westlicher Geberregierungen beinhaltet zu entscheiden, in welchen Krisengebieten und in welchem Umfang humanitäre Hilfe gewährleistet wird.

Der frühere hohe US-Regierungsbeamte, Publizist und NRO-Mitarbeiter, Andrew S. Natsios, hat paradigmatisch den Forschungsansatz dieser Denkschule bereits Ende der Neunzigerjahre formuliert; er war während der US-Administration unter George W. Bush

¹⁰¹ In dem von Moore 1998 herausgegebenen und vom IKRK geförderten Buch „Hard choices: Moral dilemmas in humanitarian intervention“ wird die Problematik dieser Verhandlungen und der zivil-militärischen Kooperation bearbeitet (Moore, ed., 1998).

¹⁰² „[...] neutrality [...] is not absolute. It is a functional matter, not an end in itself, and can in no way be equated with a moral neutrality that would compel humanitarian organizations to remain silent and, passively, to accept the unacceptable.“ (Pasquier 2001: 5).

¹⁰³ „While I do not believe that humanitarian aid prolongs wars, it may indirectly delay the arrival of peace and reforms if it prevents the sort of dramatic deterioration in the situation which alone would push the international community or forces within the country itself to take drastic action.“ (Kellenberg 2001: o. S.); vgl. zur Präsidentschaft von Jakob Kellenberg und zu dem seit Juni 2012 neuen Präsidenten Peter Maurer die IKRK-Homepage unter www.icrc.org (7.12.2012).

zwischen 2001 und 2005 Direktor der „US Administration for International Development (USAID)“ und 2006 und 2007 Sudan-Beauftragter der USA (vgl. Kapitel 6.2.5).¹⁰⁴ Auch die Hilfe von - sich als neutral verstehender - Organisationen, wie z.B. des IKRK, so Natsios, beeinflusse den Kriegsverlauf und ist demselben Druck von Konfliktparteien ausgesetzt, wie die Hilfe anderer, sich nicht als neutral bezeichnender Akteure. Das Neutralitäts-Prinzip kann operativ nicht vollständig umgesetzt werden und ist u. U. ein Hindernis effektiver humanitärer Hilfe.¹⁰⁵ Humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems haben zwar ein eigenständiges, auch völkerrechtlich abgesichertes Mandat, sind jedoch bei Gewaltkonflikten auf militärischen Schutz angewiesen, der nur von Staaten garantiert werden kann. Nur Geberregierungen können eine sichere finanzielle Ausstattung dieser Organisationen garantieren; private humanitäre Organisationen in den USA können ihre Ziele nur dann effektiv verfolgen, wenn sie bereit sind, ihre Arbeit in die geopolitischen Interessen der USA zu integrieren (Natsios 1997a: 68-70). Die normativ-humanitären Werte und die nationalstaatliche Interessenspolitik der USA sollen, so Natsios, nicht künstlich als Widerspruch oder als zwei völlig getrennte Aktionsbereiche definiert werden (Natsios 1997a: 32).¹⁰⁶ Die Rettung von Leben ist - so Natsios - ein politischer Akt mit moralischen Auswirkungen und humanitäre Hilfe ein wichtiges Instrument der geostrategischen Interessen der USA; humanitäre Image-Pflege ist Teil dieser Interessen: „Disaster relief is part of the foreign policy apparatus of the donor countries, whether we like it or not. Foreign policy and humanitarian relief are intertwined in some unexpected ways.“ (Natsios 1997a: XXII).¹⁰⁷ Natsios befürwortet effektivere humanitäre UN-Koordinationsstrukturen, die allerdings unter der politischen Leitung bzw. der „humanitären Führung (humanitarian leadership)“ der großen Geberregierungen der USA und der EU stehen sollten (Natsios 1997a: 96/97-

¹⁰⁴ Vgl. die Publikation von Natsios „US Foreign Policy and the Four Horsemen of ‚Apocalypse‘, Humanitarian Assistance and Complex Emergencies“ (Natsios 1997a), die mit Unterstützung des „Center for Strategic and International Studies“ erschien und in der frühere US-Präsident George Bush das Vorwort verfasste; vgl. auch Natsios (2006, 2005, 1997b, 1996a und b). Natsios war zwischen 1989 und 1991 Direktor der USAID-Abteilung „Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)“, zwischen 1991 und 1992 Leiter des „US Bureau of Food and Humanitarian Assistance“ und nahm als Generalleutnant vorübergehend am Golfkrieg 1991/1992 teil (Natsios 1997a: XV./XVI.; Natsios 1997b). Zwischen 1993 und 1998 war Natsios Vize-Präsident der NRO „World Vision“ und zwischen 2006-2007 „Special Envoy to Sudan“ der US-Regierung; vgl. zu seiner Biographie auch die beiden Websites „Andrew Natsios“ der Georgetown University/USA unter <http://berkeleycenter.georgetown.edu/interviews/people/andrew-natsios> (22.11.2012) und unter <http://witnessstohistory.georgetown.edu/?p=356> (22.11.2012).

¹⁰⁵ „ICRC independence offers an essential, sometimes the only, alternative when other intervention fail and all other humanitarian agencies have withdrawn.“ (Natsios 1997a: 94); die Arbeit des IKRK sei „increasingly marginalized and occasionally even counterproductive.“ (Natsios 1997a: 93).

¹⁰⁶ Natsios hat die sicherheitspolitische Instrumentalisierung der entwicklungspolitischen und humanitären USAID-Programme im Irak-Krieg (seit 2003) und im Afghanistan-Krieg (seit 2001) und mitgetragen: „In both Iraq and Afghanistan, USAID has stood on the front lines of the most important battles in the new war.“ Natsios zitiert nach Dearing (2004: o.S.).

¹⁰⁷ „Humanitarian issues cannot be separated from politics [...]. Saving lives is a political act, even though it has far-reaching moral implications.“ (Natsios 1997a: 71). „The goodwill generated toward the United States by our humanitarian work around the globe does affect public opinion in countries where memories of hard times [...] will linger for years [...].“ (Natsios 1997a: 24). „Popularity has geostrategic outcomes.“ (Natsios 1997a: 25). Es existiert allerdings ein Spannungsverhältnis zwischen staatlichen Abteilungen, die kurzfristige geostrategische und sicherheitspolitische Ziele verfolgen, und Abteilungen, die für die operative Abwicklung humanitärer Hilfe und ein internationales humanitäres Image einer Regierung zuständig sind. Voraussetzung für einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen dieser Abteilungen ist eine administrative und finanzielle Eigenständigkeit humanitärer Abteilungen (Natsios 1997a: 29 ff.). Unter der Clinton-Präsidentschaft hätten das US-Außenministerium und der Nationale Sicherheitsrat gegen den Widerstand des humanitären USAID-Büros OFDA Nahrungsmittellieferungen für Nordkorea zeitweise eingestellt; auch US-Botschafter hätten in einigen Fällen die Aktivitäten des OFDA verhindert oder eingeschränkt (Natsios 1997a: 45 ff.).

104). In komplizierten, geostrategisch relevanten, humanitären Krisengebieten sollten zunächst die wichtigsten Geberregierungen der USA und EU die politische Führung übernehmen und die diplomatischen - und gegebenenfalls zusätzlich auch sicherheitspolitischen - Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe etablieren; in der zweiten Phase sollten dann UN-Hilfsorganisationen in diesem Rahmen operieren; die wichtigste Aufgabe der UN bestehe nicht im militärischen oder politischen, sondern im humanitären Bereich (Natsios 1997a: 80).¹⁰⁸ Zu den größten Hindernissen effektiver UN-Blauhelmeinsätze zählt Natsios die Autonomie der großen UN-Hilfsorganisationen UNDP, UNHCR, UNICEF und WFP, eine fehlende zentrale Kontrolle des humanitären UN-Budgets und die mangelhafte Professionalität der UN-Truppen (Natsios 1997a: 94). Der administrative Einfluss des „Department of Humanitarian Affairs (DHA)“ innerhalb des UN-Generalsekretariats solle dadurch gestärkt werden, dass es sämtliche humanitären Finanzmittel der Geberregierungen erhält, um damit die Arbeit und das Kooperationsverhalten dieser UN-Hilfsorganisationen effektiv zu steuern; die USA und die EU sollten durch finanziellen Druck die Koordination der UN-Hilfsorganisationen, wenn nötig, erzwingen (Natsios 1997a: 101).¹⁰⁹ Die Mitte der Neunzigerjahre von der US-Administration unter Bill Clinton favorisierte Zusammenlegung der UN-Organisationen humanitärer Hilfe zu einer einzigen humanitären UN-Hilfsorganisation lehnte Natsios Ende der Neunzigerjahre ab, da es ein umständliches und zeitraubendes Vorhaben sei; stattdessen sollte UNICEF als einzige UN-Organisation für Binnenvertriebene zuständig sein (Natsios 1997a: 102). Falls eine starke Zentralisierung der humanitären Entscheidungsabläufe in den UN nicht durchsetzbar sei, sollten die OECD-Länder ihre humanitäre Arbeit stärker koordinieren und außerhalb der UN - analog zur NATO im militärischen Bereich - eine eigene humanitäre Koordinationseinheit einrichten (Natsios 1997a: 101).¹¹⁰

Kurz nach dem Amtsantritt von Andrew S. Natsios als neuer USAID-Direktor im Jahr 2001 beschäftigte sich der USAID-Report „Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity“, für den Natsios ein Vorwort schrieb, auch mit humanitärer Hilfe und benutzte dabei Argumente, die auch von der humanitären Komplementaritäts-Denkschule und Neutralitäts-Denkschule benutzt werden (USAID 2002). Der Report weicht nur wenig von Ende der Neunzigerjahre von Natsios vertretenden Positionen ab. Während der südsudanesischen humanitären „Operation Lifeline Sudan (OLS)“ (1989-2005) und der Kriege in Ex-Jugoslawien (1992-1995) sei -

¹⁰⁸ Zu den „humanitären Funktionen“ der UN, auf die die UN jedoch keinen exklusiven Anspruch habe, zählt Natsios u. a. die Erstellung von Bedarfsanalysen, die operative Koordination, den Aufbau infrastruktureller Voraussetzungen für die Verteilung von Hilfsressourcen, Verhandlungen mit Konfliktparteien über den Zugang zu Opfern, die Unterstützung von durch den Sicherheitsrat beschlossenen ‚humanitären Interventionen‘, die Mobilisierung internationaler Zustimmung zu diesen Interventionen, die Umsetzung von UN-Sanktionen und Mediationsaufgaben (Natsios 1997a: 81). Die UN ist die „imperfect extension of the interests of its member states“ (Natsios 1997a: 78). „Perhaps the most closely held secret of the UN is that its country members, for widely divergent reasons, want the institution to remain weak.“ (Natsios 1997a: 77). Für friedenssichernde Blauhelmeinsätze solle die UN zuständig sein; friedensserzwingende Einsätze unter Kapitel VII sollten hingegen grundsätzlich nur von der NATO übernommen werden.

¹⁰⁹ „Because perhaps 90 percent of [...] cash funding [...] for emergencies is spent by these two entities (USAID und EU-Regierungen, der Verfasser), they do have enough influence to enforce some discipline on this anarchic system (das humanitäre UN-System, der Verfasser).“ (Natsios 1997a: 101). Der USAID sei es, so Natsios, in den Neunzigerjahren wiederholt gelungen, UN-Hilfsorganisationen „to discipline“, wenn sie sich gegen eine Koordination durch die humanitäre Abteilung innerhalb des UN-Generalsekretariats gewehrt hätten (Natsios 1997a: 55).

¹¹⁰ „[...] establishing outside the UN structure a humanitarian response coordination unit similar to NATO on the military side.“ (Natsios 1997a: 55).

so kritisiert der Report - humanitäre Hilfe politisch instrumentalisiert worden und habe diese Hilfe eine politische Alibi-Funktion für unzureichende diplomatische Initiativen übernommen.¹¹¹ Kritisiert wird auch die Unterfinanzierung humanitärer Krisen, über die die Massenmedien wenig berichten; diese Unterfinanzierung verursacht eine Entscheidungssituation der ‚Triage‘, in der die Verteilung knapper Mittel darüber entscheidet, welche Opfer überleben und welche sterben (USAID 2002: 115). Die ineffektive humanitäre UN-Koordination wird - so der der Report - durch eine „unzureichende Autorität (insufficient authority)“ von UN OCHA und durch seine schwachen Finanzinstrumente verursacht (USAID 2002: 116). Vorgeschlagen wird eine „radikale Umstrukturierung (radical restructuring)“ der UN-Koordination entweder durch die Etablierung einer einzigen, operativen UN-Hilfsorganisation - die Natsios Ende der Neunzigerjahre noch abgelehnt hatte - oder durch den Aufbau eines einzigen humanitären Finanzfonds, der alle staatlichen Mittel humanitärer Hilfe verwaltet und von einer Instanz innerhalb oder außerhalb des UN-Systems verwaltet wird; bedauert wird, dass die Mehrheit der Geberregierungen und der UN-Hilfsorganisationen beide Umstrukturierungsvarianten ablehnt (USAID 2002: 116).¹¹²

c) Kritische Denkschule humanitärer Hilfe

Auch die kritische Denkschule konstatiert wie die realpolitische Denkschule, dass faktisch die Geberegierungen der OECD das internationale System humanitärer Hilfe kontrollieren. Im Gegensatz zur realpolitischen Denkschule befürwortet sie jedoch eine Entstaatlichung dieser Kontrolle und eine Politik humanitärer Hilfe, die maßgeblich durch globale und lokale soziale, emanzipatorische Bewegungen kontrolliert wird. Die kritische Denkschule analysiert auf dem Hintergrund der globalen Dominanz der westlichen Industriestaaten gegenüber ärmeren Staaten im Rahmen der Globalisierung und des Zerfalls von Staaten die politische Funktion humanitärer Hilfe. Zu den wichtigsten Vertretern der Denkschule zählten Alex de Waal (Waal 2010, 2000, 1997a, b und c), Antonio Donini (December 2010, April 2010, 2003, 2001, 1998, 1996a und b) und Marc Duffield (Duffield 2010, 2001a, 2001b). Duffield und Donini verbinden ihre humanitären Analysen mit einer Kritik an Global Governance-Modellen. Die Positionen von Waal und Donini haben sich in den letzten zehn Jahren verändert. Während bei Waal der früheren fundamentalen Kritik des Hilfesystems eine spätere moderatere Kritik folgte, wird bei Donini umgekehrt eine zunächst pragmatische Kritik durch spätere radikalere Positionen abgelöst. Andere Analysen der Denkschule untersuchen die Konflikt verlängernden Auswirkungen humanitärer Hilfe (Koch 1999), die Funktionsweise der „Mitleidsindustrie“ (Polmann 2010) und die politischen Ziele humanitärer Hilfe und humanitärer Interventionen (Belloni 2007). Befürwortet wird eine Transformation und Integration der NRO der humanitären Hilfe in partizipatorische,

¹¹¹ „Combining political, military, and humanitarian efforts can subordinate relief goals and politicize them to the point that they are no longer acts of humanity, but instead exclusively political or military tactics.“ (USAID 2002: 122). „Operation Lifeline Sudan shows how aid can become a substitute for more concerted action to address the causes of humanitarian need [...]. Nowhere was this substitution of aid for aggressive diplomatic action more evident than in Bosnia.“ (USAID 2002: 119).

¹¹² „The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs was created to address coordination, but for many reasons (including insufficient authority, financial resources, and qualified staff), it has been unable to meet the challenges of complex emergency responses. Without radical restructuring of the humanitarian architecture (say, by creating a central response agency or pooling donor resources into a single response fund in or out of the UN - options unpopular with both donors and UN agencies), prospects are poor for resolving the coordination conundrum in the near term.“ (USAID 2002: 116).

menschenrechtspolitische und friedenspolitische Strategien in Gewaltkonflikten (Belloni 2007, Gilhan 2001, Koch 1999).

‚Desaster-Nothilfe-Industrie‘, Humanitarismus, Gobar Governance und Reformpolitik

Waal analysiert in den Neunzigerjahren die historischen Grundlagen der Mechanismen des auf internationale humanitäre Hilfe spezialisierten Dienstleistungsmarktes, die Eigeninteressen humanitärer Organisationen und die Funktion dieser Hilfe bei der Eindämmung humanitärer Krisen. In den Achtziger- und Neunzigerjahren veränderten sich die Strukturen der internationalen Hilfe grundlegend und es entstand eine „Desaster-Nothilfe-Industrie (disaster relief industry)“, in der eine enge Verbindung der zuvor relativ unabhängig arbeitenden staatlichen und privaten Akteursgruppen erfolgte.¹¹³ Die in dieser „Industrie“ eingebundenen internationalen humanitären NRO sind an der Zerstörung lokaler Selbsthilfestrukturen in Krisenländern beteiligt (Waal 1997b: 7). Das Versagen humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems beim Schutz und bei der Versorgung von Vertriebenen nach dem Völkermord 1994 in Ruanda verstärkte den Vertrauensverlust dieser Organisationen in Afrika und anderen Regionen.¹¹⁴ Die Dynamik des quantitativ stark gewachsenen humanitären Systems basiert auf den ökonomischen Eigeninteressen dieser Organisationen und auf der Verbindung karitativer Ziele mit neuen technokratischen und logistischen Managementmechanismen (Waal 2000: 70).¹¹⁵ Die stark schwankende Krisenberichterstattung ist Teil des Systems und übt einen starken Einfluss auf den jeweiligen Umfang privater Spenden und staatlicher Zuschüsse für bestimmte Krisengebiete aus (Waal 2000: 82 ff.). In späteren Analysen verweist Waal deutlich stärker als in früheren Analysen auf die partiellen Erfolge einer zunehmend professionalisierten humanitären Hilfe (Waal 2010). Er bezeichnet jetzt die internationale humanitäre Hilfe als „humanitäres Imperium (humanitarian imperium)“, das seit den Achtzigerjahren stufenweise und ohne eine strategische Gesamtplanung entstanden ist und von den außenpolitischen Interessen der führenden westlichen Industriestaaten dominiert wird (Waal 2010: 136). Dem humanitären System gelingt es allerdings seit Mitte der Achtzigerjahre in einigen Teilbereichen die Versorgung von Notleidenden in Flüchtlingslagern deutlich zu verbessern; so gelang es humanitären Organisationen - im Gegensatz zu vergleichbaren Situationen Anfang der Achtzigerjahre - die sehr hohe Sterberate in Lagern einiger Krisengebiete, wie z.B. in Dafur seit 2003, relativ schnell wieder auf das Niveau vor dem Gewaltkonflikt zu reduzieren (Waal 2010: 34). Die

¹¹³ „The charitable ‚market‘ developed rapidly. In this market, agencies (producers of a charitable product) compete to sell to consumers (donor institutions and the donating public).“ (Waal 1997b: 79). Waal unterscheidet mehrere Entwicklungsphasen der humanitären Hilfe. Die Flüchtlingskatastrophe und die Not während des 2. Weltkriegs führte zur Gründung der auch heute noch im humanitären Bereich führenden NRO „Save the Children Fund“, „OXFAM“ und „CARE“. Die Rote Kreuz-Bewegung ist ein zweiter historischer Vorläufer des heutigen Systems. Auf der Regierungsebene ist das von den USA nach dem 2. Weltkrieg aufgebaute „Food for Peace-Program“ ein weiterer historischer Vorläufer. In den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg entstanden die wichtigsten UN-Hilfsorganisationen (Waal 1997b: 67/68): die Hungerkatastrophen in Biafra 1970, in Bangladesh 1971/1972 führten zur Gründung der ersten koordinierenden humanitären UN-Einrichtung, dem „UN-Disaster Relief Office (UNDRO)“. In Biafra hat das IKRK seine erste große Nothilfeoperation durchgeführt; in den Siebzigerjahren ist der humanitäre Sektor relativ stabil gewesen, und humanitäre Organisationen arbeiteten in der Regel in den von den lokalen Regierungen vorgegebenen Rahmen (Waal 1997b).

¹¹⁴ „Many African governments‘, and their peoples‘, confidence in the UN and some major relief agencies collapsed irreparably.“ (Waal 2000: 40).

¹¹⁵ „The humanitarian international may be the ‚human face‘ of neo-liberalism, but it is a charitable face with little accountability.“ (Hervorhebungen im Original) (Waal 1997b: 66).

Definition der neutralen humanitären Aktion in Gewaltkonflikten beinhaltet zwangsläufig nicht aufhebbare Widersprüche zwischen Werten und Paradoxien, die zur „Tragödie der humanitären Helfer (humanitarians’ tragedy)“ führen (Waal 2010: 130). Humanitäre Hilfe hat zwangsläufig Auswirkungen auf den politischen Prozess in einer Krisenregion, insbesondere wenn die Hilfe über einen längeren Zeitraum, die Funktion staatlicher Wohlfahrtsprogramme übernimmt (Waal 2010: 136). Die Entscheidung der Geberregierungen und humanitärer Organisationen über die regionale und gruppenbezogene Verteilung begrenzter Hilfsressourcen beinhaltet eine „Politik der Triage (policy of triage)“ (Waal 2010: 133). Während der Arzt seine begrenzten medizinischen Kapazitäten bei Katastrophen für Verletzte entsprechend ihrer jeweiligen Überlebenschancen einsetzt, versuchen humanitäre Helfer - in ähnlicher Weise - ihre begrenzten Ressourcen entsprechend der jeweiligen Bedürftigkeit verschiedener Gruppen von Notleidenden einzusetzen (Waal 2010: 131/132).

Für Donini umfasst der Oberbegriff ‚Humanitarismus‘ - ähnlich wie die Begriffe Kommunismus oder Katholizismus - unterschiedliche sich teilweise widersprechende Varianten: neben der „westlich“ dominierten Variante existiert eine „informelle“ Variante des Humanitarismus, der in Krisengebieten von lokalen Gemeinschaften und Regierungen, von neuen Geberregierungen und islamischen Organisationen getragen wird (Donini April 2010: 222). Die westliche Variante verfügt als netzwerkartige Formation über großen Einfluss in Krisengebieten, exportiert westlich geprägte Werte und Verhaltensweisen und stabilisiert als „integraler Teil des Global Governance (integral part of global governance)“ das internationale Machtgefälle zwischen den Gewinnern und Verlierern des globalisierten Kapitalismus (Donini April 2010: 223/226-228). Gleichzeitig trägt diese Variante aber auch zum Entstehen einer Zivilgesellschaft in Krisengebieten bei, die dies Machtgefälle kritisiert (Donini April 2010: 229). Humanitäre Hilfe sollte sich einer Interventionsstrategie, die eine Kohärenz verschiedener Bereiche anstrebt, entziehen und stattdessen ihre Arbeit ausrichten auf die Prinzipien der Neutralität und Unabhängigkeit und Kontakte zu allen Konfliktparteien ausbauen; dieser Weg erhöht die Chancen, einen humanitären Raum zu etablieren, humanitären Zugang zu erhalten und ein Mindestmaß an eigener Sicherheit zu erreichen (Donini April 2010: 234). In einer früheren Analyse befürwortete er hingegen eine Integration von Diplomatie, humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik in Gebieten des Staatszerfalls, in denen die UN quasi-staatliche Funktionen übernimmt (Donini 1998: 81/94).¹¹⁶

Humanitäre Hilfe kann Gewaltkonflikte verlängern und verschleiert häufig das Desinteresse der Geberregierungen, das Entstehen von Gewaltkonflikten präventiv zu verhindern oder zu beenden (Belloni 2007: 469).¹¹⁷ In bestimmten Situationen, wie bei der humanitären Hilfe im Gebiet der Großen Seen in Afrika 1994, kann das Festhalten am Prinzip der Neutralität zu einer praktischen „[...] Kollaboration mit

¹¹⁶ „It will be necessary to move beyond the traditional concepts of ‘coordination’ of international assistance in appreciation of the fact that [...] the UN play a much stronger role and even assume ‘surrogate government functions’ [...]“ (Hervorhebungen im Original durch Anführungszeichen) (Donini 1998: 94). Humanitäre Organisationen müssen sich entscheiden zwischen dem Konzept der Integration bzw. Kohärenz und des Neutralitäts-Ansatzes: „The choice seems to be between integration or ‘coherence’ within the West’s stabilisation and world ordering agendas and some form of secession or insulation. Secession would only be possible through a return (for some) to a more rigorous Dunantist position.“ (Donini April 2010: S 234).

¹¹⁷ „Humanitarianism hides a western agenda of containment that has little to do with those humanitarian ideals originally used to justify the infringement of Westphalian sovereignty. Furthermore, rather than providing an answer to human suffering, humanitarianism is at best ineffective and at worst counterproductive.“ (Belloni 2007: 454)

Kriegsverbrechern und zur Verlängerung der Not von Flüchtlingen, die als Geiseln genommen werden [...]“, führen (Koch 1999: 235). Humanitäre Hilfe kann zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten führen, wenn z.B. humanitäre Organisationen Hilfsressourcen als Zwangsabgabe an Konfliktparteien übergeben, um Zugang zu Notleidenden zu erhalten; viele Flüchtlingslager dienen Milizionären und Gewalttätern als Rückzugsraum, Erholungsraum und zur Rekrutierung neuer Kämpfer (Polmann 2010: 23).¹¹⁸ „Immer wieder machen Diktatoren und Rebellenhäuptlinge aus der internationalen Hilfsindustrie dass, was die Nazis aus dem IKRK gemacht haben: unfreiwillige Kollaborateure.“ (Polmann 2010: 192). Während Vertreter der kritischen Denkschule in ähnlicher Form das System humanitärer Hilfe kritisieren, unterscheiden sie sich bei den vorgeschlagenen Reformstrategien. Einige Autoren befürworten die Integration humanitärer Hilfe in extrem dezentralisierte, zivilgesellschaftliche Initiativen der Konfliktbearbeitung, die dem Einfluss von einzelnen Nationalstaaten entzogen sein sollten (Koch 1999: 236/237). Humanitäre Organisationen werden aufgefordert, sich dem gewaltfreien Widerstand gegen gewalttätige Machthaber anzuschließen (Gilgan 2001: 7/8). Andere Autoren befürworten eine neue Form des Humanitarismus, die eine Präventionspolitik verbindet mit der Förderung menschenrechtspolitischer Initiativen in Krisengebieten (Belloni 2007: 474).

Marc Duffield: „Global liberal Governance“ und humanitäre ‚Eindämmungsstrategien‘

Ausgangspunkt der Analysen von Duffield Ende der Neunzigerjahre ist die Feststellung, dass humanitäre Hilfe den Verlauf von Gewaltkonflikten stark beeinflusst und von Konfliktparteien instrumentalisiert wird (Duffield 1997: 536). Die Mehrheit humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sind nicht bereit, diese Probleme zu analysieren und teilen das Vorurteil eines oberflächlichen kulturellen Diskurses, der die Politik der Konfliktparteien in den Bürgerkriegen der Neunzigerjahre nur als „new barbarism (neue Barbarei)“ bewertet und die Rationalität der neuen Formen der Kriegsführung ignoriert (Duffield 1996: 178). Die Einbeziehung humanitärer Hilfe in neue integrierte Formen ‚humanitärer Interventionen‘ bezeichnet Duffield als Beispiel dafür, dass „sich Regierungspolitik transformiert in Netzwerke und in die Entropie von Governance-Strukturen“ (Duffield 1998a: 74).¹¹⁹ Diese Hilfe dient der „politischen Eindämmung“ der Auswirkungen der „globalen Polarisierung“: „The fundamental danger within the new paradigm (der Integration humanitärer Hilfe in ‚humanitäre Interventionen‘, der Verfasser) is that it is adapted to manage symptoms of global polarization and exclusion [...] humanitarian assistance becomes a necessary ingredient of political containment.“ (Duffield 1997: 541).

Ausgangspunkt seiner Analyse „Global Governance and The New Wars, The Merging of Development an Security“ ist die Beobachtung einer weitgehend abgeschlossenen Integration von humanitärer Hilfe, Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik im Rahmen zivil-militärischer, multilateraler Kriseninterventionen (Duffield 2001b).

¹¹⁸ In den Flüchtlingslagern in Goma in Ostzair sind 1994/1995 Verantwortliche für den Völkermord in Ruanda (Polmann 2010: 26 ff.), in Nordkenia in den Achtzigerjahren sudanesishe Rebellen der SLPA (Polmann 2010: 122/123) und in Thailand Anhänger der Roten Khmer (Polmann 2010: 124) humanitär versorgt worden. Die äthiopische Regierung unter Mengistu hat Mitte der Achtzigerjahre eine Hungerkatastrophe künstlich erzeugt, um eine Umsiedlungsaktion mit Unterstützung internationaler humanitärer Organisationen aus dem Rebellengebiet in Nordäthiopien in den Süden durchzuführen (Polmann 2010: 138 ff.).

¹¹⁹ „[...] Government is transforming into networks and entrophy of governance [...].“ (Duffield 1998a: 74).

Netzwerke humanitärer Hilfe und der Entwicklungspolitik werden als Teil des sich entwickelnden „Systems des Global Governance“ konzipiert (Duffield 2001a: 310). „Global Governance“ definiert Duffield wie folgt: „Global Governance has a reality not in a single institution but in the networks and linkages that bring together different organisations, interest groups and forms of authority in relation to specific regulatory tasks.“ (Duffield 2001b: 44). Duffields Analyse basiert auf vier Thesen. Staatssouveränität ist - so das Argument der ersten These - zunehmend eingebunden in einer Vielzahl von zwischenstaatlichen und neuen „post-modernen“ Mechanismen der Entscheidungsfindung. Während das „kapitalistische Weltsystem“ noch bis in die Siebzigerjahre hinein expansiv und inklusiv war, da es alle Regionen des Systems integriert hat, basiert seitdem das Weltsystem auf einer „Global liberal Governance“, die auf einer intensivierten Integration der industrialisierten Kerngebiete, einer ausgebauten hierarchischen Nord-Süd-Beziehung und auf einer regional abgestuften Exklusion von Armutregionen beruht (Duffield 2001b: 2).¹²⁰ In der zweiten These verändert Duffield sein früheres Eindämmungsargument. Die neue Form humanitärer Wohlfahrtspolitik und humanitärer Hilfe des Nordens gegenüber dem Süden verfolgt jetzt nicht mehr nur das Ziel der Bevölkerungseindämmung (Duffield 2001b: 4-5), also der Kontrolle der internationalen Flüchtlings- und Migrationsbewegungen und der Aufstandskontrolle (Duffield 2001b: 9), sondern ist auch Teil des neuen Interventionskonzepts des „liberalen Friedens (liberal peace)“. Dieses Konzept, das auf multisektoralen Governance-Netzwerken beruht, löst den humanitären Interventionstyp der Neunzigerjahre ab; in diesen neuen Netzwerken kooperieren Geberregierungen und ihre Militärapparate, das humanitäre UN-System, NRO, internationale und regionale Organisationen und private Sicherheitsfirmen (Duffield 2001b: 12). Dies Konzept integriert den „neuen politischen Humanitarismus“, der die konsequente Konditionierung der Gewährung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe befürwortet (Duffield 2001b: 75 ff.). Diese neuen multisektoralen Governance-Netzwerke überwinden die herkömmlichen Grenzen zwischen verschiedenen Politikfeldern und bilden nunmehr einen wichtigen und gestaltenden „nexus of global governance“ (Duffield 2001b: 45). Die Hauptaufgabe dieser Netzwerke ist es aber nach wie vor, den Frieden an den Grenzen (border lands) zur Global Governance-Peripherie sicherstellen und negative Auswirkungen von Krisengebieten einzudämmen (Duffield 2001b: 46). Die dritte These konstatiert, dass in einigen Regionen das Interventionskonzept des „liberalen Friedens“ Grundlage für den relativ erfolgreichen Wiederaufbau kriegsgeschädigter Gesellschaften und Staaten ist (Duffield 2001b: 11).¹²¹ Die vierte These bezeichnet den Zusammenprall zwischen den neuen Interventionsnetzwerken und den Akteuren der neuen Bürgerkriege als „vierten Weltkrieg (fourth world war)“ (Duffield 2001b: 15).¹²² Es existieren strukturelle Gemeinsamkeiten zwischen diesen Bürgerkriegen und dem neuen Interventionstypus des „liberalen Friedens“. Sowohl diese Kriege, die durch illegale und legale Mechanismen mit dem Weltmarkt verknüpft sind, wie die Interventionen basieren auf Netzwerkstrukturen; diese „Netzwerk-Kriege“ stellen keine bloße politische „Regression

¹²⁰ Duffield geht nicht explizit auf die politikwissenschaftliche Theorie des „demokratischen Friedens“ ein, die im anglo-amerikanischen Sprachraum als „democratic peace“, „democratic peace theory“ oder „liberal democratic theory“ bezeichnet wird.

¹²¹ Das moderne „internationale humanitäre System (modern international humanitarian system)“ ist ein Bestandteil der „Geopolitik der Grenzkontrolle (geopolitics of border control)“, durch die die industrialisierte Welt sich vor den Auswirkungen der Gewaltkonflikte - u. a. vor Migranten und Flüchtlingen - schützt (Duffield 2010: 68/69).

¹²² „If the Cold War represented a Third World War, then the contested, uneven and differential confrontation between the strategic complexes of liberal peace and the political complexes of the new wars is the site of the Fourth.“ (Duffield 2001b: 15).

(regression)“ dar.¹²³ Diese Interventionen und das Konzept des „Global liberal Governance“ sind - so Duffields Schlussfolgerung - keine adäquate und effektive Reaktion auf diesen neuen Kriegstyp und werden deshalb nicht in der Lage sein, dauerhaft ein Niveau der „relativen Sicherheit (relative security)“ zu gewährleisten, das vergleichbar ist mit demjenigen während des Ost-West-Konflikts (Duffield 2001b: 2/17).¹²⁴ In einer späteren Publikation im Jahr 2010 konstatiert Duffield, dass die unter dem Leitbild der Kohärenz vollzogene Integration von Diplomatie, Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe in UN-Missionen eine Phase beendet, in der humanitäre Organisationen versuchten, unter den Prinzipien der Neutralität und Unabhängigkeit eigenständig mit den Konfliktparteien den Zugang zu Notleidenden auszuhandeln (Duffield 2010: 58). „In the interest of coherence, the integrated missions brings humanitarian and development agencies together with political and military actors under the same unitary command.“ (Duffield 2010: 58). Diese integrierten Interventionsmissionen hätten zwar einerseits die Anzahl von Bürgerkriegen seit den Neunzigerjahren reduziert; das Ziel, nach der Dekolonialisierung unabhängige Nationalstaaten zu etablieren, werde aber andererseits in einigen permanenten Armutsgebieten nicht erreicht. In ihnen übernimmt humanitäre Hilfe die Funktion einer „internationalen Versicherung des Überlebens (international insurance of last resort)“ (Duffield 2010: 66). Eine neue Phase der Pazifizierung und Besetzung „globaler Grenzgebiete (global borderlands)“ habe begonnen (Duffield 2010: 70).¹²⁵

Durch sein Konzepte des ‚liberalen Friedens‘ und des ‚Global liberal Governance‘ überwindet Duffield einige Schwächen vorhergehender Analysen der kritischen Denkschule. Er räumt ein, dass durch zivil-militärische, multilaterale Kriseninterventionen in einigen Fällen, in denen Geberregierungen ausreichend Ressourcen zur Verfügung stellten, Gewaltkonflikte erfolgreich beendet worden sind und eine dauerhafte, stabile, staatliche und gesellschaftliche Entwicklung initiiert worden ist. Mit der humanitären Komplementaritäts-Denkschule teilt er die Kritik an den Geberregierungen, die in geostrategisch unbedeutenden Krisengebieten keine konsequente Interventionspolitik betreiben und humanitärer Hilfe eine Alibi-Funktion zuweisen. Aus Duffields Analysen lassen sich jedoch keine Schlussfolgerungen für pragmatische Reformkonzepte ableiten, die - ausgehend von den existierenden humanitären Netzwerk-Strukturen innerhalb und außerhalb des UN-Systems - eine Überwindung nationalstaatlicher, geostrategischer Sonderinteressen im Bereich humanitärer Hilfe zum Ziel haben. Die Komplementaritäts-Denkschule stellt hingegen Analysen zur Verfügung, aus denen sich solche Reformkonzepte ableiten lassen, und ist an pragmatisch ausgerichteten Reformdebatten beteiligt.

¹²³ „[...] the new wars could be understood as a form of non-territorial *network war* that works through and around states [...] network wars is synonymous with the emergence of new forms of protection, legitimacy and rights to wealth. Rather than a regression, the new wars are organically associated with a process of social transformation: the emergence of new forms of authority and zones of alternative regulation [...] In many respects, the networks and complexes that compose liberal peace also reflect an emerging liberal way of war.“ (Hervorhebung im Original) (Duffield 2001b: 14).

¹²⁴ Duffield behauptet bereits in seinen früheren Analysen. „The crises facing the (democratic and secular) international community thus lies in its inability to curb the development of predatory and totalitarian social formations which exist beyond the conventional economy, while also protecting the victims of these processes.“ (Duffield 1994: 65).

¹²⁵ „[...] the decline in ongoing civil wars is better interpreted as the beginning of an indefinite period of international occupation and pacification [...]“ (Duffield 2010: 70). „Linked to the reconstruction of fragile states, the integrated missions are part of a wider struggle over acceptable as opposed to unacceptable ways of life in the global borderlands.“ (Duffield 2010: 70/71).

„Stabilisation in practice: coherent, complementary and coordinated [...] or complex, contradictory and competitive? [...] Ironically, it is perhaps where the explicit rhetoric of coherence has been weakest that policy agendas may have the greatest chance of cohering in practice, owing simply to a lack of high-level competing and conflicting strategic interests among the key players involved.”
(Collinson/Elhawary/Muggah 2010: 9/23)

3.2.3. Komplementaritäts-Denkschule humanitärer Hilfe und UN-Koordination

Die Darstellung der verschiedenen Definitionen humanitärer Hilfe und der Funktionsbeschreibungen humanitärer UN-Koordination durch Forschungsansätze der Neutralitäts-Denkschule und der realpolitischen und kritischen Denkschule ist einfacher als die Darstellung der Forschungsansätze der Komplementaritäts-Denkschule; sie umfasst mehr Varianten als die anderen drei Denkschulen.

Begriffsdefinitionen, humanitäres System und „Humanitarian (Global) Governance“

Ein Konsens besteht zwischen den Forschungsansätzen der Komplementaritäts-Denkschule erstens darin, dass humanitäre Hilfe als ein Aktionsfeld konzipiert wird, in dem völkerrechtlich das Recht auf diese Hilfe und die staatliche Pflicht, diese zu gewähren, geregelt ist und in dem humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems ein humanitäres Mandat besitzen, das eine außenpolitische Instrumentalisierung ihrer Hilfe untersagt. Befürwortet wird ebenfalls generell eine Stärkung der administrativen und finanziellen Eigenständigkeit humanitärer koordinierender UN-Strukturen gegenüber einflussreichen Geberregierungen (Smillie/Minear, 2005; Macrae 2001a; Macrae/Leader 2001; Weiss/Collins 2000). Forschungsansätze distanzieren sich zweitens generell von der grundsätzlichen Kritik, die sowohl von der kritischen als auch von der realpolitischen Denkschule an humanitären Prinzipien formuliert wird, befürworten aber gleichzeitig eine Modifizierung des Neutralitäts-Prinzips (Donini/Minear/Walker 2004: 264).¹²⁶ Dies Prinzip kann in Gewaltkonflikten, in denen die Konfliktparteien die Zivilbevölkerung systematisch verfolgen, nur partiell praktisch umgesetzt werden: „Humanitarian agencies can no longer rely (if they ever fully did) on perceptions of neutrality to safeguard them, particularly in environments where they have become targets in and of themselves.” (Wheeler/Harmer 2006a: 3).¹²⁷ Die Strategien humanitärer Organisationen, die entweder als „Maximalisten“ sich strikt am traditionellen Neutralitätsprinzip orientieren oder als „Minimalisten“ flexibler und pragmatischer sind, sollten sich - so ein weiterer Konsens zwischen den Forschungsansätzen - ergänzen: „Maximalist and minimalist approaches

¹²⁶ „As major conflicts force humanitarian sector to redefine neutrality and agencies rethink their programming strategies, the threshold for what is regarded as ‚political, is evolving as well.“ (Donini/Minear/Walker 2004: 264).

¹²⁷ Die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit haben nach Roberts nicht die „moralisch absolut geltende Natur universeller Werte (moral absolutes of universal value)“ (Roberts 1999: 38); die humanitäre Aktion ist die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln: „In the 1990s, humanitarian action and law have become more important parts of an international response to crises than ever before [...] Part of the reason why they have not had a major transformative effect on the conduct of international relations is that such approaches are in some measure a reflection of the reluctance of States to get involved more decisively in conflicts. Humanitarian approaches are not necessarily the opposite of those based on interest. Rather, they should be seen as one enduring part of international politics. To adapt Clausewitz, they can be a continuation of political intercourse with the admixture of other means.“ (Roberts 1999: 42).

have logic and justification each in their own right.“ (Donini/Minear/Walker 2004: 269). Ein Dissens existiert hingegen zwischen einigen Ansätzen u. a. bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen humanitärer Hilfe und Menschenrechtspolitik. So wird humanitäre Hilfe nur von wenigen Ansätzen als „praktizierte Menschenrechtspolitik“ bezeichnet: „[...] humanitäre Hilfe ist *praktizierte Menschenrechtspolitik*. Humanitäre Hilfe verdient in der Tat diese Bezeichnung, weil sie das fundamentale Menschenrecht auf Leben, soweit dies möglich ist, in Notsituationen sichert.“ (Hervorhebung im Original) (Eberwein 2001b: 3).

Forschungsansätze der Komplementaritäts-Denkschule verwenden verschiedene Begriffe wie „humanitarian assistance“ (Gillmann 2010), „humanitarian action“ (Metcalfe/Giffen/Elhawary 2011; DuBois 2010; Berry/Reddy 2010; MacFarlane 2000, Minear/Weiss, eds., 2000a) und „humanitäre Hilfe“ (Eberwein 2004, 2003b, 2001b, 1997). Strukturen internationaler humanitärer Hilfe werden als „international humanitarian system“ (ALNAP, ed., January 2010: 18; Borton 1998), „global humanitarian network“ (ALNAP, ed., January 2010: 5), „International Humanitarian Order“ (Barnett 2010), „global humanitarian response system“ (Prendergast 1996 a und b) oder auch als „international system of humanitarian relief“ (Seaman 1995) konzipiert.¹²⁸ Die ALNAP-Studie „The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress - A Pilot Study“ zählt zu den drei Hauptgruppen der „formalen“ Systemebene die Akteure humanitärer UN-Koordination und UN-Hilfsorganisationen, NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und Geberregierungen; lokale NRO, Gemeinden, Regierungen, die betroffenen Bevölkerung, intervenierendes Militär und beteiligte Unternehmen sind hingegen humanitäre Akteure außerhalb dieser „formalen“ Systemebene (ALNAP, ed., January 2010: 9). Während sich die Qualität humanitärer Bedarfsermittlungen und der sektoralen humanitären Arbeitsteilung verbessert habe, existiere eine mangelhafte übergeordnete „Führung und Koordination (leadership and coordination)“ humanitärer Akteure, eine unzureichende Finanzierung und häufig ein mangelnder Zugang zu Notleidenden (ALNAP ed. January 2010: 49).¹²⁹ Weiss und Thakur bezeichnen die effektive Koordination voneinander unabhängiger Ebenen der „humanitären Global Governance-Strukturen (humanitarian global governance)“ durch das humanitäre UN-Büro UN-OCHA nach der Tsunami-Katastrophe allerdings als Beleg für das große Potential und die Notwendigkeit starker koordinierender UN-Strukturen (Weiss/Thakur 2010: 26): „The relief effort (nach der Tsunami-Katastrophe, der Verfasser) showed the UN’s centrality and ability to convene and foster processes involving multiple constituencies and its ability to provide global leadership.“ (Weiss/Thakur 2010: 24).

Nur wenige Studien der Komplementaritäts-Denkschule konzipieren humanitäre Strukturen als „humanitarian Governance“-Netzwerke (Lautze/Raven-Roberts/Erkineh

¹²⁸ Das „internationale humanitäre System“ setzte sich aus der Sicht von Minear Anfang der Neunzigerjahre im Wesentlichen aus den UN-Hilfsorganisationen und staatlichen Hilfsagenturen, wie z.B. USAID und NRO zusammen; das im Rahmen von Friedensmissionen eingesetzte Militär wird als externer Faktor des humanitären Systems bezeichnet (Minear 1993: 234/235). Eine andere Systematik differenziert Ende der Neunzigerjahre zwischen sechs Akteursgruppen zivilmilitärischer Interventionen: UN-Hilfsorganisationen, NRO, das IKRK, Geberregierungen bzw. lokale Regierungen, militärische Akteure und Repräsentanten der Zivilbevölkerung (lokal ansässige Bevölkerung, Binnenvertriebene, Flüchtlinge) (Sommers 2000: 3).

¹²⁹ „Beyond these improvements in sectoral coordination, however, overarching leadership for coordination was a noted weakness.“ (ALNAP, ed., January 2010: 10/11).

2009, Lautze/Leaning/Raven-Roberts/et al. 2004, Lautze 2003; Eberwein 2001a).¹³⁰ Ausgangspunkt der ‚Humanitarian Governance‘-Studien von Lautze ist das Scheitern einer „weltweiten Regelung des Schutzes der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten“ (Lautze/Leaning/Raven-Roberts/et al. 2004: 2134). „Humanitarian Governance“ wird in einer wenig spezifischen Form definiert als rechtlicher, politischer und institutioneller Prozess, an dem staatliche und private Akteure beteiligt sind und der die Umsetzung humanitärer Prinzipien zum Ziel hat: „We define humanitarian governance as the specific legal, policy or institutional frameworks and processes that are guided by the principles of impartiality, neutrality, accountability and transparency and are implemented by governments and the network of actors in the humanitarian assistance sector so as to ensure need-appropriate life-saving interventions in times of natural or man-made disasters.“ (Lautze 2003: 35). Ziel der Intervention lokaler „humanitarian Governance“-Akteure ist der auf der Grundlage des menschenrechtlichen Völkerrechts erfolgende Schutz der Zivilbevölkerung; lokale Interventionsakteure arbeiten dabei zusammen mit den ebenfalls intervenierenden internationalen Netzwerken der UN-Hilfsorganisationen und NRO (Lautze/Leaning/Raven-Roberts/et al. 2004: 2136/2139).¹³¹

Typen des Humanitarismus, komplementäre und integrationistische Kohärenzansätze

Forschungsansätze der Komplementaritäts-Denkschule befürworten generell eine auf den Prinzipien der Kohärenz, Komplementarität und komparativer Vorteile beruhende Zusammenarbeit staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure humanitärer Hilfe im Rahmen multidimensionaler, ziviler bzw. zivil-militärischer Interventionen in Krisen- und Kriegsgebieten.¹³² Während ‚komplementäre Kohärenzansätze‘ dieser Denkschule jedoch die Notwendigkeit einer gleichberechtigten Zusammenarbeit politischer, sicherheitspolitischer und humanitärer Interventionsakteure im Rahmen von UN-Missionen betonen, favorisieren ‚integrationistische Kohärenzansätze‘ dieser Denkschule die Integration humanitärer Hilfe und UN-Koordinationsstrukturen in übergeordnete Strategien der Konfliktbearbeitung, partizipativer Friedensarbeit und von Wiederaufbauprogrammen (Metcalf/Giffen/Elhawary 2011; Macrae/Leader 2000: 6/9/10).¹³³ So befürworten integrationistische Ansätze, humanitäre Hilfe als Druckmittel

¹³⁰ Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines „Humanitarian Governance Board“, das Vorschläge zur Reform des Gesamtsystems entwickelt und dessen Mitglieder zwar über ein hohes Ansehen, aber über keine administrative Weisungsbefugnisse im UN-System verfügen (Harmer 2003: 29/32).

¹³¹ In einer Studie über Äthiopien untersucht Lautze den Stellenwert und den Umfang von ‚humanitarian governance‘-Strukturen: „[...] this study of ‘humanitarian governance’ explores both continuity and change in the relationships of rights, roles, and responsibilities between the state and citizens in times of famine, conflict, and disaster throughout a series of regimes: imperial, military, transitional, and emerging democracy.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (Lautze/Raven-Roberts/Erkineh 2009: 6).

¹³² Macrae und Leader befürworten eine auf dem Prinzip der Komplementarität basierende Arbeitsteilung zwischen eigenständigen politischen und humanitären Akteuren: „The study does not suggest returning to a halcyon period of ‘pure’ humanitarianism, if such ever existed. Rather it advocates a more articulate division of political and humanitarian labour, based upon comparative advantage and mandate, where the boundary between the two is marked, and where the rules for their interaction are clearly articulated.“ (Hervorhebung im Original) (Macrae/Leader 2000: 64). Vgl. zur Beziehung zivil-militärischer Strukturen und humanitärer Hilfe Kapitel 5.4.

¹³³ Diese Definitionen der beiden Ansatztypen weichen von den ursprünglich von Macrae und Leader vorgeschlagenen Begriffsdefinitionen etwas ab (Macrae/Leader 2000: 6/9/10). Die Autoren benutzen diese beiden Begriffe wie folgt: „[...] the complementarity model of coherence assumes that the extent and effectiveness of intervention by political actors has increased significantly. While this model anticipates that there are likely to be important gains to be made from political and humanitarian actors working together, it does not assume that they will always be pursuing exactly the same objectives at all times [...]“

bei Friedensverhandlungen (Prendergast 1996a) oder als Instrument der Konfliktprävention, der Förderung lokaler Initiativen friedensbereiter Bevölkerungsgruppen, vertrauensbildender Maßnahmen und der Menschenrechtsarbeit einzusetzen (Pugh 2001 und 1998; Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998).¹³⁴ Diese Ansätze werden auch als Ansätze des ‚neuen‘ oder ‚Neo-Humanitarismus‘ bezeichnet, der eine sehr weitgehende Integration humanitärer Hilfe und der Menschenrechts- und Sicherheitspolitik konzipiert.¹³⁵ Ende der Neunzigerjahre wurde der „traditionelle Humanitarismus“, der am Prinzip der Neutralität festhält, weitgehend vom „Neo-Humanitarismus“ abgelöst, der eine - so das Argument Pat Gibbons - „komplette Transformation (complete transformation)“ humanitärer Aktion beinhaltet; diese Transformation wurde durch das Wachstum der Anzahl humanitärer Akteure, die Erweiterung des Begriffsinhalts des Humanitären und durch die Integration der Hilfe in Strategien antiterroristischer Sicherheitspolitik ausgelöst (Gibbons 2010: 11 ff). Unter den Begriff „Instrumentalisierung (instrumentalisation)“ und „Versicherheitlichung (securitisation)“ humanitärer Hilfe werden sehr unterschiedliche integrationistische Phänomene subsumiert.¹³⁶ Das auch vom UNDP benutzte Konzept „Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)“ ist in den Achtzigerjahren entwickelt worden und ist nach wie vor ein zentraler Bezugspunkt der Integrationsdebatte (Asua 2010) (siehe unten).

Der integrationistische Kohärenzansatz ‚Do no harm‘ in den Neunzigerjahren

Der in den Neunzigerjahren ausgearbeitete ‚Do no Harm‘-Ansatz von Mary Anderson befürwortete in seiner ursprünglichen Fassung, die im Folgenden dargestellt wird und die von späteren Fassungen abweicht, eine sehr enge Verknüpfung humanitärer Hilfe mit den Strategien ziviler Konfliktbearbeitung und der Entwicklungspolitik und hatte starken Einfluss auf die Debatte über die Krise des Humanitarismus, über neue Formen der Konfliktbearbeitung durch NRO und teilweise auch auf die Reform humanitärer UN-

 (Macrae/Leader 2000: 10). Sie lehnen den vom OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) favorisierten integrationistischen Ansatz ab: „If the integrationist model of coherence is adopted by official bodies, this implies compromising the principles of neutrality and impartiality of humanitarian action, as the overall objective is conflict management, not the relief of suffering. It implies providing assistance on the basis of its political utility, not according to need.“ (Macrae/Leader 2000: 9/10).

¹³⁴ Vgl. auch Chonacki (2001), Pugh (2001 und 1998), Anderson/Spelten (2000), Hybertsen/Suhrke/Tjore (1998), Anderson (1996a und 1996b).

¹³⁵ Vgl. dazu Gibbons (2010: 17), Asua (2010), Jacoby/James (2010), Mills (2005), Slim (2001), Roberts (1999), Greenaway (1999), Macrae (1998). Asua definiert den „neuen Humanitarismus (new humanitarianism)“ als Integration der humanitären Hilfe mit der Menschenrechtspolitik, der Konfliktlösungspolitik und mit zivilgesellschaftlichen Partizipationsstrategien (Asua 2010: 53/54). Mills spricht von einem „Neo-Humanitarismus“, der den „klassischen Humanitarismus“ verdrängt: „[...] we are entering an era of what I call neo-humanitarianism, which is characterised by the embeddedness of humanitarian within, rather at the margins of, contemporary conflicts [...] neutral humanitarianism increasingly becoming a fiction [...].“ (Mills 2005: 162). Der „Neo-Humanitarismus (neo-humanitarianism)“ wird als eine Antwort auf diese speziellen Probleme der Hilfe innerhalb moderner innerstaatliche Gewaltkonflikte bezeichnet und der „klassische Humanitarismus (classical humanitarianism)“ als veraltete historische Antwort auf zwischenstaatliche Kriege; viele Organisationen der humanitären Hilfe leiten inzwischen die Ziele ihrer Arbeit nicht nur aus dem humanitären Völkerrechts ab, sondern aus den Menschenrechten und dem Flüchtlingsrecht und drängen in Krisengebieten gegenüber den Konfliktparteien offensiv auf die Einhaltung dieser Normen (Mills 2005: 162/163). Arnold Gehlen distanziert sich in seiner 1968 erstmals veröffentlichten Publikation „Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik“ von einer von ihm als „Humanitarismus“ bezeichneten Ethik (Gehlen 2004: 75 ff.).

¹³⁶ Vgl. dazu Gibbons (2010), Vaughn (2009), Wheeler/Harmer (2006a und 2006b), Donini/Minear/Walker (2004), Eberwein (2001a).

Koordination (Anderson 1999a und b, 1996a und b). Anderson analysierte damals die positiven und negativen Auswirkungen der Projektpolitik von NRO, von UN-Hilfsorganisationen und Geberregierungen auf den Verlauf von Gewaltkonflikten. Ziel war der Entwurf von Projektstrategien, die negative Auswirkungen verhindern und „lokale Friedenskapazitäten (local capacities for peace)“ fördern (Anderson/Spelten 2000; Anderson/Bock 1999; Anderson 1999a und b, 1996a und b).¹³⁷ Sie schlug vor, das humanitäre Neutralitätsprinzip zu ersetzen durch das dem hippokratischen Eid entnommene Prinzip ‚Do no harm‘ (Anderson 1999a).¹³⁸ Noch stärker als die Studien der „Humanitarian Policy Group“ am ODI, des „War and Humanitarianism Project“ und des humanitären Projekts am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) befürwortete Anderson in den Neunzigerjahren eine Auflösung der Grenzen zwischen humanitärer Hilfe und anderen Ebenen ziviler Intervention und ihre Unterordnung unter friedenspolitischen Zielen. Anderson nahm damals eine Neudefinition des Begriffs humanitärer Projekte vor, in dem sie als „humanitäre NRO (humanitarian NGO)“ alle diejenigen bezeichnete, die entweder „humanitäre Nothilfe (humanitarian relief)“, Entwicklungshilfe, Menschenrechtsarbeit oder „Friedensarbeit (pursuit of peace)“ leisten (Anderson 1996a: 344). Diese vier „humanitären“ Arbeitsformen konzipierte sie als Teil einer übergeordneten partizipativen Friedensstrategie: „They (diese NRO, der Verfasser) can (and should) unequivocally denounce war itself as the greatest wrong, even though such a denunciation is a politically charged action. While the moral message of NGO interventions can exacerbate conflict, an explicit moral message against war may also enable local people to articulate their own opposition.“ (Anderson 1996a: 351).¹³⁹

Probleme der Umsetzung humanitärer völkerrechtlicher Normen

Forschungsansätze der Komplementaritäts-Denkschule gehen davon aus, dass die existierenden völkerrechtlichen Normen sowohl ein Recht Notleidender auf humanitäre Hilfe als auch die Pflicht zwischenstaatlicher Organisationen und staatlicher Akteure, sie zu gewähren bzw. Voraussetzungen dieser Gewährung zu schaffen, etabliert haben. Die Umsetzung dieser Rechtsperspektive habe die traditionelle „philanthropische Perspektive (philanthropical perspective)“ konzeptionell und normativ abgelöst hat (Slim 2001). Die Umsetzung dieser Rechtsperspektive wird aus Sicht von Analysen der Komplementaritäts-Denkschule - die im Folgenden dargestellt werden - allerdings nicht nur durch den großen Einfluss nationalstaatlicher Interessen wichtiger Geberregierungen

¹³⁷ Jean/Rufin behaupteten Ende der Neunzigerjahre, dass humanitäre Hilfe ein integraler Bestandteil der Konfliktdynamik war (Jean/Rufin 1999). Ähnlich argumentierten Lock (1997a) und Keen (1999).

¹³⁸ Die ersten Sätze der Einleitung der gleichnamigen Publikation lauten: „When international assistances is given in the context of a violent conflict, it becomes a part of that context and thus also of the conflict. Although aid agencies often seek to be neutral or nonpartisan towards the winners and losers of a war, the impact of their aid is not neutral regarding whether a conflict worsens or abates. When given in conflict settings, aid can reinforce, exacerbate, and prolong the conflict; it can also help to reduce tensions [...].“ (Anderson 1999a: 1).

¹³⁹ Auch andere Studien befürworten, ähnlich wie der ‚Do no harm‘-Ansatz, eine Integration humanitärer Hilfe und der Entwicklungspolitik durch Strategien des Übergangs vom „Krieg zum relativen Frieden (war to relative peace)“ (Pugh 1998: 16). Das Hauptziel von Wiederaufbau- und Rehabilitationsprogrammen ist dabei die Vermeidung erneuter Gewalt und die Partizipation lokaler Gemeinschaften bei der Planung und Umsetzung von Projekten (Pugh 1998: 31/32). Der Präsident des französischen NRO-Netzwerkes URG, François Grunewald, forderte, dass humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe in Krisenregionen integrale Bestandteile einer umfassenden Politik des Krisenmanagements sein sollten, das lokale Selbsthilfeinstitutionen fördert (Grunewald 1999: 70). Humanitäre Hilfe kann u. U. Kriegsökonomien unterstützen, wenn Organisationen Hilfsgüter an Konfliktparteien abgeben, um die Erlaubnis zu erhalten, Opfer zu versorgen (Grunewald 1999: 23).

auf humanitäre Hilfe behindert, sondern auch durch die Instrumentalisierung und Versicherheitlichung humanitärer Hilfe im Rahmen zivil-militärischer Interventionen und des „Global War on Terror“, durch die Probleme der Koordination gleichberechtigter und unabhängiger humanitärer Akteure, die problematische Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und Menschenrechtspolitik und durch die Problematik des ‚Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)‘-Konzepts erschwert.

Das humanitäre Völkerrecht konstituiert sowohl ein Recht auf humanitäre Hilfe, als auch eine Verpflichtung, sie in unpolitischer und unparteiischer Form zu gewähren (Eberwein 2003a; Slim 2001; MacFarlane 2000).¹⁴⁰ Dies Völkerrecht definiert auch einen ordnungspolitischen Rahmen einer komplementären Arbeitsteilung von Regierungen und humanitären Organisationen: „Diese Komplementaritätsbeziehung kann - auf den einfachsten Nenner gebracht - wie folgt beschrieben werden: Die humanitären Hilfsorganisationen leiten neutral, unparteilich und unabhängig Hilfe, die Staaten schaffen dafür die Voraussetzungen, finanziell wie notfalls auch militärisch.“ (Eberwein 2003b: 18). Die humanitären Strukturen stellen eine „partielle internationale Ordnung (partial international order)“ dar, die zum einen auf den völkerrechtlichen humanitären Prinzipien, für deren Durchsetzung der Staat verantwortlich ist, und zum anderen auf „Prinzipien der humanitären Aktion (principles of humanitarian action)“ beruht, die die Grundlage der Arbeit humanitärer Organisationen bilden (Eberwein 2001a: 6/7). Es besteht allerdings ein „asymmetrisches“ Verhältnis, weil die Rahmenbedingungen der Hilfe weitgehend von Geberregierungen festgelegt werden (Eberwein 2001a: 11/12).¹⁴¹ Der dominante Einfluss dieser Regierungen bedeutet allerdings nicht, dass diese Hilfe völlig von staatlichen Sonderinteressen dominiert wird; die Existenz eines humanitären, völkerrechtlichen Ordnungsrahmens kann nicht allein durch Annahmen der Theorie der „Realismus“ erklärt werden, denn dieser Rahmen basiert auf einem „normativ gesteuerten Vorhaben (norm-driven enterprise)“ (Eberwein 2001a: 16). In Regionen des Staatsverfalls und von Bürgerkriegen, die für westliche Regierungen eine geringe geostrategische Bedeutung haben und aus denen sie sich politisch zurückgezogen haben, sind humanitäre Organisationen zu den wichtigsten Repräsentanten internationaler Politik geworden (Macrae/Leader 2000: 13-18). In diesen Regionen hat sich eine auf humanitäre Hilfe reduzierte „neue Form internationaler Politik“ entwickelt: „Rather than aid playing a supportive role in a new integrated political strategy of conflict prevention and resolution, aid bodies are now primarily responsible for implementing a new form of international policy.“ (Macrae/Leader 2000: 30). „[...] aid is no longer a *substitute* for political action [...], it is the primary *form* of international policy at the geo-political periphery.“ (Hervorhebung im Original) (Macrae/Leader 2000: 31).¹⁴²

¹⁴⁰ MacFarlane definiert eine „humanitarian action“ wie folgt: „In this study, humanitarian action is taken to mean responses, involving both assistance and protection, to civilian suffering in armed conflict. These responses may be military (as, for example, when military logistics are used for the delivery of assistance or when soldiers are mandated to protect civilians) or civilian.“ (MacFarlane 2000: 9). „The basic thesis is that the humanitarian imperative is best served not by avoiding the political process but by consciously engaging it. Creating and sustaining space for independent, impartial, and neutral humanitarian action may - and there is an element of irony here - be facilitated by the political engagement of aid agencies, particularly by effective advocacy.“ (MacFarlane 2000: 5).

¹⁴¹ Minear konstatierte bereits Anfang der Neunzigerjahre, dass Regierungen einerseits die mangelnde Fähigkeit der UN in Krisengebieten beklagen, effektive Koordinationsstrukturen aufzubauen, andererseits sie aber nicht bereit sind, UN-Organisationen die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen (Minear 1993: 237).

¹⁴² Ähnlich argumentiert Macrae bereits früher; vgl. dazu Macrae (1996: 284). Sarah Collinson vermutet, dass sich in Gewaltkonflikten mit starken externen militärischen Interventionsakteuren, die Spannungen zwischen humanitären und militärischen bzw. politischen Interventionsakteuren verschärfen, in anderen hingegen abnehmen werden (Collinson/Elhawary/Muggah 2010: 23) „Despite the all-pervasive rhetoric of

Eine militärpolitische „Instrumentalisierung“ humanitärer Hilfe wird bereits seit Anfang der Neunzigerjahre im Rahmen zivil-militärischer Interventionen in Bosnien-Herzegowina (1993-1995) und im Kosovo (1999) und verstärkt seit den Interventionen in Afghanistan (ab 2001) und im Irak (ab 2003) konstatiert (Zwitter 2010, Lischer 2007, Donini/Minear/Walker 2004: 262; Macrae/Harmer 2003, Eberwein 2003b). Die Antiterrorpolitik nach den Anschlägen des 11. September 2001 ist begleitet von einer wachsenden „Integration (integration)“ und „Einbettung (embedded)“ humanitärer Hilfe in die internationale Sicherheitspolitik (Macrae/Harmer 2003: 1/2/5).¹⁴³ Diese Form der Integration stellt eine Verletzung humanitärer Prinzipien dar (Donini/Minear/Walker 2004: 260).¹⁴⁴ Eine „Versicherheitlichung (securitisation)“ humanitärer Hilfe und der UN-Koordination liegt vor, wenn Hilfsressourcen als Instrument sicherheits- oder militärpolitischer Ziele eingesetzt werden.¹⁴⁵ Eine „Militarisierung“ humanitärer Hilfe erfolgt durch die direkte Verteilung von Hilfsressourcen durch das Militär, durch bestimmte Formen zivil-militärischer Zusammenarbeit und durch den militärischen Schutz humanitärer Organisationen (Zwitter 2010: 49).

Die bereits erwähnte ALNAP-Studie „The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress - A Pilot Study“ zählt zu den Systemproblemen - neben der unzureichenden humanitären Finanzierung und dem mangelnden Zugang zu Notleidenden - auch die mangelhafte „Führung und Koordination (leadership and coordination)“ humanitärer Akteure (ALNAP, ed., January 2010: 49). Die Erfolgsaussichten der seit 2005 im Rahmen des humanitären UN-Reformprozesses vorgenommenen Verteilung fester, sektoraler Zuständigkeiten zwischen UN-Hilfsorganisationen, einigen NRO und dem IKRK beurteilt Nina Gillmann skeptisch (Gillmann 2010: 287/288).¹⁴⁶ Sie schlägt vor, dass diese Akteure nach dem Eintreten einer Krise in einer ersten Stufe zunächst gleichberechtigt kooperieren; stufenweise könnten sie dann nach dem Aufbau von Vertrauen und der Klärung der jeweiligen logistischen und finanziellen Kapazitäten zu engeren und verbindlicheren Koordinationsformen übergehen; die zu schnelle Einführung einer ambitionierten, starren Verteilung von Zuständigkeiten und fester Koordinationsstrukturen ist häufig kontraproduktiv (Gillmann 2010: 287). Humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sollten allerdings mehr qualifiziertes Personal für den Aufbau von Koordinationsstrukturen bereitstellen und stärker die komparativen Vorteile einzelner Akteure nutzen (Gillmann 2010: 295 ff.). Kommunikative Fähigkeiten eines lokalen humanitären UN-Koordinators und seine Fähigkeit der Übernahme

‘coherence’, ‘cooperation’ and ‘comprehensive approaches’, then, the likely reality is continuing fragmentation and the reassertion of rhetorical boundaries between humanitarianism and other policy spheres, at least in those settings where the going has been particularly tough for the stabilisers, such as Afghanistan, Iraq, the DRC and Somalia. Ironically, it is perhaps where the explicit rhetoric of coherence has been weakest that policy agendas may have the greatest chance of cohering in practice, owing simply to a lack of high-level competing and conflicting strategic interests among the key players involved.” (Hervorhebungen im Original) (Collinson/Elhawary/Muggah 2010: 23).

¹⁴³ „Over the last decade, humanitarian action has become increasingly embedded – conceptually, culturally and operationally - within the framework of international peace and security.“ (Macrae/Harmer 2003: 5).

¹⁴⁴ „The global war on terror is further eroding support for humanitarian principles. Humanitarian and other forms of assistance become an integral part of the post-September 11 security and foreign policy agenda of the superpower and its allies.“ (Donini/Minear/Walker 2004: 264).

¹⁴⁵ Vgl. zur „Versicherheitlichung (securitisation)“ Gibbons (2010), Vaughn (2009), Wheeler/Harmer (2006a und 2006b), Eberwein (2001a). Als wichtige Ursachen der Versicherheitlichung humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik (securitisation of aid) werden eine neue Definition der internationalen Sicherheitsagenda und der Ausbau der Kohärenz-Politik der Geberregierungen bezeichnet (Gibbons 2010: 18). Diese neue Agenda ist konzeptionell initiiert und abgeleitet worden, so Gibbons, aus dem Konzept der menschlichen Sicherheit (human security concept), das mehr auf die Sicherheitsbedürfnisse des Individuums als auf diejenigen des Staates ausgerichtet ist (Gibbons 2010: 18/19).

¹⁴⁶ Vgl. dazu Kapitel 5.6.1.

„intellektueller Führerschaft“ können - so Marc Sommers im Jahr 2000 und Magie Buchanan-Smith im Jahr 2011 - wichtigere Faktoren einer effektiven Koordination sein, als die formal abgeleitete und legitimierte „institutionelle Führerschaft“ eines UN-Koordinators (Sommers 2000). „A consistent finding across all the case studies was the significance of personal authority as the determining factor of effective leadership (der humanitären Koordination, der Verfasser), as opposed to the authority vested in position or status.“ (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 4).¹⁴⁷

Eine Zusammenarbeit humanitärer Organisationen und Menschenrechtsorganisationen, wird grundsätzlich befürwortet, auch wenn beide unterschiedliche Zielsetzungen und Mandate haben (Minear/Weiss 2000b: 7).¹⁴⁸ Die operative Annäherung humanitärer Hilfe und der Menschenrechtspolitik verursacht allerdings - so Kurt Mills - ambivalente Ergebnisse: humanitäre Organisation besitzen häufig genaue Informationen über Verantwortliche von Menschenrechtsverletzungen. Ihre Veröffentlichung kann aber Konfliktparteien veranlassen, sie zu zwingen, ihre Arbeit einzustellen; diese Organisationen können deshalb in der Regel nur sehr begrenzt sowohl neutrale humanitäre Hilfe als auch Menschenrechtsarbeit leisten (Mills 2005: 167).¹⁴⁹ Die Arbeit des IKRK belegt, dass strikte Neutralität und das Unterlassen einer expliziten Menschenrechtspolitik auch Erfolge bei der Versorgung von Opfern ermöglicht. „Neutrality and impartiality can thus help and hinder humanitarianism.“ (Mills 2005: 177). Eberwein bezeichnet humanitäre Hilfe - wie bereits erläutert - hingegen als „praktizierte“ Menschenrechtspolitik und als Versuch, die das „fundamentale Menschenrecht auf Leben, soweit es möglich ist, in Notsituationen sichert.“ (Eberwein 2001b: 3).

Die Koordinationsproblematik zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungspolitik und Wiederaufbau in Postkonfliktgebieten werden als „Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)“ (Asua 2010), „humanitarian-development gap“ (Moore 1999), „relief as development“ oder „developmental relief model“ (Bradbury 1998: 328) oder als „linking relief and development“ (Buchanan-Smith/Maxwell 1994) konzipiert. Das in den Achtzigerjahren entwickelte und auch vom UNDP benutzte LRRD-Konzept ist ein nach wie vor wichtiger Bezugspunkt der Debatte (Asua 2010; VENRO, Hg., 2006).¹⁵⁰ Die ‚erste Generation‘ des LRRD-Konzepts befürwortete ein nach der Beendigung eines Konflikts einsetzendes, zeitliches ‚Kontinuum‘ der humanitären Hilfe in den ersten 6 Monaten, der Rehabilitationsphase in den folgenden 6 Monaten und der danach einsetzenden Phase der Entwicklungspolitik (Asua 2010: 55). Diese starre lineare Phasenabfolge entsprach aber nicht den Erfordernissen komplexer Notstandsgebiete: „Tragfähige Lösungen kann hier nur eine ganzheitliche - und gerade nicht lineare - Herangehensweise liefern.“ (Solari/Schöninger 2005: 47). Das Kontinuum-Modell wurde

¹⁴⁷ Zahlreiche Faktoren können eine effektive Koordination verhindern: Geberregierungen verfolgen in Krisenregionen sich widersprechende humanitäre Strategien und lokale Regierungen in Krisengebieten verfügen nur über unzureichende Koordinationskapazitäten (Brabant 1999: 5/11/28).

¹⁴⁸ „On the operational side, assistance and human rights programming should be strengthened, each in its own right and each in relation to the other [...] As assistance and rights agencies and their personnel become increasingly supportive of each other’s activities and aware of their mutual indispensability, greater attention needs to be paid to the division of labor between and among them.“ (Minear/Weiss 2000b: 7).

¹⁴⁹ „The conceptual merging of these sets of norms (der Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und humanitären Völkerrechts, der Verfasser) allows IHOs (internationale humanitäre Organisationen, der Verfasser) to look at the big picture and to go beyond merely delivering assistance to helpless victims. When they do so, however, they also set up situations where norms from the various regimes may conflict, especially neutrality conflicting with human rights advocacy.“ (Mills 2005: 167).

¹⁵⁰ Solari und Schöniger bezeichnen es als ein „tragfähiges Konzept für eine nachhaltige Umsetzung humanitärer Hilfe.“ (Solari/Schöninger 2005: 46).

deshalb abgelöst durch das Kontiguum-Modell der ‚zweiten Generation‘ des LRRD-Konzepts, das die zeitlich starre Phaseneinteilung durch eine zeitlich parallel ablaufende Kombination dieser Phasen ersetzte (Asua 2010: 56-58; Solari/Schöninger 2005: 47).¹⁵¹ Die Umsetzung dieses Modells wird allerdings u. a. durch die institutionelle Trennung dieser Arbeitsfelder in den Administrationen der Geberegierungen erschwert (Solari/Schöninger 2005: 48/49). Die „künstliche (artificial)“ Trennung zwischen humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik wird Ende der Neunzigerjahre als Blockade eines erfolgreichen Übergangs vom Krieg zum Frieden bezeichnet (Holtzmann 1999: 2).¹⁵² Der frühere Mitarbeiter des Londoner „Ministry of Overseas Development“ und des UNDP, der Ökonom Paul Streeten, befürwortete eine enge sehr praktische Form der Verbindung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungsprojekte: „Nothilfe sollte an Entwicklung gekoppelt werden, indem z.B. Flüchtlinge zum Straßenbau verpflichtet werden.“ (Streeten 2000: 325). In Deutschland bezeichnet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Projekte im Übergang zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik als „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH)“, die u. a. auch Nahrungsmittelnothilfe umfasst (Bundesregierung 2010: 15-16; GTZ 1998).

Reformdebatte

Reformvorschläge der Komplementaritäts-Denkschule befürworten den Ausbau einer nicht-hierarchischen Koordination, die maßgeblich von ausgebauten und ressourcenstarken humanitären UN-Institutionen unterstützt wird.¹⁵³ Diese Koordination vollzieht sich in nicht-hierarchischen Governance-Netzwerken, in denen zwischenstaatliche Organisationen, Regierungen und private Akteure innerhalb und außerhalb der Zivilgesellschaftlich zusammenarbeiten. Kontrovers wird innerhalb der Komplementaritäts-Denkschule die Frage diskutiert, ob die UN-Hilfsorganisationen zu einer einzigen fusioniert werden sollten (Crisp 2007: 493). Befürwortet wird eine „humanitäre Politisierung (humanitarian politicization) (MacFarlane 2000: 88)¹⁵⁴ oder auch eine „politicization of humanitarianism“ (Eberwein 2001b: 23) und eine komplementäre Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und Sicherheitspolitik als Teil von Global Governance-Strukturen: „It seems clear that the politicization of humanitarianism is a necessary condition for a rights-based or neutrality-elevated

¹⁵¹ Der Begriff Kontiguum bedeutet ‚Angrenzungs‘ und ‚Nachbarschaft‘.

¹⁵² „But the most fundamental blockage is the artificial division of ‘relief’ and ‘development’, which is woven into the structure of international aid agencies and perpetuated by the segmented funding strategies of donor countries.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (Holtzmann 1999: 2). „To truly transform humanitarian aid strategies into strategies designed to maintain the capital of conflict societies, we must begin to plan, even at the very outset of conflict, for a society which will find itself embarked upon a path of peace.“ (Holtzmann 1999: 3).

¹⁵³ Vgl. dazu Metcalfe/Giffen/Elhawary (2011), ALNAP (ed.) (January 2010), Humanitarian Policy Group (2010), Graves/Wheeler/Martin (2007), Macrae/Harmer (2003), Macrae (2000), MacFarlane (2000), Leader (2000), Minear/Weiss (2000b), Minear (1993). In dem von den Hauptvertretern des „Humanitarianism and War Project“, Minear und Weiss, im Jahre 2000 herausgegebenen Konferenzbericht „Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda for Operations and Research“ wird eine verbesserte Rechenschaftspflicht und Evaluierung humanitärer Projekte gefordert (Minear/Weiss 2000b: 10/11).

¹⁵⁴ „Properly done this ‘humanitarian politicization’ could try to reframe a proper definition of roles between state and nonstate actors as implied in the constitutive complementarity relationship that characterizes the policy field of humanitarian aid suggests.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (Eberwein Oktober 2001a: 23). Organisationen der humanitären Hilfe sollten - so MacFarlane - intensiver versuchen, politische Mechanismen zu beeinflussen bzw. im Sinne humanitärer Zielsetzungen zu nutzen; Lobbyarbeit müsse aber organisatorisch von humanitären Operationen getrennt werden (MacFarlane 2000: 88).

humanitarianism.“ (Eberwein 2001a: 19). „From the coherence perspective both security policy and humanitarian aid are part of some kind of global governance concept.” (Eberwein 2001a: 23). Während die Mehrheit der Vertreter der Komplementaritäts-Denkschule eine Reformdebatte befürwortet, die sich nicht an den „Idealen humanitärer Perfektion (ideals of humanitarian perfection)“, sondern an den vorgehenden begrenzten Reformmöglichkeiten orientiert (ALNAP, ed., January 2010: 50), befürworten einige Studien radikalere Reformkonzepte. So wird vorgeschlagen, das labile, von freiwilligen staatlichen Zuwendungen und vom privaten Spendemarkt abhängige humanitäre UN-Finanzierungssystem durch ein neues System zu ersetzen, bei dem analog zur Finanzierung von UN Peacekeeping-Missionen die UN-Generalversammlung humanitäre Jahresbudgets verabschiedet werden, die nach einem abgestuften Beitragsverfahren durch verbindliche Regierungsbeiträge finanziert werden (Donini/Minear/Walker 2004: 268). Andere Autoren schlagen vor, ein Konzept für ein humanitäres „globales Wohlfahrtssystem (global welfare system)“ zu entwickeln (Slim 2006, Ramalingam/Barnett 2010: 1/6); für Hugo Slim ist die Etablierung dieses „Wohlfahrtssystem“ ein sehr langfristiges Ziel, das jedoch eine mobilisierende Wirkung für eine dynamische Reformpolitik besitzt (Slim 2006: 28/29). Diese weitergehenden, radikaleren Reformmodelle neuer Finanzierungsstrukturen und eines ‚globalen Wohlfahrtssystem‘ überschreiten allerdings die Grenzen der Komplementaritäts-Denkschule und bilden die Grundlage von Forschungsansätzen einer fünften Denkschule, die als ‚Institutionalisierungs-Denkschule humanitärer Hilfe‘ bezeichnet werden kann (vgl. Kapitel 8.).

3.3 Forschungserkenntnisse und -bedarf: humanitäre Hilfe und UN-Koordination

Humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten befindet sich im Spannungsfeld von Ethik, Völkerrecht und Politik. Humanitäre Hilfe ist erstens von einem moralischen Imperativ geprägt, der ein wichtiger Faktor für das Selbstverständnis humanitärer Organisationen und für ihr öffentliches Image ist, wird zweitens durch normativ-völkerrechtliche Bestimmungen definiert und wird drittens durch staatliche Interessen der Geberregierungen stark beeinflusst. Die Denkschulen humanitärer Hilfe unterscheiden sich hinsichtlich der jeweiligen Gewichtung dieser drei Aspekte humanitärer Hilfe und ziehen daraus unterschiedliche Schlussfolgerungen in der Bestimmung der Funktion humanitärer UN-Koordination und für Reformstrategien.

Die realpolitische und kritische Denkschulen und Komplementaritäts-Denkschule grenzen sich mit ähnlichen Argumenten von der Neutralitäts-Denkschule ab, die an dem völkerrechtlich und moralisch begründeten Sonderstatus humanitärer Hilfe festhält und das Neutralitätsprinzip eng auslegt. Gegen diese Position der Neutralitäts-Denkschule werden von den anderen drei Denkschulen - mit unterschiedlicher Gewichtung - folgende Argumente vorgetragen. Die Einbindung der Hilfe in multidimensionale zivil-militärische Missionen ermöglicht in der Regel einen besseren Zugang zu Notleidenden als das starre Festhalten an dem Prinzip der Neutralität; ohne diese Einbindung kann humanitäre Hilfe negative Auswirkungen auf entwicklungspolitische Programme und Wiederaufbauprojekte haben. Das zweite Argument verweist darauf, dass im Namen der Neutralität geführte Verhandlungen humanitärer Organisationen auch mit denjenigen Konfliktparteien, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verübt haben, über den Zugang zu Notleidenden die Reputation und Legitimität dieser Parteien erhöhen. Wenn diese Organisationen ihnen Hilfsressourcen überlassen, um ihr Verhandlungsziel zu erreichen, trägt diese Hilfe zur Verlängerung des Gewaltkonflikts bei. Das dritte Argument konstatiert, dass humanitäre Hilfe in Extremsituationen erfolgreich auch als Druckmittel eingesetzt werden kann, um die Friedensbereitschaft von Konfliktparteien zu erhöhen oder zu erzwingen. Das strikte Neutralitätsprinzip hat aus der Sicht dieser drei Denkschulen seine praktische Bedeutung für die humanitäre Hilfe weitgehend verloren.

Die realpolitische und kritische Denkschule lehnen hingegen - wenn auch aus entgegen gesetzten Gründen - das von der Komplementaritäts-Denkschule favorisierte Konzept einer nicht-hierarchischen und netzwerkartigen Form der Zusammenarbeit staatlicher und privater Akteure im Rahmen humanitärer UN-Koordination ab. Die realpolitische und kritische Denkschule betonen stattdessen den dominierenden, quasi-hierarchischen Einfluss der humanitären Politik der wichtigen OECD-Geberregierungen. Während die realpolitische Denkschule den großen Einfluss demokratischer Staaten auf die Koordination humanitärer Hilfe als Voraussetzung effektiver humanitärer Hilfe bezeichnet, ist für die kritische Denkschule dieser dominante Einfluss Ausdruck der Instrumentalisierung der Hilfe durch geostrategische, ‚westliche‘ Interessenspolitik. Forschungsansätze der Komplementaritäts-Denkschule erfassen differenzierter als Ansätze der realpolitischen und kritischen Denkschule das Beziehungsnetz und die Spannungen zwischen humanitären Organisationen außerhalb und innerhalb des UN-Systems, der politischen und militärischen Leitung zivil-militärischer UN-Missionen und nationalstaatlicher Sonderinteressen starker Geberregierungen. Ansätze der Komplementaritäts-Denkschule sind deshalb auch in der Lage, Reformstrategien der graduellen Erweiterung der finanziellen und politischen Unabhängigkeit humanitärer

UN-Koordination und UN-Hilfsorganisationen von staatlichen Sonderinteressen zu formulieren.

Die Neutralitäts- und Komplementaritäts-Denkschule vertreten gleiche oder ähnliche Positionen bei der Definition der Aufgaben humanitärer Hilfe und bei der Beschreibung der Hauptprobleme dieser Hilfe. Diese Positionen lassen sich wie folgt in drei Argumenten zusammenfassen:

- Humanitäre Hilfe umfasst - wie in den Entscheidungen von UN-Hauptorganen definiert wird - erstens den schnellen Transfer überlebenswichtiger Hilfsressourcen, wie Nahrung, medizinische Versorgung und Unterkunft für Notleidende und zweitens den mit zivilen Mitteln gewährleisteten Schutz von Notleidenden vor lebensgefährlicher Verfolgung durch Konfliktparteien.¹⁵⁵ Die Arbeit humanitärer Organisationen beruht auf einem humanitären Imperativ und Ethos, das Überleben der Zivilbevölkerung in Notzeiten zu gewährleisten.
- Der Zeitpunkt und Umfang verteilter Hilfsressourcen haben indirekte und direkte Auswirkungen auf den Verlauf von Gewaltkonflikten. Wenn Konfliktparteien sich Ressourcen durch Erpressungen oder mit Gewalt aneignen, kann dies zur Konfliktverlängerung beitragen. In extremen Sondersituationen kann es für humanitäre Organisationen in Gewaltkonflikten legitim und notwendig sein, neue operative Verfahrens- und Arbeitsweisen zu entwickeln, die sich nicht bruchlos aus den humanitären normativen Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität ableiten lassen, nicht gleichermaßen diesen Prinzipien in gleichem Umfang gerecht werden und die in einem Spannungsverhältnis oder im Widerspruch zu einem oder mehreren Prinzipien stehen können. Die Gewährleistung humanitärer Hilfe von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen und privaten Akteuren basiert auf unterschiedlichen völkerrechtlichen Mandaten und Interessen. Humanitäre Hilfe überschneidet sich konzeptionell, administrativ und operativ mit menschenrechts-, entwicklungs-, und sicherheitspolitischen Ebenen zivil-militärischer Missionen. In Krisengebieten existiert häufig eine inkohärente Arbeitsteilung zwischen diesen Ebenen.
- Für ‚vergessene Krisen (forgotten crises)‘ stehen unzureichende humanitäre Hilfsressourcen zur Verfügung und werden keine effektiven multidimensionalen Interventionen der Konfliktlösung durchgeführt; humanitäre Hilfe übernimmt in diesen Krisen eine Alibi-Funktion für die ausbleibende Intervention. In anderen Krisengebieten wird die Verteilung von Hilfsgütern teilweise oder vollständig von militärischen Akteuren durchgeführt; dies widerspricht humanitären Prinzipien, unterminiert aus Sicht der Zivilbevölkerung das neutrale Image humanitärer Organisationen und erhöht damit ihr Sicherheitsrisiko. Die 2005 verabschiedete UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) hat zwar die normativ-völkerrechtlichen Schutznormen für die Zivilbevölkerung in komplexen Notstandsgebieten erweitert; der tatsächliche Schutz hat sich in vielen komplexen Notstandsgebieten jedoch nicht verbessert.

Stärken und Defizite des Forschungsstandes

Die Fragestellungen der verschiedenen Ansätze der politikwissenschaftlichen Forschung im Zeitraum 1991 und 2011 über humanitäre Hilfe und UN-Koordination humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten können zehn Themenfeldern zugeordnet werden (vgl. Tabelle 3). Zu den Stärken dieser Forschung zählen humanitäre Länderstudien und

¹⁵⁵ Vgl. zu den völkerrechtlich-normativen Grundlagen Kapitel 4.

Tabelle 3 Themen politikwissenschaftlicher Analysen internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten (1991 – 2011)

Themen und Fragestellungen Analysen humanitärer Hilfe und UN-Koordination	
1. Theoretische Analysen	Konzipierung humanitärer Hilfe als internationales Politikfeld und Policy-Network
2. Völkerrechtliche und normative Rahmenbedingungen	Normative Regulierung der Hilfe durch humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte, Flüchtlingsrecht und durch Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates; selbstverpflichtende Standards der humanitären Organisationen und Geberregierungen (Codes of Conduct)
3. Instrumentalisierung der Hilfe, Paradoxien und Dilemmata	Beeinflussung des Kriegsverlaufs durch die Verteilung von Hilfsgütern; politische und sicherheitspolitische Instrumentalisierung der Hilfe; Sicherheitsrisiken für humanitäres Personal; humanitäre Auswirkungen der Sanktionspolitik des UN-Sicherheitsrats
4. Koordination, Konkurrenz und Kohärenz	Humanitäre Koordination innerhalb der UN; humanitäre UN-Reformpolitik; zivil-militärische Zusammenarbeit; Beziehungen humanitärer Hilfe und Konfliktpräventions-, Entwicklungs-, Menschenrechts- und Sicherheitspolitik in multidimensionalen Interventionen
5. Analyse einzelner Akteure	Aufbau, Arbeitsweise und Funktion der UN-Hilfsorganisationen, humanitärer NRO, des IKRK, des „Amtes für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission“ (ECHO), der USAID und anderer humanitärer Agenturen der Geberregierungen
6. Situation von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Frauen und Kinder	Rechtlicher Status und Schutz der Binnenvertriebenen (Internal Displaced Persons/IDPs); Mandat und Politik des UNHCR; Probleme der Nahrungsmittelhilfe und Notfall-Medizin; besondere Probleme von Frauen und Kindern
7. Finanzierungsstrukturen innerhalb und außerhalb der OECD	Internationale staatliche und nichtstaatliche Finanzierungsmechanismen; privater Spendenmarkt; statistischer Erfassung humanitärer Hilfe durch die OECD; humanitäre UN-Spendenappelle
8. Auswirkungen internationaler Hilfe auf lokale Gesellschaften und Ökonomien	Beeinflussung lokaler Preise von Nahrungsmitteln und anderen Gütern durch humanitäre Hilfe; Beeinflussung lokaler Arbeitsmärkte durch die Personalpolitik humanitärer Organisationen
9. Informationspolitik und Medien	Einfluss der lokalen und internationalen Krisenberichterstattung auf Strategien der Konfliktparteien, der Interventionsmissionen, humanitärer Organisationen und auf den privaten Spendenmarkt
10. Länderstudien und Evaluierungen	Detaillierte Länderstudien und Evaluierungen einzelner Hilfsaktionen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Evaluierungen.¹⁵⁶ Auch die Beziehungen zwischen humanitärer Hilfe und Wiederaufbau- und Entwicklungspolitik und die Problematik zivil-militärischer humanitärer Operationen sind differenziert und umfassend analysiert worden.¹⁵⁷

Es existiert hingegen ein Bedarf an Analysen, die die völkerrechtlichen, politischen, finanziellen und organisatorischen Aspekte internationaler Strukturen humanitärer Hilfe systematisch erfassen, die spezifischen Eigenschaften dieser Strukturen mit anderen Politikfeldern vergleichen¹⁵⁸ und den Stellenwert humanitärer Hilfe im Konzept ‚menschlicher Sicherheit‘¹⁵⁹ und in der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) bestimmen.¹⁶⁰ Die Beziehungen zwischen Geberregierungen und humanitären Organisationen außerhalb und innerhalb des UN-Systems und zwischen diesen Regierungen und der operativen humanitären UN-Strukturen sind ebenfalls wenig analysiert worden.¹⁶¹ Obwohl ca. zwei Drittel der gesamten internationalen staatlichen humanitären Hilfe von den Regierungen der EU und der USA vergeben wird, besteht ein Defizit an Untersuchungen über die Funktion dieser Hilfe in den jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Strategien dieser Regierungen und über die Beziehung ihrer staatlichen Geheimdienste zu humanitären Organisationen.¹⁶² Es besteht auch ein Bedarf an Analysen, die den Einfluss der Massenmedien auf die Arbeit humanitärer Organisationen und auf die humanitäre Politik von Geberregierungen untersuchen.¹⁶³ Zu den vernachlässigten Forschungsthemen zählen darüber hinaus die Auswirkungen humanitärer Hilfe und ‚humanitärer Diplomatie‘, die durch Verhandlungen mit Konfliktparteien versucht, humanitären Organisationen Zugang zu zivilen Opfern zu eröffnen, auf den Konflikt- und Kriegsverlauf und auf Kriegsökonomien bzw. die Ökonomien in einer Krisenregion. Schließlich existieren nur wenige Analysen über internationale humanitäre Hilfe von Staaten und privaten Organisationen außerhalb der OECD,¹⁶⁴ wie z. B. über muslimische humanitäre Organisationen, und über Hilfsaktivitäten der Regierungen, Kommunen und privater Haushalte in Krisengebieten.

¹⁵⁶ Vgl. dazu Buchanan-Smith/Scriven (2011), Gillmann (2010), Polman (2010), Donini (2009), Duplat/Younès (2009), Wood/Apthorpe/Borton (eds.) (2001); vgl. zu Studien über den Sudan Development Initiatives (2010b), Kerksenbrock (2001), Bradbury/Leader/Mackintosh (2000), Loane/Schümer (2000), Prendergast (1997), über den Kosovo-Konflikt Krähenbühl (2000), Roggo (2000) und Brunel (1999), über Nordkorea Schloms (2000), über den Kaukasus-Konflikt Hansen/Seely (1996), über Somalia (Prendergast 1997) und über das Horn von Afrika (Apthorpe 1997). Die internationale Evaluierung des „Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda“ (1996) über humanitäre Hilfe während und nach dem Völkermord in Ruanda hatte in den Neunzigerjahren großen Einfluss auf die politische und politikwissenschaftliche Debatte über humanitäre Hilfe.

¹⁵⁷ Vgl. dazu Metcalfe/Giffen/Elhawary (2011), Gibbons (2010), Zwitter (2010), Holt/Taylor/Kelly (2009), Vaughn (2009), Lischer (2007), Vaughn (2009), Wheeler/Harmer (2006a und 2006b), Eberwein (2001a), Natsios (1997a), O’Hanlon (1997), Hayes/Sands (1997), Pirnie/Simons (1996), ‚Refugees Studies Programme‘ (1995), Gaydos/Luz (1994).

¹⁵⁸ Vgl. zu den Versuchen umfassender Systemanalysen: ‚Humanitarian Emergency Response Review‘ (ed.) (2011), Barnett (2010), Stoddard (2010), ALNAP (ed.) (January 2010), Walker/Maxwell (2009), Harmer (2003), Eberwein (2001b und 1997), Duffield (2001b), Roberts (1999 und 1996), Minear (1998), Donini (1998), Natsios (1997a und b), Walkup (1997), Seaman (1995).

¹⁵⁹ Vgl. dazu Ulbert/Werthes (2008), Owen (2004), Commission on Human Security 2003).

¹⁶⁰ Vgl. dazu Mooney (2010), Massingham (2009), Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (2009), Schorlemer (2007).

¹⁶¹ „While ‘reform proposals’ have questioned the efficiency of the UN’s baronial structure, there has been no holistic, system-wide analysis of the UN’s humanitarian response capacity.” (Dalton/Hippel/Kent 2003: 43).

¹⁶² Vgl. zu den wenigen Analysen, die die humanitäre Hilfe der USA und der EU vergleichen, Steets/Hamilton (eds.) (2009).

¹⁶³ Vgl. dazu ‚Harvard Humanitarian Initiative‘ (2011), Matthews (2009), Ignatieff (2000), Minear/Scott/Weiss (1996), Rotberg/Weiss (1996), Benthall (1995).

¹⁶⁴ Vgl. dazu Binder/Meier/Steets (2010), Cordier (2009), Binder/Conrad (2009).

Schließlich existieren nur wehr wenige ethnologische Untersuchungen über die Auswirkungen internationaler humanitärer Hilfe auf die nicht notleidende Bevölkerung in Krisengebieten in der Umgebung von Lagern für Flüchtlinge und Binnenvertriebene.

Zweiter Abschnitt

Humanitäre Entscheidungen von UN-Hauptorganen

und

Funktionsweise humanitärer UN-Koordination

Aufbau des zweiten Abschnitts

Im Folgenden Abschnitt werden normativ-völkerrechtliche Grundlagen humanitärer Hilfe und Entscheidungen und Positionen von UN-Hauptorganen zur humanitären Hilfe und UN-Koordination (Kapitel 4), Instrumente und Akteure internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination (Kapitel 5) und die Beziehungen der Akteursgruppen regionaler zwischenstaatlicher Organisationen und staatlicher und privater Akteure zu dieser UN-Koordination vorgestellt (Kapitel 6).

4. Humanitäre UN-Koordination: normative Grundlagen, Positionen der UN-Hauptorgane

Normative Bestimmungen humanitärer Hilfe enthalten die UN-Charta, das humanitäre Völkerrecht, Menschenrechtskonventionen und die Verhaltenskodices und Selbstverpflichtungserklärungen staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure humanitärer Hilfe (Kapitel 4.1). Sowohl das Konzept ‚Human Security‘ als auch die UN-Schutzverantwortungsnorm „Responsibility to Protect“ enthalten normative Bestimmungen über die Schutzfunktion humanitärer Hilfe (Kapitel 4.2.1). Die Beschlüsse der Generalversammlung und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates definieren u. a. die Ziele humanitärer Hilfe und die Mandate der UN-Hilfsorganisationen und der humanitären Koordinationsinstanzen (Kapitel 4.2.2). Die Jahresberichte des UN-Generalsekretärs über humanitäre Hilfe und UN-Koordination und über den Schutz der Zivilbevölkerung thematisieren Probleme humanitärer Hilfe und Koordination und bereiten Beschlüsse von UN-Hauptorganen vor (Kapitel 4.2.3). Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates tragen zur Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Grundlagen humanitärer Hilfe bei und etablieren diplomatische und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen humanitärer Politik und ihrer operativen Abwicklung in komplexen Notstandsgebieten; die Politik des UN-Sicherheitsrates im Bereich humanitärer Hilfe ist allerdings inkonsistent (Kapitel 4.2.4.).

Im Folgenden wird argumentiert, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtskonventionen, die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates und der UN-Generalversammlung und die zunehmende Anzahl von Selbstverpflichtungserklärungen staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure im Bereich humanitärer Hilfe Ausdruck der gestiegenen Bedeutung humanitärer Krisen in der internationalen Diplomatie und Politik sind. Es entwickelt sich eine „Konvergenz von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht“ (Heintze 2007: 49).¹⁶⁵ Diese völkerrechtlichen Bestimmungen, Beschlüsse und Erklärungen bilden in ihrer Gesamtheit eine sich dynamisch entwickelnde breite normative Grundlage von ‚hard‘ und ‚soft law‘ im Bereich humanitärer Hilfe und der humanitären UN-Koordination und haben das staatliche innenpolitische und außenpolitische Verhalten bei humanitären Krisen sehr weitgehend formal verregelt.¹⁶⁶ Der Begriff des ‚Schutzes der Zivilbevölkerung‘ in Gewaltkonflikten nimmt dabei eine wichtige Funktion ein. Es existiert allerdings auch eine steigende Diskrepanz zwischen dieser sich entwickelnden

¹⁶⁵ „Beide Rechtsmassen (zum Menschenrechtsschutz und humanitären Völkerrecht, der Verfasser) müssen in bewaffneten Konflikten zur Anwendung kommen, um einen größtmöglichen Schutz der Menschlichkeit [...] zu erreichen.“ (Heintze 2007: 49).

¹⁶⁶ Im Völkerrecht wird zwischen ‚hard‘ und ‚soft law‘ differenziert; zum ‚soft law‘ zählen generelle Prinzipien internationalen Rechts, Absichtserklärungen, Selbstverpflichtungserklärungen (Code of Conduct) und ‚Leitlinien‘ (Hamm 2003).

normativ-völkerrechtlichen Grundlage auf der einen und der mangelnden praktischen, operativen Umsetzung dieser völkerrechtlichen Bestimmungen, der Beschlüsse der UN-Hauptorgane und Selbstverpflichtungserklärungen auf der anderen Seite.

4.1 Normativ-völkerrechtliche Grundlagen humanitärer Hilfe

Neben der UN-Charta und dem humanitären Völkerrecht, das auch als Kriegsvölkerrecht bezeichnet wird, zählen die verschiedenen Menschenrechtskodifizierungen, die Bestimmungen des Flüchtlingsrechts und internationale Konventionen, wie z. B. über die Verhütung von Völkermord und über den Schutz des UN-Personals und beigeordneten Personals, zu den völkerrechtlichen Grundlagen (hard law) humanitärer Hilfe. Auch das „Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes“ enthält völkerrechtliche Bestimmungen humanitärer Hilfe. Die von Geberregierungen und humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems verabschiedeten Selbstverpflichtungserklärungen und Verhaltenskodices (Codes of Conduct) sind als ‚soft law‘ ebenfalls Teil der normativen Grundlagen humanitärer Hilfe. Diese Normen definieren die Pflichten staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure auf der einen und Rechte und Ansprüche einer notleidenden Zivilbevölkerung in humanitären Krisen auf der anderen Seite im Bereich humanitärer Hilfe.

Im ersten Artikel der UN-Charta werden die vier Hauptziele der UN definiert, zu denen die Friedenssicherung, die Förderung der „Selbstbestimmung der Völker“, die Lösung „internationaler Probleme“ und die Etablierung der UN als „Mittelpunkt“ internationaler „Bemühungen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele“ gezählt werden (1. Artikel). Ziel der UN ist es, „[...] eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und *humanitärer Art* zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen [...].“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (1. Artikel, Abs.3).

Zum ‚humanitären Völkerrecht‘, das die wichtigste völkerrechtliche Grundlage humanitärer Hilfe in Kriegsgebieten ist, werden insbesondere die „Haager Abkommen“ von 1899, die „Haager Landkriegsordnung“ von 1907, die ‚vier Genfer Abkommen‘ von 1949 und die Erweiterung dieser Abkommen durch das I. und II. Zusatzprotokoll von 1977 gezählt.¹⁶⁷ Diese vier Genfer Abkommen und die zwei Zusatzprotokolle haben Gültigkeit bei zwischen- und innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, besitzen aber keine Gültigkeit bei internen Spannungen und Unruhen. Der Begriff ‚humanitäre Hilfe‘ bzw. ‚humanitarian assistance‘ wird im Gegensatz zu UN-Dokumenten in den vier Abkommen und zwei Zusatzprotokollen nicht benutzt, sondern stattdessen von ‚humanitären Tätigkeiten (humanitarian activities)‘¹⁶⁸ oder von ‚Hilfsaktionen rein

¹⁶⁷ Vertreter von 48 Staaten nahmen als Ergebnis einer diplomatischen Konferenz in Genf am 12. August 1949 die folgenden vier ‚Genfer Abkommen‘ an: I. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, II. Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, III. Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, IV. Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Das I. Zusatzprotokoll bezieht sich auf den „Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte“ und das II. Zusatzprotokoll auf den „Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte“, vgl. zu den Vertragstexten die Quelle ‚Auswärtiges Amt/Deutsches Rotes Kreuz/Bundesministerium der Verteidigung‘ (Hg. 2006).

¹⁶⁸ Vgl. Art. 10 vom IV. Genfer Abkommen von 1949. Das humanitäre Völkerrecht umfasst „kriegsvölkerrechtliche Kodifikationen der klassischen Völkerrechtsepoche am Ende des 19. Jahrhunderts,

humanitärer Art zugunsten der Zivilbevölkerung“¹⁶⁹ gesprochen. Die genaue Auslegung dieser Begriffe ist u. a. bei den Entscheidungen über humanitäre Ausnahmeregelungen bei UN-Sanktionsregimen von großer Bedeutung.¹⁷⁰ Die vier Genfer Abkommen benutzen nicht den Begriff der Neutralität, sondern verbinden eine „humanitäre Tätigkeit“ nur mit dem Prinzip der „Unparteilichkeit“. Ein zentraler Artikel des humanitären Völkerrechts ist der in allen vier Genfer Abkommen gleich lautende Artikel 3. Er definiert Grundsätze des Opferschutzes, die auch im Bürgerkrieg Gültigkeit besitzen, und regelt die „Dienste“ von „humanitären Organisationen, wie dem Internationalen Roten Kreuz“.¹⁷¹ Das dritte und vierte Genfer Abkommen regelt u. a. die Verteilung von Nahrungsmitteln und anderen Gütern für Kriegsgefangene, für Personen in besetzten Gebieten und Internierte. In den beiden 1977 verabschiedeten Zusatzprotokollen sind Erfahrungen aus dem Biafra-Krieg in Nigeria, dem Unabhängigkeitskrieg von Bangladesch und dem Vietnamkrieg eingeflossen. Das I. Zusatzprotokoll regelt den Schutz der Zivilbevölkerung internationaler bewaffneter Konflikte und enthält Bestimmungen über die „unparteiischen humanitären Hilfsaktionen“ für die Zivilbevölkerung.¹⁷² In den Artikeln 70 und 71 dieses Protokolls wird den Helfern derselbe Rechtsstatus wie neutralen Zivilisten verliehen und Konfliktparteien werden zur Annahme von Hilfsgütern verpflichtet. Grundsätzlich kann eine humanitäre Organisation in einem Land nur mit der Erlaubnis des jeweiligen Staates arbeiten. Ein Staat darf die Verteilung internationaler humanitäre Hilfe durch humanitäre Organisationen, die sie „unparteiisch“ gewähren, aber nur dann verweigern, wenn er bereits selbst Notleidende mit humanitärer Hilfe hinreichend unterstützt. Der Art. 54 des I. Zusatzprotokolls verbietet, die Erzeugung von Hunger als Kriegsmittel bzw. eine künstlich erzeugte Hungersnot als Machtmittel gegen die Zivilbevölkerung einzusetzen.¹⁷³ Das II. Zusatzprotokoll enthält Regelungen über den „Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte“.¹⁷⁴ Vorgeschlagen wird eine „Modernisierung (modernization)“ der Genfer Abkommen, um das Problem der Erfassung neuer diffuser Formen des Kombattantenstatus in den Bürgerkriegen seit den

 die maßgeblichen völkerrechtlichen Verträge zwischen den Weltkriegen sowie die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle von 1949 und 1977, die nach den bitteren Erfahrungen des 2. Weltkriegs den Schutz des Individuums vor den Verheerungen des Krieges in den Mittelpunkt der Kodifikationsanstrengungen stellten.“ (Auswärtiges Amt/Deutsches Rotes Kreuz/Bundesministerium der Verteidigung, Hg., 2006: XV).

¹⁶⁹ Vgl. Art. 18 des II. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen.

¹⁷⁰ Sandvik-Nylund definiert diese Hilfe folgendermaßen: „Humanitäre Hilfe ist Hilfe mit einem exklusiven humanitären Charakter, erteilt von der internationalen Gemeinschaft, um die unmittelbaren Bedürfnisse der Opfer von Notfällen zu befriedigen.“ (Sandvik-Nylund 1998: 6).

¹⁷¹ Dieser Art. 3 enthält u. a. folgende Bestimmungen: „Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter aufweist und der auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, wenigstens die folgenden Bestimmungen anzuwenden: 1. Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen, [...] sollen unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt werden [...]. Zu diesem Zwecke sind und bleiben in Bezug auf die oben erwähnten Personen jederzeit und überall verboten: a) Angriffe auf Leib und Leben, namentlich Mord jeglicher Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung [...]. 2. Die Verwundeten und Kranken sollen geborgen und gepflegt werden. Eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, kann den am Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten [...].“ (Auswärtiges Amt/Deutsches Rotes Kreuz/Bundesministerium der Verteidigung, Hg., 2006: 162-163).

¹⁷² Das II. Zusatzprotokoll, das sich auf Bürgerkriege bezieht, beinhaltet schwächere und weniger präzise Regelungen als das I. Zusatzprotokoll.

¹⁷³ Ein historischer Vorläufer des humanitären Völkerrechts ist der sogenannte ‚Lieber-Code‘, der während des Bürgerkriegs in den USA entstand und Fragen der Versorgung von Verwundeten regelte; der Code verbot allerdings noch nicht ausdrücklich das Erzeugen von Hungersnöten als Mittel der Kriegsführung (Sandvik-Nylund 1998).

¹⁷⁴ Auswärtiges Amt/Deutsches Rotes Kreuz/Bundesministerium der Verteidigung (Hg.) (2006: 583 ff.)

Neunzigerjahren und terroristischer transnationaler Gewaltakteure völkerrechtlich zu erfassen (Nevers 2006: 111).

Die in ‚Konventionen‘ und ‚Pakten‘ kodifizierten Menschenrechte enthalten viele Bestimmungen, die sich auch auf den Bereich humanitäre Hilfe beziehen. Zu den Menschenrechten der ‚ersten Generation‘ zählen die klassischen politischen und bürgerlichen Rechte, zur ‚zweiten Generation‘ wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zur ‚dritten Generation‘ u. a. das Recht auf Entwicklung, Frieden und gesunde Umwelt.¹⁷⁵ Zu den wichtigsten Menschenrechts-Dokumenten zählen u. a. die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948, die „Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes“, die 1948 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde und 1951 in Kraft getreten ist, und die zwei Menschenrechtspakte „Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte“ und „Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte“; die beiden Pakte wurden 1966 verabschiedet und traten 1976 in Kraft.¹⁷⁶ Die „Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes“ legt fest, dass Völkermord vorliegt, wenn Handlungen „mit dem Vorsatz [...] eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als Ganzes oder teilweise zu zerstören“, verbunden sind.¹⁷⁷ Verhinderung von humanitärer Hilfe kann unter bestimmten Bedingungen den Tatbestand des Völkermords erfüllen.

Die „UN-Leitsätze betreffend die Binnenvertreibung (Guiding Principles on Internal Displacement)“, das „Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der VN und beigeordnetem Personal“ und die „Tampere-Konvention über die Bereitstellung von Telekommunikation für Desaster und Hilfsoperationen“ etablieren Normen, die auch Auswirkungen auf den Bereich internationaler humanitäre Hilfe haben. Die „UN-Leitsätze betreffend die Binnenvertreibung“, die der „UN-Repräsentant des Generalsekretärs für Binnenvertriebene (UN Representative of the Secretary-General on internally displaced persons/RSG on IDPs)“ 1998 vorgelegt hat und die im selben Jahr von der UN-Generalversammlung adoptiert worden sind, bilden einen wichtigen Bezugspunkt der Debatten über die staatliche Verpflichtung zur humanitären Hilfe und bereiteten die Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) im Jahr 2005 mit vor (Cohen 2010: 21-26; Guiding Principles on Internal Displacement 2008). Die Bedeutung und Gültigkeit dieser aus insgesamt 30 Prinzipien bestehenden Leitsätze wurden 1998 von der UN-Menschenrechtskommission, in der UN-Millenniumserklärung 2000 und in mehreren Resolutionen des UN-Sicherheitsrates

¹⁷⁵ Vgl. zu diesen drei ‚Generationen der Menschenrechte‘ Hamm (2003: 37-39).

¹⁷⁶ Zu den für die humanitäre Hilfe wichtigen völkerrechtlichen Dokumenten zählen auch die ‚Konvention zum Flüchtlingsstatus‘ von 1951 und das diese Konvention ergänzende Protokoll von 1967, die ‚Konvention über die Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung‘ (1969 in Kraft getreten), die ‚Konvention über die Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau‘ (1981 in Kraft getreten), die ‚Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe‘ (1987 in Kraft getreten), die ‚Konvention über die Rechte des Kindes‘ (1990 in Kraft getreten), die ‚Erklärung über den Schutz aller Personen vor zwangsweisem Verschwinden‘ von 1992 und das ‚Übereinkommen über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal‘ (von der UN-Generalversammlung am 9. Dezember 1994 verabschiedet).

¹⁷⁷ Zu diesen Handlungen zählen die Ermordung, die Verursachung körperlicher oder emotionaler Verletzungen, die Veränderung der Lebensbedingungen, die mit dem Ziel begangen werden, ganz oder teilweise die Gruppe zu zerstören, die Verhinderung von Geburten und die zwangsweise Verschleppung von Kindern; vgl. dazu die Resolution 260 A (III) vom 9. Dezember 1948 der UN-Generalversammlung; die englische Fassung der Konvention ist dokumentiert auf der ‚UN-Treaty Collection‘-Website unter http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&lang=en (22.11.2012). Ein Problem bei Gerichtsverfahren ist der Beweis eines Vorsatzes der Täter.

bestätigt (Cohen 2006).¹⁷⁸ In den Leitsätzen erfolgt eine systematische Zusammenstellung von Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und Menschenrechte für Binnenvertriebene und der sie betreuenden humanitären Organisationen (Guiding Principles on Internal Displacement 2008; Cohen 2010 und 2004).¹⁷⁹ In den Leitsätzen verpflichten sich Staaten, die Zivilbevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen und humanitären Organisationen den Zugang zu Notleidenden zu gewähren. Es wird festgelegt, dass humanitäre Hilfe auch zum Schutz und zur Sicherung der Menschenrechte von Binnenvertriebenen beitragen soll (Principle Nr. 27) (Guiding Principles on Internal Displacement 2008: 172).¹⁸⁰ Die Afrikanische Union hat 2009 die auf diesen Leitsätzen aufbauende als ‚Kampala-Konvention‘ bezeichnete „African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa“ verabschiedet (African Union 2009). Das internationale „Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel)“, das im Januar 1999 in Kraft trat, regelt den völkerrechtlichen Status des Personals humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems. Die UN-Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat haben mehrfach Regierungen zur Unterzeichnung des Übereinkommens aufgefordert und auf die große Bedeutung der Rechte und des Schutzes humanitären Personals hingewiesen.¹⁸¹ Von 76 Staaten wurde 1998 die „Tampere-Konvention über die Bereitstellung von Telekommunikation für Desaster und Hilfsoperationen“ verabschiedet, in der sich die Unterzeichner-Staaten verpflichten, öffentliche Kommunikationstechniken bei humanitären Krisen zur Verfügung zu stellen und den Einsatz dieser Techniken durch humanitäre Organisationen nicht zu behindern, sondern zu unterstützen (vgl. Kapitel 5.5). Die UN-Generalversammlung und der Generalsekretär haben mehrfach Regierungen zur Unterzeichnung auch dieses Übereinkommens aufgefordert.¹⁸²

Internationales Strafrecht und Behinderung humanitärer Hilfe

Die Verabschiedung des „Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes“, der 2003 seine Arbeit aufnahm, hat auch die völkerrechtlichen Bestimmungen humanitärer Hilfe erweitert (Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes 1998).¹⁸³ Das

¹⁷⁸ „Yet their (der 30 Prinzipien, der Verfasser) background and development were unusual in the history of international standard setting. To be sure, governmental bodies - the fifty-three-member commission and the General Assembly - requested the creation of a normative framework for IDPs (Internal Displaced Persons), but the drafting, review process, and finalization were done *outside* the traditional intergovernmental process.“ (Hervorhebung im Original) (Cohen 2004: 460). „The Guiding Principles come with no monitoring or enforcement machinery, but a global effort has begun to monitor and oversee compliance with their provisions.“ (Cohen 2004: 477).

¹⁷⁹ Diese Leitsätze sind dokumentiert in Cohen/Deng (1998: 305 ff.) und in der Quelle ‚Guiding Principles on Internal Displacement‘ (2008).

¹⁸⁰ „Principle 27, 1. International humanitarian organizations and other appropriate actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons and take appropriate measures in this regard.“ (Guiding Principles on Internal Displacement 2008: 172).

¹⁸¹ Vgl. dazu die Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/60/123 vom 24.3.2006 und die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates S/RES/1502 vom 26.8.2003 und S/RES/1738 vom 23.12.2006; die Konvention wird dokumentiert auf der UN-Website ‚Office of Legal Affairs Codification Division, CONVENTION ON THE SAFETY OF UNITED NATIONS AND ASSOCIATED PERSONNEL, unter <http://www.un.org/law/cod/safety.htm> (22.11.2012).

¹⁸² Die Tampere-Konvention wird ausführlich im Kapitel 5.5 dargestellt.

¹⁸³ Das Statut ist in dem in Deutsch vorliegenden UN-Dokument ‚A/CONF.183/9 vom 17. Juli 1989‘ veröffentlicht worden; im Internet wird die deutsche Übersetzung auf der UN-Homepage dokumentiert unter <http://www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html> (22.11.2012).

Gericht ist nach dem Statut unter bestimmten Bedingungen für die Verfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen der Aggression und für Völkermord zuständig. Da die USA und weitere Länder nicht zu den Vertragspartnern zählen, ist der Geltungsbereich des Statuts eingeschränkt. Im Statut wird die Verweigerung humanitärer Hilfe als ein Kriegsverbrechen definiert, sofern diese Verweigerung im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt steht. Das Statut zählt zu den „Kriegsverbrechen“ (Art. 8, Absatz 2) u. a. auch „[...] vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder friedenserhaltenden Mission im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind [...]“ (Art. 8, Absatz 2a, iii) und „[...] das vorsätzliche Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegführung durch das Vorenthalten der für sie lebensnotwendigen Gegenstände, einschließlich der vorsätzlichen Behinderung von Hilfslieferungen, wie sie nach den Genfer Abkommen vorgesehen sind [...]“ (Art. 8, Absatz 2b, XXV) (Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes 1998). Zu den „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ (Art. 7) gegen die Zivilbevölkerung zählt auch ihre „Ausrottung“ durch „die vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen - unter anderem das Vorenthalten des Zugangs zu Nahrungsmitteln und Medikamenten -, die geeignet sind, die Vernichtung eines Teils der Bevölkerung herbeizuführen [...]“ (Art. 7, Absatz 2b). Auch eine einzelne Tat, wie z.B. die Ermordung eines humanitären Mitarbeiters, kann ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, wenn dieser Mord zur Folge hat, dass alle humanitären Organisationen sich aus einem Gebiet zurückziehen und die humanitäre Hilfe eingestellt wird (Mackintosh 2005: 29-31; Dörman 2003). In vielen Ländern definieren auch nationale Gesetze die Verhinderung humanitärer Hilfe als Verbrechen. Ein generelles Problem der Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof ist der Beweis, dass die Tat vorsätzlich begangen wurde und dass eine strenge Kausalität zwischen einer Aktion und einem konkreten Ereignis vorliegt.

Die Methoden und die möglichen Motive einer Verhinderung oder der Instrumentalisierung humanitärer Hilfe sind vielfältig. Ziel dabei kann es sein, bestimmte Bevölkerungsgruppen durch eine künstlich erzeugte Notsituation zu vertreiben oder die Versorgung eigener Truppen mit beschlagnahmten Hilfsgütern zu ermöglichen. Konfliktparteien verweigern entweder humanitären Organisationen offiziell den Zugang zu Notleidenden, oder sie gewähren offiziell den Zugang, der aber durch die von ihnen definierten zusätzlichen Auflagen praktisch verhindert wird. Zu diesen Auflagen kann z. B. zählen, dass die Verteilung von Hilfsgütern von bewaffnetem Personal der Konfliktpartei überwacht werden muss oder Hilfsgüter auch an Bevölkerungsgruppen zu verteilen, die sich nicht in einer akuten Notsituation befinden. Extrem lange Wartezeiten beim Zoll, die Erhebung von hohen Steuern, die Konfiszierung von Hilfsgütern, das Beschießen oder die Verminung von Häfen, Straßen oder Flughäfen sind weitere Methoden der Steuerung oder Verhinderung der Verteilung humanitärer Hilfsgüter. Konfliktparteien rechtfertigen die Verhinderung humanitärer Hilfe häufig mit der Behauptung, dass bewaffnete Feinde durch sie unterstützt werden, die Empfänger keine Zivilpersonen sind oder mit dem Argument, dass die Hilfe den Konflikt verlängert.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Zwischen verschiedenen Völkerrechtsschulen ist die Frage umstritten, ob die Weigerung der Kampfparteien, Kampfhandlungen vorübergehend für die Verteilung von humanitärer Hilfe einzustellen, generell bereits ein Verbrechen ist; sowohl staatliche als auch private Gewaltakteure können für die Verweigerung und den fehlenden Zugang zu den Opfern verantwortlich sein (Dörman 2003).

Selbstverpflichtungserklärungen staatlicher und privater Akteure

Zu den wichtigsten Selbstverpflichtungserklärungen, Verhaltenskodices und Standardisierungsinitiativen zählen die sieben humanitären Prinzipien der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, der Verhaltenskodex „The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“, die „humanitäre Charta“ des von humanitären NRO initiierten „Sphere-Project (Sphären-Projekt)“ (vgl. Kapitel 6.3.2) und die „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative einer Gruppe von Geberregierungen (vgl. Kapitel 6.2.1). Die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung definierte 1965 die sieben humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität, die in einer leicht veränderten Fassung seit 1986 Teil des Statuts der Bewegung sind (Deutsches Rotes Kreuz, Hg., 2007: 4).¹⁸⁵ Die Prinzipien Unparteilichkeit und Neutralität werden wie folgt definiert: „*Unparteilichkeit* Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben; *Neutralität* Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen [...]“ (Hervorhebung im Original) (Deutsches Rotes Kreuz, Hg., 2007: 4).¹⁸⁶ Der UN-Generalsekretär benutzt in seinen humanitären Jahresberichten bei seiner Bestimmung humanitärer Prinzipien ebenfalls u. a. auch die Prinzipien ‚Unparteilichkeit‘ und ‚Neutralität‘ und verwendet dabei diese Definitionen (vgl. Kapitel 4.2.3).

Es wurden ab den Neunzigerjahren eine Reihe von Verhaltenskodices und Standards der Qualität humanitärer Hilfe von humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems verabschiedet, die auf freiwilliger Basis Selbstverpflichtungen enthalten. Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch die rasche Entwicklung des humanitären Sektors in den Neunzigerjahren. Die älteren und etablierten NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung befürchteten negative Auswirkungen auf ihr eigenes Image durch die Gründung vieler neuer und teilweise unprofessioneller NRO. Humanitäre Verhaltenskodices und Standards dienten auch dazu, einen Qualifizierungsdruck auf diese neuen NRO auszuüben. Zusätzlich wuchs der Druck der Geberregierungen auf die verstärkt von ihnen mit der Projektimplementierung beauftragten NRO, für die administrative und insbesondere finanzielle Abrechnung dieser Projekte bessere Standards zu entwickeln und im Rahmen von NRO-Netzwerken auch durchzusetzen. Acht private Organisationen, u. a. das IKRK, die IFRK, „Caritas International“, die „International Save the Children“-Allianz und Oxfam, verständigten sich 1994 in einen humanitären Kodex (The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief) auf 10 humanitäre Prinzipien; über 500 NRO haben ihn unterschrieben (Stand November 2012).¹⁸⁷ Das Neutralitäts-Prinzip

¹⁸⁵ Vgl. dazu die Dokumentation der Prinzipien im Anhang III, Dokument a); die Prinzipien werden auch auf der IFRC-Website <http://www.redcross.int/en/> dokumentiert (22.11.2012).

¹⁸⁶ Diese bereits von der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1965 in Wien proklamierten „Grundsätze“ sind seit 1986 in einer leicht umformulierten Fassung Teil der „Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung“ (Deutsches Rotes Kreuz, Hg., 2007: 3).

¹⁸⁷ Vgl. dazu die Dokumentation des Kodexes im Anhang III (Dokument b). Abgedruckt ist der Code auch in ‚International Review of the Red Cross‘ 1996, No. 310, S. 55ff., Annex VI’. Die IFRK veröffentlicht eine aktualisierte Liste der Unterzeichner auf der IKRK-Website ‚Signatories of the Code of Conduct‘

ist nicht Teil der Grundsätze. Der Kodex legt u. a. fest, dass die jeweilige „Bedürftigkeit“ das einzige Kriterium für die Setzung humanitärer „Prioritäten“ ist und „Leistungen [...] unabhängig von der Rasse, Religion oder Nationalität der Empfänger“ (2. Prinzip) angeboten und „nicht zur Förderung bestimmter politischer oder religiöser Standpunkte missbraucht“ (3. Prinzip) werden. Die Unterzeichner des Kodex verpflichten sich, „nicht als Instrument staatlicher Außenpolitik zu fungieren“ (4. Prinzip) (Deutsches Rotes Kreuz 1996: 152). Ziel des 1997 gegründeten „Sphere-Project (Sphären-Projekt)“ ist die Vereinheitlichung ethischer und operativ-technischer Standards humanitärer Hilfe.¹⁸⁸ Projektteilnehmer haben sich auf operative und ethische Minimalstandards und eine „humanitäre Charta“ verständigt, die Ähnlichkeit mit dem Kodex „The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“ hat; im Jahr 2011 wurde die dritte Fassung des 2004 erstmals herausgebenden Sphere-Handbuchs „The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“ veröffentlicht (Sphere Project, ed., 2011).

Der 2003 gegründete „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative gehören 39 Staaten und die EU Kommission an (Stand November 2012) (vgl. Kapitel 6.2.1). Südkorea trat 2008 als 36. Land der Initiative bei (ECHO 2010: 12, Stoddard 2010: 253). Sie hat sich auf 23 Grundsätze humanitärer Hilfe verständigt.¹⁸⁹ Die Initiative übernimmt die vier humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit der insgesamt sieben Prinzipien der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung (2. Grundsatz). Der 6. Grundsatz lautet: „Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.“ (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a). Dieser Grundsatz beschreibt knapp und präzise eines der wichtigsten Ziele humanitärer Hilfe und zugleich auch eines ihrer größten Probleme.

unter <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/signatories-of-the-code-of-conduct/> (22.11.2012).

¹⁸⁸ Die Ergebnisse der ersten Projektphase (1996-1998) wurden in dem Handbuch „The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“ von OXFAM veröffentlicht (OXFAM 2000b). Die dritte erweiterte revidierte Fassungen erschien 2011 (Sphere Project, ed., 2011); vgl zu den Projektzielen die Homepage des Projekts unter <http://www.sphereproject.org/> (22.11.2012) und Collins (1998). Die Carter wird dokumentiert im Anhang III, Dokument c).

¹⁸⁹ Diese Grundsätze werden dokumentiert im Anhang III, Dokument d); vgl. dazu auch die Homepage der GHD-Initiative <http://www.goodhumanitariandonorship.org> (22.11.2012).

4.2 UN-Hauptorgane: humanitäre Beschlüsse und Programmatik

Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates, der UN-Generalversammlung und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates interpretieren bereits existierende Normen humanitärer Hilfe, etablieren neue normative Regeln und legen fest, über welche Mandate und Instrumente humanitäre UN-Koordinationsstrukturen und humanitäre UN-Nebenorgane verfügen. Die vom UN-Generalsekretär diesen UN-Hauptorganen regelmäßig vorgelegten Berichte über verschiedene Aspekte humanitärer Hilfe bereiten diese Entscheidungen mit vor bzw. initiieren sie. Im Folgenden werden die Beziehungen zwischen humanitärer Hilfe und des „Human Security“-Konzepts und der UN-Schutz Schutzverantwortungsnorm „Responsibility to Protect“ (Kapitel 4.2.1), humanitäre Entscheidungen der UN-Generalversammlung und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (Kapitel 4.2.2), Stellungnahmen des UN-Generalsekretärs und des UN-Nothilfekoordinators (Kapitel 4.2.3) und die - inkonsistente - Politik humanitärer Hilfe des UN-Sicherheitsrats (Kapitel 4.2.4) beschrieben.

4.2.1 ‚Human Security‘, UN-Schutzverpflichtungsnorm, humanitäre Schutzfunktion

Es gibt sehr unterschiedliche Definitionen des Konzepts „menschliche Sicherheit (Human Security)“ (Owen 2004: 384). Der Begriff „menschliche Sicherheit“ wird in der Regel definiert als die Sicherheit von Einzelpersonen, die sowohl durch lebensbedrohliche Auswirkungen bewaffneter Konflikte als auch durch die drastische Verschlechterung sozio-ökonomischer Lebensbedingungen gefährdet sein kann.¹⁹⁰ Das UNDP benutzte das Konzept erstmals 1994; die „Commission on Human Security“, die von der ehemaligen UN-Flüchtlingskommissarin, Sadako Ogata, und von Amartya Sen geleitet und von der japanischen Regierung unterstützt wurde, entwickelte 2003 das Konzept weiter (Commission on Human Security 2003). Innerhalb des UN OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) wurde 2004 die „Human Security Unit“ als zentrale Anlaufstelle im UN-System für die Weiterentwicklung des Konzepts und für „Human Security“-Projekte eingerichtet.¹⁹¹ Das UNDP definierte in seinem Bericht „Human Development Report 1994“ „menschliche Sicherheit“ wie folgt: „Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life - whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development.“ (UNDP 1994: 23). Menschliche Sicherheit konkretisiert sich in den Bereichen der Ökonomie, Ernährung, Gesundheit, Umwelt, der persönlichen und politischen Sicherheit und der Sicherheit der „Gemeinschaft“ (UNDP 1994: 24/25). Das UNDP weist in diesem Bericht auch auf die Unterfinanzierung humanitärer Hilfe hin: „Current humanitarian efforts, particularly in the UN system, are seriously underfunded. And many of the most vulnerable people perish before any international help arrives.“ (UNDP 1994: 30).¹⁹² Kurzfristige humanitäre Hilfe darf nicht als Ersatz langfristiger Entwicklungspolitik benutzt werden (UNDP 1994: 38).

¹⁹⁰ Der Begriff „vernetzte Sicherheit“ (Major/Schöndorf 2011; Wittkowsky/Meierjohann 2011) bezieht sich auf die sicherheitspolitische Integration verschiedener Ebenen zivil-militärischer Kriseninterventionen.

¹⁹¹ Vgl. dazu die Homepage der „Human Security Unit“ unter <http://ochaonline.un.org/humansecurity/> (22.11.2012).

¹⁹² Zu den „Krisenländern (countries in crises)“, in denen eine humanitäre Krise herrschte, wurden vom UNDP Anfang der Neunzigerjahre Afghanistan, Angola, Irak, Haiti, Myanmar, Mosambik, Sudan und Zaire gezählt (UNDP 1994: 41-43). Die „Umweltsicherheit“ umfasst auch die Sicherheit vor Naturkatastrophen (UNDP 1994: 28 ff).

Die „Commission on Human Security“ legt in ihrem Bericht „Human Security Now“ folgende Definition vor: „Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his or her own potential [...] Freedom from want, freedom from fear and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment - these are the interrelated building blocks of human, and therefore national, security.“ (Commission on Human Security 2003: 4). Die Kommission zählt zu den zwei Hauptzielen menschlicher Sicherheit zum einen den Schutz (protection) gefährdeter Personen und zum anderen die Stärkung ihrer Rechte und ihrer politischen und sozialen Einflussmöglichkeiten (empowerment) (Commission on Human Security 2003:11). Die Kommission unterscheidet fünf Strategien, darunter auch die „humanitäre Aktion“, für einen verbesserten Schutz der Bevölkerung in bewaffneten Konflikten: „Five policies are essential: Placing human security on the security agenda, Strengthening *humanitarian action*, Respecting human rights and humanitarian law, Disarming people and fighting crime, Preventing conflict and respecting citizenship.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Commission on Human Security 2003: 24). Die enge Kooperation zwischen humanitärer Aktion, internationaler Diplomatie, Entwicklungspolitik und militärischen und polizeilichen Ebenen und der Respekt vor humanitären Prinzipien im Rahmen multilateraler Interventionen wird als Voraussetzung der Überwindung von Gewaltkonflikten bezeichnet; es wird allerdings auch auf die Gefahr hingewiesen, dass diese Kooperation mit einer Aufhebung der humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit humanitärer Hilfe verbunden sein kann, diese Hilfe eine Ersatzfunktion für fehlendes internationales Konfliktmanagement in Krisengebieten übernehmen kann und sie damit politisch instrumentalisiert werden kann (Commission on Human Security 2003: 26-28)¹⁹³: „[...] the principles of impartiality, neutrality and independence are supposed to guide *humanitarian action*. These principles are easily compromised when *humanitarian action* is combined with political and military interventions.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Commission on Human Security 2003: 26).

Humanitäre Hilfe kann als Teilgebiet des umfassenderen „Human Security“-Konzepts konzipiert werden. Analysen der humanitären Komplementaritäts-Denkschule und die „Commission on Human Security“ beschreiben in ähnlicher Form die Gefahr der politischen Instrumentalisierung humanitärer Hilfe und die Risiken und Dilemmata, die bei der prinzipiell von ihnen befürworteten Kooperation dieser Hilfe mit anderen Bereichen zivil-militärischer Kriseninterventionen auftreten können. Die „Commission on Human Security“ und Studien dieser Denkschule beschreiben Voraussetzungen effektiver zivil-militärischer Kriseninterventionen, ohne jedoch die Probleme der definitorischen und operativen Aspekte einer engen Kooperation der beteiligten humanitären und anderen Handlungsfelder zu ignorieren, die jeweils verschiedenen Handlungslogiken unterliegen.

¹⁹³ “There is thus a need to strike a balance among *humanitarian*, political, military, human rights and development strategies. *Humanitarian action* cannot be an alternative to peace settlements or to development assistance - or the pretext for military intervention. Rather than letting efforts to address different kinds of human insecurity compete with each other or push in opposite directions, their interlinkages must be recognized, and comprehensive approaches developed that do not smother their distinctiveness. The human security paradigm provides such a framework, emphasizing the protection and empowerment of people, a concern shared by all the different strategies.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Commission on Human Security 2003: 28).

UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) und humanitäre Hilfe

Seit den Neunzigerjahren hat der UN-Sicherheitsrat häufiger als zuvor die Auswirkungen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die humanitäre Krisen auslösen, als Bedrohung des ‚Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘ interpretiert und zivil-militärische ‚humanitäre Interventionen‘ zur Wiederherstellung oder Wahrung des Weltfriedens mandatiert. Die Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm auf dem UN-Weltgipfel im Jahr 2005, an dem über 150 Regierungschefs und Präsidenten teilnahmen, ist eine Weiterentwicklung dieser Interventionspolitik. In der UN-Schutzverantwortungsnorm, die auch Auswirkungen auf die normativen Grundlagen humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten hat, verpflichten sich die UN-Mitgliedsstaaten, die Zivilbevölkerung vor schweren systematischen Menschenrechtsverletzungen mit diplomatischen, humanitären und anderen zivilen Mitteln und - wo diese nicht wirksam sind - durch nicht-militärische und militärische Zwangsmittel, die vom UN-Sicherheitsrat bereit gestellt werden, zu schützen. Der UN-Weltgipfel leitete auch eine neue Reformphase humanitärer UN-Koordinationsstrukturen ein.

Die Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) wurden durch vier Berichte geprägt. Dazu zählt der von der ‚Commission on Human Security‘, die von der ehemaligen UN-Flüchtlingskommissarin, Sadako Ogata, und Amartya Sen geleitet und von der japanischen Regierung unterstützt wurde, im Jahr 2003 veröffentlichte und bereits erläuterte Bericht ‚Human Security Now‘ (Commission on Human Security 2003). Die von der kanadischen Regierung unterstützte ‚Commission on Intervention and State Sovereignty (CISS)‘ legte ihren Bericht ‚Responsibility to Protect‘ 2001 vor und das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte ‚High-level panel on threats, challenges and change (HLP)‘ veröffentlichte 2004 seinen Bericht ‚A more secure world: our shared responsibility‘.¹⁹⁴ Der von diesem HLP-Bericht stark beeinflusste vierte Bericht ‚In larger Freedom: towards development, security and human development for all‘ wurde 2005 vom UN-Generalsekretär veröffentlicht und bildete den Ausgangspunkt der Beschlüsse des UN-Weltgipfels 2005.¹⁹⁵ Neben diesen vier Berichten waren auch die 1998 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten ‚UN-Leitsätze betreffend die Binnenvertreibung (Guiding Principles on Internal Displacement)‘ ein wichtiger Bezugspunkt der Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm (Guiding Principles on Internal Displacement 2008, Cohen 2010: 21-26). Das Schlussdokument des UN-Weltgipfels bezeichnet im Jahr 2005 die Leitlinien als ‚wichtigen internationalen Rahmen für den Schutz von Binnenvertriebenen‘ (UN General Assembly, October 2005: Ziffer 132).

Das ‚High-level panel on threats, challenges and change (HLP)‘ differenziert in seinem Bericht zwischen den sechs globalen Bedrohungen a) sozio-ökonomische Verarmung und Umweltzerstörung, b) zwischenstaatliche Konflikte, c) Bürgerkriege und Völkermord, c) Proliferation von Massenvernichtungswaffen, d) Terrorismus und e) transnationale

¹⁹⁴ Vgl. zum Bericht ‚Responsibility to Protect‘ die Quelle ‚International Commission on Intervention and State Sovereignty‘ (2001) und zum Bericht ‚A more secure world: our shared responsibility‘ die Quelle ‚UN‘ (2004).

¹⁹⁵ Vgl. zum Report ‚In larger Freedom: towards development, security and human development for all‘ die Quelle ‚UN Secretary-General‘ (March 2005) und zum Abschlussdokument des UN-Weltgipfels 2005 ‚UN General Assembly‘ (October 2005)

Kriminalität (UN 2004: 2).¹⁹⁶ Humanitäre Hilfe dürfe - wie während der Bürgerkriege in Ex-Jugoslawien Anfang der Neunzigerjahre - kein „Ersatz (substitute)“ sein für ausbleibende diplomatische und militärische Schutzmassnahmen (UN 2004: 34).¹⁹⁷ Als Ziel dieser Hilfe bezeichnet der Bericht den Schutz und die Versorgung der Zivilbevölkerung (UN 2004: 73).¹⁹⁸ Der Bericht „In larger Freedom: towards development, security and human development for all“ definiert die Schutzverantwortung wie folgt: wenn lokale Regierungen nicht willens oder nicht in der Lage sind, die eigene Zivilbevölkerung zu schützen, trägt die internationale Gemeinschaft die Verantwortung (the responsibility) durch „diplomatische, humanitäre und andere Mittel die Menschenrechte zu schützen (diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights)“; wenn dadurch der Schutz nicht gewährleistet werden kann, sollte der UN-Sicherheitsrat diesen Schutz erzwingen (UN Secretary-General March 2005: 35/Ziffer 135).¹⁹⁹ Der Bericht befürwortet im Abschnitt „Humanitarian response system“ (Ziffer 202-211) den Ausbau und die Stärkung dieses Systems u. a. durch eine effektivere lokale „humanitäre Koordination“ (Ziffer 204), eine höhere und rechtzeitige Finanzierung humanitärer Hilfe (Ziffer 205) und die stärkere Gewährleistung eines sicheren Zugangs humanitärer Organisationen zu Notleidenden in Gewaltkonflikten (Ziffer 206) (UN Secretary-General March 2005: 50/Ziffer 204-206).²⁰⁰ UN-Mitgliedsstaaten sollten ihre Politik in den UN-Hilfsorganisationen besser abstimmen, effektivere Finanzierungsinstrumente humanitärer Hilfe aufbauen und sich für die Einrichtung geschützter humanitärer Räume in Gewaltkonflikten einsetzen (UN Secretary-General March 2005: 61).

Die im Schlussdokument des UN-Weltgipfels 2005 definierte UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) bezieht sich explizit auch auf humanitäre Hilfe. Im Schlussdokument verpflichtet sich die in der UN vertretende „internationale Gemeinschaft“ zunächst mit „diplomatischen, humanitären und friedlichen Mitteln“ Zivilisten vor „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu schützen, falls der jeweils betroffene Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, diesen Schutz zu garantieren (UN General

¹⁹⁶ Das HLP definiert fünf Legitimitätskriterien für bewaffnete Interventionen: „We identify a set of guidelines - five criteria of legitimacy - which we believe that the Security Council (and anyone else involved in these decisions) should always address in considering whether to authorize or apply military force.“ (UN 2004: 3). Diese Kriterien lauten: „[...] seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means and balance of consequences [...].“ (UN 2004: 3).

¹⁹⁷ „In Bosnia and Herzegovina, United Nations peacekeeping and the protection of *humanitarian aid* became a substitute for political and military action to stop ethnic cleansing and genocide.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN 2004: 34).

¹⁹⁸ „Under international law, the primary responsibility to protect civilians from suffering in war lies with belligerents - State or non-State [...] *Humanitarian aid* is a vital tool for helping Governments to fulfil this responsibility. Its core purpose is to protect civilian victims, minimize their suffering and keep them alive during the conflict so that when war ends they have the opportunity to rebuild shattered lives. The provision of assistance is a necessary part of this effort. Donors must fully and equitably fund humanitarian protection and assistance operations.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN 2004: 73).

¹⁹⁹ „But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required. In this case, as in others, it should follow the principles set out in section III above.“ (UN Secretary-General March 2005: 35/Ziffer 135).

²⁰⁰ Thakur spricht von einer „Konvergenz der Interessen“ von Menschenrechtsorganisationen und humanitären Organisationen beim Schutz der Zivilbevölkerung vor kriminellen Übergriffen (Thakur 2007: 387).

Assembly, October 2005: Ziffer 138/139).²⁰¹ Falls das Schutzziel mit diesen Mitteln nicht erreicht werden kann, sollen - so das Schlussdokument - über den UN-Sicherheitsrat nicht-militärische oder militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ergriffen werden (UN General Assembly, October 2005: Ziffer 138/139).²⁰² Ein weiterer wichtiger Beschluss des Weltgipfels 2005 im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik war die Etablierung einer „Peacebuilding Commission“, die auch für die Integration humanitärer Hilfe in UN-Missionen zuständig ist (Gareis/Varwick 2006: 291/292).²⁰³ Die UN-Schutzverantwortungsnorm bewertet Schorlemer als wichtigen Fortschritt im Völkerrecht: „Die Schutzverantwortung hat, auch wenn Einzelheiten umstritten sind, das Potenzial zu einem völkerrechtlichen Meilenstein zu werden - vergleichbar mit dem des Nürnberger Militärtribunals oder der Einrichtung des IStGH (Internationaler Strafgerichtshof, der Verfasser) für das Völkerstrafrecht.“ (Schorlemer 2007: 11).²⁰⁴ Andere Autoren bewerten die Auswirkungen der UN-Schutzverantwortungsnorm hingegen skeptischer (Weiss/Thakur 2010; Massingham 2009; Thakur 2007; Gareis/Varwick 2006; Bannon 2006). Die operative Umsetzung der UN-Schutzverantwortungsnorm setze eine nur schwer zu erreichende enge Zusammenarbeit der UN-Hauptorgane und UN-Organisationen voraus.²⁰⁵ Diese Norm könne - so ein weiteres Argument - als Vorwand einer verstärkten, unilateralen und machtpolitisch motivierten Interventionspolitik dienen und dadurch multilaterale Interventionsmechanismen schwächen. Kritisiert wird, dass diese Norm sich nur auf vier sehr schwerwiegende Verbrechen bezieht, aber nicht auf umfangreiche, gravierende Menschenrechtsverletzungen unterhalb dieser Schwelle, und dass genauere Kriterien, mit denen die Angemessenheit und Legitimität einer Intervention beurteilt werden kann und

²⁰¹ Im Schlussdokument des UN Weltgipfels von 2005 heißt es: „Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity [...]. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, *humanitarian* and other peaceful means [...] to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN General Assembly, October 2005: Ziffer 138/139). Diese vier Verbrechenstypen sind bereits mehrfach in verschiedenen völkerrechtlichen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und in der Völkermord-Konvention von 1948 definiert worden (Cohen 2010; Mooney 2010; Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect 2009; Schorlemer 2007). Bereits aus den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und der Völkermordkonvention 1948 ergibt sich eine Schutzverantwortung der Staaten und der internationalen Gemeinschaft „im Falle von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Kriegsverbrechen [...] kurz: bei den schlimmsten vorstellbaren humanitären Katastrophen.“ (Schorlemer 2007: 2).

²⁰² „In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity [...].“ (UN General Assembly, October 2005: Ziffer 139).

²⁰³ Diese Kommission wurde im Dezember 2005 durch eine Resolution des Rates und der Generalversammlung beschlossen. Mit der Etablierung der „Peacebuilding Commission“ wurde erstmals durch diese zwei Hauptorgane ein neues UN-Nebenorgan geschaffen, in dessen Leitungskomitee (Organizational Committee) 31 Regierungen vertreten sind (Gareis/Varwick 2006: 292-293). Dies Komitee ist zuständig für die Planung und Durchführung von komplexen, multidimensionalen zivil-militärischen Missionen, die auch humanitäre Hilfe umfassen (Gareis/Varwick 2006: 291). Mit dieser Etablierung kommt eine Entwicklung zu einem vorläufigen Abschluss die mit der „Agenda for Peace“ (UN Generalsekretär 1992) von 1992 vom UN-Generalsekretär Bhutros Bhutros Khali und seiner Ergänzung der Agenda (Supplement) (UN Generalsekretär 1995) von 1995 begann. Die Agenda entwickelte eine neue Systematik für UN-Friedensmissionen. Der UN-Weltgipfel von 2005 ersetzte auch die UN-Menschenrechtskommission durch den UN-Menschenrechtsrat.

²⁰⁴ Schorlemer verweist darauf, dass für eine praktische Umsetzung der Schutzverantwortung eine „klarere Definition des Konzepts sowie eine Operationalisierung der Schutzverantwortung unter Wahrung der institutionellen Kohärenz innerhalb des VN-Systems“ noch entwickelt werden müsse (Schorlemer 2007: 2).

²⁰⁵ Vgl. dazu Mooney (2010: 81), Cohen (2010: 24), Müller-Wolf/Schneider (2009) und Simon (2008).

die in den UN Weltgipfel vorbereitenden Berichten noch enthalten waren, im Schlussdokument nicht definiert werden.²⁰⁶ Die Anwendung der Norm sei - ähnlich wie bei anderen vergleichbaren normativen Standards und völkerrechtlichen Bestimmungen - von den jeweiligen außenpolitischen Interessen der Veto-Mächte des UN-Sicherheitsrates in den Krisenregionen abhängig (Weiss/Thakur 2010: 81-84).²⁰⁷ Als weitere Schwäche wird die unklare Beziehung zwischen der Norm und den ‚UN-Leitsätzen betreffend die Binnenvertreibung‘ und die Einschränkung der Gültigkeit dieser Norm auf Gewaltkonflikte bezeichnet, wodurch humanitäre Krisen und gravierende Menschenrechtsverletzungen, die mit Naturkatastrophen verbunden sind, nicht mehr Gegenstand der Schutzverantwortung sind (Cohen 2010: 21-26).²⁰⁸ Es sollten, so Cohen, bei der praktischen Planung von Interventionen, die mit dieser Norm legitimiert werden, zum einen rechtzeitig die operativen Probleme der humanitären Versorgung von Binnenvertriebenen und des Zugangs humanitärer Organisationen zu Notleidenden berücksichtigt und zum anderen die Beziehung bzw. die Differenzen zwischen einer offensiven Menschenrechtspolitik und den operativen humanitären Zielen klar definiert werden (Cohen 2010: 35; Mooney 2010: 81).

Am Beispiel Burmas lassen sich die Implementierungsprobleme der Norm erläutern. Nachdem die Regierung Burmas internationalen humanitären Organisationen den Zugang zu den Opfern des Wirbelsturms Nargis im Jahr 2008 verwehrte, schlug der französische Außenminister Bernard Kouchner vor, auf der Grundlage der UN-Schutzverantwortungsnorm diesen Zugang diplomatisch zu fordern oder - falls dies nicht gelingt - zu erzwingen; der damalige UN-Nothilfekoordinator John Holmes lehnte dieses Vorgehen u. a. auch mit dem Argument ab, dass dadurch Verhandlungen mit der burmesischen Regierung über den Zugang dieser Organisationen zu Notleidenden behindert würden (Cohen 2010: 27). Auch der 2008 vom damaligen deutschen Außenminister ernannte Beauftragte für die deutsche Hilfe nach dem Wirbelsturm, der deutsche Botschafter Alvensleben, lehnte den Vorschlag von Kouchner ab: „Wenn diese Hilfe als politisches Interventionsinstrument wahrgenommen wird, quasi als Trojanisches Pferd viel weitergehender Interessen, ist das Ziel der humanitären Hilfe gefährdet. Ein Beispiel dafür ist die Präsenz von Marineschiffen von 3 Staaten, beladen mit Hilfsgütern, vor der Küste Myanmars. Sie wurde von der Regierung Myanmars als militärische Bedrohung wahrgenommen und spielte in den Gesprächen des VN-Generalsekretärs eine die Sache nicht erleichternde Rolle. Die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und der ausschließlichen Verpflichtung auf Humanität sind von grundlegender Bedeutung, damit humanitäre Hilfe angenommen wird und überhaupt geleistet werden kann.“ (Alvensleben 2008).

²⁰⁶ Im Gegensatz zum Schlussdokument des UN-Weltgipfels 2005 werden in den erwähnten Berichten der „Commission on Human Security“, der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ und des „High-level panel on threats, challenges and change (HLP)“ dafür Kriterien benannt; das HLP definiert folgende: „[...] seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means and balance of consequences [...].“ (UN 2004: 3); vgl. dazu auch Thakur (2007: 398-399).

²⁰⁷ Schorlemer und Mooney sprechen von der Möglichkeit, die noch existierenden Schwächen der Norm zu überwinden und sie zu implementieren (Schorlemer 2007, Mooney 2010).

²⁰⁸ Vgl. dazu die „Guiding Principles on Internal Displacement“ (Guiding Principles on Internal Displacement 2008). In diesem Rechtsdokument verpflichten sich die UN-Mitgliedsstaaten, die Zivilbevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen und humanitären Organisationen den Zugang zu Notleidenden zu gewähren. „Principle 27 1. International humanitarian organizations and other appropriate actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons [...].“ (Guiding Principles on Internal Displacement 2008: 172).

Der mit zivilen Mitteln durchgeführte Schutz Notleidender vor weiterer Verfolgung wird in den humanitären Beschlüssen der UN-Hauptorgane regelmäßig zur Aufgabe humanitärer UN-Koordination und Hilfe gezählt. Der UN-Generalsekretär verwendet den Schutzbegriff in seinen humanitären Jahresberichten und auch bei der Definition des humanitären Prinzips der Menschlichkeit: „Humanity emphasizes the need to prevent and alleviate human suffering and *protect* life and health while ensuring respect for the individual.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General, May 2008: 5/6, Ziffer 18). Der UN-Generalsekretär zählt zur humanitären Hilfe sowohl die Versorgung mit Hilfsgütern als auch den Schutz Notleidender: „The ability to obtain and maintain access to populations in need is the key prerequisite for national and international humanitarian agencies to discharge their primary mandates of delivering humanitarian assistance and providing measures of *protection* to populations in need, in a way that is consistent with the core humanitarian principles of impartiality, neutrality, humanity and independence.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General May 2010: 7/ Ziffer 22).²⁰⁹ Im Rahmen der „humanitären UN-Reform“ (humanitarian reform) wird seit 2005 der Cluster-Ansatz (cluster approach) umgesetzt, der u. a. festgelegt hat, dass neben dem UN-Nothilfekordinator und der UN-Menschenrechtskommission, die im Jahr 2007 vom UN-Menschenrechtsrat ersetzt wurde, der UNHCR für operative Aspekte dieses Schutzes zuständig ist (vgl. Kapitel 5.1). Es existiert allerdings - so der UN-Generalsekretär im Jahr 2006 - eine „allgemeine Konfusion und Inkohärenz“ über die praktische Gestaltung dieser Schutzfunktion:

„In the context of the current humanitarian reform effort, UNHCR has been asked [...] to be the United Nations agency with primary responsibility and accountability for the operational response for internally displaced persons in complex emergencies in the clusters related to protection [...] While this initiative (der humanitären UN-Reform und des Cluster-Ansatzes, der Verfasser) has provided more clarity for the coordination arrangements in these specific operational areas, there still exists *overall confusion and incoherence* resulting from mandates, especially concerning country-level assistance and protection to internally displaced persons.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General March 2006: 34/Ziffer 102).²¹⁰

4.2.2 UN-Generalversammlung und UN-Wirtschafts- und Sozialrat

Die international als chaotisch bewertete zivil-militärische UN-Mission „Operation Provide Comfort“ zur Lösung der kurdischen Flüchtlingskatastrophe nach dem zweiten Golfkrieg in Nordirak 1991 war Auslöser für die deutliche Aufwertung der administrativen Strukturen humanitärer UN-Koordination und Hilfe im UN-System.²¹¹

²⁰⁹ Das Mandat des UN-Nothilfekordinators umfasst auch die Koordinationsfunktion von Schutzmassnahmen für Binnenvertriebene (UN Secretary-General March 2006: 33-34/Ziffer 101).

²¹⁰ Auch ALNAP spricht im Jahr 2010 von einer „Konfusion (confusion)“ bei humanitären UN-Organisationen und NRO über die genaue operative Bedeutung dieser Schutzfunktion (ALNAP, ed., January 2010: 12/46). Humanitäre Organisationen übernehmen - nach der Auffassung von O’Callaghan/Pantuliano - zwar auch eine Schutzfunktion. Sie könne aber keine zentrale Aufgabe sein, weil diese Aufgabe eine starke Relativierung humanitärer Prinzipien beinhalten kann; die Schutzfunktion ist vielmehr die „Schnittstelle (interface)“ der Zusammenarbeit von Politik und Diplomatie, von Militär, von Menschenrechtspolitik und humanitärer Hilfe (O’Callaghan/Pantuliano 2007: 7).

²¹¹ Im Januar und Februar 1991 wurde im 2. Golfkrieg die irakische Armee aus dem Kuwait zurückgedrängt. Der anschließende Aufstand von Schiiten und Kurden wurde allerdings vom irakischen Regime niedergeschlagen und löste eine Massenflucht aus. In der UN-Sicherheitsresolution 688 vom 5. April 1991 wurde eine Schutz- und Flugverbotszone (Save Haven) nördlich des 36. Breitengrades im Nordirak eingerichtet. Auf Grundlage dieser Resolution wurde zwischen April und Dezember 1991 die

Das Gründungsdokument dieser neuen Strukturen und dieser Aufwertung ist die im Dezember 1991 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Resolution 46/182 „Stärkung der Koordination humanitärer Notfallhilfe der UN (Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the UN)“ (UN General Assembly, December 1991).²¹² Diese Resolution führte zur Etablierung des neuen Amtes des UN-Nothilfekoordinators, der den Rang eines UN-Untergeneralsekretärs (Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator) hat, und des von ihm geleiteten neuen „Departements für humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs/DHA)“ innerhalb des UN-Generalsekretariats, das im Jahr 1998 in „Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/UN OCHA)“ unbenannt wurde. Er leitetet auch das ebenfalls durch diese Resolution etablierte neue humanitäre Koordinationsgremium „Inter Agency Standing Committee (IASC)“, dem alle humanitären UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, drei internationale NRO-Netzwerke, die IFRK und das IKRK angehören. Die Resolution beauftragte den UN-Generalsekretär, der UN-Generalversammlung jährlich einen Bericht über die „Stärkung der Koordination humanitärer Notfallhilfe (Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance)“ vorzulegen, und das DHA u. a., internationale und regionale humanitäre UN-Internet-Informationsnetzwerke aufzubauen. Der Annex der Resolution 46/182 enthält zwölf Prinzipien (Guiding Principles), die u. a. die Hauptverantwortung für die Lösung humanitärer Krisen den betroffenen Staaten übertragen und festlegen, dass die Durchführung internationaler humanitärer Hilfe „im Einklang mit den Prinzipien der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit (in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality)“ erfolgen muss (UN General Assembly December 1991: Annex Ziffer 2). Die Bedeutung der Prävention und der enge Zusammenhang zwischen humanitärer Hilfe, Rehabilitierung und Entwicklungshilfe wird hervorgehoben und konstatiert, dass die UN eine „zentrale und einzigartige Rolle (a central and unique role)“ bei der Koordination internationaler humanitärer Hilfe hat (UN General Assembly December 1991: Annex Ziffer 12). Die UN-Koordination humanitärer Hilfe ist seit dieser Resolution unter dem Titel „Strengthening of the coordination of emergencies humanitarian assistance“ ein fester Bestandteil der Tagungsordnung der UN-Generalversammlung. Seit 1998 veranstaltet der UN-Wirtschafts- und Sozialrat jährlich eine Tagung zu humanitären Angelegenheiten (Humanitarian Affairs Segment) für humanitäre Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems (UN Economic and Social Council, 2010; UN General Assembly 1999). Mit den Aspekten, die die Resolution 46/182 (1991) der UN-Generalversammlung nicht oder nur oberflächlich thematisiert, wie der Problematik der Binnenvertriebenen (internal displaced persons/IDPs) und dem Schutz der Zivilbevölkerung und des humanitären Personals, beschäftigen sich spätere Resolutionen der UN-Generalversammlung.

Seit Ende der Neunzigerjahre benutzen die UN-Generalversammlung und der UN-Wirtschafts- und Sozialrat regelmäßig zwei Standardformulierungen in ihren Entscheidungen. Die erste Formulierung bezieht sich auf humanitäre Prinzipien: „Reaffirming the principles of neutrality, humanity, impartiality and independence for the provision of humanitarian assistance [...]“ (UN General Assembly March 2006, March 2007, 25. January 2008, March 2009, 2. February 2010, March 2011). Die zweite Formulierung ist ein Hinweis auf das Problem der nicht bedarfsgerechten Finanzierung bzw. der Unterfinanzierung humanitärer Hilfe: „*Emphasizing the need to mobilize*

zivil-militärische „Operation Provide Comfort“ durchgeführt, bei der siegreiche Truppen der Alliierten und humanitäre Organisationen die kurdische Zivilbevölkerung unterstützten (vgl. Kapitel 5.2.1).

²¹² Einige UN-Hilfsorganisationen lehnten im Vorfeld diese Resolution ab (Tsui o.J.: 8).

adequate, predictable, timely and flexible resources for humanitarian assistance based on and in proportion to assessed needs [...].” (Hervorhebung im Original) (UN General Assembly 2. February 2010: 1, March 2011: 1).²¹³ Regelmäßig weisen die UN-Generalversammlung und der UN-Wirtschafts- und Sozialrat auch auf die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und UN-Hilfsorganisationen hin (UN General Assembly 25 January 2008: 2, March 2009: 3, 2. February 2010: 3; UN Economic and Social Council July 2009: Ziffer 15). Die Gewalt gegen Mitarbeiter humanitärer Organisationen wird verurteilt (UN General Assembly 8. February 2010; UN General Assembly March 2009: 2; UN Economic and Social Council July 2009: Ziffer 16). Die UN-Generalversammlung konstatiert, dass nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes ein Angriff auf humanitäres Personal ein Kriegsverbrechen darstellt (UN General Assembly 8 February 2010: 3).²¹⁴ Betont wird der „fundamental zivile Charakter (fundamental civilian character)“ humanitärer Hilfe; wenn militärische Mittel zur Unterstützung dieser Hilfe eingesetzt würden, müsse dies im Konsens mit dem betroffenen Staat und auf der Grundlage humanitärer Prinzipien beruhen (UN General Assembly March 2011: 2).

Obwohl die UN-Generalversammlung 1991 in ihrer Resolution 46/182 festlegt, dass die UN eine „zentrale und einzigartige Rolle (a central and unique role)“ bei der Koordination internationaler humanitärer Hilfe hat, hat sie weder den UN-Nothilfekoordinator noch die von ihm geleiteten humanitären UN-Koordinationsgremien mit entsprechenden administrativen Vollmachten und Finanzmitteln ausgestattet, um diese Rolle auch tatsächlich erfüllen zu können (UN General Assembly December 1991: Annex Ziffer 12).

4.2.3 Humanitäre Berichte des UN-Generalsekretärs und UN-Nothilfkoordinators

Der UN-Generalsekretär legt seit 1992 der UN-Generalversammlung jährlich einen humanitären Bericht über die „Stärkung der Koordination humanitärer Nothilfe (Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance)“ vor und legt seit 1999 dem UN-Sicherheitsrat regelmäßig Berichte über den „Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten (Protection of Civilians in Armed Conflicts)“ vor. Die humanitären Jahresberichte zählen zu den Aufgaben humanitärer Hilfe sowohl die Versorgung von Betroffenen mit Hilfsgütern als auch den mit zivilen Mitteln umgesetzten Schutz vor weiterer Verfolgung. Sie beschreiben in ähnlicher Deutlichkeit wie Stellungnahmen des UN-Nothilfkoordinators und der UN-Hilfsorganisationen humanitäre Probleme und fordern regelmäßig Geberegierungen auf, stärker die humanitäre UN-Koordination politisch und finanziell zu unterstützen. Die Berichte sind damit selbst ein politisches Instrument der Stärkung dieser Koordination. Im Folgenden werden Aussagen über Ziele und Probleme humanitärer Hilfe und der UN-Koordination a) in den humanitären Jahresberichten und b) in den Schutzberichten „Protection of civilians in armed conflicts“ des UN-Generalsekretärs vorgestellt und c) Positionen der

²¹³ Staaten werden auch regelmäßig aufgefordert, mehr finanzielle Mittel für den UN-Nothilfefonds (UN Central Emergency Response Fund/CERP) (UN General Assembly 2. February 2010: 4) und für UN OCHA bereit zu stellen (UN General Assembly March 2011: 5, March 2009: 4, March 2007).

²¹⁴ Die UN-Generalversammlung erinnert an „[...] the inclusion of attacks intentionally directed against personnel involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter as a war crime in the Rome Statute of the International Criminal Court, and noting the role that the Court can play in appropriate cases in bringing to justice those responsible for serious violations of international humanitarian law [...].” (UN General Assembly 8 February 2010: 3).

UN-Nothilfekoordinatoren und des UN OCHA zur Neutralität und Schutzfunktion beschrieben.

a) Humanitäre Jahresberichte des UN-Generalsekretärs

In den humanitären Jahresberichten (Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance) des UN-Generalsekretärs wird seit dem ersten Bericht im Jahr 1992 der Begriffsinhalt humanitärer Hilfe stufenweise erweitert und seit 2005 Probleme der Beziehung zwischen der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) und der auch von dieser Hilfe wahrgenommenen Schutzfunktion beschrieben. Die Berichte thematisieren regelmäßig Probleme der Kohärenz zwischen humanitären, menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen, sicherheitspolitischen und diplomatischen Aktivitäten innerhalb und außerhalb des UN-Systems in Krisengebieten und der Beziehung humanitärer Hilfe zu friedenserhaltenden und friedenserzwingenden, zivil-militärischen UN-Missionen, administrative und finanzielle Probleme humanitärer UN-Koordination, die spezielle Situation von Binnenvertriebenen, Frauen und Kindern in Krisenregionen und Bemühungen, die völkerrechtlichen Grundlagen humanitärer Hilfe zu verbessern. Die Berichte beschäftigen sich auch mit dem Frage, inwieweit es humanitären UN-Akteuren im Rahmen ‚humanitärer Diplomatie‘ gelingt, durch Verhandlungen mit lokalen Machthabern einen humanitären Zugang zu Notleidenden zu bekommen, und mit der Frage, unter welchen Bedingungen die Gewährung humanitärer Hilfe vorübergehend oder für einen längeren Zeitraum eingestellt werden sollte.

Funktionen humanitärer Hilfe, Einfluss der Geberregierungen und UN-Hauptorgane

Seit Ende der Neunzigerjahre zählen die humanitären Jahresberichte des UN-Generalsekretärs regelmäßig zu den „humanitären Prinzipien (humanitarian principles)“ nicht nur - wie in der Resolution 46/128 der UN-Generalversammlung von 1991 - die Humanität, Unparteilichkeit und Neutralität, sondern zusätzlich auch das Prinzip der Unabhängigkeit (UN Secretary-General May 2008: 5/6). Der Generalsekretär definiert diese vier Prinzipien in sehr enger Anlehnung an die sieben humanitären Prinzipien der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung wie folgt: „Humanity emphasizes the need to prevent and alleviate human suffering and protect life and health while ensuring respect for the individual. Impartiality requires humanitarian actors to make no distinctions on the basis of nationality, race, gender, religious beliefs, class or political opinions in their operations, responding on the basis of humanitarian need alone. Neutrality precludes humanitarian actors from taking sides in conflicts or engaging in controversies of a political, racial, religious or ideological nature. Independence requires humanitarian assistance to be autonomous from the political, economic, military or other objectives.“ (UN Secretary-General May 2008: 5/6, Ziffer 18).²¹⁵ In den Berichten werden die Begriffe „humanitarian action“ und „humanitarian assistance“ synonym verwendet (UN Secretary-General May 2008: 5/6). Regelmäßig wird ein „Recht auf humanitäre Hilfe (right to humanitarian assistance)“ konstatiert (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 157). Der Bericht von 2004 behauptet, dass eine breite Verständigung

²¹⁵ Im humanitären Jahresbericht 2009 werden diese Definitionen fast wortgleich wiederholt (UN Secretary-General 28. May 2009:7). Vgl. zu der Definition der sieben Prinzipien durch die ‚Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung‘ die Quelle ‚Deutsches Rotes Kreuz‘ (Hg. 2007: 4); diese Prinzipien wurden 1965 von der Bewegung verabschiedet und sind in einer leicht veränderten Fassung seit 1986 Teil des Statuts der Bewegung (Deutsches Rotes Kreuz, Hg., 2007).

der Geberregierungen über eine einheitliche Definition humanitärer Hilfe in Kürze erfolgen werde: „[...] efforts at developing a commonly agree definition of humanitarian assistance and its components elements are close to conclusion.“ (UN Secretary-General June 2004: 7/Ziffer 19). Dieser Prozess ist hingegen auch im Jahre 2012 noch nicht abgeschlossen. Kritisch weisen einige Berichte auf die außenpolitische Instrumentalisierung und große Medienabhängigkeit des Umfangs, des regionalen Einsatzes und Zeitpunkts humanitärer Hilfe hin: „The humanitarian agenda is often shaped by political attitudes to particular crises, strategic interests in specific areas and the attention span of the media.“ (UN Secretary-General June 1995: Ziffer 19).²¹⁶ Der Bericht von 2005 konstatiert, dass sich die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen und NRO hingegen an den humanitären „Bedarf verwundbarer Notleidender und nicht an politischen staatlichen Interessen (on behalf of the needs of the vulnerable, and not the politics of States)“ orientiert (UN Secretary-General June 2005: Ziffer 69).²¹⁷ Der Bericht aus dem Jahr 1995 fordert Regierungen auf, ihre Leitungsfunktion in den Exekutivkomitees bzw. Verwaltungsräten der UN-Hilfsorganisationen zu benutzen, diese Organisationen zu verpflichten, sich stärker an der humanitären UN-Koordination zu beteiligen: „[...] greater synergies could be achieved if the advice and direction given by Member States to the governing bodies of individual agencies and programmes was geared to a more unified approach within the UN system.“ (UN Secretary-General June 1995: Ziffer 159). Elf Jahr später im Jahr 2006 bezeichnet der UN-Generalsekretär die „fragmentierten“ humanitären Entscheidungen der UN-Hauptorgane als Hauptproblem einer effektiven humanitären Hilfe der UN: „[...] humanitarian assistance cut across almost all types of UN activities and functions [...] the key concern is that the principal organs (der UN, der Verfasser) often approach humanitarian assistance in a fragmented manner, which can result in implementation gaps.“ (UN Secretary-General March 2006: 32/Ziffer 95).²¹⁸

Neutrale humanitäre UN-Koordination, integrierte UN-Missionen und Sicherheitsrisiken

Humanitäre Berichte des UN-Generalsekretärs betonen einerseits die eigenständige, unpolitische und neutrale Qualität humanitärer Hilfe und argumentieren, dass diese Qualität Voraussetzungen sei, um einen Zugang zu Notleidenden zu erhalten. Andererseits wird diese Hilfe aber auch als „Teil (part)“ eines umfassenden kohärenten Konzeptes der Konfliktbearbeitung integrierter Missionen bezeichnet, in denen die Ebenen der Diplomatie, Menschenrechtspolitik, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik und humanitäre Hilfe sich die komplementär ergänzen sollen (UN Secretary-General June 1996: 6/Ziffer 20). Humanitäre Hilfe dürfe dabei allerdings kein „Ersatz“ für andere fehlende Aktivitäten des Konfliktmanagements sein: „[...] humanitarian assistance must be part of an integrated response; it is no substitute for other international activities, political, military or developmental, that address conflict and its root causes.“ (UN Secretary-General June 1996: 6/Ziffer 20). Der UN-Generalsekretär verweist auf das

²¹⁶ Als „Paradox (paradox)“ wird die Tatsache bezeichnet, dass eine Verstärkung humanitärer Hilfe von der Beseitigung der Ursachen einer Krise ablenken kann (UN Secretary-General June 1995: Ziffer 3).

²¹⁷ „Intergovernmental debates on humanitarian issues would be best served by a more broadly reflective agenda that allows States to move beyond self-interested positions.“ (UN Secretary-General June 2005: Ziffer 69).

²¹⁸ Dieses Zitat ist einem Bericht des UN-Generalsekretärs entnommen, den er auf Bitten des UN-Weltgipfels von 2005 verfasst hat und in dem er alle seit dem Jahr 2000 von der UN-Generalversammlung, dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat und dem UN-Sicherheitsrat mandatierten neuen Arbeitsstrukturen beschreibt, hinsichtlich ihrer Kohärenz und der gegenseitigen Kooperation bewertet und Vorschläge zur Erhöhung der Kohärenz und Kooperation vorlegt (UN Secretary-General March 2006).

Problem, sowohl die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe als auch ihre kohärente Verbindung mit anderen Interventionsbereichen zu garantieren: „Within the United Nations, the challenge is to respect humanitarian principles and the distinct nature of the humanitarian endeavours, while ensuring a coherent approach among the political, security, and humanitarian sectors.“ (UN Secretary-General July 1997: Ziffer 6).²¹⁹ Der Bericht von 1999 fordert, in Verhandlungen mit den Konfliktparteien zwischen humanitären und politischen Fragen strikt zu trennen (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 14). Gleichzeitig wird auch auf die Notwendigkeit einer „gleichen Ausrichtung (aligned)“ humanitärer Hilfe und anderer Bereiche verwiesen: „Assistance strategies (der humanitären Hilfe, der Verfasser) should be closely aligned with strategies for peacekeeping, peace-building and the promotion of human rights, to ensure that all activities are mutually reinforcing.“ (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 77).²²⁰ Verschiedene Berichte fordern, die Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und anderen Ebenen integrierter Missionen systematischer zu definieren (UN Secretary-General June 2004: Ziffer 43; UN Secretary-General June 2005: Ziffer 70). Der Bericht von 2005 weist auf das Risiko hin, dass durch eine zu starke Integration humanitärer Organisationen in zivil-militärische UN-Missionen ihre Neutralität von der Zivilbevölkerung und von Konfliktparteien nicht mehr wahrnehmbar ist (UN Secretary-General November 2005: Ziffer 43/72).²²¹

Seit Ende der Neunzigerjahre thematisieren die humanitären Berichte verstärkt die Probleme zivil-militärischer Zusammenarbeit, die steigende Sicherheitsrisiken für humanitäre Organisationen in komplexen Notstandsgebieten verursachen kann.²²² Die Verteilung von Hilfsgütern durch das Militär im Rahmen zivil-militärischer UN-Missionen und des Antiterrorkampfes seit 2001 erfolge mit dem Ziel, die Akzeptanz in der Zivilbevölkerung entsprechend der ‚winning hearts and minds‘-Strategie zu steigern; dies Vorgehen hat allerdings den „Unterschied zwischen militärischen und humanitären Operationen verwischt (have blurred the distinction between military and humanitarian operations“) (UN Secretary-General June 2004: Ziffer 4 und 42). Eine zu enge zivil-militärische Zusammenarbeit im Bereich humanitärer Hilfe könne dazu führen, dass humanitäre Maßnahmen nicht mehr auf der Grundlage humanitärer Prinzipien stattfinden (UN Secretary-General May 2008: 7). Es müsse sowohl eine enge Koordination als auch eine klar erkennbare „Unterscheidung (distinction)“ zwischen humanitären und militärischen Akteuren in einer Mission sichergestellt werden (UN Secretary-General May 2008: 7). Die „gefährliche Verwischung der Unterscheidung zwischen humanitären und militärischen Akteuren (dangerous blurring of distinction between humanitarian and

²¹⁹ Der Bericht von 1998 spricht von der „Herausforderung (challenge)“, einen „gemeinsamen Planungs- und Koordinations-Mechanismus (joint planning and coordination mechanisms)“ der politischen, humanitären, entwicklungspolitischen und menschenrechtspolitischen Ebene integrierter Missionen zu etablieren (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 12).

²²⁰ In Sierra Leone hätten, so der Bericht von 2000, humanitäre Organisationen auf das Risiko fehlender Unabhängigkeit im Rahmen der UN-Mission hingewiesen: „[...] the independence and impartiality of humanitarian activities could be compromised if they were to become too closely associated with the political process.“ (UN Secretary-General May 2000: 6/Ziffer 23.). Stattdessen sollten die Beziehungen von UN-Missionen und humanitärer Organisationen „komplementär und sich gegenseitig verstärkend (complementary and mutually reinforcing)“ sein (UN Secretary-General May 2000: 6/Ziffer 23):

²²¹ „[...] integration arrangements should take full account of humanitarian principles and safeguard humanitarian actors’ capacity to operate in a principled manner, while facilitating effective coordination.“ (UN Secretary-General, 28. May 2009: 10/Ziffer 33).

²²² Elf UN-Mitarbeiter seien 1992, dreiundzwanzig 1993, fünfundsechzig 1994, zweiundzwanzig 1998 (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 8) und insgesamt siebzehn 1999 getötet worden; in den Jahren 1996 und 1997 wurden dreiundzwanzig Mitarbeiter vom Roten Kreuz in der Region der Großen Seen in Afrika ermordet (UN Secretary-General May 2000: Ziffer 39).

military or political actors)“ könne Gewalt gegen humanitäre Akteure verursachen, weil aus der Sicht der Konfliktparteien dadurch die Hilfe ihren neutralen Charakter verliert (UN Secretary-General 28. May 2009: 8/9). Die durch Militär erfolgende Verteilung humanitärer Hilfsgüter sollte eine Ausnahme sein (UN Secretary-General 28. May 2009: 8/9).²²³

„Humanitäre Diplomatie“ und Zugang zu Notleidenden

Im humanitären Bericht von 1995 wird konstatiert, dass Verhandlungen zwischen Konfliktparteien und humanitären Organisationen über den Zugang zu Notleidenden ihre Abhängigkeit von diesen Parteien - und damit auch Sicherheitsrisiken - vergrößern können (UN Secretary-General June 1995: Ziffer 15.). Der Bericht von 1996 bezeichnet diese Verhandlungen als „extrem problematisch (extremely problematic)“ (UN Secretary-General June 1996: Ziffer 19.).²²⁴ Es müsse darauf geachtet werden, dass die Trennung zwischen Verhandlungen über den Zugang zu den Opfern, die auf den Prinzipien der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit beruhen, und politischen Verhandlungen über eine Konfliktbeendigung „strikt eingehalten wird (strictly maintained)“ (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 14).²²⁵ Verhandlungen über humanitäre Zugänge verlaufen erfolgreicher verlaufen, wenn zuvor bereits eine prinzipielle Einigung der Konfliktparteien und humanitärer Organisationen über operative Prinzipien erzielt wurde (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 15). In der DR Kongo haben sich Ende der Neunzigerjahre das UN-Generalsekretariat, das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“, internationale NRO, die Regierung und oppositionelle Gruppen auf „Prinzipien des Engagements (principles of engagement)“ im Bereich humanitärer Hilfe verständigen können; ähnliche Vereinbarungen wurden in den Neunzigerjahren in bestimmten Phasen der Konflikte in Afghanistan, Liberia, Sierra Leone und im Sudan getroffen (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 15). Im Bericht 2000 wird das Aushandeln von „Grundregeln (ground rules)“ mit den Konfliktparteien über den sicheren Zugang zu Notleidenden als wichtige Voraussetzung der Hilfe bezeichnet; Konfliktparteien hätten sich allerdings trotz einer vorhergehenden Verständigung über diese Regeln, wie im Falle des Sudans, der DR Kongo und Sierra Leones, nicht an diese Regeln gehalten und den Zugang erschwert oder verweigert (UN Secretary-General May 2000: Ziffer 38). In einigen Krisengebieten werde der Zugang durch bürokratische Maßnahmen, wie z.B. durch Zollregeln und komplizierte Visa-Bestimmungen verhindert (UN Secretary-General May 2004: Ziffer 40). Zugang konnte in einigen Fällen durch die Etablierung „humanitärer Korridore (humanitarian corridor)“ oder einen „humanitären Waffenstillstand (humanitarian ceasefire)“ (im Original jeweils in Anführungszeichen, der Verfasser) hergestellt werden, wie er z.B. von UNICEF mit den Taliban im Jahr 2009 ausgehandelt wurde (UN Secretary-General May 2010: 9/Ziffer 30). Der Bericht von 2010 fordert, dass die Arbeit humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des

²²³ „[...] military and political actors should generally refrain from engaging in direct aid delivery and from labelling their operations as ‚humanitarian‘ specifically when other alternatives exist.“ (Hervorhebung im Original in Anführungszeichen) (UN Secretary-General 28. May 2009: 9/Ziffer 31).

²²⁴ „The military nature of conflict will often mean that humanitarian assistance will not be perceived as neutral, because humanitarian assistance can be manipulated or diverted to further a warring party’s military objectives [...]. These issues make negotiations for relief access to affected populations extremely problematic.“ (UN Secretary-General June 1996: Ziffer 19).

²²⁵ „[...] it is essential that the distinction between humanitarian negotiations for access and security, and negotiation on a political settlement of the conflict, is strictly maintained.“ (UN Secretary-General June 1999: 6/Ziffer 14).

UN-Systems konsequent neutral und getrennt von den politischen und militärischen Zielen einer UN-Mission erfolgen sollte, und dass diese Organisationen versuchen, Vereinbarungen mit „allen Konfliktparteien“ über den Zugang zu Notleidenden zu treffen (UN Secretary-General May 2010: 8).²²⁶

Neue Bedrohungen, Reformen humanitärer UN-Koordination, Finanzierungsprobleme

Mittelfristig erhöht die rasche Urbanisierung, der Klimawandel, Umweltzerstörung und die Erhöhung von Nahrungsmittelpreisen und Erdölpreisen zum einen die allgemeine Verwundbarkeit insbesondere der ärmeren Bevölkerung, verursacht zum anderen politische bzw. sicherheitspolitische Instabilitäten und kann zur Entstehung neuer Formen komplexer Notsituationen beitragen (UN Secretary-General 28. May 2009: 12).²²⁷ Das jetzige „humanitäre System (humanitarian system)“ müsse sich auf neue Formen „nicht-traditioneller Bedrohungen (non-traditional threats)“ und durch sie ausgelöste humanitäre Notlagen einstellen (UN Secretary-General 28. May 2009: 12) sowie sich von einem durch humanitäre „Schocks vorangetriebenen (shock driven)“ institutionellen Prozess lösen, um verstärkt präventiv auf Situationen chronischer Verwundbarkeit zu reagieren, die eng mit chronischer Unterentwicklung verbunden sind (UN Secretary-General May 2010: 10).²²⁸ Möglicherweise wird im Jahr 2025 die Hälfte der Weltbevölkerung keinen sicheren Zugang zu einer stabilen Wasserversorgung haben; das humanitäre „reaktive System (reactive system)“ muss sich verändern zu einem „vorbereiteten und vorausschauenden System (prepared and anticipatory system)“ (UN Secretary-General May 2011: 6-7/Ziffer 25). In den humanitären Berichten zwischen 1992 und 2011 wird regelmäßig die sektoral und regional unausgewogene, staatliche Finanzierung humanitärer Hilfe und ihre Abhängigkeit von der jeweiligen Medienpräsenz einzelner Krisen kritisiert (UN Secretary-General May 2007: Ziffer 61/62). Im Bericht von 1998 heißt es: „Governments must accept the responsibility for ensuring that their response to international appeals is commensurate with the needs, and not overly influenced by levels of media interest.“ (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 8) Der Bericht von 1999 warnt vor den Folgen einer nicht bedarfsgerechten Finanzierungspolitik: „Uneven geographical funding leaves some countries in a situation of critical underfunding [...] while other emergencies attract extremely high levels of funding [...]. This unbalanced funding threatens to undermine the basic principle of humanitarian action, that aid is

²²⁶ „In order to provide assistance solely based on needs, it is important that humanitarian actors [...] giving assurances as necessary that their conduct will be neutral, impartial and independent [...] Gaining such acceptance, however, requires a determined and long-term use of practices such as [...] direct and constant engagement with *all parties to a conflict*; clear disassociation from political and military goals [...]“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General May 2010: 8/Ziffer 29).

²²⁷ Der Bericht von 1999 weist auf den Zusammenhang zwischen Globalisierung und humanitären Krisen hin: „The challenges of adjustment to global markets resulted in financial crises in a number of regions of the world, leading to rising levels of dire poverty and political instability, in some cases triggering a need for humanitarian assistance. These complex situations require an integrated response from development and humanitarian actors.“ (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 10). Der Bericht von 1996 bezeichnet die sinkende „strategische Bedeutung“ einiger Staaten als eine Ursache ihrer Schwäche: „The changing political and economic environment has diminished the strategic importance of many States in the eyes of donor countries, resulting in the economic and political marginalization of some fragile States.“ (UN Secretary-General June 1996: Ziffer 14)

²²⁸ Eine enge Kooperation humanitärer und entwicklungspolitischer Organisationen sei notwendig (UN Secretary-General May 2010: 10). Der UN-Generalsekretär kündigt im Jahr 2010 den Aufbau eines von den UN und der Weltbank getragenen globalen Frühwarnsystems (Global Impact and Vulnerability Alert System - GIVAS) an. Es soll die auslösenden Faktoren für Verwundbarkeit kontinuierlich erfassen und aktualisieren und somit vor möglichen humanitären Krisen warnen (UN Secretary-General May 2010: 12).

provided irrespective of political and other considerations.“ (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 11). Regelmäßig wird das Thema „unterfinanzierter Krisen (underfinanced crises)“ thematisiert; so verweist der Bericht von 2006 im Abschnitt „Chronicle underfinanced crises“ (Ziffer 57-65) auf die „inkonsistente und unvorhersehbare“ Finanzierung hin: „Humanitarian aid flows have also been inconsistent and unpredictable over time.“ (UN Secretary-General June 2006: 15/Ziffer 61). Der Bericht von 2007 weist auf die mangelnde Abstimmung verschiedener Fonds humanitärer Hilfe hin und fordert alle Geberegierungen auf, umfassender und rechtzeitiger Daten geplanter und finanzierter humanitärer Projekte der UN zur Verfügung zu stellen (UN Secretary-General May 2007: 20/Ziffer 79.j). Eine funktionsfähige Datenbank wird als „Schlüssel für eine effektive Mittelallokation (key prerequisite for effective allocation)“ bezeichnet (UN Secretary-General May 2007: 18/Ziffer 72). Geberregierungen stellen zwar einen langsam ansteigenden Anteil ihrer humanitären Mittel globalen und lokalen humanitären UN-Finanzierungsmechanismen zur Verfügung; das Niveau sei jedoch noch nicht ausreichend, um in allen Krisen Betroffenen adäquat helfen zu können (UN Secretary-General May 2008: 13; UN Secretary-General May 2009: 18). Die häufig zu spät erfolgende und sich nicht an dem regionalen und sektoralen humanitären Bedarf orientierte Finanzierung von UN-Hilfsorganisationen und von UN OCHA durch die Geberregierungen trägt zur Inkohärenz internationaler Koordination bei (UN Secretary-General March 2006: Ziffer 104).²²⁹ Humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sind dringend auf Mittel angewiesen, um eigene Sicherheitsprogramme im Rahmen von Fortbildung und besserer technischer Ausrüstung umzusetzen; aber dieser Projektbereich war im Jahr 2009 der am stärksten unterfinanzierte humanitäre Bereich (UN Secretary-General May 2010: 9). Insgesamt existiert keine bedarfsgerechte humanitäre Finanzierung (UN Secretary-General May 2011: 6-77/Ziffer 25).

b) Schutz der Zivilbevölkerung und des humanitären Personals

Der UN-Generalsekretär analysiert humanitäre Probleme nicht nur in seinen humanitären Jahresberichten, sondern auch in seinen Berichten über den „Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten (protection of civilians in armed conflicts)“, von denen er zwischen 1999 und November 2010 insgesamt acht auf Bitten des UN-Sicherheitsrates verfasst hat (UN Secretary-General November 2010: 1/Ziffer 1).²³⁰ Der Rat verabschiedete verschiedene Resolutionen zur Schutzproblematik, die sich auf diese Berichte beziehen und die für die Weiterentwicklung der normativen und völkerrechtlichen Grundlagen auch der humanitären Hilfe von Bedeutung sind (vgl. Kapitel 4.2.4). Ausführlich beschreibt der UN-Generalsekretär in seinen Schutzberichten Art und Umfang der Gewalt und die Art der Menschenrechtsverletzungen, unter denen die Zivilbevölkerung in den verschiedenen bewaffneten Konflikten leidet, und entwickelt umfangreiche Maßnahmenkataloge. Seine Schutzberichte haben die Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) auf dem UN-Weltgipfel 2005 mit vorbereitet. Der erste Schutzbericht des UN-Generalsekretärs von 1999 schlägt dem UN-Sicherheitsrat vor, in Fällen, in denen die eigentlich zuständige Regierung in einer Krisen- oder Kriegsregion nicht in der Lage oder nicht willens sei, den „Zugang (access)“ humanitärer Organisationen zu Notleidenden sicherzustellen, in seinen Resolutionen

²²⁹ „[...] the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) still cannot rely on predictable resources for some activities [...]“ (UN Secretary-General March 2006: 35/Ziffer 104).

²³⁰ Auch im Bericht „Safety and security of humanitarian personnel and protection of UN personnel“, den der UN-Generalsekretär der UN-Generalversammlung 2006 vorgelegt hat, werden normative und völkerrechtliche Fragen der humanitären Hilfe besprochen (UN Secretary-General September 2006).

rechtzeitig Konfliktparteien aufzufordern, Zugang zu gewähren, und schnell zu klären, ob Sanktionen verhängt werden sollen (UN Secretary-General September 1999: Ziffer 51).²³¹ Die Trennung von Kombattanten und Vertriebenen in Lagern ist eine wichtige Voraussetzung, um den „humanitären Charakter (humanitarian character)“ der Lager wiederherzustellen; gegebenenfalls könnten UN-Militärbeobachter entsandt werden, Kombattanten entwaffnet, Sicherheitskräfte des betroffenen Staates unterstützt und humanitäre Lager verlegt werden, um Einfluss von Konfliktparteien in ihnen zu verringern (UN Secretary-General September 1999: Ziffer 64/recommendations Ziffer 34-36). Der Bericht von 1999 differenziert zwischen „humanitären Zonen (humanitarian zones)“ und „Sicherheitszonen (security zones)“, die beide Notleidende schützen sollen; „humanitäre Zonen“ sind Folge einer Vereinbarung der Konfliktparteien, „Sicherheitszonen“ werden hingegen militärisch von UN-Missionen geschützt (UN Secretary-General September 1999: Ziffer 66).²³² Im bereits 1998 vorgelegten Bericht des UN-Generalsekretärs „Report on Protection for Humanitarian Assistance to Refugees and Others in Conflict Situation“ wird aus dem „Recht auf internationalen Schutz und Hilfe (right to international protection and assistance)“ von Notleidenden in Gewaltkonflikten auch ihr Recht auf einen „humanitären Zugang“ abgeleitet, der eine zwingende Voraussetzung für die Anspruchnahme des Rechts auf Hilfe und Schutz ist (UN Secretary-General September 1998: 4).²³³

In seinem Schutzbericht von 2005 konstatiert der UN-Generalsekretär, dass sich humanitäre Hilfsmassnahmen und zivil-militärisches Konfliktmanagements gegenseitig ergänzen, eine enge Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und der UN-Schutzverantwortungsnorm existiert und Notleidende ein „Recht auf humanitäre Hilfe (right to humanitarian assistance)“ haben (UN Secretary-General November 2005: 13/Ziffer 46).²³⁴ Die Schutzberichte von 2009 und 2010 zählen zu den größten Problemen des Schutzes u. a. auch die Behinderung des humanitären Zugangs zu Notleidenden;

²³¹ Der Bericht fordert den Sicherheitsrat auf, Sanktionen so zu planen, umzusetzen und zu überwachen, dass sie die Lieferung humanitärer Hilfsgüter ermöglichen (UN Secretary-General September 1999: Ziffer 54). Der Bericht von 1999 wurde von UN-OCHA ausgearbeitet; dies berichtet der damalige UN-Untergeneralsekretär und Leiter des humanitären Büros Sergio de Mello in seinem Vorwort des ‚UN OCHA-Jahresberichts 2000‘ (UN-OCHA 2000a: 1).

²³² „Humanitarian zones, security zones and safe corridors address the issue of protection through the designation of specific areas or routes, which are either neutralized by an arrangement involving consent between the parties (humanitarian zones) or secured by force (security zones).“ (UN Secretary-General September 1999: 21/Ziffer 66).

²³³ „Humanitarian access is, inter alia, a right of refugees, displaced persons and other civilians in conflict situations and should not be seen as a concession to be granted to humanitarian organizations on an arbitrary basis.“ (UN Secretary-General September 1998: 4/Ziffer 15).

²³⁴ „Peacemaking, peacekeeping, peacebuilding and humanitarian assistance response are mutually reinforcing [...] As peacemaking processes often emerge out of humanitarian discussions, it is vital to have close cooperation between the humanitarian agencies and the peacemakers, [...]“ (UN Secretary-General November 2005: 13/Ziffer 47). Der Schutzbericht von 2005 beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den vier Problemen des fehlenden Zugangs zu Notleidenden, sexueller Gewalt bei Gewaltkonflikten, den Verteilungskonflikten über Landrechte und der Verwendung von Streubomben (UN Secretary-General November 2005: Ziffer 2). Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts in diesem Problembereich sind weniger konkret und umfassend als in den Berichten zuvor. Die Mandate von Peacekeeping-Missionen und anderen Missionen sollten die Herstellung einer Sicherheitssituation umfassen, die die Gewährung humanitärer Hilfe ermöglicht, der UN-Nothilfekordinator sollte regelmäßiger und umfassender den Sicherheitsrat über Zugangsprobleme unterrichten und der Rat solle Informationen über schwere Fälle der Zugangsverweigerung an den Internationalen Gerichtshof weiterleiten (UN Secretary-General November 2005: Ziffer 66. f-h). Das Recht auf humanitäre Hilfe - so der UN-Generalsekretär im Jahr 2006 - ist bereits in Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Art. 11 des Internationalen Zivilpaktes über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte von 1966 enthalten (UN Secretary-General August 2006: Ziffer 5).

beide Berichte beschäftigen sich in einem Annex mit diesem Zugangsproblem. Beim Schutz der Zivilbevölkerung vor Gewalt sollten alle Komponenten zivil-militärischer Missionen eine spezielle Funktion übernehmen (UN Secretary-General 29. May 2009: 11).²³⁵ Die Berichte von 2009 und 2010 verweisen auch darauf, dass seit 1999 die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates und andere UN-Organe ein umfassende normative Grundlage des Schutzes der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten aufgebaut haben (UN Secretary-General, November 2010: 1-2; UN Secretary-General 29. May 2009: 2). Diese Grundlage werde aber nur unzureichend in eine konkrete Politik der UN-Missionen umgesetzt: „Actions on the ground have not yet matched the progress in words and the development of international norms and standards.“ (UN Secretary-General 29. May 2009: 1). Die Situation der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten sei 2009 ähnlich dramatisch wie 1999 (UN Secretary-General 29. May 2009: 5).²³⁶ Resolutionen des Rates, die sich auf den Schutz in einzelnen Konflikten beziehen, liegt keine Systematik zugrunde, was zu einer „inkonsistenten (inconsistently)“ Schutzpolitik führt, und definieren häufig nicht, mit welchen Maßnahmen das Schutzmandat einer UN-Missionen durchgesetzt werden soll (UN Secretary-General 29. May 2009: 2/11):²³⁷ „[...] protection of specific groups, humanitarian access, sexual violence, impunity, small arms and the role of peacekeeping missions and regional organizations. Several of these issues were reflected in landmark Security Council resolutions on the protection of civilians (1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006) and 1738 (2006) as well as, albeit *inconsistently*, in an increasing number of situation-specific resolutions and peacekeeping mandates.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General 29. May 2009: 2/Ziffer 9).

c) Positionen der UN-Nothilfekoordinatoren und des UN OCHA

Der frühere UN-Nothilfekoordinator Sergio de Mello bezeichnete 1998 humanitäre Hilfe als eine bestimmte „Form politischer Aktion“: „The humanitarian action, must be seen in a broader, more inclusive context and must pay greater attention to social, political, human rights, and economic factors. Humanitarian action could even be described as a form of political action that puts saving lives, human rights, good governance, and prevention before all other considerations.“ (Mello 1998: o.S.).²³⁸ In einer Stellungnahme

²³⁵ „Protection of civilians is not a military task alone. All components of a mission, including police, humanitarian affairs, human rights, child protection, mine action, gender, political and civil affairs, public information, rule of law and security sector reform, can and must contribute to discharging the mission’s protection mandate.“ (UN Secretary-General 29. May 2009: 11/Ziffer 53).

²³⁶ Im humanitären Jahresbericht des UN-Generalsekretärs von 2009 wird auch auf das steigende Sicherheitsrisiko humanitärer Organisationen hingewiesen: 2008 seien 25 Mitarbeiter humanitärer UN-Organisationen, ein Anstieg um ein Drittel im Vergleich zu 2007, und 63 Mitarbeiter internationaler und nationaler NRO im Einsatzgebiet, u. a. in Somalia, Afghanistan, Sudan, Pakistan und im Tschad, ermordet worden (UN Secretary-General 28. May 2009: 8/Ziffer 26). Ausführlich werden im Annex des Schutzberichtes von 2009 die bürokratischen und gewaltsamen Methoden von Regierungen, lokalen Behörden und privaten Gruppierungen beschrieben, die Arbeit von Organisationen der humanitären Hilfe zu behindern bzw. zu verhindern (UN Secretary-General 29. May 2009: 20-21/Ziffer 13-21). „Bureaucratic constraints, active hostilities, deliberate attacks against humanitarian workers, the economically motivated theft of humanitarian supplies and equipment, or a combination of all of the above continue to undermine efforts to protect and assist those in need. (UN Secretary-General November 2010: 16/Ziffer 73).

²³⁷ Der Bericht konstatiert, dass der Rat personenbezogene Sanktionen in der Elfenbeinküste und im Sudan zwar beschlossen, aber nicht implementiert hat; auch Beschlüsse gegen den illegalen Kleinwaffenhandel es wurden nicht implementiert (UN Secretary-General 29. May 2009: 5). Zu den zentralen Herausforderungen zählt der Bericht die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, insbesondere bei nichtstaatlichen Gewaltakteuren, den verstärkten Schutz durch besser ausgestattete UN-Missionen, den humanitären Zugang und die Etablierung einer Rechenschaftspflicht bei Rechtsverletzungen.

²³⁸ Auf dies Zitat weist auch Pilar hin (Pilar 1999: 17).

vor dem UN-Sicherheitsrat betont Mello jedoch 1999 erneut den neutralen und unpolitischen Charakter humanitärer Hilfe: „In reaffirming the rights of victims, humanitarian organizations must also accept their obligation to uphold the non-political nature of humanitarian action and the highest standards of impartiality.“ (Mello 1999: 4).²³⁹ UN-Nothilfekoordinatoren geben im UN-Sicherheitsrat regelmäßig bei Debatten über den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten Stellungnahmen ab.²⁴⁰ So berichtete John Holmes 2007 dem Rat über Zwangsvertreibungen, über das sicherheitspolitische Problem des Zugangs zu den Opfern und auf mangelnde Schutzmassnahmen.²⁴¹ Die seit 2010 amtierende UN-Nothilfe Koordinatorin Valerie Amos definiert ähnlich wie der UN-Generalsekretär in seinen humanitären Jahresberichten das Verhältnis zwischen humanitärer Hilfe und UN-Friedensmissionen: „Humanitarian workers and peacekeepers have distinct roles and responsibilities. But these need to be brought together in a coherent and strategic way.“ (UN Emergency Relief Coordinator 2010: 5). Das von ihr geleitete humanitäre Büro im Generalsekretariat (UN OCHA) hat im Jahr 2011 eine Studie veröffentlicht, in der die Notwendigkeit betont wird, dass humanitäre Organisationen das Prinzip der Neutralität strikt einhalten und durch die intensive Kontaktpflege zu allen Konfliktpartien versuchen sollten, Zugang zu den Notleidenden zu erhalten und dadurch auch eigene Sicherheitsrisiken zu verringern (UN OCHA 2011).

Eine von UN OCHA und dem „UN Department for Peacekeeping Operations (UN DPKO)“ veröffentlichte Studie über die Schutzfunktion von UN-Missionen konstatiert prinzipielle konzeptionelle und operative „Dilemmata und Paradoxien (dilemmas and paradoxes)“ integrierter UN-Missionen, die sowohl einen zivil-militärischen und politischen als auch einen humanitären Auftrag haben und in denen auch humanitäre Hilfe eine Schutzfunktion hat (Holt/Taylor/Kelly 2009: 321).²⁴² Bei der konkreten Umsetzung der Schutzfunktion gibt es innerhalb von UN-Missionen drei unterschiedliche Ansätze: die im „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ vertretenden UN-Hilfsorganisationen, NRO-Netzwerke, die IFRK und das IKRK leiten den Schutzbegriff

²³⁹ Die frühere Hohe UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata wies Ende 1999 darauf hin, dass die Arbeit vom UNHCR keine „rein“ humanitäre sei: „[...] the international community has entrusted UNHCR - through a system of legal conventions and accepted practices - with the custody of refugee protection. UNHCR's mission is therefore neither optional, nor selective. It is not even simply humanitarian, since it concerns a very specific set of people, with very specific needs. It's a mission that must be carried out whatever and whenever refugees need protection and assistance.“ (UNHCR November 1999: 1).

²⁴⁰ UN-Nothilfekoordinatoren waren seit 1992 Valerie Amos (seit 2010), John Holmes (2006-2010), Jan Egeland (2003-2006), Kenzo Oshima (2001-2003), Sergio Vieira de Mello (1998-2001), Yasushi Akashi (1996-1998), Peter Hansen (1994-1996) und Jan Eliasson (1992-1994).

²⁴¹ „[...] to all aspects of protection by humanitarian and peacekeeping communities, we are still failing to make a real and timely difference for the victims.“ (UN Emergency Relief Coordinator June 2007: 1). Im Jahr 2009 legte UN OCHA eine systematische Auswertung der im Zeitraum 2000-2008 verabschiedeten Resolutionen der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates über humanitäre Hilfe und Schutz der Zivilbevölkerung vor (UN OCHA 2009b). Im gleichen Jahr wurde eine Auswertung der Resolutionen und Stellungnahmen des UN-Sicherheitsrates zu den gleichen Themen vom Präsidenten des Sicherheitsrates vorgelegt (UN Security Council/President January 2009).

²⁴² Die Studie erläutert dieses Dilemma am Beispiel der Mandatsdefinition der „UN-Mission in Sudan (UNMMIS)“ und des 2005 zwischen der sudanesischen Zentralregierung und dem damals teilautonomen Südsudan geschlossenen Friedensvertrages ‚Comprehensive Peace Agreement (CAP)‘: „On the one hand, the Council created a mission mandate under Chapter VI focused primarily on assisting the implementation of the CPA, with the protection of civilians conceived as a task for a dedicated civilian component whose focus would be on coordination of other civilian mission components and partners. On the other, it provided a clear mandate under Chapter VII for the mission to use force to protect itself, humanitarian workers, and civilians, without acknowledging the dilemmas and paradoxes such dualism would create for the mission.“ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 321).

aus Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht ab; der zweite Ansatz verbindet den Schutz primär mit dem physischen Schutz von Notleidenden in Gewaltkonflikten und der dritte Ansatz verbindet die Schutzfunktion primär mit einer mittelfristig angelegten Politik der Friedenssicherung und des Wiederaufbaus staatlicher Strukturen nach einem Gewaltkonflikt (Holt/Taylor/Kelly 2009: 170).²⁴³

4.2.4 UN-Sicherheitsrat: Interventions- und Schutzpolitik und humanitäre Hilfe

Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates vollziehen eine kontinuierliche Auslegung der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts (Malone, ed., 2004; Sandvik-Nylund 1998). Die Resolutionen definieren den Zeitpunkt, Umfang und die Art zivil-militärischer Interventionen in Konfliktgebieten und damit auch die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe. Im Folgenden wird zunächst die durch den Rat seit den Neunzigerjahren vollzogene Erweiterung des Begriffs der ‚Bedrohung des Weltfriedens‘ und anschließend zentrale Entscheidungen des Rates über den ‚Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten‘, die Einrichtung ‚humanitärer Schutzräume‘, über humanitäre Hilfe und die UN-Schutzverantwortungsnorm vorgestellt.

Im Artikel 24 der UN-Charta wird dem UN-Sicherheitsrat die Aufgabe der ‚Wahrung oder Wiederherstellung des internationalen Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘ übertragen.²⁴⁴ Artikel 39 der UN-Charta bestimmt, dass der Rat feststellt, ob eine ‚Bedrohung oder der Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt‘. In Kapitel VII der UN-Charta definiert der Artikel 41 nicht-militärische Zwangsmittel, wie z. B. ökonomische Sanktionen, und der Artikel 42 militärische Zwangsmittel, die der Rat zur ‚Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘ einsetzen kann. Die Definition des Begriffs ‚Bedrohung oder Bruch des Friedens‘ hat grundlegende Bedeutung, weil der Rat die Durchführung von Zwangsmaßnahmen nur mit dem Verweis auf eine vorliegende Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens begründen kann. Während des Ost-West-Konflikts, in dem der häufige Gebrauch des Vetos durch die Veto-Mächte die Arbeit des Rates sehr stark behinderte, waren die beiden Begriffe ‚Bedrohung‘ und ‚Bruch‘ in den Resolutionen eng verbunden mit dem Risiko bzw. dem Zustand zwischenstaatlicher Kriege. Seit Anfang der Neunzigerjahre hat der Rat jedoch eine deutliche Erweiterung des Bedrohungsbegriffs vorgenommen und damit die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wachsende Zahl zivil-militärischer UN-Interventionen begründet. Nunmehr wurden nicht nur zwischenstaatliche Konflikte, sondern sowohl destabilisierende Auswirkungen innerstaatlicher Gewaltkonflikte und von ihnen verursachte humanitäre Krisen als auch der internationale Terrorismus als ‚Bedrohung des Weltfriedens‘ definiert. Damit erweiterte der Rat seinen Zuständigkeitsbereich.²⁴⁵ Die vom Rat in seinen Resolutionen Nr. 1674 (UN Security Council April 2006: 2) und Nr. 1894 (UN Security Council November 2009: 1) explizit anerkannte UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) aus dem Jahr 2005 kann als erneute Erweiterung seines Zuständigkeitsbereich

²⁴³ Holt, Taylor und Kelly sprechen von einer ‚Konfusion‘ innerhalb von UN-Missionen über die Ausgestaltung der Schutzfunktion: ‚This diversity of interpretations reflects the conceptual confusion [...] that persists around the subject of protection.‘ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 170).

²⁴⁴ In den Kapiteln V, VI und VII der UN-Charta legen insgesamt 28 Artikel die Funktionen und Aufgaben des Sicherheitsrates fest. Artikel 7 der Charta legt fest, dass die UN sechs ‚Hauptorgane‘ hat, zu denen auch den UN-Sicherheitsrat zählt.

²⁴⁵ Vgl. zu den Hintergründen dieser Erweiterung und der UN-Missionen (Weiss/Thakur (2010: 71 ff.).

interpretiert werden.²⁴⁶ Die UN-Mitgliedsstaaten verpflichteten sich - wie bereits erläutert - mit dieser auf dem UN-Weltgipfel Ende 2005 verabschiedeten Norm, die Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten vor „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ mit zivilen Instrumenten oder auch mit nicht-militärischen und militärischen Zwangsmitteln zu schützen (UN General Assembly October 2005: Ziffer 138-139) (vgl. Kapitel 4.2.1).

Der UN-Sicherheitsrat bezeichnete in seiner Resolution Nr. 688 vom 5.4.1991 die humanitäre Krise in Nordirak und im Dezember 1992 diejenige in Somalia und die damit jeweils verbundenen Menschenrechtsverletzungen als ‚Bedrohung des Weltfriedens‘ und beschloss zivil-militärisch zu intervenieren. Die beiden Resolutionen markieren den Beginn zivil-militärischer so genannter ‚humanitärer UN-Interventionen‘ (Gareis/Varwick 2007: 206).²⁴⁷ Der Rat erklärte in den Neunzigerjahren in verschiedenen Konfliktgebieten - häufig ohne Zustimmung der Konfliktparteien - Gebiete zu „Schutzzonen“, „Schutzhäfen“ oder „Hilfskorridoren“ und proklamierte einseitig „Tage der Waffenruhe (days of tranquillity (Metcalf/Giffen/Elhawary 2011; Sandvik-Nylund 1998)).²⁴⁸ Der vom Rat im Nordirak 1991 eingerichtete und von Armeeeinheiten der USA, Großbritanniens und Frankreichs geschützte „sichere Hafen (save haven)“ für ca. 400.000 kurdische Flüchtlinge und Binnenvertriebene erfüllte weitgehend seine Funktion und wurde militärisch abgesichert (Roberts 1999: 31-32). In anderen Fällen legte der Rat jedoch nicht präzise fest, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mitteln diese Räume geschützt werden. So richtete er z.B. in Bosnien-Herzegowina zwischen 1993-1995 sechs „Schutzzonen (safe areas)“ ein, ohne präzise festzulegen, in welcher Form sie durch die damalige UN-Mission (UNPROFOR) geschützt werden sollen (Roberts 1999: 31-32).²⁴⁹ Anfang April 1994 begann der Völkermord in Ruanda, dem ca. 800.000 Menschen zum Opfer fielen. Erst über einen Monat später sprach der Sicherheitsrat in seiner Resolution Nr. 918 vom 17.5.1994 zwar von der Einrichtung „sicherer humanitärer Gebiete (secure humanitarian areas)“; er beschloss aber nicht, der UN-Mission in Ruanda zusätzliche Truppen zur Verfügung zu stellen. Erst in der Resolution Nr. 929 vom 22.6.1994, nachdem der Höhepunkt des Völkermords überschritten war, mandatierte der Rat die von französischen Armeeeinheiten durchgeführte ‚Operation Turquoise‘ im

²⁴⁶ “The Security Council [...] 4. Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity [...]“ (UN Security Council April 2006: 1/2).

²⁴⁷ Thakur definiert eine „humanitäre Intervention“ wie folgt: „ ‚Humanitarian intervention‘ - the use of military force on the territory of a state without its consent with the goal of protecting innocent victims of large-scale atrocities - is of long-standing interest [...]“ (Hervorhebung im Original) (Thakur 2007: 388).

²⁴⁸ In bestimmten Krisengebieten hatten auch UN-Hilfsorganisationen neue Schutzmaßnahmen eingeführt. In Sri Lanka wurden von ihnen „offene Hilfszentren (open relief centres)“ aufgebaut (Roberts 1999: 31-32). Der Sicherheitsrat etablierte im Nordirak „geschützte Gebiete (safe haven)“, in Bosnien Herzogewina „sichere Gebiete (safe areas)“ und während der französischen Ruanda Operation Turquoise 1994 in Ruanda „sichere humanitäre Gebiete (safe humanitarian areas); andere Gebiete wurden zu „neutralized zones“, „humanitarian corridors“, „protected areas“ oder „secure humanitarian areas“ erklärt (Roberts 1999: 31-32).

²⁴⁹ In der Ratsresolutionen Nr. 819 vom 16.4.1993 wurde Srebrenica als „sicheres Gebiet (safe area)“ und in der Resolution 824 vom 6.5.1993 fünf weitere Städte als „safe areas“ bezeichnet; Srebrenica war zum Zufluchtsort für viele bosnischer Muslime geworden. Der Rat definierte in seiner Resolution 836 vom 4.6.1993 eine extrem komplizierte Regelung für den militärischen Schutz dieser Gebiete (Roberts 1999). Im Juli 1995 wurden zwei von diesen Städten, Srebrenica und Zepa, von bosnisch-serbischen Einheiten erobert, ohne dass UN-Truppen versucht hätten, militärisch die Besetzung zu verhindern. Kurz nach der Besetzung wurden über 6.000 muslimische Männer ermordet (Roberts 1999: 102). Im selben Monat begann die Bombardierung serbischer Truppen durch die NATO; Verhandlungen führen im November des Jahres in Dayton auf einem Stützpunkt der US-Armee zu einer Einigung der Kriegsparteien; der Dayton-Vertrag wurde am 14.12.02 in Paris unterzeichnet und beendete den Krieg (vgl. Kapitel 5.6.2).

westlichen Ruanda, die jedoch überwiegend für Hutu-Flüchtlinge einen Schutzraum etablierte (Roberts 1999: 34).

Der Rat verabschiedet seit 1999 - unabhängig von einzelnen Konfliktgebieten - regelmäßig Resolutionen über den „Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten (Protection of Civilians in Armed Conflict)“.²⁵⁰ Andere Resolutionen thematisierten die spezielle Problematik des Schutzes von Frauen, Kindern und humanitären Personals in Gewaltkonflikten.²⁵¹ Der Präsident des Rates veröffentlichte entsprechende „Erklärungen (statements)“ im Auftrag des Rates und der UN-Generalsekretär verfasste im Auftrag des Rates regelmäßig Schutz-Berichte.²⁵² Resolutionen des Rates über humanitäre Krisen verweisen in der Regel darauf, dass sich die beschlossenen Maßnahmen in „Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht, Menschenrecht und internationalen Flüchtlingsrecht“ befinden.²⁵³ Die Ergebnisse der Ratssitzung zu Beginn des Jahres 2000, auf der er erstmals einen ganzen Tag lang über „humanitäre Aspekte der dem Rat vorliegenden Themen (Humanitarian aspects of issues before the Security Council)“ debattierte und an dem auch nicht im Rat vertretene UN-Mitglieder teilnahmen,²⁵⁴ fasste der Ratspräsident im Auftrag des Rates in einer Erklärung zusammen: „The Security Council recognizes the importance of the humanitarian dimension to the maintenance of international peace and security [...] humanitarian crises can be both causes and consequences of conflicts [...]“ (UN Security Council/President March 2000: 1). Zu den vier humanitären Problembereichen, deren Lösung zur Konfliktprävention und zur Aufrechterhaltung des „internationalen Friedens und Sicherheit (international peace and security)“ beitragen würden, zählt der Rat den Zugang humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu Notleidenden, die Aufnahme „humanitärer Komponenten (humanitarian components)“ in Friedensvereinbarungen und Peacekeeping-Operationen, die humanitäre Koordination zwischen dem Rat, anderen UN-Organen, UN-Hilfsorganisationen und Regionalorganisationen und die Finanzierung humanitärer Hilfe (UN Security Council/President March 2000: 1). Der Rat stellt fest, dass eine unzureichende Finanzierung humanitäre Projekte gefährdet, und fordert UN-Mitgliedesstaaten auf, stärker die humanitären UN-Spendenappelle (Consolidated Appeals) zu unterstützen (UN

²⁵⁰ Die Resolutionen Nr. 1265 (1999), Nr.1296 (2000), Nr. 1674 (2006), Nr. 1738 (2006) und Nr. 1894 (2009) beschäftigen sich generell mit diesem Thema; im Jahr 2010 verabschiedete der Rat keine Resolution zu diesem Thema.

²⁵¹ Die Resolution Nr. 1738 aus dem Jahr 2006 beschäftigt sich mit dem Thema „UN personnel, associated personnel and humanitarian personnel in conflict zone“ und die Resolutionen Nr. 1820 (2008), Nr. 1889 (2009), Nr. 1888 (2009) mit dem Thema „Women and peace“. In der Resolution Nr. 1783 vom Dezember 2006 erklärt der Rat, dass Journalisten in Regionen bewaffneter Konflikte ebenfalls Zivilisten seien, für die die vom UN Weltgipfel 2005 verabschiedete Schutznorm Gültigkeit habe. Eine Liste der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zwischen 2009 und Mai 2011 zum Thema „Protection of Civilians in Armed Conflict“ enthält die Quelle ‚UN DPKO‘ (2011). Frühere Resolutionen beschäftigten sich mit dem Schutz von Flüchtlingen (Resolution Nr. 1208 von 1998), mit der Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten (Resolution Nr. 1261 von 1999 und Nr. 1314 von 1999) ohne allerdings dies Thema mit der Wahrung des Weltfriedens zu verbinden. Der Rat nimmt in der Resolution Nr. 1261 Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention von 1998 und auf das humanitäre Völkerrecht und fordert die Kriegsparteien auf, humanitäre Waffenstillstandtage zu vereinbaren, um die Versorgung insbesondere von Kindern zu ermöglichen (Security Council Resolution S/RES/1269/1999, 19 October 1999). Der Rat spricht sich gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten und den Handel mit Kleinwaffen in Krisengebieten aus, befürwortet spezielle Projekte für kriegstraumatisierte Kinder und verlangt, die negativen humanitären Auswirkungen von Sanktionen bei Entscheidungen zu berücksichtigen.

²⁵² In Erklärungen des Präsidenten werden Diskussionen des Rates zusammengefasst und mit Zustimmung des Rates veröffentlicht. Jeden Monat wird der Präsident von einem anderen Sicherheitsmitglied gestellt.

²⁵³ Vgl. dazu z. B. UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1265 (1999).

²⁵⁴ Vgl. dazu ‚UN Press Release‘ (March 2000).

Security Council/President March 2000: 3).²⁵⁵ In den zwischen 1999 und 2010 insgesamt neun Erklärungen des Ratspräsidenten zur Thematik „Protection of Civilians in Armed Conflict“ wird eine Systematik der Gewaltformen und möglicher Gegenmaßnahmen entwickelt.²⁵⁶

UN-Sicherheitsratsresolutionen Nr. 1296 (2000), Nr. 1674 (2006), Nr. 1894 (2009)

Die drei Ratsresolutionen Nr. 1296 (2000), Nr. 1674 (2006) und Nr. 1894 (2009) befassen sich in genereller Form mit dem Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten und benutzten eine identische Formulierung, die darauf hinweist, dass massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts und von Menschenrechten, die Verhinderung humanitärer Hilfe und des Zugangs zu Opfern und die Infiltration von Flüchtlingslagern durch Konfliktparteien „möglicherweise“ eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen kann: „[...] deliberate targeting of civilian populations or other protected persons and the committing of systematic, flagrant and wide spread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict, *may constitute* a threat to international peace and security [...]“. (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Security Council April 2000: 2; UN Security Council April 2006: 5; UN Security Council November 2009: 3). Die Ratsresolution Nr. 1296 (2000) fordert Konfliktparteien und Nachbarstaaten einer Konfliktregion auf, bei der Gewährung humanitären Zugangs „umfassend mit dem UN-Nothilfe Koordinator zu kooperieren (to cooperate fully with the United Nations Humanitarian Coordinator)“, und konstatiert, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene nach dem humanitären Völkerrecht einen „Anspruch auf Schutz (entitled to the protection)“ besitzen (UN Security Council April 2000: 2).²⁵⁷ Die Resolution differenziert zwischen folgenden Schutzmaßnahmen: Schaffung von vorübergehenden Sicherheitszonen zum Schutz von Zivilpersonen und zur Auslieferung von Hilfsgütern; Aufnahme von Bestimmungen zur Demobilisierung, der Wiedereingliederung von Exkombattanten und der Beseitigung überschüssiger Waffen in Friedensvereinbarungen; Verhinderung von Mediensendungen, die zu Kriegsverbrechen aufrufen (UN Security Council April 2000: 3/4). Der Rat zählt in dieser Resolution die massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts und von Menschenrechten, die Verhinderung humanitärer Hilfe und des Zugangs zu Opfern und die Infiltration von Flüchtlingslagern durch Konfliktparteien zu denjenigen Ereignissen, die zu einer Bedrohung des Weltfriedens führen und damit Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UN Charta zur Wiederherstellung des Weltfriedens oder der Abwendung der Bedrohung auslösen können; diese Bedrohung kann auf Grund dieser Verletzung, Verhinderung und

²⁵⁵ „The Security Council notes with concern that inadequate financial support can undermine efforts to address human suffering in certain contexts.“ (UN Security Council/President March 2000: 3); vgl. dazu auch UN Security Council/President (January 2000).

²⁵⁶ Die Erklärungen des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates aus den Jahren 2002 (S/PRST/2002/6), 2003 (S/PRST/2003/27), 2009 (S/PRST/2009/1) und 2010 (S/PRST/2010/25) enthalten überarbeitete Fassungen des 30-seitigen Annex „Protection of civilians in armed conflict“, der über 50 Resolutionen des Rates und Stellungnahmen des Ratspräsidenten nach folgender Systematik ausgewertet: a) allgemeine Pflichten der Konfliktparteien, b) Verhinderung von Vertreibung, c) Reintegration von Vertriebenen, d) Gewährung des Zugangs der humanitären Hilfe zu Opfern, e) Schutz vom humanitären Personal, f) Absprachen von Konfliktparteien über den Schutz von Zivilisten, g) Reduzierung von Kleinwaffen und Landminen, h) Verfolgung und Bestrafung von Kriegsverbrechern, i) Wiederaufbau eines Rechtssystems, j) Schutz von Medienvertretern, k) Verhinderung von sexueller Gewalt, l) Schutz von Kindern. Vgl. zu einer Liste der Erklärungen des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates und der Ratsresolutionen zwischen 2009 und Mai 2011 zum Thema ‚Protection of Civilians in Armed Conflict‘ die Quelle ‚UN DPKO‘ (2011).

²⁵⁷ Die große Konzentration von Kleinwaffen in Krisengebieten hat eine destabilisierende Wirkung und wird als schweres Hindernis für humanitäre Hilfe bezeichnet (UN Security Council April 2000: 4).

Infiltration - wie in der Resolution formuliert wird - „möglicherweise vorliegen (may constitute)“ (UN Security Council April 2000: 2).²⁵⁸ Es werden keine Kriterien definiert, die vorliegen müssen, damit aus einer potentiellen eine tatsächliche Bedrohung wird. Der kanadische Außenminister Lloyd Alxworthy, der Kanada im Rat bei der Verabschiedung der Resolution Nr. 1296 (2000) vertrat, bewertete die Resolution als Stärkung des Konzepts der „menschlichen Sicherheit“ und als historischen Einschnitt der Politik des Rates, der in der Resolution anerkennt, dass die Sicherheit von Individuen ein mindestens genauso wichtiges Thema wie die Sicherheit von Staaten ist.²⁵⁹ Der ebenfalls an dieser Ratssitzung teilnehmende damalige UN-Botschafter der USA, Richard C. Holbrooke, setzte sich für eine rechtliche Gleichstellung von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen ein.²⁶⁰ Die Resolution Nr. 1674 (2006) betont das Interesse des Rates an einem regelmäßigen Austausch mit dem UN-Nothilfe Koordinator und fordert den UN-Generalsekretär auf, ihn regelmäßig und rechtzeitig in die Konzipierung von UN-Peacekeeping-Missionen einzubeziehen (UN Security Council April 2006).²⁶¹ Die Resolution differenziert zwischen sieben Formen der Gewaltanwendung gegen Zivilisten; eine Form ist die Verhinderung des Zugangs humanitärer Organisationen zu Notleidenden.²⁶² Der Rat kündigt an, dass die Mandate zukünftiger UN-Missionen - auf

²⁵⁸ „[...] deliberate targeting of civilian populations or other protected persons and the committing of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict may constitute a threat to international peace and security [...] such denial (Zugang zu Notleidenden zu gewähren, der Verfasser) may constitute a threat to international peace and security [...] camps (Vertriebenenlager, der Verfasser) are vulnerable to infiltration by armed elements [...] such situations (in denen Vertriebenenlager von Konfliktparteien infiltriert sind) may constitute a threat to international peace and security.“ (UN Security Council April 2000: 2/3).

²⁵⁹ Vgl. dazu die protokollarische Zusammenfassung der Stellungnahme von Alxworthy zur Verabschiedung der Rats-Resolution 1296 (2000) vor dem UN-Sicherheitsrat in einer UN-Pressemitteilung vom April 2000 (UN Press Release April 2000): „Most importantly, he (Alxworthy, der Verfasser) said the text (der Ratsresolution Nr. 1296, der Verfasser) entrenched the principle that, in the pursuit of peace, the security of people was at least as worthy a subject as the security of States. In both spirit and letter, the resolution provided the basis for Council concern and action for that purpose. The resolution emphasized the special needs of women and children in conflict, the importance of unhindered humanitarian access to conflict zones and the pursuit of those who violated human security, he said. In so doing, he said it created an obligation and responsibility for the Council to shape its work accordingly.“ (UN Press Release April 2000: o.S.).

²⁶⁰ Vgl. die protokollarische Zusammenfassung der Stellungnahme von Holbrooke im UN-Sicherheitsrat am 9. März 2000, die die Verabschiedung der Resolution 1296 (2000) vorbereitete, in einer UN-Pressemitteilung (UN Press Release March 2000): „The United States was deeply concerned about the uneven and inadequate protection afforded to internally displaced persons [...]. It was unacceptable that legalistic distinctions prevented assistance because persons were classified as internally displaced persons instead of refugees [...]. Humanitarian organizations must improve how they defined and coordinated their needs for access and security, he went on. Both peacekeepers and humanitarian workers must be sensitive to each other’s operational culture. In considering the ways in which the United Nations might coordinate peacekeeping with the response to humanitarian crises, the issue of ensuring the security and neutrality of refugee camps must be considered. The Council should explore the use, in certain cases, by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) of multinational civilian police to establish basic security within refugee camps or sites [...]“ (UN Press Release March 2000: o.S.).

²⁶¹ Der Rat „15. Expresses its intention of continuing its collaboration with the United Nations Emergency Relief Coordinator, and invites the Secretary-General to fully associate him from the earliest stages of the planning of United Nations peacekeeping and other relevant missions.“ (Hervorhebung im Original) (Hervorhebung im Original) (UN Security Council April 2006: 3).

²⁶² Der Rat „5. Reaffirms also its condemnation in the strongest terms of all acts of violence or abuses committed against civilians in situations of armed conflict in violation of applicable international obligations with respect in particular to (i) torture and other prohibited treatment, (ii) gender-based and sexual violence, (iii) violence against children, (iv) the recruitment and use of child soldiers, (v) trafficking in humans, (vi) forced displacement, and (vii) the intentional denial of humanitarian assistance, and demands that all parties put an end to such practices.“ (Hervorhebung im Original) (UN Security Council April 2006: 2).

der Basis der „Angemessenheit und fallbezogen (where appropriate and on a case-by-case basis)“ - Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, zur Sicherstellung humanitärer Hilfe und der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen enthalten können (UN Security Council April 2006: 3/4).²⁶³ Der Rat bestätigte 2010 die Praxis, dass der UN-Nothilfekoordinator den Rat regelmäßig über humanitäre Probleme unterrichtet.²⁶⁴ Während der UN-Generalsekretär in seinem humanitären Jahresbericht im Jahr 2007 die Ratsresolution Nr. 1674 (2006) noch als „Wasserscheide des Schutzes der Zivilbevölkerung (watershed in the protection of civilians)“ (UN Secretary-General October 2007: Ziffer 1) bezeichnete, kritisierte er - wie bereits erläutert - in seinem Bericht über den Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten im Jahr 2009 die schleppende und inkonsistente Umsetzung der angekündigten Schutzmaßnahmen durch den Rat (UN Secretary-General 29. May 2009: 1). Eine gewisse Bestätigung dieser Kritik ist die Ratsresolution Nr. 1894 vom November 2009, in dem der Rat den UN-Generalsekretär auffordert sicherzustellen, dass UN-Missionen mit einem Schutzmandat konkrete und koordinierte Maßnahmen zur Umsetzung dieses Mandats ergreifen, anstatt selbst diese Maßnahmen konkret zu definieren (UN Security Council November 2009: 6).

Anwendung der UN-Schutzverantwortungsnorm im Sudan und in Libyen

Der UN-Sicherheitsrat hat in seinen Entscheidungen zum Sudan (Resolution Nr. 1590 im Jahr 2005) und zu Libyen (Resolution Nr. 1973 im Jahr 2011) die UN-Schutzverantwortungsnorm angewendet und im Falle Sudans die „UN Mission in Sudan (UNMIS)“ und im Falle Libyens UN-Mitgliedsstaaten autorisiert, in einen Gewaltkonflikt zu intervenieren und militärische Zwangsmittel zum Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen. Die Resolution Nr. 1590 überträgt der UNMIS zum einen unter Kapitel VI der UN-Charta die Aufgabe, die Umsetzung eines Friedensabkommens, die Einhaltung von Menschenrechten, die Rückkehr von Flüchtlingen, die Gewährleistung humanitärer Hilfe, den „zivilen Schutz (civilian protection)“ und die Herstellung von Sicherheit zu fördern; zum anderen erhält die Mission aber auch das Mandat unter Kapitel VII - in dem die Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen geregelt wird -, die „notwendige Aktion (necessary action)“ zu ergreifen, um die Sicherheit der Angestellten humanitärer Organisationen zu gewährleisten und „Zivilisten vor unmittelbar drohender physischer Gewalt zu schützen“ (UN Security Council 2005: 6).²⁶⁵ Die Resolution Nr. 1973 aus dem Jahr 2011, die die Grundlage für das militärische Eingreifen von NATO-Ländern in Libyen war, erklärt zum einen, dass der Rat die ungehinderte Verteilung humanitärer Hilfe und die Sicherheit humanitären Personals gewährleistet, und autorisiert zum anderen UN-Mitgliedsstaaten, mit „allen notwendigen

²⁶³ Der Rat „16. *Reaffirms* its practice of ensuring that the mandates of United Nations peacekeeping, political and peacebuilding missions include, where appropriate and on a case-by-case basis, provisions regarding (i) the protection of civilians, particularly those under imminent threat of physical danger within their zones of operation, (ii) the facilitation of the provision of humanitarian assistance, and (iii) the creation of conditions conducive to the voluntary, safe, dignified and sustainable return of refugees and internally displaced persons“ (Hervorhebung im Original) (UN Security Council April 2006: 3/4).

²⁶⁴ „The Security Council notes the practice of briefings to Security Council members by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs on behalf of the United Nations humanitarian community.“ (UN Security Council/President November 2010: 3).

²⁶⁵ Der Rat „16. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, (i) Decides that UNMIS is authorized to take *the necessary action*, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities, to [...] ensure the security and freedom of movement of United Nations personnel, humanitarian workers [...] and, without prejudice to the responsibility of the Government of Sudan, *to protect civilians under imminent threat of physical violence* [...]“ (Hervorhebungen vom Verfasser) (UN Security Council 2005: 6).

Maßnahmen (all necessary measures)“ unter VII. Kapitel der UN-Charta, also auch mit militärischen Zwangsmaßnahmen, „Zivilisten zu schützen“ (UN Security Council 2011: 1-3).²⁶⁶

Schlussfolgerungen: Inkonsistente humanitäre Politik des UN-Sicherheitsrates

Das humanitäre Völkerrecht, das Flüchtlingsrecht, die international und nationalstaatlich, gültigen, menschenrechtlichen Bestimmungen und die Beschlüsse der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates stellen in ihrer Gesamtheit, trotz vorhandener Lücken und Schwächen in Einzelfragen, eine fortgeschrittene und entwickelte Normsetzung dar für das Recht auf humanitäre Hilfe in Gewaltkonflikten und die staatliche Verpflichtung, sie zu gewähren. Das humanitäre Völkerrecht verbietet bestimmte Formen der Kriegsführung, definiert Minimalrechte von Soldaten in Kriegsgefangenschaft und beschreibt Arten der humanitären Versorgung der Zivilbevölkerung, die von den Konfliktparteien zu gewähren sind. Die Verhinderung humanitärer Hilfe wird vom ‚Römischen Statut‘ des Internationalen Strafgerichtshofes als Kriegsverbrechen bezeichnet. Die Auswirkungen zu spät erfolgender, falsch konzipierter oder völlig ausbleibender UN-Missionen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen, Völkermord und anderen Verbrechen und zur Gewährleistung humanitärer Hilfe löste im UN-Sicherheitsrat ab Ende der Neunzigerjahre eine Debatte über bessere Schutzmaßnahmen aus, führte zur Verabschiedung entsprechender Resolutionen des Rates und zur Verabschiedung der UN-Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) auf dem UN-Weltgipfel 2005. Das Abschlussdokument des UN-Weltgipfels erklärt in dieser Norm - wie bereits erläutert -, dass die in den UN vertretende „internationale Gemeinschaft“ die Verantwortung dafür übernimmt, die Zivilbevölkerung vor „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ mit diplomatischen und humanitären Mitteln - und beim Versagen dieser Mittel - durch einen Beschluss des UN-Sicherheitsrates auch mit nicht-militärischen und militärischen Zwangsmitteln zu schützen (UN General Assembly October 2005: Ziffer 138/139). Die UN-Charta legt aber fest, dass der Rat Zwangsmittel nur anwenden darf, wenn eine Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens existiert und sich alle anderen Mittel als untauglich erwiesen haben, diese Bedrohung oder diesen Bruch abzuwenden. Die UN-Schutzverantwortungsnorm schränkt also die Definitionsmacht des Rates weder bei der Frage ein, ob gravierende Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung darstellen, noch bei der Entscheidung, ob in diesem Fall auch Zwangsmittel eingesetzt werden. Der Rat spricht deshalb nach der Verabschiedung der UN-Verantwortungsnorm in seiner Resolution Nr. 1674 aus dem Jahr 2006 - und in anderen Resolutionen - nur allgemein von der Möglichkeit, dass massive Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen: „The Security Council [...] Recalls that [...] systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law [...] *may constitute* a threat of international peace and security [...]“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Security Council April 2006: 1/3).

²⁶⁶ „The Security Council [...] Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel [...] *Authorizes Member* [...] *to take all necessary measures* [...] *to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack* in the Libyan Arab Jamahiriya [...].“ (Hervorhebungen vom Verfasser) (UN Security Council 2011: 1/3).

Mit der Einrichtung des UN-Sicherheitsrates verband sich nach dem 2. Weltkrieg die Hoffnung, das „Sicherheitsdilemma einer anarchischen Staatenwelt“ zu überwinden und einen „weltsicherheitspolitischen Akteur“ zu installieren (Rittberger 1996: 302).²⁶⁷ Der UN-Sicherheitsrat kann jedoch nur teilweise diese Funktion übernehmen, da seine Konstruktion einen Kompromiss darstellt. Einerseits schränkt die UN-Charta den Einsatz des nationalen Gewaltpotentials ein, andererseits „wollten die Gründungsmitglieder (der UN, der Verfasser) eine solche Beschränkung jedoch nur so weit zulassen, dass sie weder gegenüber der VN noch gegenüber einem Aggressor Gefahr laufen, ihre Selbstständigkeit als Staaten einzubüßen.“ (Rittberger 1996: 303).²⁶⁸ Der UN-Sicherheitsrat ist zum einen eine politische Instanz, andererseits nimmt der Rat aber auch an der kontinuierlichen Auslegung der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts teil und ist damit an der Weiterentwicklung des Völkerrechts beteiligt.²⁶⁹ Durch die häufigere Benutzung von Zwangsmitteln nach Kapitel VII der UN-Charta kommt der Rat der „Ausübung einer genuinen Legislativfunktion zumindest sehr nahe.“ (Klein 2007: 44). Er übt „eine Art verfassungsgemäße Gesetzgebung“ aus (Schorlemer 2004: 91) und es existiert eine „quasi-legislative Tätigkeit des Sicherheitsrates“ (Schorlemer 2004:79). Der UN-Sicherheitsrat hat den Umfang seiner im Artikel 24 der UN-Charta definierten Hauptaufgabe, der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, seit Anfang der Neunzigerjahre - auch mit dem Verweis auf das humanitäre Völkerrecht - kontinuierlich erweitert und parallel dazu eine Einschränkung der staatlichen Souveränität vorgenommen. Zivil-militärische UN-Missionen in Gewaltkonflikte begründet er zunehmend mit dem Argument, dass nicht nur zwischenstaatliche Kriege, sondern auch Bürgerkriege, massive Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Krisen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Die Behinderung humanitärer Hilfe und des Zugangs von humanitären Organisationen zu Notleidenden definierte der Rat in bestimmten Krisengebieten als einen Aspekt dieser schweren Menschenrechtsverletzungen und der Bedrohung des Weltfriedens. Die UN-Schutzverantwortungsnorm bestätigt diese Aufgabenerweiterung des Rates (Weiss/Thakur 2010: 81-84). Kritiker dieser Erweiterung

²⁶⁷ Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat der Rat – quantitativ betrachtet – eine gewachsene Produktivität vorzuweisen. In den 46 Jahren zwischen der ersten Sitzung des Rates am 25.1.1946 und 31.12.1990 wurden 683 Resolutionen verabschiedet, in den 20 Jahren zwischen dem 1.1.1991 und dem 31.12.2010 waren es hingegen fast 1.300 Resolutionen (Nr. 684 bis Nr. 1966). Seit Ende der Neunzigerjahre tritt der Rat fast regelmäßig jeden Vormittag zusammen. Die meisten Verhandlungen sind nicht öffentlich und finden in einem Raum gleich neben dem öffentlich zugänglichen Sitzungssaal des Rates statt. Die letzte Erhöhung der Anzahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates von sechs auf zehn erfolgte nach einer Änderung des Artikels 108 der UN-Charta 1965. Anlässlich des UN-Millenniumsgipfels 2000 wurden auf einer Sitzung alle Ratsmitglieder von den Regierungs- bzw. Staatsoberhäuptern vertreten. Normalerweise vertreten UN-Botschafter, ausnahmsweise aber auch Außenminister, wie z.B. im Vorfeld des 3. Golfkrieges Anfang 2003, die Mitgliedsstaaten des Rates; vgl. zur Diskussion über ‚humanitäre Interventionen‘ in den Neunzigerjahren Debiel/Nuschler (Hg.) (1996) und zur Beziehung von Menschenrechtsschutz und nationalstaatlicher Souveränität Brunkhorst/Köhler/u.a. (Hg.) (1999).

²⁶⁸ Die UN-Charta überträgt den fünf Veto-Mächten „eine Art Kollektivhegemonie“; im Sicherheitsrat ist „eine Hybridform von kollektiver Sicherheit“, „eine Art von Weltsicherheits- und Weltordnungspolizei-Agentur angelegt“, die aber voraussetzt, dass die Veto-Mächte einen „Kooperationskonsens“ (Rittberger 1996: 304) finden und - so müsste ergänzt werden - diesen Konsens nicht für eine kooperative Machtpolitik, sondern im Sinne der UN-Chartas einsetzen. Der Rat wird von den fünf Veto-Mächten dominiert und bewegt sich im Spannungsfeld „zwischen weltstaatlicher Autorität und hegemonialer Machtpolitik“, wie Rittberger im Titel eines Aufsatzes formuliert (Rittberger 1996). Er ist das einzige UN-Hauptorgan, das Zwangsmassnahmen ergreifen kann (Klein 2007: 44).

²⁶⁹ Der Rat hat mit seiner Aufgabenerweiterung auch eine neue humanitäre Selbstverpflichtung übernommen: „[...] the Security Council has increasingly manifested itself as an institution guarding the implementation of the humanitarian law.“ (Sandvik-Nylund 1998: 88).

des Zuständigkeitsbereichs des Rates verweisen auf die damit gegebenen größeren Möglichkeiten der Veto-Staaten, ihre hegemonialen Interessen mit Hilfe des Rates gegenüber mittleren und kleineren Staaten durchzusetzen.²⁷⁰ Befürworter dieser Erweiterung und der Einschränkung staatlicher Souveränität betonen hingegen, dass dadurch die Möglichkeiten gestiegen sind, verbesserte UN-Mechanismen für den Schutz der Zivilbevölkerung und für die Rechtsdurchsetzung humanitärer Menschenrechtsnormen aufzubauen. Die vorsichtig optimistische Einschätzung von Ramesh Thakur, dass die UN-Schutzverantwortungsnorm „es etwas wahrscheinlicher - und nicht unwahrscheinlicher - macht, dass das Leid der Zivilbevölkerung nicht mehr kaltherzig ignoriert wird („makes it modestly more, rather than less, likely that victims will not be callously abandoned)“ (Thakur 2007: 401), basiert auf der Hoffnung, dass die völkerrechtliche Aufwertung humanitärer Normen eine politische Dynamik erzeugt, der sich auch die Veto-Mächte im UN-Sicherheitsrat immer weniger entziehen können. Der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon konstatiert aber in seinem Schutzbericht von 2009, dass trotz normativer Fortschritte des Schutzes der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten die Entscheidungen des Rates zu einzelnen Krisengebieten „inkonsistent (inconsistently)“ sind (UN Secretary-General 29. May 2009: 2).²⁷¹ Politische Opportunitätserwägungen insbesondere der Veto-Mächte werden auch in Zukunft dazu führen, dass der Rat auf vergleichbare humanitäre Krisen und massive Menschenrechtsverletzungen sehr unterschiedlich reagieren wird. Das Interesse des Rates bzw. einzelner Ratsmitglieder, die generelle Zustimmung zu verbesserten völkerrechtlichen Schutznormen mit der Etablierung effektiverer Maßnahmen ihrer Durchsetzung zu verbinden, ist in den einzelnen Krisensituationen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Auch in Zukunft wird der Rat deshalb in vielen Fällen nicht in der Lage sein, Gewaltkonflikte und humanitäre Krisen präventiv zu verhindern oder durch zivil-militärische UN-Missionen schnell zu beenden. Die dafür notwendige Etablierung neuer administrativer, organisatorischer und finanzieller UN-Mechanismen verläuft seit den

²⁷⁰ In der Praxis hat der Rat einen „beträchtlichen Ermessungsspielraum“ bei der Definition des Bedrohungsbegriffs (Schorlemer 2004: 82). Der Rat hat durch die „weite Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung die Schwelle zum Eingreifen spürbar gesenkt“ (Klein 2007: 53). Früher hat der Rat von einer Bedrohung gesprochen, wenn Gewaltkonflikte auch grenzüberschreitende Auswirkungen haben; in den Neunzigerjahren hat er dann jedoch „schwere Menschenrechtsverletzungen auch ohne die Anknüpfung an überkommene Begründungsmuster als Friedensbedrohung anerkannt, wie etwa in Haiti und Ost-Timor.“ (Klein 2007: 53). Diese Politik hat dazu geführt, dass der Rates über ein „weltsicherheitspolitisches Instrumentarium“ verfügt, „das sich nicht mehr - jedenfalls nicht ohne Zuhilfenahme beträchtlicher juristischer Interpretationsbemühungen - ausschließlich unter die Bestimmungen der Kapitel VI. und VII. (der UN-Charta, der Verfasser) subsumieren lässt“ (Rittberger 1996: 306). Die vom Rat vorgenommene deutliche Ausdehnung seines Aufgabenfeldes und seine inkonsistente Politik werden auch als eine Form der Auslegung der UN-Charta bezeichnet, die sich am Rande der Legalität bewege oder sogar einen Verstoß gegen die UN-Charta darstelle. Werner Ruf behauptet, dass der Sicherheitsrat „wissentlich und willentlich gegen die Charta und seine eigenen Beschlüsse verstößt“; er „delegitimiert damit seine eigene politische und moralische Autorität“ (Ruf 2002: 49). Ruf bezieht sich dabei u. a. auf die widersprüchlichen Sicherheitsratsbeschlüsse zur Durchführung eines Referendums über die Unabhängigkeit der Westsahara. Die im Wesentlichen auf der Interpretation der UN-Charta basierenden Resolutionen enthielten in ihrer Gesamtheit keine konsistente Systematik, da in Teilbereichen sich einzelne Resolutionen widersprechen würden. Konstatiert wird, dass ein „Mangel an rechtsstaatlichen Garantien gegen VN-Willkür“ (Ruf 2002: 49) existiere.

²⁷¹ “The six reports (frühere Schutzberichte des UN-Generalsekretärs, der Verfasser) contain [...] such issues as the ratification of international instruments, protection of specific groups, humanitarian access, sexual violence, impunity, small arms and the role of peacekeeping missions and regional organizations. Several of these issues were reflected in landmark Security Council resolutions on the protection of civilians (1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006) and 1738 (2006) as well as, *albeit inconsistently*, in an increasing number of situation-specific resolutions and peacekeeping mandates.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Secretary-General 29. May 2009: 2/Ziffer 9)

Neunzigerjahren sehr schleppend und die Reform der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Rates stagniert.²⁷²

Die von Klein beschriebenen Widersprüche zwischen verschiedenen Völkerrechtsgebieten sind auf die in sich widersprüchlichen und inkonsistenten, Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates und der UN-Generalversammlung über humanitäre Hilfe und den Schutz der Zivilbevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit übertragbar: „Da keine Gesamtkodifikation des Völkerrechts vorliegt und sinnvollerweise auch nicht angestrebt wird, sondern nur zahlreiche völkerrechtliche Teilordnungen kodifiziert wurden, stellt sich das Problem, dass bei aller notwendigen Diversifizierung eine gemeinsame Ordnungsidee des Völkerrechts sichtbar bleiben muss. Dieser archimedische Punkt des Völkerrechts ist heute allerdings nicht [...] vollständig erkennbar, sondern oszilliert zwischen staatlicher Souveränität, Friedensbewahrung und Menschenrechtsschutz“ (Klein 2007: 25). In der völkerrechtlichen Teilordnung humanitärer Hilfe und des Schutzes der Zivilbevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit entwickelt sich zwar zunehmend eine normative „Ordnungsidee“; die Praxis der politischen und juristischen Umsetzung dieser Normen durch UN-Hauptorgane „oszilliert“ hingegen zwischen „staatlicher Souveränität, Friedensbewahrung und Menschenrechtsschutz“.

²⁷² Vgl. zur Reformdiskussion des UN-Sicherheitsrates Hellmann (2007).

„Perhaps the most closely held secret of the UN is that its country members, for widely divergent reasons, want the institution to remain weak.” (Natsios 1997a: 77)
 Andrew Natsios, Direktor der USAID 2001-2005

5. Internationale und lokale humanitäre UN-Koordination (1991-2011): Akteure und Instrumente

Im Folgenden werden die Funktionsweise, Akteure und Instrumente internationaler und lokaler UN-Koordination humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten zwischen 1991 und 2011 analysiert. Zunächst werden die Gründung und Mandate der operativen UN-Hilfsorganisationen (Kapitel 5.1.2), die administrativen humanitären UN-Reformen zwischen 1991 und 2011 (Kapitel 5.2) und die finanziellen und operativen Instrumente (Kapitel 5.3) und zivil-militärischen Aspekte humanitärer UN-Koordination (Kapitel 5.4) vorgestellt. Anschließend werden die Versuche der Akteure humanitärer UN-Koordination analysiert, die gestiegenen Sicherheitsrisiken für humanitäre Organisationen durch private Sicherheitsfirmen zu reduzieren (Kapitel 5.5), durch UN-Informationendienste die Krisenberichterstattung humanitärer Krisen zu beeinflussen sowie durch eine internationale Konventionen den Einsatz von Medien in Krisengebieten zu regulieren (Kapitel 5.6). Fallbeispiele humanitärer Krisen in Gewaltkonflikten in Ex-Jugoslawien, im Kosovo, im Gebiet der Großen Seen in Afrika, in Sudan und Afghanistan illustrieren abschließend die Funktionsweise und jeweilige Effektivität verschiedener Typen lokaler humanitärer UN-Koordinationsstrukturen (Kapitel 5.7).

Ende 1991 verabschiedete - wie bereits erläutert - die UN-Generalversammlung die Resolution 46/182, die den Beginn einer neuen Phase internationaler Koordination humanitärer Hilfe darstellt. Die Resolution wertete den UN-Bereich ‚humanitäre Angelegenheit‘ durch die Etablierung neuer humanitärer UN-Akteure auf, denen eine umfassende Koordinationsaufgabe innerhalb der UN und auf internationaler Ebene übertragen wurde. So wurde die Einrichtung des Amtes des UN-Nothilfekoordinators, des ihn unterstützenden „Departement of Humanitarian Affairs (DHA)“, das 1998 umbenannt wurde in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“, des „Inter Agency Standing Committee (IASC)“, in dem unter dem Vorsitz des Nothilfekoordinators alle operativen UN-Hilfsorganisationen, drei internationale NRO-Netzwerke und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung vertreten sind, und neuer humanitärer UN-Finanzierungsmechanismen beschlossen. Seit 1991 hat der UN-Nothilfekoordinator die Aufgabe, einen humanitären UN-Mechanismus für den globalen, bedarfsgerechten Einsatz finanzieller, logistischer und personeller Ressourcen humanitärer Hilfe aufzubauen (Kapitel 5.3). Die Versuche des UN-Nothilfekoordinators in den letzten zwei Jahrzehnten, diesen Mechanismus aufzubauen, sind allerdings nur teilweise erfolgreich verlaufen. Es wird im Folgenden argumentiert, dass Akteure humanitärer UN-Koordination nur dann über eine administrative und finanzielle Gestaltungskompetenz in einem bestimmten Krisengebiet verfügen, wenn die Politik der wichtigsten Geberländer der USA und der EU diese Akteure politisch und finanziell intensiv unterstützen.

5.1. Mandate humanitärer UN-Hilfsorganisationen und UN-Sonderprojekte

Die humanitäre Hilfe der UN war mit dem Flüchtlingsproblem nach dem 2. Weltkrieg und während des Ost-West-Konflikts insbesondere mit den Auswirkungen des Biafra-Krieges (1968-1979), des Völkermords in Kambodscha (1979-1980) und der

Hungerkatastrophen in der Sahel-Zone (1973/1974) und in Äthiopien (1973-1974, 1984-1995) konfrontiert; im Biafra-Krieg waren im Gegensatz zu den bereits existierenden alten und neugegründeten NRO kaum UN-Hilfsorganisationen präsent (Crisp 2007: 482). In Ostpakistan hingegen, das 1971 nach einem Unabhängigkeitskrieg gegen die Armee Westpakistans unabhängig wurde und das im selben Jahr von einer schweren Flutkatastrophe betroffen war, waren diese UN-Organisationen stärker präsent. Der UNHCR übernahm in dem neuen Staat Bangladesch bei der Bewältigung der humanitären Krise die Rolle einer humanitären „Anlaufstelle (focal point)“ und damit eine humanitäre Koordinationsfunktion der UN-Hilfsoperation (Crisp 2007: 482). Während im UN-System der 1991 eingesetzte UN-Nothilfe Koordinator und das von ihm geleitete „Department of Humanitarian Affairs (DHA)“, das 1998 umbenannt wurde in UN OCHA, für die übergeordnete Koordination zuständig sind, übernehmen der Hohe UN-Flüchtlingskommissar (UNHCR), das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF), das Welternährungsprogramm (WFP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) operative humanitäre Aufgaben; an Koordinationsaufgaben ist auch das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) beteiligt. Zu den humanitären UN-Sonderprojekten zählen das „UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)“, das „Office of the Iraq Programme Oil-for-Food“ und der „UN Mine Action Service (UNMAS). Der zunächst vom UN-Generalsekretär und seit 2010 vom UN-Menschenrechtsrat ernannte UN-Repräsentant für Binnenvertriebene (Internal Displaced Persons/IDPs) ist ebenfalls an der politisch-strategischen Gestaltung humanitärer Politik beteiligt.

Grundlegend für das Verständnis des gesamten UN-Systems ist die Unterscheidung zwischen den „subsidiary organs“, die auch als „programmes“ und „funds“ und im Deutschen in der Regel als „UN-Nebenorgane“ oder seltener auch als „UN-Sonderorgane“ bezeichnet werden, auf der einen und den „specialised agencies“, die im Deutschen auch als „Sonderorganisationen“ bezeichnet werden, auf der anderen Seite (Gareis/Varwick 2006). UN-Nebenorgane sind von der UN-Generalversammlung gegründet worden und unterstehen deshalb direkt der Autorität der Generalversammlung bzw. dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Gareis/Varwick 2006). Sonderorganisationen sind hingegen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen einer Staatengruppe gegründet worden und unterstehen keinem UN-Hauptorgan. Sonderorganisationen, die im Rahmen eines Vertrages mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat eine enge Zusammenarbeit mit den UN-Nebenorganen und anderen UN-Akteuren vereinbart haben, werden auch als UN-Sonderorganisationen bezeichnet.²⁷³ Nach dem Inkrafttreten der UN-Charta im Oktober 1945 wurden in rascher Abfolge operative UN-Nebenorgane und Sonderorganisationen im Bereich Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe durch die UN-Generalversammlung bzw. durch zwischenstaatliche Vereinbarungen unterschiedlich zusammengesetzter Staatengruppen konstituiert. So wurde die „Food and Agriculture Organization (FAO)“ 1945, die WHO 1946, UNICEF 1946, das UNRWA 1949, der UNHCR und die IOM 1951, das WFP 1961 als ein gemeinsames Organ der FAO und der UN-Generalversammlung und das UNDP 1965 gegründet.²⁷⁴ Diese für humanitäre Hilfe wichtigen UN-Hilfsorganisationen haben jeweils unterschiedliche Mandate, die sich insbesondere seit 1990 teilweise verändert haben. Die stärkste Mandatserweiterung liegt beim UNHCR vor, der über sein Mandat der Flüchtlingsbetreuung hinaus immer häufiger

²⁷³ So sind der UNHCR, UNICEF und UNDP UNH-Nebenorgane, das WFP und die WHO hingegen UN-Sonderorganisationen (Gareis/Varwick 2006). Die „International Organisation for Migration (IOM)“ ist zwar eine Sonderorganisation, aber keine UN-Sonderorganisation, weil sie keinen Vertrag mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat abgeschlossen hat.

²⁷⁴ Vgl. zur Geschichte der UN-Hilfsorganisationen Crisp (2007: 481) und Walker/Maxwell (2009: 33-41).

auch für Binnenvertriebene zuständig ist. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) hat primär ein entwicklungspolitisches Mandat; in einigen Krisengebieten ist es jedoch zusätzlich an der Koordination humanitärer Hilfsprojekte sowohl in komplexen Notstandsgebieten als auch bei Naturkatastrophen maßgeblich beteiligt. Das „Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)“ ist eine humanitäre Organisation, die ein nach dem bürgerlichen Gesetzbuch der Schweiz eingetragener privater Verein ist und die über ein in den „Genfer Abkommen“ des humanitären Völkerrechts geregeltes spezielles völkerrechtliches Mandat verfügt; das IKRK ist keine humanitäre UN-Hilfsorganisation (Walker/Maxwell 2009: 109) (vgl. Kapitel 6.3.2).

UNICEF wurde von der UN-Generalversammlung 1946 gegründet und erhielt zunächst das Mandat der humanitären Versorgung von Frauen und Kindern nach dem 2. Weltkrieg in Europa (Cohen/Deng 1998: 138). Der Exekutiv-Rat von UNICEF, in dem 36 vom Wirtschafts- und Sozialrat gewählte Staaten vertreten sind, kontrolliert die Arbeit des UNICEF-Exekutivdirektors. Die „humanitäre Aktion (humanitarian action)“ von UNICEF basiert auf den humanitären Prinzipien, der UN-Kinderrechtskonvention, dem humanitären Völkerrecht und Menschenrechten (UNICEF 2010b: 2/6).²⁷⁵ UNICEF hatte Ende der Neunzigerjahre ein Budget von ca. 1 Milliarde US-Dollar; in UNICEF-Büros in 76 Ländern arbeiteten über 7.500 Angestellte (Cohen/Deng 1998: 139). Bis 2009 stieg der Gesamthaushalt kontinuierlich auf 3,2 Milliarden US-Dollar; seit 2000 werden jährlich ca. ein Viertel des Haushalts für Kinder in humanitären Katastrophen eingesetzt; (UNICEF 2010a: 39). In einem „Memorandum of Understanding“ von 1995 vereinbarten das UNHCR und UNICEF Prinzipien der zukünftigen Arbeitsteilung (Cohen/Deng 1998: 138). UNICEF war im Sudan zwischen 1989 und 2005 als führende humanitäre Agentur (Lead Agency) alleine zuständig für Verhandlungen mit Rebellen über Hilfsleistungen im Rahmen der „Operation Lifeline Sudan (OLS)“; in anderen Regionen führt der UNHCR solche Verhandlungen. UNICEF ist seit 2005 im Rahmen des „Cluster-Ansatzes (cluster approach)“ international und regional zuständig für die Bereiche Wasser, sanitäre Anlagen und Hygiene, für die Bereiche Ernährung und Erziehung zusammen mit der NRO „Save the Children“ und für die Bereiche Schutz der Kinder und sexuelle Gewalt zusammen mit dem „UN Population Fund“ (UNICEF 2011: 15).

Die WHO wurde ebenfalls 1946 von 61 Staaten als zwischenstaatliche Organisation gegründet und erhielt 1948 den Status einer UN-Sonderorganisation. Ende der Neunzigerjahre waren 190 Staaten WHO-Mitglieder, die 32 Vertreter in den Exekutiv-Rat der WHO entsandten. In den beiden Jahren 2008 und 2009 betrug das WHO-Budget jeweils gut 2 Milliarden US-Dollar, von denen ca. 10% für humanitäre Hilfe eingesetzt wurden (WHO 2010: VII). Die WHO stellt auch technische Hilfe für den Aufbau allgemeiner Strukturen der Gesundheitsversorgung zur Verfügung (WHO 2010; Cohen/Deng 1998: 140).

Die 1951 gegründete „International Organisation for Migration (IOM)“ ist - wie die WHO und das WFP - eine zwischenstaatliche Organisation, die nicht von der UN-Generalversammlung etabliert worden ist. Aber im Gegensatz zu diesen beiden Organisationen ist die IOM keine UN-Sonderorganisation, weil sie keinen entsprechenden Vertrag mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat abgeschlossen hat; dennoch kooperiert sie eng mit UN-Nebenorganen, wie UNICEF und dem UNHCR, und UN-Sonderorganisationen. Über 140 Staaten sind IOM-Mitglieder und über 10 Staaten haben

²⁷⁵ „The CCCs (Core Commitments for Children, der Verfasser) [...] Are grounded in human rights and humanitarian principles, and they are a cornerstone of UNICEF's humanitarian action.“ (Hervorhebung im Original, der Verfasser) (UNICEF 2010b: 4); vgl. dazu auch Walker/Maxwell (2009: 103).

einen Beobachterstatus (Stand November 2012).²⁷⁶ Das IOM-Mandat umfasst die Unterstützung von Migranten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen; die IOM führt sowohl Projekte humanitärer Hilfe als auch der Reintegration für demobilisierte Soldaten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene durch (IOM 2010).²⁷⁷ Zu den größten IOM-Projekten in den Neunzigerjahren zählte die Organisation eines Rückkehrprogramms von 100.000 Flüchtlingen nach Mosambik und von 600.000 Flüchtlingen nach Angola (Cohen/Deng 1998: 141/142).²⁷⁸ Die IOM betreute im Jahr 2009 330.000 Personen und knapp 200.000 im Jahr 2008 (IOM 2010: 20). Das IOM-Budget stieg zwischen 2004 und 2009 von 600 Millionen US-Dollar auf insgesamt knapp über 1 Milliarde US-Dollar (IOM 2010: 1, Annex I/page 1). In der IOM-Zentrale arbeiten ca. 1.200 Angestellte und 6.000 Angestellte in lokalen Projekten (IOM 2010: 2).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Das Amt des UNHCR wurde 1951 von der UN-Generalversammlung etabliert. Die im Exekutiv-Komitee, dem höchsten Organ des UNHCR, vertretenden UN-Mitgliedstaaten, deren Zahl 2010 auf insgesamt 79 Regierungen erhöht wurde, legen die Politik des UNHCR fest (UNHCR October 2010: 3). Bereits seit den Achtzigerjahren und verstärkt seit Mitte der Neunzigerjahre wurde der UNHCR vom Generalsekretär und von lokalen Regierungen in Krisengebieten gebeten, nicht nur Flüchtlinge, sondern auch Binnenvertriebene zu betreuen (Slaughter/Crisp 2009). Was zunächst eine Ausnahme darstellte, entwickelte sich zu einer ständigen, von den Geberregierungen befürworteten Praxis. Der UNHCR unterstützte in den Neunzigerjahren Binnenvertriebene im Irak, Tadschikistan und in Ex-Jugoslawien; in Guatemala, Sierra Leone oder Angola betreute der UNHCR in Lagern sowohl zurückkehrende Flüchtlinge als auch Binnenvertriebene. Mitte 1991 übernahm der UNHCR mit der offiziellen Zustimmung der irakischen Regierung als führende humanitäre Agentur (Lead Agency) im Nordirak die Verantwortung für die Koordination humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems (UNHCR 2000a: 211; UN IASC 2008: 15). Das erste Mal kooperierte der UNHCR dabei eng mit Armeeeinheiten, die im Auftrag des UN-Sicherheitsrates im Rahmen der zivil-militärischen UN-Mission „Operation Provide Comfort“ im Nordirak humanitäre Organisationen unterstützten und selber Hilfsressourcen verteilten. In Bosnien-Herzegowina gab es wegen des ausgebrochenen Krieges bereits Ende 1991 eine halbe Millionen Binnenvertriebene (Pugh/Cunliffe 1997: 20). In diesem Bürgerkrieg operierte der UNHCR das erste Mal auf einem Territorium, in dem ein bewaffneter Konflikt stattfand und in dem sowohl Flüchtlinge als auch Binnenvertriebene und Kriegsgeschädigte lebten, die ihren Wohnort nicht verlassen hatten (UNHCR 2000a: 11).²⁷⁹ Der damalige UN-Generalsekretär Perez de Cuellar ernannte den UNHCR erneut

²⁷⁶ Vgl. dazu die IOM-Homepage unter <http://www.iom.int> (23.11.2012)

²⁷⁷ Das IOM beschreibt das neunte ihrer insgesamt 12 Arbeitsfelder wie folgt: „9. To participate in coordinated humanitarian responses in the context of inter-agency arrangements in this field and to provide migration services in other emergency or post-crisis situations as appropriate and as relates to the needs of individuals, thereby contributing to their protection.“ (IOM 2010: Annex II, S. 2).

²⁷⁸ Die IOM lehnt offiziell Deportationen bzw. erzwungene Rückführungen ab. Sie war allerdings indirekt in Gebieten an Deportationen beteiligt, in denen sie Regierungen Daten zur Verfügung gestellt hat, die Grundlage für erzwungene Rückführungen waren (Cohen/Deng 1998: 141).

²⁷⁹ Der Einsatz ab 1991 in Ex-Jugoslawien stellte auch deshalb für den UNHCR einen historischen Einschnitt dar, weil er nie zuvor in derselben Region für eine so große Anzahl von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen verantwortlich war und das erste Mal in einem Kriegsgebiet operierte noch bevor vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Armeeeinheiten in dieser Region eingesetzt worden waren (Weiss/Pasic 1997:42). Der UNHCR und nicht der ‚Spezielle Repräsentant des UN-Generalsekretärs‘ für Ex-Jugoslawien führte die Gespräche mit der NATO über die militärische Unterstützung humanitärer Hilfe und

zur führenden humanitären Agentur (Lead Agency).²⁸⁰ Ende 1995 waren die Hälfte der vom UNHCR weltweit unterstützen insgesamt 27,5 Millionen Personen Binnenvertriebene (Weiss/Pasic 1997: 50).²⁸¹ Die Voraussetzung für diese „dramatische Erweiterung (dramatic expansion)“ des UNHCR-Mandats (Stoddard 2010: 252) wurde zum einen 1998 durch die UN-Generalversammlung geschaffen; sie beschloss, dass der UNHCR Binnenvertriebene betreuen und schützen kann, sofern der UN-Generalsekretär oder ein UN-Hauptorgan ihn darum bittet und die betroffene lokale Regierung dem zustimmt (Feller 2006: 11).²⁸² Zum anderen wurde diese Mandatserweiterung im Rahmen des vom UN-Generalsekretär und UN-Nothilfe Koordinator 2005 eingeführten „Cluster-Ansatzes (Cluster Approach)“ bestätigt und ausgebaut; dieser Ansatz legt u. a. fest, dass der UNHCR in allen komplexen Notstandsgebieten für den „Schutz (protection)“ von Binnenvertriebenen zuständig ist (Diagne/Entwisle 2008) (vgl. Kapitel 5.2.3). Für die zwischen Februar 1991 und Ende 2000 amtierende Kommissarin Sadako Ogata umfasst humanitäre Hilfe sowohl die Verteilung von Hilfsgütern als auch eine Schutzfunktion.²⁸³ Der 2005 erstmals und 2010 erneut von der UN-Generalversammlung für eine zweite fünfjährige Amtsperiode gewählte Hohe UN-Flüchtlingskommissar António Guterres befürwortet die ‚Integration‘ humanitärer Aktion in UN-Missionen; betont aber auch die Notwendigkeit der „Autonomie“ des humanitären Raumes und humanitärer Hilfe:²⁸⁴ “[...] we remained engaged in the UN move towards integrated missions, recognizing the potential integration holds for increasing the efficiency and coherence of humanitarian

errichtete deshalb ein Büro innerhalb des Brüsseler NATO-Hauptquartiers (Pugh/Cunliffe 1997: 23). Gegenüber den bewaffneten Konfliktparteien hatte der UNHCR eine sehr schwache Verhandlungsposition bei der Frage des Zugangs zu Vertriebenen. Er war nicht in der Lage, sie vor Übergriffen und Verfolgung zu schützen. Als vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Armeeeinheiten im Land stationiert waren, wurde der UNHCR als Partei im Konflikt angesehen und zunehmend selbst zum Ziel von Gewaltaktionen dieser Parteien (Pugh/Cunliffe 1997: 21-22). Über 80% des gesamten UNHCR-Budgets für Ex-Jugoslawien, das bis 1995 eine Größenordnung von einer halben Milliarde US-Dollar umfasste, diente während des Krieges der Versorgung von Binnenvertriebenen (Weiss/Pasic 1997: 47). In Sarajewo war der UNHCR verantwortlich für die humanitäre Luftbrücke, durch die 350.000 Bewohner vom Juni 1992 bis Januar 1996 mit 160.000 Tonnen Hilfsgütern, größtenteils Lebensmitteln, versorgt wurden; eine vergleichbar große Menge wurde während der Berliner Luftbrücke 1948-1949 transportiert (Roberts 1996: 36). Ca. 1.000 Patienten wurden zur medizinischen Behandlung und zusätzlich 1.400 Angehörige ausgeflogen (Roberts 1996: 36).

²⁸⁰ UNICEF, WHO und WFP bauten ihre Projekte in Ex-Jugoslawien seit 1993 stufenweise aus. Der kurz zuvor 1991 erstmals ernannte UN-Nothilfe Koordinator und sein humanitäres Departement (DHA) waren im weiteren Verlauf der Krise noch nicht in der Lage, ihre Koordinationsaufgabe wahrzunehmen (Pugh/Cunliffe 1997: 20). Während 1991 in ganz Ex-Jugoslawien für den UNHCR weniger als 20 Angestellte arbeiteten, waren drei Jahre später über 700 Angestellte in fast 30 UNHCR-Regionalbüros beschäftigt (Pugh/Cunliffe 1997: 21).

²⁸¹ In anderen Regionen versorgte der UNHCR jedoch keine Binnenvertriebenen, obwohl es dafür einen Bedarf gab, wie z.B. in Peru, im Sudan und in Zaire bzw. in der DR Kongo (Cohen/Deng 1998: 129). Seit Ende der Achtzigerjahre und in den Neunzigerjahren beteiligte sich das UNHCR vermehrt an Repatriierungsprogrammen, wie z.B. in Zentralamerika, Kambodscha und Mosambik (Cohen/Deng 1998: 152). Für den UNHCR kann die gleichzeitige Versorgung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in derselben Region mit schwierigen operativen und politischen Problemen verbunden sein, da die Hilfe für eine Gruppe u.U. die Versorgung der anderen Gruppe gefährden kann (Cohen/Deng 1998: 130).

²⁸² In der Resolution 53/125 der UN-Generalversammlung vom Dezember 1998 heißt es: die UN-Generalversammlung „[...] reaffirms its support for the role of the Office of the High Commissioner in providing humanitarian assistance and protection to internally displaced persons, on the basis of specific requests from the Secretary-General or the competent organs of the United Nations and with the consent of the State concerned [...]“.

²⁸³ Der Nachfolger von Ogata war der frühere niederländische Ministerpräsident und WWF-Präsident Ruud Lubbers, der 2005 abgelöst wurde vom früheren portugiesischen Ministerpräsidenten António Guterres.

²⁸⁴ „Humanitarian assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection - protection of victims of human rights and humanitarian violations.“ (Ogata zitiert nach Roberts 1996: 39).

action, particularly in situations where the transition from conflict to stability is well under way. UNHCR continued to urge the critical necessity in such missions of assuring the autonomy of humanitarian space.” (Guterres 2010: 7).

Der Gesamthaushalt des UNHCR betrug 1951 300.000 US-Dollar, 1999 über 1 Milliarde US-Dollar und 2010 knapp 1,9 Milliarden US-Dollar.²⁸⁵ Der UNHCR hatte Ende der Neunzigerjahre ca. 5.000 Angestellte und betreute über 20 Millionen Flüchtlinge und Binnenvertriebene; im Jahr 2010 betreuten ca. 12.500 Angestellte in zentralen Verwaltungsstellen und in lokalen Hilfsprojekten des UNHCR insgesamt ca. 34 Millionen Flüchtlinge und Binnenvertriebene (persons of concern); weniger als drei Prozent des UNHCR-Haushalts wurden 2010 durch den regulären UN-Haushalt finanziert und fast der gesamte Rest durch freiwillige Zuwendungen von Regierungen.²⁸⁶

World Food Program (WFP), UN Humanitarian Air Service (UNHAS)

Das WFP wurde 1961 als ein gemeinsames Organ der FAO und der UN-Generalversammlung gegründet; seinem Exekutiv-Rat gehören 36 Staaten an.²⁸⁷ Das WFP stellt sowohl für entwicklungspolitische Projekte als auch für Projekte humanitärer Hilfe Nahrungsmittel zur Verfügung. In den Neunzigerjahren wickelte das WFP ca. ein Viertel der gesamten internationalen Nahrungsmittelhilfe ab und versorgte insgesamt über 50 Millionen Menschen; darunter befanden sich ein Drittel Binnenvertriebene in Konflikt- und Kriegsgebieten (Cohen/Deng 1998: 134-135). Im Jahr 2009 wurden ca. insgesamt 100 Millionen Personen weltweit mit WFP-Nahrungsmitteln versorgt (WFP 2010a: 2). Im Jahr 1990 betrug der Anteil humanitärer Nahrungsmittelhilfesoforthilfe am WFP-Gesamtbudget noch 30%, er stieg Ende der Neunzigerjahre auf 70% (Cohen/Deng 1998: 137) und 2001 auf vorübergehend 90% (USAID 2002: 117).²⁸⁸ In Angola, Kambodscha, Liberia, Mosambik und Sierra Leone nahm in den Neunzigerjahren das WFP im Vergleich zu anderen UN-Hilfsorganisationen eine führende Rolle bei der Versorgung von Binnenvertriebenen ein (Cohen/Deng 1998: 136). In einem vom UN-Sicherheitsrat 2010 angeforderten Bericht über die Auswirkungen der vom Rat verhängten Sanktionen auf Somalia wird dem WFP vorgeworfen, dass sich Konfliktparteien einen Teil der vom WFP gelieferten Nahrungsmittelhilfe angeeignet hätten (UN Security Council 2010). Das WFP wies diese Behauptungen öffentlich zurück

²⁸⁵ Vgl. zu diesen Angaben UNHCR (2000a: 3) und UNHCR (June 2011: 83).

²⁸⁶ Vgl. zu diesen Angaben UNHCR (2000a: 3) und UNHCR (June 2011: 83).

²⁸⁷ Cathrine Bertini wurde nach einer zehnjährigen Amtszeit als Exekutiv-Direktorin 2002 durch Ramiro da Silva abgelöst; vgl. dazu die Homepage vom WFP unter <http://www.wfp.org/> (22.11.2012).

²⁸⁸ Bereits seit 1975 wurde versucht, einen internationalen Reservefonds für Nahrungsmittelnothilfe (International Emergency Food Reserve/IEFR) aufzubauen, die unter dem Vorsitz des „Committee for Food Aid and Programme“ vom WFP verwaltet werden sollte; das IEFR sollte auf Zuwendungen von Geberländern basieren und Nahrungsmittel für den Transport und Finanzmittel für den Ankauf von Nahrungsmitteln zur Verfügung zu stellen. Diese Ziele konnten jedoch in den Neunzigerjahren nur teilweise erreicht werden (Charlton 1997:41). Der FAO-Direktor setzte sich damals vergeblich für die Verabschiedung einer Konvention ein, die Geberländer verpflichten sollte, das Funktionieren des IEFR durch ihre Beiträge zu garantieren (Charlton 1997: 42). Ende der Neunzigerjahre waren nur etwa ein Drittel der vorgesehenen Nahrungsmittelreserven und ein Viertel der Finanzmittel des IEFR durch Zusagen der Geberländer abgesichert (Charlton 1997: 42). In den Neunzigerjahren setzte eine verstärkte Politisierung der Nahrungsmittelsoforthilfe in Krisengebieten ein; so musste das WFP Mitte der Neunzigerjahre vorübergehend die Hilfe für den Irak um 50% wegen fehlender Zuwendungen durch die USA reduzieren; Russland erhielt jedoch 1994 Nahrungsmittelhilfe und war nach Bangladesch das zweitgrößte Empfängerland (Charlton 1997: 44).

(WFP 2010c). Seit 2003 verwaltet das WFP den „UN Humanitarian Air Service (UNHAS)“, der dem Transport humanitären Personals dient.²⁸⁹

Die durch steigende Nahrungsmittelpreise ausgelösten Probleme verursachten zwischen 2006 und 2009 eine Erhöhung der Zuwendungen der Geberregierungen an das WFP von 2,6 auf ca. 4 Milliarden US-Dollar; in diesem Zeitraum wurden von diesen Mitteln ca. 75% im Bereich humanitärer Nahrungsmittelförderung eingesetzt (WFP 2010a: 42; Development Initiatives July 2011: 39). Das WFP-Budget beruht fast ausschließlich auf freiwilligen Zuwendungen von Geberregierungen, die großen Einfluss auf die regionale Verteilung der WFP-Nahrungsmittel ausüben (Walker/Maxwell 2009: 102-103). Ein Drittel der gesamten, jährlichen, internationalen humanitären Hilfe besteht aus humanitärer Nahrungsmittelförderung; sie ist damit der größte Sektor humanitärer Hilfe (Harvey/Proudlock/Clay/et al. 2010: 2).

UN Development Programm (UNDP)

Das 1965 von der UN-Generalversammlung gegründete UNDP wird von einem 36 Staaten umfassenden Exekutiv-Komitee geleitet. Im Zuge der UN-Reform hat das UNDP Ende der Neunzigerjahre vom humanitären Büro des UN-Generalsekretariats (UN OCHA) u. a. den Bereich operative Maßnahmen bei Naturkatastrophen übernommen. Innerhalb des UNDP ist das „Bureau for Crisis Prevention and Recovery“ für humanitäre Hilfe, für die Prävention von Naturkatastrophen und für Wiederaufbauhilfe zuständig.²⁹⁰ Der Leiter des lokalen UNDP-Büros (Resident Representative/RR) hat zugleich auch eine koordinierende Funktion als „Resident Coordinator (RC)“ für alle in einem Land arbeitenden operativen UN-Organisationen. Seit den Achtzigerjahren war der „RR/RC“ in Krisensituationen in der Regel auch zugleich bei humanitären Krisen der lokale ‚humanitäre UN-Koordinator‘ (Humanitarian Coordinator/HC). Bei der Gründung des „Department of Humanitarian Affairs (DHA)“ 1991 wurde diese Regelung bestätigt, allerdings mit der Einschränkung, dass die Funktion des humanitären Koordinators in bestimmten Ausnahmefällen auch von anderen UN-Beamten als dem Leiter des UNDP Büros wahrgenommen werden konnte (Charlton 1997: 133).²⁹¹ Das DHA, das 1998 in UN OCHA umbenannt wurde, unterstützt die lokalen humanitären Koordinatoren bei ihrer Aufgabe durch lokale DHA/UN-OCHA Vertretungen.²⁹² Das UNDP-Jahresbudget stieg zwischen 2000 und 2009 kontinuierlich von knapp 2,5 auf knapp 5,5 Milliarden US-Dollar (UNDP 2010a: 40). Zwischen 2006 und 2009 verdoppelten sich die jährlichen staatlichen Zuwendungen für die vom UNDP verwalteten insgesamt knapp 40 verschiedenen von Geberregierungen finanzierten Fonds (Global Multi-Donor Trust Funds), die in verschiedenen Krisengebieten und Sektoren eingerichtet wurden, auf 1,2

²⁸⁹ Der UNHAS verfügte 2008 über ein Budget von knapp 200 Millionen US-Dollar (UN Joint Inspection Unit, 2008: 31-32).

²⁹⁰ Vgl. dazu auch die UNDP-Website „Crisis Prevention & Recovery“ unter http://www.undp.org/cpr/how_we_do/how_we_do.shtml (22.11.2012).

²⁹¹ Francis M. Deng, der die Funktion des „Representative of the Secretary-General on the Human Rights for Internally Displaced Persons“ zwischen 1992 und 2004 ausübte, lehnte in den Neunzigerjahren zusammen mit vielen humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems die Übernahme einer humanitären Koordinationsfunktion durch den Leiter des lokalen UNDP-Büros ab. Das UNDP, so das Argument von Deng und diesen Organisationen, tendiere häufig dazu, Binnenvertriebene nur materiell zu versorgen, und beteilige sich nicht aktiv am Schutz vor Menschenrechtsverletzungen, um die politischen Kontakte und teilweise engen Arbeitsbeziehungen zu lokalen Regierungen und anderen politischen lokalen Akteuren nicht zu gefährden (Charlton 1997: 134).

²⁹² Vgl. zu den lokalen humanitären Koordinationstypen Kapitel 5.6.1.

Milliarden US-Dollar; zu gleichen Teilen werden diese vom UNDP und anderen UN-Organisationen benutzten Mittel in den drei Bereichen Wiederaufbauhilfe, Entwicklung und humanitäre Hilfe eingesetzt (UNDP 2010a: 35, UNDP 2010b: 8).

Das UN-Amt für Binnenvertriebene und humanitäre UN-Sonderprojekte

Zwischen 1992 und 2004 hatte Francis M. Deng das Amt „Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons“; sein Nachfolger, Walter Kälin, amtierte als „Representative of the Secretary-General on Human Rights and Internally Displaced Persons“ bis 2010.²⁹³ Ende 2010 wurde dieses Amt ersetzt durch den „Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Person“, der nicht mehr vom UN-Generalsekretär, sondern vom UN-Menschenrechtsrat berufen wird (UN Special Rapporteur 2010: 3).²⁹⁴ Zu den humanitären UN- Sonderprojekten zählen das „UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)“, das „Office of the Iraq Programme Oil-for-Food“ und der „UN Mine Action Service (UNMAS). Die UNRWA wurde 1949 als Nebenorgan der UN-Generalversammlung gegründet, betreut seitdem Palästinenser auf der Westbank, im Gaza-Streifens, in Syrien, Jordanien und im Libanon und beschäftigt 30.000 Personen, die fast ausschließlich Palästinenser sind (UNRWA 2010c: 1, Bartholomeusz 2009: 452).²⁹⁵ Ende 2010 veröffentlichte UNRWA einen Spendenappell über 380 Millionen US-Dollar für Projekte im Gazastreifen und auf der Westbank (UNRWA: 2012d: 3).²⁹⁶ In einer Reaktion auf eine Kritik der US-Regierung, dass mit den Mitteln Terrorgruppen unterstützt würden, entgegnete UNRWA öffentlich: „UNRWA’s adherence to UN neutrality is absolutely incompatible with funding or in any way assisting terrorism, terrorists or members of guerrilla-type organisations [...].“ (UNRWA 2011: 1).²⁹⁷ Nach der Kritik an den extrem negativen humanitären Auswirkungen der seit 1990 wirksamen und umfassenden UN-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak beschloss der UN-Sicherheitsrat 1995 das „Öl für Nahrungsmittel-Programm (Oil-for-Food Programme)“ durchzuführen, das 2003 nach dem Sturz des Saddam-Regimes beendet wurde (Katzman 2005: 1-3).²⁹⁸ Für die Abwicklung des Programms wurde das Amt „Office of the Iraq Programme Oil-for-Food“ eingesetzt. Das Programm sah vor, dass alle Einkünfte aus erlaubten begrenzten Erdölexporten vom UN-Sicherheitsrat verwaltet und diese Einkünfte ausschließlich für humanitäre Hilfsgüter und für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung, insbesondere von Kindern und Frauen, eingesetzt wurden. Das erste Öl unter diesem Programm wurde Ende 1996 exportiert und die ersten Nahrungsmittel wurden Anfang 1997 importiert; zwischen 1996 und 2003 nahm das Programm durch den Verkauf irakischen Erdöls ca. 64 Milliarden US-Dollar ein (Katzman 2005: 6). Als Teil der UN-Reformvorschläge von Kofi Annan wurde der UN-Minenaktionsservice (UN Mine Action Service/UNMAS) Ende der Neunzigerjahre etabliert, der seitdem die Arbeit der UN-Instanzen, die direkt oder indirekt im Bereich der

²⁹³ Vgl. dazu UN OCHA (2004b: ‚Introductory Note‘ von Deng), UN Special Rapporteur (2010: 3).

²⁹⁴ Vgl. dazu auch die UN-Menschenrechtsrats-Website „Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons“ unter <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm> (22.11.2012).

²⁹⁵ Vgl. die Homepage von UNRWA unter <http://www.un.org/unrwa/> (22.11.2012).

²⁹⁶ Vgl. dazu auch die UNRWA-Website ‚Frequently asked questions‘ unter <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87#funding> (22.11.2012).

²⁹⁷ „As a neutral, impartial UN agency providing humanitarian assistance, UNRWA has a legal framework for operations that requires neutrality of staff, third parties, facilities and beneficiaries.“ (UNRWA 2011: 1).

²⁹⁸ Vgl. dazu auch die alte Homepage des „Office of the Iraq Programme Oil-for-Food“ unter <http://www.un.org/depts/oip/background/index.html> (22.11.2012).

Minenräumung tätig sind, koordinieren soll.²⁹⁹ Ein durch freiwillige Beiträge finanzierter UN-Fonds fördert Minenräumungsprojekte und die Arbeit der UNMAS, die eng mit dem „Departement für Peacekeeping-Operationen (DPKO)“ im UN-Generalsekretariat kooperiert (UNMAS/UNDP/UNICEF 2011).

²⁹⁹ Vgl. dazu auch die Homepage des „UN Mine Action Service (UNMAS)“ unter <http://www.mineaction.org/> (22.11.2012) und die UN DPKO-Website „Mine action“ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/mineaction.shtml> (22.11.2012).

5.2. Administrative Reformen humanitärer UN-Koordination (1991-2011)

5.2.1 Humanitäre UN-Strukturen und UN-Operation im Nordirak (1991-1992)

Die operativen Probleme internationaler humanitärer Hilfe beim Biafra-Krieg (1968-1979) und nach der Flutkatastrophe 1971 in Ostpakistan, das im selben Jahr unabhängig wurde und seitdem Bangladesch heißt, waren Auslöser für die 1972 erfolgte Gründung des humanitären Büros „UN Office for Disaster Relief Office (UNDRO)“ innerhalb des UN-Generalsekretariats. UNDRO übernahm die Funktion einer humanitären, koordinierenden „Anlaufstelle (focal point)“ des UN-Systems; Ende der Siebzigerjahre vereinbarten UNDRO und das UNDP, dass der Leiter eines nationalen UNDP-Büros, der „Resident Representative“, auch die lokale Koordinationsfunktion humanitärer Hilfe übernimmt (Crisp 2007: 483).³⁰⁰ Die Frage, ob in Ausnahmefällen auch eine andere Person diese Koordination übernehmen kann und inwiefern dieser Koordinator ausschließlich Weisungen des humanitären Büros im Generalsekretariat auszuführen hat, wurden später im UN-System immer wieder neu und kontrovers diskutiert. UNDRO konnte seine Aufgabe nur sehr begrenzt erfüllen, weil es gegenüber den schnell wachsenden UN-Hilfsorganisationen keinerlei administrativen Weisungsbefugnisse besaß.

Die großen operativen Probleme der humanitären UN-Operation im Nordirak 1991 und 1992 waren Auslöser für die Entscheidung der UN-Generalversammlung im Dezember 1991, neue Strukturen humanitärer UN-Koordination zu etablieren und UNDRO durch ein neues humanitäres UN-Department mit erweitertem Mandat zu ersetzen. Im März 1991 brach unmittelbar nach der Vertreibung irakischer Truppen aus Kuwait und dem Ende des 2. Golfkrieges eine Rebellion kurdischer und schiitischer Gruppierungen gegen das irakische Regime aus, das die Rebellion jedoch schnell niederschlagen konnte.³⁰¹ Dies löste innerhalb einer Woche die Flucht von fast einer halben Million Menschen, die meisten waren Kurden, in die türkisch-irakische und iranisch-irakische Grenzregion aus. Während die Türkei ihre Grenzen schloss, nahm der Iran Flüchtlinge auf. In den darauf folgenden Wochen flüchteten insgesamt ca. 1,3 Millionen Kurden in den Iran; 70.000 Menschen, die meisten davon irakische Schiiten, flüchteten in den Südiran (UNHCR 2000a: 212). Die am 5. April 1991 verabschiedete Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates mandatierte die zivil-militärische UN-Mission „Operation Provide Comfort“ unter der Leitung der USA, Großbritanniens und Frankreichs.³⁰² Der Rat erteilte der Operation das Mandat, im Nordirak zu zivil-militärisch intervenieren, um eine UN-Schutzzone für die kurdische Zivilbevölkerung im Nordirak zu schaffen und humanitäre Organisationen zu unterstützen, und forderte die irakische Regierung auf, umgehend Organisationen humanitärer Hilfe den Zugang zu erlauben (UNHCR 2000a:

³⁰⁰ Der Leiter des lokalen UNDP-Büros ist zugleich als „UN Resident Coordinator (RC)“ oberster Repräsentant aller in dem betreffenden Land tätigen operativen UN-Organisationen; vgl. dazu auch die UNDP-Website „Resident Coordinator System“ unter <http://www.undg.org/index.cfm?P=5> (22.11.2012).

³⁰¹ Vgl. zu den Hintergründen und zum Ablauf der humanitären Krise im Nordirak die Analysen von Minear/Chelliah/Crisp/et al. (1992), Roberts (1996) und UNHCR (2000a).

³⁰² Die „Operation Provide Comfort“ wird häufig als die erste ‚humanitäre Intervention‘ (humanitarian intervention) bezeichnet; für Gareis und Varwick ist hingegen die etwas später erfolgte Militäraktion in Somalia „die erste militärische Intervention der Vereinten Nationen auf humanitärer Grundlage“ (Gareis/Varwick 2006: 206): im Dezember 1992 landeten US-Truppen in Somalia, wo eine Hungerkatastrophe stattfand. Ziel der Intervention war es u. a., trotz des Bürgerkrieges die Lieferung und Verteilung von Nahrungsmittelhilfe militärisch abzusichern. Bereits Ende März 1993 verließen diese US-Truppen hingegen wieder umgehend nach einer gescheiterten einzelnen Militäraktion und der Tötung einiger US-Soldaten Somalia.

213). Am 17. 4. 1991 begann die „Operation Provide Comfort“ und am 18. April 1991 stimmte die irakische Regierung der Durchführung dieser Operation offiziell zu (UNHCR 2000a: 216).³⁰³ Vorübergehend waren mehr als eine halbe Million Binnenvertriebene im Nordirak nach Beendigung des Zweiten Golfkriegs 1991 und 1992 auf humanitäre Hilfe angewiesen. Im Mai 1991 wurde der UNHCR - mit der offiziellen Zustimmung der irakischen Regierung - vom UN-Generalsekretär zur „führenden Agentur (Lead Agency)“ humanitärer Hilfsoperationen in ganz Irak ernannt (UN IASC 2008: 15).³⁰⁴ Neben dem UNHCR übernahm auch der eingesetzte ‚humanitäre UN-Koordinator‘, der in Bagdad sein Büro hatte, eine Koordinationsfunktion; die formale Beziehung zwischen dem UNHCR und anderer operierender Organisationen wie dem WFP, dem UNDP und der IOM und diesem Koordinator wurde allerdings nicht klar definiert (Minear/Chelliah/Crisp/et al. 1992: 14). Der Ablauf der humanitären Koordination verlief teilweise chaotisch; der UNHCR und andere UN-Hilfsorganisationen waren im Irak logistisch nicht in der Lage schnell zu reagieren (Loescher 2002: 288). Sie waren überrascht vom großen Umfang der Vertreibung und von der Weigerung der türkischen Regierung, irakischen Vertriebenen den Grenzübertritt zu erlauben; im Juni 1992 übergab der UNHCR ein Teil seiner Projekte an andere UN-Hilfsorganisationen und fungierte anschließend praktisch nicht mehr als führende Agentur (UNHCR 2000a: 217).

5.2.2 UN-Reformphasen im Bereich ‚humanitäre Angelegenheiten‘ seit 1991

Die operativen Probleme der humanitären Hilfe im Rahmen der UN-Operation im Nordirak 1991 und 1992 veranlassten die UN-Generalversammlung, im Dezember 1991 die Resolution 46/182 „Stärkung der Koordination der humanitären Notfallhilfe (humanitarian emergency assistance)“ zu verabschieden, deren wesentlichen Bestimmungen in den humanitären UN-Reformphasen der folgenden zwei Jahrzehnte nicht revidiert wurden. Der damalige deutsche Außenminister Genscher und der englische Außenminister Hurd haben nach Auskunft des früheren Leiters des „Koordinationsausschusses für humanitäre Hilfe“ des Auswärtigen Amtes, Klaus Holderbaum, die Verabschiedung der Resolution maßgeblich initiiert (Holderbaum 1996: 14). Der ersten Phase der Etablierung neuer Koordinationsstrukturen (1991-1994) folgten drei weitere humanitäre UN-Reformphasen: die Phase intensiver UN-Evaluierungen (1995-1997), die allgemeine UN-Reformphase (1997-2004), die auch Auswirkungen auf den humanitären UN-Bereich hatte, und die Phase der seit 2005 umgesetzten so genannten „humanitären Reform (humanitarian reform)“ der UN.

Die Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung vom Dezember 1991 führte zu folgenden institutionellen Veränderungen. Erstens wurde das neue Amt des UN-Nothilfekoordinators (Emergency Relief Coordinator/ERC) geschaffen, der den Rang eines UN-Untergeneralsekretärs hat. Zweitens wurde das „UN Disaster Relief Office

³⁰³ Später wurden die Koalitionstruppen durch ein 500 Personen umfassendes „UN-Guards Contingent“ ersetzt, dessen Aufgabe es war, Mitarbeiter von UN-Hilfsorganisationen und NRO und Hilfsressourcen im Irak zu beschützen (Roberts 1996: 41). Am Transport und der Verteilung von Hilfsgütern waren auf dem Höhepunkt der Operation ca. 200 Militärflugzeuge, mehr als 20.000 Soldaten und 50 internationale humanitäre Organisationen beteiligt (Roberts 1996: 41). Anfang Juni 1991, drei Monate nach ihrer Flucht, waren 600.000 Flüchtlinge aus dem Iran wieder in den Irak zurückgekehrt (UNHCR 2000a: 217). Zwischen August und November 1991 überquerten 1.600 LKW die Grenze von der Türkei in den Irak, um insgesamt 500.000 Flüchtlinge in ihren Dörfern mit 16.000 Tonnen Hilfsmitteln zu versorgen (UNHCR 2000a: 217). Viele Vertriebene hielten sich im Winter 1991/1992 in der gebirgigen türkisch-irakischen Grenzregion auf (UNHCR 2000a: 231).

³⁰⁴ Der UNHCR zögerte zunächst diese Funktion im Nordirak zu übernehmen (UNHCR 2000a: 216).

(UNDRO)“ durch das „Department of Humanitarian Affairs (DHA)“ ersetzt, das vom UN-Nothilfe Koordinator geleitet wird und das 1998 umbenannt wurde in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“. Drittens wurde der „Ständige Interinstitutionelle Ausschuss (Inter Agency Standing Committee/IASC)“ eingesetzt, der vom UN-Nothilfe Koordinator geleitet wird und in dem die wichtigen operativen UN-Hilfsorganisationen, drei große NRO-Netzwerke, die IFRC und das IKRK vertreten sind, und viertens wurden zwei neue humanitäre Finanzierungsmechanismen, die UN-Spendenappelle (Consolidated Appeal Process/CAP) und der zentrale UN-Nothilfefonds (Central Emergency Revolving Fund/CERF), etabliert. Im Annex der Resolution werden zu den humanitären Prinzipien die „Menschlichkeit, die Neutralität und die Unparteilichkeit (humanity, neutrality and impartiality)“ gezählt (UN General Assembly December 1991; Pugh/Cunliffe 1997: 19). Die Resolution zählt zu den Aufgaben des UN-Nothilfe Koordinators, der dem UN-Generalsekretär untersteht, und des DHA folgende: Etablierung eines Frühwarnsystems und Datenpools über humanitäre Krisen in komplexen Notstandsgebieten und bei Naturdesastern, Ermittlung des regionalen und sektoralen Bedarfs an Hilfsressourcen, Mobilisierung und bedarfsgerechte Verteilung dieser Ressourcen, Verhandlungen mit Regierungen bzw. Konfliktparteien in einer Krisenregion über den Zugang humanitärer Organisationen zu Notleidenden und Gewährleistung der Kohärenz von humanitärer Hilfe und entwicklungspolitischen Wiederaufbaumaßnahmen.³⁰⁵ Der UN-Nothilfe Koordinator hat also formal eine zentrale Funktion. Er leitet das DHA/UN OCHA und das ISAC und entscheidet über den Einsatz der Mittel des UN-Nothilfefonds (CERF), der durch freiwillige staatliche Zuwendungen finanziert wird und durch den Projekte von UN-Hilfsorganisationen schnell gefördert werden können. Dem IASC (Inter Agency Standing Committee) wurde die Aufgabe übertragen, Absprachen über eine effektive Arbeitsteilung zwischen UN-Hilfsorganisationen und privaten Akteuren zu treffen und qualifiziertes humanitäres UN-Personal zu rekrutieren.³⁰⁶ Unter der Leitung des UN-Nothilfe Koordinators werden die UN-Spendenappelle (CAP) verfasst und ein internationales Register schnell einsetzbarer personeller und logistischer Ressourcen aufgebaut. Diese UN-Spendenappelle haben die Aufgabe, den globalen Bedarf humanitärer Hilfe zu erfassen, humanitäre Strategiepläne für die einzelnen Krisen zu entwickeln und den staatlichen und privaten Ressourcenfluss international bedarfsorientiert zu steuern.

In der „Agenda für den Frieden“ vom Juni 1992 des damaligen UN-Generalsekretärs Bhutros Bhutros-Ghali und in der „Ergänzung“ dieser Agenda vom Januar 1995 wurde das Instrumentarium der Konfliktprävention und der Intervention in Krisengebieten in den Bereichen der Friedensherstellung, humanitärer Hilfe, des Wiederaufbaus und der Entwicklungspolitik definiert und Richtlinien für ihre Integration formuliert. Die Agenda von 1992 verwies darauf, dass der fehlende UN-Mechanismus zur Gewährleistung einer ausreichenden Finanzierung humanitärer Hilfe ein Hindernis für die UN-Friedenspolitik darstellt (UN Generalsekretär 1992 und 1995): „Sind [...] Hilfsmaßnahmen für

³⁰⁵ Der frühere Direktor des UN-Welternährungsprogramms James C. Ingram schlug 1993 vor, dass eine neue internationale Organisation mit einem vergleichbaren Status wie das IKRK gegründet werden solle, die in vielen Krisengebieten besser als UN-Organisationen geeignet sei, Verhandlungen mit den Konfliktparteien zu führen (Ingram 1993:67). Dieser Vorschlag wurde nicht umgesetzt.

³⁰⁶ Ständige IASC-Mitglieder sind neben dem DHA/UN OCHA die Organisationen FAO, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WHO und WFP. Ständige Gäste des IASC sind der UN-Repräsentant für Binnenvertriebene, die Organisationen IOM, der UN-Kommissar für Menschenrechte (UNHCHR), die Weltbank, das „Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)“, die „Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRC)“ und die drei NRO-Netzwerke „INTERACTON“, „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“ und das „International Council of Voluntary Agencies (ICVA)“; vgl. dazu die Homepage des IASC unter www.humanitarianinfo.org/iasc/ (22.11.2012).

Vertriebene in einer Gesellschaft unverzichtbare Voraussetzung für eine Lösung (eines den Frieden gefährdenden Konflikts, der Verfasser), so sollten die VN in der Lage sein, auf Ressourcen aller in Betracht kommenden Organisationen und Programme (der humanitären Hilfe, der Verfasser) zurückzugreifen. Derzeit gibt es keinen angemessenen Mechanismus in den Vereinten Nationen, mit dessen Hilfe der Sicherheitsrat, die Generalversammlung oder der Generalsekretär die für eine solche positive Einflussnahme benötigten Ressourcen mobilisieren und die kollektiven Anstrengungen des Systems der Vereinten Nationen in den Dienst einer friedlichen Konfliktbereinigung stellen kann.“ (UN Generalsekretär 1995: Ziffer 40).

1995-1997: UN-Evaluierungen humanitärer Hilfe

Die Zunahme zivil-militärischer UN-Missionen seit Anfang der Neunzigerjahre, die u. a. die Aufgabe hatten, ‚humanitäre Schutzzonen‘ einzurichten und die Durchführung humanitärer Hilfsoperationen zu gewährleisten, die rasch steigende Zahl von Binnenvertriebenen im Verhältnis zu Flüchtlingen und die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch den UN-Sicherheitsrat, die u. a. im Irak humanitäre Krisen auslösten, verursachten zahlreiche Probleme humanitärer UN-Koordination. Der steigende Bedarf einer Betreuung von Binnenvertriebenen durch UN-Hilfsorganisationen, die jedoch kein dafür geeignetes Mandat hatten, verursachte zusätzlich völkerrechtliche und operative Probleme (Roberts 1999: 29 f.).³⁰⁷ Im Juli 1995 schlug deshalb der damalige UN-Botschafter und spätere US-Außenminister, Warren Christopher, in einem dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat vorlegten, inoffiziellen Dokument (non-paper) den Aufbau einer neuen UN-Organisation vor, die als einzige Organisation für humanitäre Hilfe zuständig sein und durch die Zusammenlegung von UNICEF, dem UNHCR, dem WFP und dem DHA entstehen sollte; dieser Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt (Weiss/Pasic 1997: 42). Eine der einflussreichsten Kritikerin des Vorschlags war die damalige Exekutiv-Direktorin von UNICEF Carol Bellamy (Weiss/Pasic 1997: 42).

Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat reagierte in seiner Resolution 56 aus dem Jahr 1995 auf die Kritik von Geberländern an der Arbeit des DHA, des UN-Nothilfekoordinators und der humanitären Hilfe der UN-Hilfsorganisationen (UN Social and Economic Council 1995). Diese Resolution initiierte einen zweijährigen Evaluierungsprozess, an dem die UN-Behörden „Joint Inspection Unit“ und das „Office of Internal Oversight Services“ beteiligt waren. Die UN-Generalversammlung bestätigte 1996 in einer Resolution diese Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates (UN General Assembly 17. December 1995).³⁰⁸ In dieser Resolution des UN-Wirtschafts- und Sozialrates wurde als

³⁰⁷ Der frühere ‚Spezielle Repräsentant des UN Generalsekretärs‘ in Mosambik, Aldo Romano Ajello, schlug 1996 vor, die jeweilige Funktion und Integration humanitärer Hilfe in eine UN-Mission abhängig zu machen vom Grad der Komplexität dieser Mission. In einer umfassenden multidimensionalen Mission, die in einer Nachkriegssituation den Wiederaufbauprozess garantiert, sollte ihre Funktion aus dem übergeordneten Ziel der Aufrechterhaltung der Sicherheit und des Friedensprozesses abgeleitet werden; Hilfe sollte z.B. die Demobilisierung von Guerillakämpfern und ihre Integration unterstützen. Bei der Demobilisierung in Mosambik Anfang der Neunzigerjahre habe humanitäre Hilfe eine wichtige Funktion gespielt; da ehemalige Kämpfer häufig der Mittelklasse angehören würden, so Ajello, habe deren Unterstützung für den Friedensprozess kurz- und mittelfristig große Bedeutung (Ajello 1996: 200). Die Verteilung humanitärer Hilfsressourcen auf verschiedene hilfsbedürftige Gruppen leitet Ajello also nicht aus dem jeweiligen objektiven Bedarf an Hilfsgütern, sondern aus der politisch-strategischen Relevanz der einzelnen Gruppen im Friedensprozess ab.

³⁰⁸ Die UN-Generalversammlung forderte das „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ auf, enger mit der Weltbank und dem Weltwährungsfonds zusammen zu arbeiten (UN General Assembly 17 December 1995: Ziffer 8.); das DHA wurde gebeten, sein humanitäre Informationsnetzwerk „Reliefweb“ zu einem

Aufgabe der Evaluierungen die Bereitstellung von Analysen für ein humanitäres Reformprogramms bezeichnet, das folgende Ziele verfolgt: Genaue Festlegung der jeweiligen operativen Funktionen von UN-Hilfsorganisationen und der administrativen Weisungsbefugnisse im Bereich humanitärer Hilfe innerhalb des UN-Systems auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene; Verbesserung der finanziellen und operativen humanitären UN-Koordination; Aufbau lokaler Kapazitäten der Katastrophenvorbeugung und humanitärer Hilfe; Ausbau der Qualifizierungsprogramme für humanitäres Personal (UN Social and Economic Council, 1995: 57). Die Ergebnisse dieses Evaluierungsprozesses bildeten die Grundlage der vom UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem UN-Reformprogramm von 1997 vorgeschlagenen Umstrukturierungen des humanitären UN-Bereichs.

Zwischen 1995 und 1997 wurden vier UN-Evaluierungsberichte des humanitären UN-Bereichs vorgelegt. Der erste Evaluierungsbericht der „Joint Inspection Unit“ von 1995 über die Beziehung zwischen „Nothilfe (relief)“ und Peacekeeping -Operationen schlägt dem UN-Generalsekretär vor, Richtlinien für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem DHA, dem ‚Departement für politische Angelegenheiten‘ und ‚Departement für Peacekeeping-Operationen‘ zu erlassen; die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen sollte weiter auf den humanitären Prinzipien beruhen und ihren „unpolitischen Charakter“ bewahren (UN JIU October 1995: VI.). Es wird eine stärkere und regelmäßige Heranziehung des IASC bei Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates vorgeschlagen (UN JIU October 1995: VII.). Im zweiten Bericht der „Joint Inspection Unit“ vom Dezember 1995 werden detailliert die Probleme humanitärer UN-Koordination vor dem Hintergrund eines „neues Typus komplexer Notstandsgebiete“ analysiert (UN JIU December 1995: 1).³⁰⁹ Um die großen Probleme lokaler Koordination zu beheben, sollten das DHA und humanitäre UN-Hilfsorganisationen die jeweiligen Aufgabenbereiche präziser festlegen und die lokalen humanitären UN-Koordinatoren mehr Kompetenzen erhalten (UN JIU December 1995: VII.). Die Entscheidung, ob der lokale Leiter des UNDP-Büros oder eine andere Person, die keine andere UN-Funktion hat, für die humanitäre UN-Koordination zuständig ist, sollte abhängig gemacht werden von der jeweiligen persönlichen Qualifikation (UN JIU December 1995: IX.). Der Bericht befürwortet administrative Maßnahmen, um UN-Hilfsorganisationen zu zwingen, sich der Koordination des UN-Nothilfekoordinators unterzuordnen; vorgeschlagen wird, denjenigen UN-Hilfsorganisationen, die sich den Vorgaben der UN-Spendenappelle (CAP) nicht unterordnen und bilateral, außerhalb der UN-Spendenappelle, staatliche Zuwendungen einwerben, als Sanktion vorübergehend keine Mittel mehr aus dem UN-Nothilfefonds (CERF) zur Verfügung zu stellen (UN JIU December 1995: IX.). Der dritte Evaluierungsbericht der UN-Behörde „Office for Internal Oversight Services (UN IOS)“ von 1997 empfiehlt, dass das DHA sein ursprüngliches Mandat nicht überschreitet, sämtliche operative Tätigkeiten einstellt, sich ausschließlich auf Koordinationsaufgaben, den Aufbau effektiver Finanzierungsmechanismen und eines qualifizierten Personalpools für den schnellen Einsatz in Ländern und auf das Nothilfe-Entwicklungs-Kontinuum konzentriert und sich stärker mit dem Problem der Naturkatastrophen beschäftigt (UN OIOS 1997: 17/18).³¹⁰ Der vierte Bericht vom September 1997, der ebenfalls von der

globalen humanitären UN-Informationssystem auszubauen und ein humanitäres Frühwarnsystem zu installieren (UN General Assembly 17 December 1995: Ziffer 13/14.).

³⁰⁹ „[...] a new type of complex emergencies has flared up since the collapse of the cold war. These complex emergencies are characterized by multiple causes and involve newer major problems and needs such as demobilisation and demining, or Internally Displaced Persons (IDPs).“ (UN JIU December 1995: 1).

³¹⁰ Das „UN Office of Internal Oversight Service (OIOS)“ evaluierte auch UN-Friedensmissionen, regionale humanitäre Operationen und die Arbeit des UN-Generalsekretariats (Natsios 1997a: 87).

„Joint Inspection Unit“ verfasst wurde und sich u. a mit der Beziehung humanitärer UN-Hilfsorganisationen und NRO befasst, die zunehmend UN-Projekte implementieren, empfiehlt die Entwicklung präziser Kategorien für die Auswahl von NRO-Partnern und den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen, die auch Sanktionen bei Vertragsbrüchen durch NRO enthalten (UN JIU 1997).³¹¹

1997-2004: Allgemeine UN-Reform, humanitäre Hilfe und Politik der Geberregierungen

Die zwei von dem seit Januar 1997 amtierenden neuen UN-Generalsekretär Kofi Annan vorlegten Reformprogramme „Reformprogramm zur Erneuerung der Vereinten Nationen“ (UN-Generalsekretär 1997) von 1997 und „Stärkung des Systems der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“ (UN-Generalsekretär September 2002) von 2002 beziehen sich auch auf den Bereich der UN-Koordination humanitärer Hilfe.³¹² Die UN-Generalversammlung übernahm einen Großteil der Vorschläge dieser beiden Programme im Rahmen der von ihr zwischen 1997 und 2004 durchgeführten UN-Reformpolitik; diese Politik beinhaltete aber nur einen partiellen Ausbau der administrativen und finanziellen Kompetenzen der UN-Koordinationsstrukturen humanitärer Hilfe. Das Reformprogramm von 1997 übernahm einige Empfehlungen der vier zwischen 1995 und 1997 angefertigten humanitären UN-Evaluierungsberichte. Maurice Strong, der zum „Executive Coordinator of UN-Reform“ ernannt worden war, entwickelte ebenfalls Reformvorschläge für den humanitären UN-Bereich und befürwortete eine Fusion des DHA und des UNHCR (Macrae 1997: 13). Dieser Vorschlag wurde von UNICEF und WFP allerdings abgelehnt, weil sie den Verlust ihrer Eigenständigkeit gegenüber dieser neuen Organisation befürchteten, und wurde vom UN-Reformprogramm von 1997 nicht übernommen (Macrae 1997: 13; Loescher 2002: 292). Dies Reformprogramm, dessen Vorschläge fast vollständig von der UN-Generalversammlung 1997 übernommen wurden, zählt zu den fünf „Kerntätigkeiten“ der UN die Bereiche Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Angelegenheiten und Menschenrechte (UN-Generalsekretär 1997: Ziffer 62-79).³¹³ Das Programm empfiehlt eine „umfassende Neustrukturierung des im Sekretariat für die Koordinierung der humanitären Hilfe zuständigen Apparates“ und macht Vorschläge für eine bessere operative Koordination zwischen den auf zwischenstaatlichen Verträgen basierenden UN-Sonderorganisationen, wie dem WFP und der WHO, auf der einen und den UN-Nebenorganen der UN-Generalversammlung UNICEF, UNDP und UNHCR auf der anderen Seite (UN-Generalsekretär 1997: Ziffer 77/86). Das Aufgabenspektrum „humanitärer Maßnahmen“ wird im Programm sehr umfangreich wie folgt definiert: „Heutzutage gehen humanitäre Maßnahmen über die Rettung von Leben im Rahmen von Hilfseinsätzen hinaus und umfassen ein breites Spektrum von Anstrengungen, angefangen von der Frühwarnung, der Vorbeugung, der Bereitstellung von Nothilfe, der Verfechtung von humanitären und Menschenrechtsgrundsätzen bis hin zu Schutzmaßnahmen und zur Überwachung mit dem Ziel, einen reibungslosen Übergang

³¹¹ „This in fact, is the novelty of the situation: non-governmental organizations have introduced a new dimension in the humanitarian assistance activities of the UN and have occupied a space of considerable size. The recent development requires that a new look be given to the management of the financial resources of implementing partners which have become indispensable in emergency operations.“ (UN JIU 1997: 6).

³¹² Annan löste 1997 den UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ab, der im Januar 1992 Nachfolger vom UN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar wurde.

³¹³ Vgl. dazu die Resolution 52/12 der UN-Generalversammlung vom 12. November 1997 (UN Generalversammlung 1997: 13-14).

zu einer langfristigen Entwicklung sicherzustellen.“ (UN Generalsekretär 1997: Ziffer 180).

Das UN-Reformprogramm von 1997 konstatiert, dass das DHA - abweichend von der ursprünglichen Aufgabenbeschreibung durch die Resolution der Generalversammlung vom Dezember 1991 - zunehmend auch selbst operative Tätigkeiten in Krisenregionen durchgeführt hat, und schlägt vor, dass diese Tätigkeiten eingestellt werden, der UN-Nothilfe Koordinator und das DHA sich ausschließlich auf ihre koordinierenden Kernaufgaben konzentrieren und das DHA in „Amt des Nothilfekoordinators“ umbenannt wird (UN Generalsekretär 1997: Ziffer 185-188).³¹⁴ Tatsächlich wurde das DHA 1998 umbenannt in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“ (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 16). Das Reformprogramm zählt in Anlehnung an die Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung vom Dezember 1991 zu den Aufgaben des UN-Nothilfekoordinators und seines humanitären Amtes erstens die Beratung des UN-Generalsekretärs bei allen politischen Fragen humanitärer Hilfe, zweitens die Organisation einer engen Zusammenarbeit mit den beiden Departements des UN-Generalsekretariats, die für Peacekeeping-Operationen (DPKO) und politische Angelegenheiten (DPO) zuständig sind, und mit dem Hohen UN-Kommissar für Menschenrechte (UNHCHR), drittens eine regelmäßige humanitäre Berichterstattung im UN-Sicherheitsrat und viertens eine in Abstimmung mit dem IASC vorgenommene Etablierung internationaler und lokaler, operativer humanitärer Koordinationsmechanismen u. a. durch den Ausbau des Prozesses der UN-Spendenappelle (CAP) (UN Generalsekretär 1997: Ziffer 186). Das Reformprogramm zählt zu den Aufgaben dieses Prozesses der UN-Spendenappelle (CAP) erstens die statistische Erfassung aller laufenden und geplanten Projekte der UN-Hilfsorganisationen, NRO und Geberegierungen, zweitens der auf diesen Statistiken und einer zusätzlichen Bedarfsermittlung basierende Entwurf humanitärer Strategien in den einzelnen Krisenregion und drittens die Koordination der Projektimplementierung. Das Reformprogramm von 1997 empfiehlt darüber hinaus dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat „humanitäre Angelegenheiten“ als festen Tagungsordnungspunkt der jährlichen Ratssitzungen aufzunehmen und der UN „in allgemeinen humanitären Fragen und in Koordinierungsangelegenheiten“ Vorschläge zu unterbreiten und verstärkt Initiativen zu ergreifen (UN Generalsekretär 1997: Ziffer 193). Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat, übernahm diesen Vorschlag und beschäftigt sich seit der ersten humanitären, zweitägigen Sitzung des Rates im Juli 1998 jährlich regelmäßig mit Fragen humanitärer Hilfe; der Rat befürwortete ebenfalls eine Stärkung des administrativen und politischen Stellenwertes von UN OCHA (UN ECOSOC 1998).³¹⁵ Die Reformbeschlüsse der UN-Generalversammlung von 1997 und 1998 verfolgen das Ziel, die Zusammenarbeit sowohl zwischen den Instanzen des UN-Generalsekretariats, die für Peacekeeping-Operationen, politische Angelegenheiten, Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten zuständig sind, als auch zwischen diesen Instanzen und den UN-Nebenorganen und UN-Sonderorganisationen des UN-Systems zu verbessern. Zu diesem Zweck wurden, wie im Reformprogramm von Kofi Annan vorgeschlagen, 1998 die „Senior Management Group“ und vier „Exekutivausschüsse (executive committees)“ etabliert (UN IASC 2007). Die

³¹⁴ „Die Tatsache, daß sie einige operative Tätigkeiten unvollständig und ad hoc durchgeführt hat, ohne dazu über angemessene Kapazitäten und Fachkenntnisse zu verfügen, hat jedoch die Kernaufgaben des Nothilfekoordinators in ihrer Bedeutung geschwächt.“ (UN Generalsekretär 1997: Ziffer 185).

³¹⁵ Auf dieser ECOSOC-Sitzung nahmen auch Vertreter des UNHCR, UNDP, WFP, der UN-Kommissarin für Menschenrechte, des europäischen NRO-Netzwerks „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“, des NRO-Netzwerks „INTERACTON“ aus den USA und des IKRK Stellung zu aktuellen Problemen humanitärer Hilfe. Der Verfasser verfolgte 1998 als Zuschauer den Verlauf der Tagung.

„Senior Management Group“, die auch als das „Kabinett“ des UN-Generalsekretärs bezeichnet wird, und in der ca. vierzig führende UN-Beamte - u. a. auch der UN-Nothilfe Koordinator - und Exekutiv-Direktoren der UN-Nebenorgane und UN-Sonderorganisationen vertreten sind, ist das höchste Gremium der UN-Verwaltung unter der Leitung des UN-Generalsekretärs (Vogler 2007: 502).³¹⁶ Die vier Exekutivausschüsse wurden für die Bereiche „Peace and Security“, „Economic and Social Affairs“, „Development Operations“ und „Humanitarian Affairs“ eingerichtet (UN IASC 2007). Der „Exekutivausschuss für humanitäre Angelegenheiten (Executive Committee for Humanitarian Affairs/ECHA)“ und die drei anderen Exekutivausschüsse sind in den jeweiligen Bereichen die höchsten koordinierenden UN-Gremien und sollen die Verzahnung der Arbeit der Abteilungen des UN-Generalsekretariats und operativer UN-Organisationen sicherzustellen, die direkt in einem dieser Bereiche arbeiten oder indirekt Einfluss auf diesen Bereiche ausüben.³¹⁷ Einige Abteilungen des UN-Generalsekretariats, UN-Nebenorgane und UN-Sonderorganisationen gehören mehreren Exekutivausschüssen an.

Der frühere UN-Botschafter der US-Administration unter Bill Clinton, Richard Holbrooke, kritisierte auf einer UN-Sicherheitsratsitzung im März 2000 die Übertragung lokaler humanitärer Koordination auf verschiedene UN-Hilfsorganisationen: „I do not personally believe that shifting responsibility of different agencies to head the operation in different areas will work. I believe that ‘co-heads’ means no heads [...]“ (Holbrooke 2000: o.S.).³¹⁸ Auf derselben Sitzung schlug er vor, dem UNHCR die alleinige Zuständigkeit für Binnenvertriebene zu übertragen (Phuong 2001: 500/501). Dieser Vorschlag wurde jedoch sowohl vom UNHCR als auch vom IASC abgelehnt (Phuong 2001: 500/501). Kofi Annan befürwortete in seinem zweiten UN-Reformprogramm „Stärkung des Systems der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“ aus dem Jahr 2002 stattdessen eine administrative Aufwertung des humanitären Exekutivausschusses (ECHA) und der anderen drei Exekutivausschüsse und eine größere „Kohärenz“ zwischen humanitären und anderen Aufgaben multidimensionaler UN-Missionen (UN-Generalsekretär September 2002: Ziffer 114).³¹⁹

³¹⁶ „The Senior Management Group (SMG) is a committee of senior UN managers that serves as the Secretary-General’s cabinet and the central policy planning body of the United Nations. Its objective is to ensure strategic coherence and direction in the work of the Organization. The cabinet was approved by the General Assembly in 1997 as part of the reform proposal submitted by the Secretary-General.“, in: UN-Website „Senior Management Group (SMG), Structure & Objectives“ unter <http://www.un.org/sg/management/index.asp> (22.11.2012). In eingeschränkter Form ist auch das „UN Chief Executive Board for Coordination (CEB)“, das zuvor „Administrative Committee of Coordination (ACC)“ hieß, für die Koordination humanitärer Hilfe relevant; das CEB setzt sich aus den Exekutiv-Direktoren aller Nebenorgane und Sonderorganisationen der UN zusammen. Humanitäre Hilfe ist eines der Themen, mit dem sich das CEB beschäftigt; vgl. dazu die CEB-Homepage unter <http://www.unsceb.org/ceb/home> (22.11.2012).

³¹⁷ Ein Beispiel für mangelhafte Absprachen innerhalb des UN-Generalsekretariats ist die Evakuierung des UN-Personals aus dem östlichen Landesteil der Demokratischen Republik Kongo im Oktober 1996. Diese Entscheidung wurde vom „UN Security Coordinator“ und dem „Department for Administration and Management“ ohne Konsultation mit dem UN-DHA durchgesetzt (Roberts 1996:75).

³¹⁸ Dies Zitat wird auch dokumentiert durch Vincent (2001: 3).

³¹⁹ „Ich beabsichtige, die Exekutivausschüsse stärker zu nutzen, um die strategische Planung zu verbessern, die Kohärenz in der Politikentwicklung zu fördern und die Analyse der Zusammenhänge zwischen den politischen, wirtschaftlichen, entwicklungsbezogenen, humanitären und sicherheitsspezifischen Problemen voranzubringen, der Analyse einzelstaatlicher Bedürfnisse und Prioritäten Struktur und Gestalt zu geben und allgemeine Ziele in missionsbezogene Aufgaben umzusetzen.“ (UN-Generalsekretär September 2002: Ziffer 114.). Als großes Problem der UN-Reformdebatte wird die „renaissance of geopolitics“ bezeichnet (Debiel 2005). Es wird vorgeschlagen, bei der Reform sicherheitspolitischer Institutionen das Konzept des „multidimensional concepts of cooperative security“ heranzuziehen, das Defizite des Konzepts der

Die sich auf dieses Programm beziehenden Beschlüsse der UN-Generalversammlung und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates statteten allerdings bis zum Jahr 2005 - und auch später - weder das UN-Generalsekretariat noch den UN-Nothilfe Koordinator und das UN OCHA mit zusätzlichen administrativen Ressourcen und Instrumenten aus, um die 1991 und in den Folgejahren durch die UN-Generalversammlung definierten Ziele humanitärer Koordination gegenüber UN-Hilfsorganisationen und Geberregierungen durchsetzen zu können; es wurden auch keine Maßnahmen zur Reduzierung der großen finanziellen Abhängigkeit der Budgets von UN OCHA und den UN-Hilfsorganisationen von den freiwilligen und schwankenden Zuwendungen der Geberregierungen ergriffen (vgl. dazu Kapitel 5.3). Trotzdem wurde der Aufgabenbereich des UN OCHA erweitert. So übernahm das UN OCHA 2004 zusätzlich die Funktion der zentralen Servicestelle des UN-Systems für den Bereich ‚menschliche Sicherheit‘; die kleine Abteilung ‚Human Security Unit (HSU)‘ ist seitdem zuständig für diese Aufgabe und konzipiert einige multidimensionale Projekte (UN OCHA/Human Security Unit 2009).³²⁰ Die ‚Good Humanitarian Donorship (GHD)‘-Initiative, die 2003 auf Initiative der Niederlande, Kanadas und Schweden von insgesamt 17 OECD-Staaten gegründet wurde, darunter die meisten EU-Regierungen und die USA, verständigte sich auf 23 Prinzipien humanitärer Hilfe und auf eine ‚Unterstützung (support)‘ der humanitären UN-Koordination; das zehnte Prinzip erkennt die zentrale Rolle der UN-Koordination humanitärer Hilfe an (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a; Smillie/Miner 2005: 2).³²¹

Seit 2005: ‚Humanitäre Reform‘ und UN-Weltgipfel von 2005

Im Jahr 2005 verabschiedeten die Mitglieder des IASC, der unter der Leitung des UN-Nothilfekoordinators tagt, ein neues humanitäres Reformprogramm, das auch kurz als ‚humanitäre Reform (humanitarian reform)‘ bezeichnet wird (Street 2009). In der Regel findet zweimal jährlich ein Treffen (principals meeting) der Leiter der im IASC vertretenden UN-Hilfsorganisationen, der NRO, der IFRK und des IKRK - teilweise auch mit dem UN-Generalsekretär - statt (UN IASC 2007). Die Beschlüsse eines solchen Treffens vom September 2005, das weitgehend die Empfehlungen der von UN OCHA im August 2005 veröffentlichten Evaluierung ‚Humanitarian Response Review‘ (UN OCHA, ed., August 2005) übernahm, leiteten diese neue ‚humanitäre Reform‘ und damit eine neue Phase der humanitären UN-Koordination ein (UN IASC 2007). Das durch Beschlüsse der UN-Generalversammlung unterstützte Programm der ‚humanitären Reform‘ des IASC umfasst drei ‚Säulen (pillars)‘: die Einführung des ‚Cluster-Ansatzes (Cluster-Approach)‘, den Ausbau des humanitären UN-Nothilfefonds (CERF) und die Verbesserung der Rekrutierung lokaler humanitärer UN-Koordinatoren (humanitarian coordinators/HC) (Street 2009: 22). Der ab 2005 vom UN-Generalsekretär und IASC eingeführte Cluster-Ansatz definiert feste sektorale Zuständigkeiten in 12 Sektoren (Cluster) auf globaler und lokaler Ebene für UN-Hilfsorganisationen, die IFRK, das IKRK und für einige große NRO. Jeweils ein Akteur oder auch zwei dieser Akteure übernimmt bzw. übernehmen dabei die Federführung. So sind z. B. für die operative,

„collective security“ durch die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure überwindet (Debiel 2005: 579).

³²⁰ Vgl. dazu auch UN OCHA-Website ‚Human Security Unit (HSU)/UN OCHA‘ unter <http://www.unocha.org/humansecurity/human-security-unit/about-human-security-unit> (22.11.2012)

³²¹ Vgl. zur GHD-Initiative Kapitel 6.2.1; das 10. Prinzip lautet: die GHD-Initiative ‚Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action [...]‘ (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a).

Tabelle 4 Zuständigkeiten im Cluster-Ansatz (cluster approach) (Stand 2007)

Sektor (Cluster)	Agentur der Sektorleitung (Cluster Lead Agency)
Früher Wiederaufbau	UNDP
Schulunterricht in humanitären Krisen	UNICEF/ Save the Children-UK
Ernährung	UNICEF
Gesundheit	WHO
Wasser/Sanitäre Anlagen/Hygiene	UNICEF
Landwirtschaft	FAO
Logistik	WFP
Schutz von Notleidenden in Gewaltkonflikten	UNHCR
Schutz von Notleidenden außerhalb von Gewaltkonflikten	UNICEF/OHCHR/UNHCR
Notlageraufbau	UNHCR/IFRK
Lagerkoordination und -management	UNHCR/IOM
Notfall Telekommunikation	UN OCHA/UNICEF/WFP

Quelle: UN Secretary-General (May 2007: Ziffer 25)

lokale und sektorale Projektumsetzung im Bereich der Lagerverwaltung der UNHCR und die IOM, für den Schutz von Notleidenden in Gewaltkonflikten der UNHCR, für Gesundheit die WHO, für Ernährung UNICEF und für Erziehung UNICEF und die NRO ‚Save the Children‘ zuständig (vgl. Tabelle 4).³²² Die lokalen humanitären UN-Koordinatoren unterstützen die Umsetzung des Cluster-Ansatzes. Ende 2009 war der Cluster-Ansatz in fast 40 humanitären Krisengebieten umgesetzt worden (Steets/Grünewald/Binder/et al. 2010: 26; Meier 2011). Die zweite Säule des humanitären Reformprogramms bezieht sich auf den Ausbau des UN-Nothilfefonds (CERF). Die UN-Generalversammlung beschloss 2005 die Etablierung des neuen UN-Nothilfefonds „Central Emergency Response Fund (CERF)“, in dem der 1991 gegründete „Central Emergency Revolving Fund (CERF)“ integriert wurde; die UN-Generalversammlung forderte die UN-Mitgliedsstaaten auf, dem neuen UN-Nothilfefonds (CERF) jährlich Mittel in Höhe von 500 Millionen US-Dollar freiwillig zur Verfügung zu stellen, von denen 450 Millionen US-Dollar als Zuwendungen an UN-Hilfsorganisationen und 50 Millionen US-Dollar als Kredit an sie vergeben werden können; in den Jahren 2007 bis 2009 stellten Staaten diesem neuen UN-Nothilfefonds jährlich ca. 400 Millionen US-Dollar zur Verfügung (UN OCHA January 2010). Die dritte Säule der Reform bezieht sich auf eine verbesserte Rekrutierung lokaler humanitärer UN-Koordinatoren. Die IASC-Mitglieder verständigten sich in Abstimmung mit dem UN-Nothilfe Koordinator auf einen knapp 320 Personen umfassenden Personalpool für den Posten diese Koordinators, zu dessen Aufgabe die „humanitäre

³²² Der UN-Generalsekretär definiert die Cluster-Verteilung wie folgt: „Global clusters/sector working groups (and their respective chairs/co-chairs) are agriculture (FAO), camp coordination and management (UNHCR and IOM), early recovery (UNDP), education in emergencies (UNICEF and Save the Children-UK), emergency shelter (UNHCR and IFRC), emergency telecommunications (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/UNICEF/WFP), health (WHO), logistics (WFP), nutrition (UNICEF), protection of conflict-displaced (UNHCR), protection of non-conflict displaced (UNICEF/OHCHR/UNHCR) water/sanitation/hygiene (UNICEF). Sectors, areas of activity and population categories where leadership and accountability among international humanitarian actors are already clear are not included among the nine clusters at the global level. These include, for example, food, led by WFP; and refugees, led by UNHCR.“ (UN Secretary-General May 2007: 7/Anmerkung 5 in Ziffer 25.); vgl. zur Entstehungsgeschichte und zum Aufbau des „Cluster Approach“ auf der „One Response“-UN-Homepage die Website „Global Cluster Overview“ unter <http://oneresponse.info/GLOBALCLUSTERS/Pages/default.aspx> (22.11.2012).

Führung (humanitarian leadership)“ zählt (Stand 2010) (UN OCHA May 2010: 43). Die auf eine Initiative Kofi Annans 2006 gegründete „Global Humanitarian Plattform“, die in das UN-System formal nicht eingebunden ist, unterstützte die Umsetzung dieses Programms der ‚humanitären Reform‘. Zahlreiche UN-Organisationen, darunter auch die Weltbank, und NRO nahmen 2007 auf der ersten Tagung der „Global Humanitarian Plattform“ teil; sie verständigten sich in einer Erklärung (Principles of Partnership) auf die Partnerschaftsprinzipien der Gleichheit, Transparenz, ergebnisorientierten Arbeit, Verantwortlichkeit und Komplementarität (Street 2009: 22).³²³ Als vierte Säule (pilar) - neben den erläuterten drei Säulen - des ‚humanitären Reformprogramms‘ wird der Ausbau der ‚Partnerschaften‘ zwischen Organisationen innerhalb und außerhalb der UN bezeichnet (VOICE 2010: 1).

Der UN-Weltgipfel von 2005 kündigte die Gründung einer „Peacebuilding Commission“ an, die Ende 2005 von der UN-Generalversammlung und vom UN-Sicherheitsrat gemeinsam eingesetzt wurde. In der Kommission sind 31 Staaten vertreten; sie ist ein Forum für alle UN-Institutionen, die in Krisengebieten arbeiten und berät den UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung bei der Planung und Umsetzung von UN-Missionen (Rugumamu 2011; UN General Assembly October 2005: 25-26). Die Beziehung des UN-Nothilfekoordinators zur „Peacebuilding Commission“ wird im Gründungsdokument der Kommission nicht definiert.³²⁴

5.2.3 UN-Administration und humanitäre Hilfe für Binnenvertriebene

Eine besondere Problematik humanitärer Hilfe war die Tatsache, dass bis zum Jahr 2005 für die Versorgung und den Schutz von Binnenvertriebenen (Internal Displaced Persons/IDPs) keine UN-Hilfsorganisation ein spezielles Mandat hatte. Die UN-Generalversammlung hatte 1991 in ihrer Resolution 46/182 dem UN-Nothilfekoordinator und dem DHA explizit kein Mandat für die Unterstützung von Binnenvertriebenen erteilt. Die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten war nicht daran interessiert, eine bereits existierende UN-Hilfsorganisation oder eine neue UN-Organisation mit einem speziellen Mandat für Binnenvertriebene auszustatten. Auf Vorschlag der UN-Menschenrechtskommission ernannte stattdessen der UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 Francis M. Deng zum ersten „UN-Repräsentanten des Generalsekretärs für Binnenvertriebene (UN Representative of the Secretary-General on internally displaced persons)“ (UN Secretary-General August 2000: 2). Dieser Repräsentant wurde 1997 in das humanitäre Koordinationsgremium IASC als Mitglied aufgenommen (UN IASC 1999: 16). Er formulierte 1998 das Dokument „Guiding Principles on Internal Displacement“; die UN-Generalversammlung forderte 2003 in einer Resolution Regierungen auf, dieses Dokument als maßgeblich für die Betreuung von Binnenvertriebenen anzuerkennen (McNamara 2005: 61/62) (vgl. Kapitel 4.1). Der UN-Generalsekretär übertrug 1997 dem UN-Nothilfekoordinator die Funktion einer „Kontaktstelle (focal point)“ für Binnenvertriebene des UN-Systems (Glusker, ed., 2007: 21; Cohen/Deng 1998: 146). Der frühere UN-Botschafter der USA, Richard C. Holbrooke, kritisierte die unzureichenden und zersplitterten, operativen UN-Strukturen für den Schutz Binnenvertriebener und schlug auf einer UN-Sicherheitsratssitzung im März 2000 vor, dem UNHCR die alleinige Zuständigkeit für Binnenvertriebene zu

³²³ Die Erklärung wird dokumentiert im Anhang III, Dokument g); vgl. zum vollständigen Text der Erklärung auch ‚Global Humanitarian Platform/GHP‘ (2007).

³²⁴ Vgl. dazu UN General Assembly (October 2005: 25-26) und die Homepage der „UN Peacebuilding Commission“ unter <http://www.un.org/peace/peacebuilding/> (22.11.2012).

übertragen (Phuong 2001: 500/501). Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde im Jahr 2000 - u .a. auch auf Initiative des UN-Nothilfekoordinators - vom UN-Generalsekretär das neue koordinierende UN-Gremium „Senior Inter-Agency Network on Internal Displacement (IASN/IDP) etabliert (McNamara 2005: 64-65). Dieses organisatorisch dem UN OCHA angegliederte und vom „UN-Repräsentanten des Generalsekretärs für Binnenvertriebene“ geleitete Netzwerk hat die Aufgabe, Vorschläge für die Verbesserung der humanitären Unterstützung von Binnenvertriebenen in den einzelnen Krisengebieten zu entwickeln (McNamara 2005: 63/64). Auf Initiative des Netzwerkes wurde 2002 im UN OCHA die „Internal Displacement Unit (IDU)“ eingerichtet, die 2004 unbenannt wurde in „Internal Displacement Division“ und für die vom UNHCR, dem UNDP, von UNICEF, der WHO und von der IOM eigene Mitarbeiter zur Verfügung gestellt wurden (McNamara 2005: 65/66; Glusker, ed., 2007: 21).³²⁵ Im Jahr 2004 wurde der „UN-Repräsentant des Generalsekretärs für Binnenvertriebene“ vom UN-Generalsekretär abgelöst durch den „UN-Representative on the Human Rights of Internally Displaced Persons“ (Glusker, ed., 2007: 21). Ende 2010 wurde dieses Amt erneut ersetzt durch den „Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Person“, der nicht mehr vom UN-Generalsekretär, sondern vom UN-Menschenrechtsrat berufen wird.³²⁶

Das Kernmandat des UNHCR bezog sich zunächst auf die Versorgung von Flüchtlingen, also von Vertriebenen, die eine Staatsgrenze überschritten haben. In Ausnahmefällen betreute der UNHCR jedoch auch schon vor 1990 Binnenvertriebene, wenn der UN-Generalsekretär bzw. ein UN-Hauptorgan mit Zustimmung der betroffenen Regierung den UNHCR dazu aufforderte. Aus diesen Ausnahmen entwickelte sich stufenweise eine etablierte Praxis (vgl. Kapitel 5.1). Im Rahmen des „Cluster Ansatzes (Cluster Approach)“ ist der UNHCR - wie bereits erläutert - seit 2005 für den Schutz von Binnenvertriebenen in Gewaltkonflikten zuständig (vgl. Kapitel 5.1) (Glusker, ed., 2007: 21). Im Jahr 2008 betreute der UNHCR in 28 Ländern insgesamt 20 Millionen Binnenvertriebene (UNHCR, June 2008: Ziffer 1), 2009 waren es in 30 Hilfsoperationen insgesamt 15 Millionen Binnenvertriebene (UNHCR June 2008: 47). Diese Entwicklungen werden als „dramatische Erweiterung (dramatic expansion)“ des UNHCR-Mandats bewertet (Stoddard 2010: 252), die von der UN-Generalversammlung im Jahr 2008 bestätigt wurde (UN General Assembly 24 January 2008: Ziffer 9).³²⁷

5.2.4 Vier Hauptakteure der UN-Koordination humanitärer Hilfe

Zu den vier Hauptakteuren humanitärer UN-Koordination zählen der UN-Nothilfekoordinator, das von ihm geleitete UN OCHA und die beiden unter seinem Vorsitz arbeitenden UN-Gremien „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ und

³²⁵ Vgl. zur Gründung der IDU die Pressemitteilung des ‚UN News Centre‘ „UN sets up new unit to respond to crisis of 50 million internally displaced persons, 8 January 2002“, dokumentiert auf der UN-Website unter <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=2563&cr=&cr1> (22.11.2012); vgl. zur Arbeit der ‚Internal Displacement Unit (IDU)‘ auch die Evaluierung der IDU von Stites/Tanner (2004).

³²⁶ Vgl. dazu UN Special Rapporteur (2010: 3) und die UN-Menschenrechtsrats-Website „Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons“ unter <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm> (22.11.2012).

³²⁷ „The General Assembly [...] 9. Takes note of the current activities of the Office of the High Commissioner related to protection of and assistance to internally displaced persons [...] emphasizes that such activities should be consistent with relevant General Assembly resolutions and should not undermine the mandate of the Office for refugees and the institution of asylum [...]“ (Hervorhebung im Original) (UN General Assembly 24 January 2008: 1-2/Ziffer 9).

„Executive Committee for Humanitarian Affairs (ECHA)“. Der UN-Nothilfe Koordinator hat den Status eines der insgesamt ca. 30 UN-Untergeneralsekretäre (UN Under-Secretary-General).³²⁸ Obwohl die UN-Generalversammlung in ihren Resolutionen ihn mit der führenden Rolle bei der internationalen und lokalen Koordination regional und sektoral bedarfsgerecht eingesetzter humanitärer Hilfe beauftragt hat, verfügt er nur über sehr geringe administrative und finanzielle Instrumente. Die von ihm formal wahrgenommene Leitungsfunktion vom IASC und ECHA entspricht tatsächlich einer Moderatoren-Funktion bei den konfliktiven Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren in diesen Gremien. Der UN-Nothilfe Koordinator verfügt über den 2005 neu eingerichteten UN-Nothilfefonds „Central Emergency Response Fund (CERF)“, denen Geberregierungen weitgehend zweckungebundene Mittel zur Verfügung stellen, und über deren Verwendung er selbst bestimmen kann; das Volumen dieser Fonds beläuft sich allerdings auf nur ca. 10% der insgesamt von Staaten für internationale humanitäre Hilfe eingesetzten Mittel (vgl. Kapitel 5.3.1). Das gesamte humanitäre UN-Finanzierungssystem basiert zu über 90% auf freiwilligen, stark schwankenden und größtenteils zweckgebundenen Zuwendungen der Geberregierungen. Der UN-Nothilfe Koordinator versucht durch seine Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, bei der er seine Kontakte zu UN-Hilfsorganisationen, NRO und zur Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung nutzt, durch seine Präsentationen im UN-Sicherheitsrat und durch die von UN OCHA aufgebauten humanitären Informations- und Frühwarnsysteme, den Umfang der nicht bedarfsgerechten Finanzierung und Verteilung humanitärer Hilfe zu reduzieren.

Während im Jahr 2010 knapp 450 Mitarbeiter in der zentralen UN OCHA-Verwaltung in New und Genf und knapp 1.500 Mitarbeiter in lokalen UN OCHA-Büros in Krisenregionen arbeiteten, waren es zehn Jahre zuvor im Jahr 2000 deutlich weniger: ca. 140 Angestellte arbeiteten damals in New York bzw. in Genf und 400 Angestellte in lokalen Büros (UN OCHA, December 2010: 2; UN OCHA 2000a: 3). Die politisch-strategische Koordination findet primär am New Yorker UN-Sitz statt, die operative Koordination hingegen schwerpunktmäßig am Genfer UN-Sitz. In New York sind das Büro des UN-Nothilfe Koordinators und die Leitung der UN OCHA-Abteilung „Advocacy and External Relation and Information Management Branch“ ansässig, die auch für die drei seit Mitte der Neunzigerjahre arbeitenden humanitären Informations- und Frühwarnsysteme „Reliefweb“, „Integrated Regional Information Networks (IRINs)“ und „Humanitarian Early Warning System (HEWS)“ zuständig ist (UN OCHA 2002b: 6).³²⁹ Unter Leitung des UN OCHA-Direktors finden in Genf regelmäßig Konsultationen zwischen UN-Hilfsorganisationen, Geberregierungen, NRO, der IFRK und des IKRK über die Finanzierung humanitärer Hilfsprojekte statt. In Genf arbeiten die UN OCHA-Abteilungen für die UN-Spendenappelle (CAP), für zivil-militärische Zusammenarbeit (Military and Civil Defense Unit), für die ‚Internationale UN-Strategie der Disaster-Reduzierung‘ und für ‚Naturdesaster-Reaktion‘. Von Genf aus werden „UN Disaster Assessment and Coordination Teams (UNDAC)“ entsandt, die primär für Naturdesaster zuständig sind. Sie werden aus einem Pool von ca. 100 Experten zusammengestellt und haben die Aufgabe, eine erste humanitäre Bedarfsermittlung durchzuführen und die erste Phase humanitärer Hilfe zu koordinieren. UNDAC-Teams werden vereinzelt seit 1999

³²⁸ Vgl. zu der Anzahl der UN-Untergeneralsekretäre (Stand August 2011) ‚UN Protocol and Liaison Service‘ (2011: 3-8).

³²⁹ UN OCHA hat zusammen mit der FAO/WFP das Ernährungs-Informationsnetz ‚Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS)‘ aufgebaut; vgl. dazu das GIEWS-Webportal <http://www.fao.org/giews/english/index.htm> (23.11.2012); vgl. zu den ‚IRINs‘ das IRINs-Webportal <http://www.irinnews.org/> (22.11.2012) und zum ‚Reliefweb‘ das Reliefweb‘-Webportal <http://reliefweb.int/> (22.11.2012).

auch in komplexen Notstandsgebieten eingesetzt.³³⁰ Das UN OCHA-Sekretariat des IASC befindet sich ebenfalls in Genf. Die UN OCHA-Budgets umfassten 2002 ca. 80 Millionen US-Dollar, 2003 ca. 95, 2008 ca. 240, 2009 knapp 240 und 2010 ca. 225 Millionen US-Dollar.³³¹ Die Haushalte der UN-Hilfsorganisationen und von UN OCHA basierten zu ca. 90% sowohl in den Neunzigerjahren als auch im Zeitraum 2000 bis 2011 auf jährlich schwankenden, freiwilligen Zuwendungen der Geberregierungen. Der Rest wird durch den regulären UN-Haushalt finanziert, der auf Pflichtbeiträgen aller UN-Mitgliedsstaaten beruht. In den Jahren 2008, 2009 und 2010 finanzierten Schweden, Norwegen, die USA, Großbritannien und die EU Kommission zusammen ca. die Hälfte des UN OCHA-Budgets, Schweden war in jedem Jahr der größte Geber; im Jahr 2010 finanzierten insgesamt 42 Regierungen das UN OCHA-Budget, zehn mehr als 2009, und insgesamt 19 Länder außerhalb der OECD unterstützten 2010 mit zusammen 5,6 Millionen US-Dollar dieses Budget (UN OCHA May 2011: 34/37; UN OCHA May 2010: 29/33). Durch den regulären UN-Haushalt, der durch Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedsstaaten finanziert wird, wurden 2002 ca. 12%, 2003 ca. 9%, 2009 ca. 6% und 2010 ca. 5% des UN OCHA-Budgets finanziert (UN OCHA May 2005: 5; UN OCHA May 2010: 28; UN OCHA May 2011: 34). Weil das Gesamtvolumen des UN-OCHA-Budgets zwischen 2002 und 2012 stieg, die Unterstützung durch den regulären UN-Haushalt insgesamt aber stagnierte, sank der relative Anteil des regulären Haushalts am UN OCHA-Budget. Die UN-Nothilfekoordinatorin Valerie Amos erklärte 2011 zur Frage einer von ihr gewünschten Erhöhung des Anteils der Finanzierung des UN OCHA-Haushalts durch den regulären UN-Haushalt, der auch als ‚ordentlicher UN-Haushalt‘ bezeichnet wird: „Natürlich hätte ich gern einen größeren Anteil des ordentlichen UN-Haushalts. Es ist allerdings auch so, dass angesichts der Tatsache, dass es wahrscheinlich keine Erhöhung des UN-Haushalts geben wird, dieses Geld in anderen Teilen des UN-Systems eingespart werden müsste.“ (UN Nothilfekoordinatorin 2011: 60)

Im dem 1991 vom UN-Generalversammlung eingerichteten und vom UN-Nothilfekoordinator geleiteten IASC sind alle UN-Hilfsorganisationen und als ständige Gäste der „UN Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Person“, der Hohe UN-Kommissar für Menschenrechte (UNHCHR), die Weltbank, drei NRO-Netzwerken, die IFRK und das IKRK vertreten (vgl. Tabelle 5). Zu den NRO-Netzwerken zählen die beiden in Genf ansässigen Netzwerke „International Council of Voluntary Associations (ICVA)“ und das „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“ und das größte Netzwerk in den USA „INTERACTON“. Im SCHR-Netzwerk arbeiten das Netzwerk „Action Church Together (ACT Alliance)“, „Care International“, „Caritas Internationalis“, das IKRK, die IFRK, die Lutherische Weltförderung, „Oxfam International“, „Save the Children“ und „World Vision International“ zusammen.³³² Zu den Aufgaben des IASC zählen die Entwicklung humanitärer Strategien, die Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen ihren Mitgliedern in einzelnen Krisengebieten, der Ausbau logistischer UN-Kapazitäten und die Präzisierung rechtlicher Aspekte der Mandate humanitärer Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems (UN IASC 2011). Das IASC berät den UN-Nothilfekoordinator bei der Ernennung lokaler humanitärer UN-Koordinatoren und führt

³³⁰ In der Regel werden diese Teams in einer späteren Phase durch Personal der Genfer ‚Abteilung für komplexe Notfälle (Complex Emergency Response Branch)‘ abgelöst. Sie ist verantwortlich für den Aufbau der logistischen und personellen Voraussetzungen humanitärer Hilfe in Bürgerkriegsgebieten und entsendet in Kriegsgebiete Personal, das den lokalen humanitären UN-Koordinatoren zuarbeitet (UN OCHA 2000a; UN OCHA 2002b: 18 ff.).

³³¹ Vgl. dazu UN OCHA (2004a: 4), UN OCHA (May 2010: 28), UN OCHA (May 2011: 17/34).

³³² Vgl. dazu die IASC-Website ‚Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)‘ unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-schr> (22.11.2012).

Anwaltschaftsinitiativen zur Einhaltung humanitärer Prinzipien durch; der UN-Nothilfe Koordinator leitet Initiativen des IASC an den UN-Generalsekretär, den UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung weiter (UN IASC 2011). Die IASC-Arbeitsgruppen bearbeiten unterschiedliche Themen (IASC 2011) (vgl. Tabelle 5). Das ECHA ist eines der im Rahmen des 1997 und 1998 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten UN-Reformprogramms eingerichteten vier Exekutivausschüsse (UN IASC 2007). Das ECHA soll eine schnelle koordinierte Reaktion verschiedener Departements und Abteilungen des UN-Generalsekretariats und der UN-Hilfsorganisationen in Krisengebieten unmittelbar vor, während und nach einem Konflikt sicherzustellen. Ein UN OCHA-Sekretariat ist für die Verzahnung der Arbeit vom ECHA und vom IASC zuständig, da eine Überschneidung der Aufgaben und der Zusammensetzung der beiden Gremien existiert.³³³ Im ECHA arbeiten unter Leitung des UN-Nothilfekoordinators formal gleichberechtigt folgende UN-Instanzen zusammen (Stand 2007): DPKO (Department for Peacekeeping-Operations), DPA (Department for Political Affairs), DPI (Department for Information), FAO, UNHCHR, OSRSG/CAC (Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict), OSAA (Office of the Special Adviser on Africa), UN HABITAT, UN OCHA, UNDP, UNDSS (UN Department of Safety and Security), UNHCR, UNICEF, UNRWA, WFP und WHO (UN IASC 2007: 1; Macrae/Leader 2000: 37; UN IASC 2007: 1).

Tabelle 5 Zusammensetzung und Arbeitsgruppen des „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ (Stand September 2011)

Vorsitz	UN-Nothilfe Koordinator
Neun Vollmitglieder	FAO, UN OCHA, UNDP, UNFPA, UNHABITAT, UNHCR, UNICEF, WFP, WHO
Neun ständige Gäste	<ul style="list-style-type: none"> - UN-Beauftragter des Generalsekretärs für Menschenrechte der Binnenvertriebenen, IOM, UNHCHR, Weltbank (seit 1999) - Drei NRO-Netzwerke: <ul style="list-style-type: none"> International Council of Voluntary Associations (ICVA) (Sitz Genf) Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) (Sitz Genf) INTERACTON (Netzwerk in den USA) - Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRK) - Internationales Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)
Themen der Arbeitsgruppen (in ihnen arbeiten Vollmitglieder und ständige Gäste zusammen)	<ul style="list-style-type: none"> - Lobbyarbeit im UN-Sicherheitsrat - Vorbereitung der Sitzungen des UN-Wirtschafts- und Sozialrates - Zivil-militärische Kooperation mit Peacekeeping-Einheiten - Sicherheit humanitären Personals - Verhandlungen über den Zugang zu den Opfern - Versorgung von Binnenvertriebenen - Entwicklungshilfe und Wiederaufbau - Humanitäre Programme für Frauen und Kinder - Beziehung humanitäre Hilfe und Menschenrechtsarbeit - Kleinwaffenproblematik - Humanitäre Auswirkungen von Sanktionen - Notfall-Telekommunikation (Emergency Telecommunications) - Stärkung regionaler humanitärer Koordination - Verbesserung der Finanzierungsmechanismen - Qualifizierung von Personal

Quellen: UN IASC (2011) und IASC-Homepage unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/> (22.11.2012)

³³³ Vgl. zur Entstehung von ECHA Cohen/Deng (1998: 143) und UN Generalsekretär (1997: Ziffer 28-30).

„At present there is no single consistent way of measuring needs across humanitarian crises or assessing whether or not these are being adequately or equitably met.” (Development Initiatives 2008: 23)

5.3 Finanzielle und operative UN-Koordination humanitärer Hilfe

Im Folgenden wird ein Überblick über global eingesetzte, humanitäre Finanzmittel und Bedarfserhebungen gegeben (Kapitel 5.3.1), das finanzielle und operative Instrumentarium humanitärer UN-Koordination vorgestellt und die Ursache für seine Schwäche analysiert (Kapitel 5.3.2). Zu den beiden wichtigsten Instrumenten humanitärer UN-Koordination, über die der UN-Nothilfe Koordinator verfügt, zählt zum einen die seit 1992 existierenden UN-Spendenappelle (CAP) und zum anderen die von UN OCHA seit 1999 aufgebaute humanitäre, statistische UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“. Die UN-Spendenappelle (CAP) versuchen, den regionalen und sektoralen Bedarf humanitärer Hilfe in komplexen Notsituationen, in Naturdesastern und bei technischen Unfällen zu erfassen, leiten aus diesem Bedarf Prioritäten humanitärer Hilfe in den einzelnen Krisengebieten ab und verfolgen das Ziel, alle existierenden und geplanten humanitären Projekte innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu erfassen. Die humanitäre UN-Datenbank (FTS) hat die Aufgabe, die globalen humanitären Finanzströme und den jeweiligen Grad der Finanzierung der in den UN-Spendenappellen erfassten lokalen Projekte kontinuierlich und zeitnah zu dokumentieren. Die Funktionsweise und Reichweite der UN-Spendenappelle (CAP) und der humanitären UN-Datenbank (FTS) sind geeignete Indikatoren für den Grad der Bereitschaft der Geberregierungen und privater Akteure die eigene humanitäre Politik und Projektplanung der Gesamtplanung des UN-Nothilfekoordinators unterzuordnen.

Im Folgenden wird argumentiert, dass in der Regel der außenpolitische Stellenwert, den ein Gewaltkonflikt aus der Sicht der wichtigsten Geberregierungen hat, und die jeweilige Medienpräsenz einer humanitären Krise die Hauptfaktoren für die Geschwindigkeit und den Umfang humanitärer Hilfe der Geberregierungen und für den Umfang der privaten Spendenakquise sind und nicht die jeweiligen objektiven, regionalen und sektoralen, humanitären Bedürfnisse der Notleidenden.

5.3.1 Global eingesetzte Finanzmittel und humanitäre Bedarfserhebungen

Die internationalen, komplexen humanitären Finanzströme verlaufen auf verschiedenen, direkt und indirekt miteinander verbundenen Ebenen. Erstens vergeben Geberregierungen Mittel humanitärer Hilfe an UN-Hilfsorganisationen, an nationale und internationale NRO oder bilateral an Regierungen in Krisengebieten. Zu den wichtigsten humanitären Geberregierungen zählen die USA, bei der insbesondere die USAID für humanitäre Hilfe zuständig ist, und die EU-Regierungen, die ca. ein Drittel ihrer Mittel für humanitäre Hilfe dem „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“ übergeben und den Rest insbesondere an NRO und UN-Hilfsorganisationen vergeben. ECHO finanziert ebenfalls UN-Hilfsorganisationen und NRO. Die Haushalte der UN-Hilfsorganisationen UNHCR, UNICEF, WFP und WHO werden zu ca. 90% durch jährlich stark schwankende freiwillige Zuschüsse der Geberregierungen, insbesondere durch USAID und ECHO, finanziert und nur zu einem geringen Anteil, in der Regel deutlich unter 10%, direkt über den regulären UN-Jahreshaushalt, der durch Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedsstaaten finanziert wird. Zweitens erhalten einige UN-Hilfsorganisationen zusätzlich auch Mittel

von Stiftungen und privaten Spendern. UN-Hilfsorganisationen lassen einen Großteil ihrer Projekte durch NRO implementieren. Drittens finanzieren deshalb internationale NRO und Stiftungen eigene Projekte der humanitären Hilfe nicht nur durch private Spenden, sondern auch durch Zuwendungen von Geberregierungen und von UN-Hilfsorganisationen. Diese Zuwendungen betragen bei einigen NRO über die Hälfte ihres Budgets. Schließlich erhalten viertens auch militärische Einheiten, die humanitäre Hilfsressourcen verteilen oder humanitäre Organisationen logistisch unterstützen, Mittel von ihren Regierungen und vom UN-Budget für Peacekeeping-Operationen.

Es existieren große Mängel sowohl bei der globalen und lokalen Ermittlung des Bedarfs an humanitärer Hilfe als auch bei der Ermittlung der tatsächlich von Staaten, NRO und Stiftungen eingesetzten Mittel (Development Initiatives July 2011; Hidalgo/Lopez-Clares, ed., 2007; UN OCHA, ed., August 2005): „At present there is no single consistent way of measuring needs across humanitarian crises or assessing whether or not these are being adequately or equitably met.” (Development Initiatives 2008: 23). Die statistische Erfassung humanitärer Hilfe der privaten Nachbarschaftshilfe, kommunaler und zentralstaatlicher Instanzen in Krisengebieten und von Regierungen und privaten Akteuren außerhalb der OECD, wie z. B. in Schwellenländern und Erdöl exportierenden arabischen Ländern, ist extrem lückenhaft, obwohl in einigen Krisengebieten international agierende private humanitäre Akteure - insbesondere aus muslimischen Ländern - eine zunehmend wichtigere Rolle übernehmen (Development Initiatives 2008: 3; Cordier 2009). Im Bereich humanitärer Hilfe sind die drei Statistiken, die vom „Development Assistance Committee (DAC)“ der OECD, von der humanitären UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“ und von der NRO „Development Initiatives“ veröffentlicht werden, von besonderer Bedeutung. Das DAC/OECD erfasst die von OECD-Regierungen für internationale humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellten Mittel.³³⁴ In den OECD-Staaten ist allerdings - trotz häufiger Debatten im DAC/OECD über eine Angleichung humanitärer Politiken seit den Neunzigerjahren - nicht nur der politische Stellenwert und die administrative Anbindung humanitärer Hilfe, sondern auch ihre haushaltspolitische Zuordnung sehr unterschiedlich. Dies belegen die Ergebnisse der seit 2004 stufenweise bei allen DAC-Regierungen durchgeführte Evaluierungsprozess „DAC-Peer Review“, der sich auf die jeweiligen programmatischen, administrativen und finanzpolitischen Strukturen sowohl der Entwicklungspolitik als auch humanitärer Hilfe bezieht (OECD/DAC 2006 und OECD 2009) (vgl. Kapitel 6.2.1). Der Oberbegriff der DAC-Statistiken „emergency and distress relief“ wurde 2005 durch den Begriff „humanitarian aid“ ersetzt, dem die drei Unterkategorien „Emergency Response“, „Reconstruction Relief & Rehabilitation“ und „Disaster Prevention & Preparedness“ zugeordnet sind (OECD/DAC 2007a: 112; Hammargren 2005: 13).³³⁵ Die DAC-Statistiken verwenden seit 2007 folgende Definition humanitärer Hilfe: „[...] within the overall definition of ODA, humanitarian aid is assistance assigned to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies. To be classified as humanitarian, aid should be consistent with the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence.” (OECD/DAC 2007a: 112).³³⁶ Die zweite wichtige statistische Erhebung wird

³³⁴ Vgl. dazu die OECD-Website „Aid statistics“ unter <http://www.oecd.org/development/aidstatistics/> (22.11.2012).

³³⁵ Vgl. dazu auch die Erläuterungen unter „i“ bei der Kategorie „VIII. HUMANITARIAN AID“ auf der OECD-Website „OECD.StatExtracts, ODA by Sector“ unter http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR (22.11.2012); Ausgaben von Regierungen für Flüchtlinge im eigenem Land werden nicht zur „humanitarian aid“ gerechnet.

³³⁶ In einer anderen DAC-Publikation aus dem Jahr 2007 werden die Aufgaben humanitärer Hilfe (humanitarian aid) wie folgt definiert: „Line I.A.1.5 Humanitarian aid (code 070) [...] Within the overall

kontinuierlich seit 1999 von der humanitären UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“ veröffentlicht; sie hat die Aufgabe, die gesamten Finanzströme humanitärer Hilfe innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu erfassen. Diese Datenbank erfasst allerdings tatsächlich - neben den innerhalb des UN-Systems verfügbaren Statistiken und den öffentlichen DAC-Statistiken - zusätzlich nur freiwillig von Regierungen und privaten Akteuren zur Verfügung gestellte Daten (Development Initiative 2008: 43; Reinhardt/Rolf 2006: 6 ff.).³³⁷ Die Datenbank veröffentlicht kontinuierlich Daten über den jeweiligen Stand der eingesetzten bzw. zugesagten Mittel der in den UN-Spendenappellen (CAP) beschriebenen Projekte. Die dritte statistische Erhebung wird seit 2000 von der NRO „Development Initiatives“ u. a. in ihren Jahresberichten „Global Humanitarian Assistance“ veröffentlicht. Die NRO wird von den Regierungen Kanadas, Großbritanniens und Dänemarks finanziell unterstützt, wertet humanitäre Statistiken des DAC/OECD und der UN aus und führt selber statistische Erhebungen über Geberpolitiken außerhalb der OECD und den Spendenmarkt durch.³³⁸

Die seit 1992 jährlich veröffentlichten humanitären UN-Spendenappelle (CAP), die sich auf komplexe Notstandsgebiete und auf Naturdesaster beziehen, und andere - im Volumen wesentliche kleinere - humanitäre UN-Spendenappelle außerhalb des CAP erfassen nur einen begrenzten Ausschnitt des tatsächlichen globalen Bedarfs humanitärer Hilfe. Die UN-Spendenappelle (CAP) ermitteln in der Regel nicht den genauen landesweiten humanitären Bedarf, sondern nur den Bedarf geplanter humanitärer Projekte; in einigen Appellen wird die Gesamtzahl der Zielgruppe genannt, in anderen hingegen nur aufgeschlüsselt, wie groß eine Zielgruppe in den einzelnen Hilfssektoren ist, und die Appelle erläutern nicht, durch welches Verfahren in den Krisengebieten der unterschiedliche Pro-Kopf-Bedarf von Hilfsbedürftigen ermittelt wird (Development Initiatives 2010a: 107-108). UN-Spendenappelle (CAP) erfassen nicht alle humanitären Krisen in Gewaltkonflikten, sondern nur in so genannten komplexen Notstandsgebieten (Development Initiatives 2010a: 110). UN OCHA definiert diese Gebiete wie folgt: „A complex emergency is a multifaceted humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires a multi-sectoral, international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing United Nations country programme.“ (UN OCHA 2002a: 9).

Seit 2004 legt das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO)“ regelmäßig eine globale humanitäre Bedarfsanalyse (Global Needs Assessment/GNA) und eine Erhebung vergessener Konflikte (Forgotten Crises Assessment/FCA) vor (ECHO 2007: 5-6).³³⁹ Die USAID betreibt das Frühwarnsystem „Famine Early Warning

 definition of official development assistance (ODA), humanitarian aid is assistance designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies. To be classified as humanitarian, aid should be consistent with the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence [...]. Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded. Includes aid to refugees in developing countries, but not to those in donor countries.“ (OECD/DAC 2007b:19). Vgl. dazu auch ‚Development Initiatives‘ (2008: 34) und ‚Good Humanitarian Donorship‘ (2003).

³³⁷ Vgl. die Homepage des „Financial Tracking System (FTS)“ unter <http://fts.unocha.org/> (22.11.2012).

³³⁸ Vgl. Development Initiatives (2000, 2003, 2005, 2006a, 2008, 2009a und b, 2010a, July 2011).

³³⁹ Vgl. zum GNA und FCA ‚ECHO‘ (2006b und 2004).

Systems Network (FEWS NET)“ für Hungersnöte.³⁴⁰ Die USAID setzt in einem Report 2002 die Anzahl der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge gleich mit dem weltweiten Bedarf an humanitärer Hilfe (USAID 2002: 115). Dieses Verfahren erlaubt jedoch nur eine grobe Abschätzung des tatsächlichen Bedarfs. UN-Hilfsorganisationen und NRO führen auch eigene lokale Bedarfsanalysen durch, um Mittel von Geberregierungen und private Spenden zu akquirieren; diese Analysen werden allerdings häufig nicht veröffentlicht bzw. nicht UN OCHA und seiner humanitären Danbank (FTS) zur Verfügung gestellt, sondern nur einzelnen Geberregierungen ausgehändigt.³⁴¹ Die Bedarfserhebungen von ECHO, UN-Hilfsorganisationen und NRO und das USAID-Frühwarnsystem „FEWS NET“ befassen sich jeweils nur mit einem bestimmten humanitären Ausschnitt und werden nicht systematisch auf der Grundlage gemeinsamer statistischer Methoden und Indikatoren miteinander verknüpft. Die ECHO-Bedarfsanalyse „Global Needs Assessment (GNA)“ ermittelt den jeweiligen Grad der Verwundbarkeit und Anfälligkeit der Bevölkerung für humanitäre Krisen in über 140 Ländern u. a. mit Hilfe von Indikatoren für die Gesundheitsversorgung, Lebenserwartung und Anzahl von Vertriebenen (ECHO September 2010: 4/5). Als „vergessene Krisen“ bezeichnet ECHO Krisen, bei denen das politische Interesse der Geberregierungen an einer Konfliktlösung und die Bereitschaft, ausreichend Ressourcen der humanitären Hilfe und Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, sehr gering ist oder völlig fehlt (ECHO September 2010: 6): „*Forgotten crises* are defined as severe, protracted humanitarian crisis situations where affected populations are receiving no or insufficient international aid and where there is no political commitment to solve the crisis, due in part to a lack of media interest. This refers primarily to protracted conflict situations, but can also refer to crises resulting from the cumulative effect of recurring natural disasters, or, even a combination of the two.” (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen) (ECHO September 2010: 5).³⁴² Die humanitäre Bedarfsanalyse (GNA) und die Erhebung vergessener Krisen (FCA) durch ECHO erfassen nicht die Anzahl der Notleidenden und den quantitativen Bedarf an Hilfsressourcen.

Schwankungen der Anzahl der Notleidenden und des Finanzvolumens humanitärer Hilfe

Die internationale humanitäre Hilfe und die UN-Finanzkoordination sind konfrontiert mit starken Schwankungen der Anzahl humanitärer Krisen und der von Gewaltkonflikten betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen.³⁴³ Die Anzahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen ist einer der wichtigsten Indikatoren, um den ungefähren Bedarf an humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten zu bestimmen. Im Zeitraum 1990 und 2000 schwankte die Gesamtzahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zwischen 46 Millionen 1994 (höchster Stand) und 32 Millionen 1997 (niedrigster Stand) und im

³⁴⁰ Vgl. dazu die FEWS-Homepage unter <http://www.fews.net/> (22.11.2012)

³⁴¹ „The reality is that they (humanitäre UN-Organisationen und NRO, der Verfasser) are competing for scarce resources and needs assessments are a vital part of the pitch for funding. This provides a disincentive to share.” (Development Initiatives 2010a: 109).

³⁴² Vergessene humanitäre Krisen existierten nach dem FCA-Index von ECHO im Jahr 2004 in Thailand, Myanmar, Nepal, Indonesien, Tadschikistan, Tschetschenien, Algerien (Sahaurische Flüchtlinge), Somalia und Uganda und im Jahr 2010 in Thailand, Bangladesch, Myanmar, Kolumbien, Yemen, Algerien (Sahaurische Flüchtlinge), Nepal, Kaschmir und in den drei Ländern DR Kongo, im Sudan und in der Zentralafrikanischen Republik, in denen durch die ‚Lord’s Resistance Army‘ Vertreibungen ausgelöst werden (European Commission 2004: 4; European Commission 2010: 8-9)

³⁴³ Der Begriff „Flüchtling“ bezieht sich auf Personen, die über eine Staatsgrenze flüchten, der Begriff „Binnenvertriebene“ auf Menschen, die ihre Heimatregion verlassen ohne Staatsgrenzen zu überschreiten, deren Lebenssituation aber derjenigen der Flüchtlinge stark ähnelt (Deng/Cohen 1998a: 16ff.); vgl. dazu auch UNHCR (2000a), IFRC (2000), Pfetsch (1998) und Deutsches Rotes Kreuz (1997a).

Zeitraum 2001 bis 2010 zwischen 42,7 im Jahr 2010 (höchster Stand) und 36,7 Millionen 2005 (niedrigster Stand) (vgl. Tabelle 6) (Birkeland/Jennings 2010: 13).³⁴⁴ Während es zwischen 1990 und 2000 ca. 60% Binnenvertriebene und 40% Flüchtling gab, waren es im Zeitraum 2001 und 2010 70% Binnenvertriebene und 30% Flüchtlinge (Birkeland/Jennings 2010: 13). Die Zahl der von Naturdesastern betroffenen Menschen schwankte im Zeitraum 2000 bis 2010 zwischen 660 Millionen (2002) und 126 Millionen (2006) (Development Initiatives July 2011: 54).³⁴⁵ Die Zahl der unterernährten Menschen stieg 2009 u. a. auch wegen der Erhöhung der Nahrungsmittelpreise auf über 1 Milliarde und verringerte sich 2010 nur schwach (Development Initiatives July 2011: 57). Während die Anzahl der von Gewaltkonflikten betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebene zwischen 2000 und 2010 im Vergleich zu den Neunzigerjahren im Jahresdurchschnitt nur sehr leicht zunahm, stieg das Volumen der Mittel für humanitäre Hilfe hingegen seit 2000 deutlich an.³⁴⁶ OECD-Regierungen stellten in den Neunzigerjahren für humanitäre Hilfe durchschnittlich jährlich knapp 5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung (vgl. Tabelle 6) (Development Initiatives 2008: 5).³⁴⁷ Das jährliche Gesamtvolumen der von OECD-Staaten und anderen Staaten geleisteten internationalen humanitären Hilfe stieg hingegen kontinuierlich von 7,1 Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 auf 12,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 an; deutlich über 95% der staatlichen internationalen humanitären Hilfe wird von OECD-Staaten finanziert.³⁴⁸ Die EU-Regierungen und die EU Kommission finanzieren seit den Neunzigerjahren knapp die Hälfte der jährlichen humanitären Hilfe der OECD-Regierungen, die USA ca. ein Drittel (Development Initiatives 2008: 11). Im Zeitraum 1991 bis 2006 schwankte der Anteil der humanitären Hilfe an der gesamten von der als „Official Development Assistance ODA“ bezeichneten Auslandshilfe der OECD-Staaten zwischen 6 und 10% (Development Initiatives 2008: 7).³⁴⁹ Hinsichtlich einzelner Empfängerländer schwankte der Anteil humanitärer Hilfe an der gesamten ODA im Jahr 2009 zwischen 69% in Myanmar und 11% in Afghanistan (vgl. Tabelle 7). Zwischen 2006 bis 2010 schwankte das Jahresvolumen privater humanitärer Spenden für NRO im

³⁴⁴ In den Jahren zwischen 2002 und 2007 lebte die Hälfte aller Binnenvertriebenen in der DR Kongo, im Sudan, in Kolumbien und in Uganda (UNHCR 2008; UNHCR 2006; Global IDP Project 2004: 5).

³⁴⁵ Vgl. zur statistischen Erfassung von Naturdesastern die Angaben der „EM-DAT - the International Disaster Database“ vom „Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)“ auf der EM-DAT-Homepage unter <http://www.emdat.be/> (22.11.2012) und die Angaben in ‚European Commission‘ (2004). Die Anzahl der Naturkatastrophen stieg weltweit leicht von 381 (2003) auf 396 (2004) an; bei der Tsunami-Katastrophe starben Ende Dezember 2004 ca. 228.000 Menschen (Tsunami Evaluation Coalition 2007: 5). Beim Erdbeben in Haiti im Januar 2010 waren es ca. 222.000 Menschen. Anzahl und Umfang von Naturdesastern - u. a. in Folge der Klimaveränderung und der Entwicklung von Mega-Städten - werden mittelfristig zunehmen (Reinhardt/Ludermann 2006).

³⁴⁶ Im Zeitraum 1980 bis 1990 stellten OECD-Regierungen insgesamt nur in zwei Jahren knapp über und in den anderen Jahren immer unter 2 Milliarden US-Dollar für humanitäre Hilfe - ohne Berücksichtigung der Nahrungsmittelforthilfe - zur Verfügung (Development Initiatives 2003: 14).

³⁴⁷ Zwischen 1991 und 2000 schwankte die humanitäre Hilfe der DAC/OECD-Staaten zwischen 3,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 1997 (niedrigster Wert) und 6,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 1994 (höchster Wert); zwischen 1970 und 1989 überstieg die staatliche Hilfe der DAC-/OECD-Staaten in keinem Jahr 2,3 Milliarden US-Dollar (Development Initiatives 2008: 4; Development Initiatives 2003: 14 u. 21; Development Initiatives 2000: 1/3/4).

³⁴⁸ Im Zeitraum 1991 bis 2006 schwankte der Anteil der humanitären Hilfe an der gesamten von der als „Official Development Assistance (ODA)“ entwicklungs- und humanitären Auslandshilfe der OECD-Staaten zwischen 6 und 10% (Development Initiatives 2008: 7).

³⁴⁹ Im Jahr 2005 belief sich die ODA auf insgesamt 107 Milliarden US-Dollar (Development Initiatives 2008: 7). Dieser relativ hohe Betrag wurde größtenteils durch die als ODA definierte Schuldentilgung für den Irak und Afghanistan und durch die umfangreiche humanitäre Hilfe nach der Tsunami-Katastrophe und dem Erdbeben in Pakistan verursacht. Zum Vergleich: Im Jahr 2010 umfasste der weltweit höchste Verteidigungshaushalt der USA 698 Milliarden US-Dollar, was 43% der globalen staatlichen Verteidigungsausgaben entsprach, der zweithöchste Chinas belief sich auf 119 und der drittgrößte Großbritanniens auf 59,6 Milliarden US-Dollar (SIPRI 2011: 9).

Tabelle 6 Flüchtlinge und Binnenvertriebene weltweit (in Millionen); staatliche Mittel (OECD-Staaten und andere Staaten) und private Spenden für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar/USD)

Jahr	1) Flüchtlinge (in Mio.)	Binnenvertriebene (in Mio.)	1) + 2) (in Mio.)	3) Hilfe der DAC/OECD-Staaten (in Mrd. USD)	4) Hilfe der Staaten außerhalb der OECD (in Mrd. USD)	4 + 5 (in Mrd. USD)	Private Spenden (in Mrd. USD)***
1990	17,2	21,5 *	38,7	3,0	K.A.**		K.A.**
1991	17,0	22,5 *	39,5	6,6	K.A.		K.A.
1992	18,3	25,0 *	43,3	5,2	K.A.		K.A.
1993	16,3	27,0 *	43,3	6,4	K.A.		K.A.
1994	15,3	27,5 *	42,8	6,7	K.A.		K.A.
1995	14,5	22,0 *	36,5	5,1	K.A.		K.A.
1996	13,2	20,0 *	33,2	4,0	K.A.		K.A.
1997	12,0	17,0 *	29,0	3,6	K.A.		K.A.
1998	11,5	19,0 *	31,5	3,7	K.A.		K.A.
1999	11,7	22,0 *	33,7	6,3	K.A.		K.A.
2000	12,1	22,0 *	34,1	4,8	K.A.		K.A.
2001	16	25,0	41,0	6,5	0,66	7,16	K.A.
2002	14,6	25,0	39,6	6,7	0,098	6,798	K.A.
2003	13,7	24,6	38,3	8,1	0,15	8,25	K.A.
2004	13,8	25,3	39,1	8,2	0,19	8,39	K.A.
2005	13,0	23,7	36,7	10,8	0,62	11,42	K.A.
2006	14,3	24,4	38,7	9,9	0,28	10,2	2,7
2007	16,0	26,0	42,0	9,0	0,31	9,3	3,5
2008	15,2	26,0	41,2	11,4	0,93	12,3	4,1
2009	15,2	27,1	42,3	11,2	0,55	11,7	3,9
2010	15,4	27,5	42,7	11,8	0,62	12,4	4,3

Eigene Zusammenstellung

- Quellen: - Angaben zu Binnenvertriebenen 1990-2000: Birkeland/Jennings (eds.) (2011: 13)
 - Angaben zu Flüchtlingen und Binnenvertriebenen: UNHCR (2011: 6), UNHCR (December 2011:154), UNHCR (2000a: 310)
 - Angaben zur Hilfe der DAC/OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 12/13), Development Initiatives (2008: 4)
 - Angaben zur Hilfe der Staaten außerhalb der OECD: Development Initiatives (July 2011: 13)
 - Angaben zu privaten Spenden in OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 19)

* Angaben zu Binnenvertriebenen 1990-2000 aus einer Grafik bei Birkeland/Jennings (eds.) (2011: 13)

** Keine Angabe

*** Schätzung privater Spenden in OECD-Staaten

Tabelle 7 Humanitäre Hilfe pro Person im Jahr 2009 und Anteil humanitärer Hilfe an der „Official Development Assistance (ODA)“ für ein Land im Jahr 2009 (in US-Dollar)

	US-Dollar pro Hilfsempfänger	Anteil humanitärer Hilfe an der ODA für ein Land in %	
Afghanistan	21	Myanmar	69
Äthiopien	8	Somalia	66
Burundi	6	Sudan	56
DR Kongo	10	Simbabwe	54
Elfenbeinküste	1	Tschad	52
Djibouti	12	Nord-Korea	51
Kenia	14	Äthiopien	24
Mozambik	1	DR Kongo	21
Simbabwe	58	Palästina	17
Somalia	65	Syrien	17
Sudan	40	Kenia	17
Uganda	7	Bangladesch	15
Tschad	41	Sri Lanka	11
Tschetschenien	8	Afghanistan	11
Jemen	2		
Zentralafri. Republik	17		

Eigene Zusammenstellung

Quellen: - Angaben zur humanitären Hilfe pro Hilfsempfänger: Development Initiatives (2010a: 105)
 - Angaben über den Anteil humanitärer Hilfe an der ODA: UN OCHA (2010a: 9)

OECD-Raum zwischen knapp 3 und über 4 Milliarden US-Dollar (Development Initiatives 2011: 19; Development Initiatives 2003: 1) (vgl. Tabelle 6).

Was sind die Ursachen dafür, dass das Finanzvolumen humanitärer Hilfe zwischen 1990 und 2010 sehr deutlich anstieg, während die Anzahl der von Gewaltkonflikten betroffenen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen nur sehr geringfügig wuchs (vgl. Tabelle 6)? Die Veränderung des weltweiten objektiven Bedarfs an humanitärer Hilfe ist nur ein Faktor neben zahlreichen weiteren Faktoren, die das jährliche humanitäre Finanzvolumen beeinflussen; zu diesen Faktoren zählen erstens die jeweilige außenpolitische - und innenpolitische - Relevanz einer internationalen humanitären Krise und die entsprechende Bereitschaft der Geberregierungen, Mittel zur Verfügung zu stellen, zweitens die jeweilige Medienpräsenz einer Krise, die nicht nur die Geberpolitik, sondern auch den privaten Spendenmarkt stark beeinflusst, drittens der sichere Zugang zu Notleidenden für humanitäre Organisationen, viertens die Weltmarktpreise für Hilfsgüter, insbesondere für Nahrungsmittel, und fünftens die Qualität der Bedarfsermittlungen humanitärer koordinierender UN-Instanzen und ihrer Öffentlichkeitspolitik. Die Steigerung des Finanzvolumens humanitärer Hilfe seit 2000 wurde u. a. durch humanitäre Krisen verursacht, für die die Geberregierungen bzw. private Spender besonders viele Mittel bereitstellen. Zu diesen Krisen zählen der Afghanistan-Krieg seit 2001, der Irak-Krieg seit 2003, die Tsunami-Katastrophe im Jahr 2004, die humanitären Krisen in der DR Kongo, im Sudan und in Somalia, die Erdbebenkatastrophe in Haiti und

die Überschwemmungskatastrophe in Pakistan im Jahr 2010 (Development Initiative 2010a: 116) (vgl. Tabelle 7).³⁵⁰

Nicht bedarfsgerechter Einsatz der Mittel humanitärer Hilfe und Korruption

Für Krisen mit vergleichbarem, objektivem humanitären Bedarf werden sehr unterschiedliche, staatliche humanitäre Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Der UN-Generalsekretär weist regelmäßig in seinen humanitären Jahresberichten - und in Ausnahmefällen auch der Präsident des UN-Sicherheitsrates - auf das Problem der humanitären Unterfinanzierung einiger Krisen hin. So rief der deutsche UN-Botschafter, Peter Wittig, in seiner Funktion als Präsident des UN-Sicherheitsrates, im Namen des Rates in einer Pressemitteilung im Juli 2011 über die Hungersnot in Somalia die UN-Mitgliedsländer dazu auf, die Unterfinanzierung humanitärer Hilfe für diese Krise zu beenden: „The members of the Security Council expressed their serious concern at the shortfall in humanitarian funding for Somalia, and urged all Member States to contribute to the Consolidated Appeal for Somalia (des vom UN-Nothilfekoordinator verfassten UN-Spendenappells für Somalia, der Verfasser) [...]“ (UN Security/President 2011). Für bestimmte humanitäre Krisen, wie die Tsunami-Katastrophe 2004/2005, bei der in Südostasien und in Südasien ca. 250.000 Einwohner starben, wurden pro betroffene Person wesentlich mehr staatliche und private Mittel zur Verfügung gestellt als für Notleidende in anderen Krisen (Reinhardt/Rolf 2006: 4). So erhielt 2005 jede notleidende Person in der DR Kongo durchschnittlich nur ein Zehntel der Hilfe, die ein Tsunami-Opfer im statistischen Durchschnitt erhielt (UN Secretary-General June 2006: Ziffer 59) (vgl. Tabelle 7). Die pro notleidender Person eingesetzten humanitären Ressourcen schwankten 2009 zwischen 1 US-Dollar in der Elfenbeinküste und 65 US-Dollar in Somalia (vgl. Tabelle 7) (Development Initiatives 2010a: 105).

Eine Begleiterscheinung des wachsenden humanitären Finanzsektors ist die Korruption (Transparency International 2010; Maxwell/Walker/Church/et al. 2008). Die Leiterin des ECHO-Büros in Liberia, Corinna Kreidler, benannte die Ursachen für die Anfälligkeit humanitärer Organisationen für Korruption: das Korruptionspotential werde durch die schnelle Rekrutierung von schlecht geschultem Personal, und von unzureichenden Haushaltsprüfungen, die die Verwaltungskosten erhöhen, begünstigt (Kreidler 2006: 471).³⁵¹ Humanitäre Organisationen fördern die Korruption in Krisengebieten, wenn sie z. B. lokalen, staatlichen und privaten Akteuren Bestechungsgelder anbieten, um schneller humanitäre Hilfsgüter transportieren zu können (Kreidler 2006: 471).

Internationale humanitäre Hilfe der Staaten innerhalb und außerhalb der OECD

Der Anteil der gesamten, globalen, staatlichen humanitären Hilfe, der innerhalb von UN-Finanzstrukturen - also im Rahmen der UN-Spendenappelle (CAP), des zentralen UN-Nothilfefonds (CERF) und kleinerer lokaler UN-Nothilfefonds für einzelne Krisen - abgewickelt wurde, stieg von ca. 35% im Jahr 2006 kontinuierlich auf ca. 60% in den

³⁵⁰ Im Jahr 2005 soll das gesamte staatliche und private Hilfsvolumen - insbesondere durch die nach der Tsunami-Katastrophe eingesetzten umfangreichen Mittel - zeitweise sogar sprunghaft auf ca. 18 Milliarden US-Dollar angestiegen sein (Development Initiatives 2006a: 2).

³⁵¹ Kreidler fordert, dass Organisationen keine Repressalien auf eigene Mitarbeiter ausüben, die Informationen über interne Korruption weitergeben; sie sollten sie vielmehr vor Repressalien schützen. „Leider hat es Fälle gegeben, in denen Informanten [...] persönlich bedroht wurden.“ (Kreidler 2006: 471).

Jahren 2009 und 2010 (Development Initiatives July 2011: 12/65).³⁵² Zwischen 2007 und 2009 entfiel knapp 40% der globalen, staatlichen humanitären Hilfe auf die jährliche Nahrungsmittelforthilfe (Development 2010a: 38). Knapp die Hälfte der Nahrungsmittelforthilfe wird von den USA aufgebracht (Development Initiatives 2008: 30). Der Umfang humanitärer Hilfe der einzelnen OECD-Regierungen ist sehr unterschiedlich: die EU-Regierungen finanzierten - entweder direkt oder indirekt über humanitäre Programme der EU Kommission - in den Jahren 2000 bis 2009 knapp die Hälfte der humanitären Hilfe aller OECD-Regierungen, die USA ca. ein Drittel (Development Initiatives 2010a: 20).³⁵³ Im Zeitraum 2000 und 2008 erhielten die Hauptempfängerländer humanitärer Hilfe der OECD-Regierungen folgende Anteile der humanitären OECD-Hilfe: Sudan (11%), Palästina (9%), Irak (8%), Afghanistan (7,5%), Äthiopien (6,5%), DR Kongo (4,4%) und Bosnien-Herzegowina (3,%); alle anderen Krisenregionen erhielten in diesem Zeitraum einen kleineren prozentualen Anteil der gesamten Hilfe der OECD-Regierungen (Development Initiatives 2010a: 25). Zwischen 2003 und 2007 ist der Anteil, den das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO)“ privaten Organisationen übergab, von 57% auf 47% gefallen; der Anteil der UN-Hilfsorganisationen stieg von 30% auf 42%; der restliche Anteil, den andere internationale Organisationen erhalten haben, lag fast konstant bei ca. 10% (ECHO 2008b: 21).

Die insgesamt acht Länder außerhalb der OECD, die - auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Informationen - zwischen 2000 und 2008 Mittel für internationale humanitäre Hilfe bereitstellen, finanzierten in diesem Zeitraum durchschnittlich jährlich nur ca. 6% der weltweit von Staaten insgesamt eingesetzten humanitären Mittel (Binder/Meier/Steets 2010: 7).³⁵⁴ Zu diesen Staaten zählen u. a. China, das sowohl Geber als auch Empfänger internationaler humanitärer Hilfe ist, Brasilien, Saudi-Arabien, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (Binder/Meier/Steets 2010: 11-23). Saudi-Arabien, Kuwait und die VAE unterstützten im Zeitraum 2007 bis 2010 jährlich zusammen Projekte im Rahmen der UN-Spendenappelle (CAP) in Höhe zwischen 250 und 750 Millionen US-Dollar.³⁵⁵ China hat der UN mitgeteilt, dass es zwischen 2000 und 2010 insgesamt 130 Millionen US-Dollar für internationale humanitäre Hilfe eingesetzt hat, den Großteil davon für die Tsunami Katastrophe.³⁵⁶ Die tatsächliche internationale humanitäre Hilfe Chinas dürfte allerdings deutlich höher sein, weil es keine offiziellen chinesischen Angaben seiner Hilfe für Nordkorea gibt (Binder/Meier/Steets, 2010: 13; Binder/Conrad 2009).

³⁵² Der Anteil der gesamten internationalen humanitären Hilfe, der im OECD-Raum von Staaten und privaten Spendern im Rahmen dieser humanitären UN-Finanzstrukturen abgewickelt wurde, stieg von nur 10% im Jahr 2001 auf ca. 25% im Jahr 2006 und kontinuierlich auf ca. 45% in den Jahren 2009 und 2010 (Development Initiatives July 2011: 19/57/61; Development Initiatives 2006a: 2; Development Initiatives 2003: 1).

³⁵³ Im Jahr 2008 stellten die EU-Regierungen und die Kommission insgesamt 5,6 Milliarden US-Dollar, die USA 4,4 und Norwegen, Kanada, Australien, Japan und die Schweiz zusammen 1,6 Milliarden US-Dollar zur Verfügung (Development Initiatives 2010a: 21). Das humanitäre Büro der EU-Kommission ECHO (European Commission Humanitarian Office) finanzierte humanitäre Hilfsprojekte zwischen 2000 und 2006 durchschnittlich jährlich in Höhe von 600 Millionen EURO, 2007 erhöhte sich der Betrag auf 760 Millionen EURO (ECHO 2008a: 26).

³⁵⁴ Vgl. dazu auch ‚Development Initiatives‘ (2010a: 7/33/34 und July 2011: 13/65).

³⁵⁵ Vgl. dazu die Angaben des ‚Financial Tracking System‘ auf UN OCHA-Website ‚Global Summary for 2011‘ unter <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&year=2011> (22.11.2012).

³⁵⁶ Vgl. dazu ‚Development Initiatives‘-Website ‚China‘ unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/china> (22.11.2012).

Staatliche Mittel und private Spenden für humanitäre Hilfe privater Organisationen

Seit Ende der Achtzigerjahre bis Ende der Neunzigerjahre wurde ein steigender Anteil staatlicher Mittel der humanitären Hilfe an NRO, Mitglieder der IFRK und das IKRK vergeben (Reinhardt 2002: 380/381).³⁵⁷ Diese Vergabepolitik war eine der Hauptursachen für das Entstehen bzw. den Ausbau weltweit agierender großer NRO, wie z.B. CARE, OXFAM, „Ärzte ohne Grenzen“ und „Caritas International“, die teilweise über ein Jahresbudget von mehreren 100 Millionen US-Dollar verfügen und nicht nur humanitäre Hilfe leisten, sondern auch entwicklungspolitische und menschenrechtspolitische Projekte durchführen (Reinhardt 2002: 380/381). Die Hälfte der Mittel für humanitäre Hilfe, die die OECD-Regierungen im Jahr 2008 privaten Organisationen zur Verfügung stellten, erhielten Mitglieder der IFRK und das IKRK (Development Initiative 2010a: 22). Der von der IFRK eingerichtete humanitäre Fonds „Disaster Relief Emergency Fund (DREF)“, der nicht projektgebundene staatliche und private Mittel humanitärer Hilfe einnimmt, verfügte im Jahr 2006 über Mittel in Höhe von 400 Millionen, über 450 Millionen US-Dollar im Jahr 2007 und über 300 Millionen US-Dollar im Jahr 2008.³⁵⁸ Das humanitäre Budget des IKRK belief sich im Jahr 2006 auf 630 und im Jahr 2009 auf 860 Millionen US-Dollar (Development Initiatives July 2011: 62). Zwischen 2003 und 2007 ist der Anteil, den das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO)“ privaten Organisationen übergab, von 57% auf 47% gefallen (ECHO 2008b: 21). Geschätzt wird, dass NRO in DAC/OECD-Ländern im Jahr 2006 zum einen Mittel von Regierungen und UN-Hilfsorganisationen für humanitäre Hilfe in einer Gesamthöhe von 2,0 Milliarden US-Dollar erhalten und zum anderen insgesamt zusätzlich private Spenden für Projekte humanitärer Hilfe in Höhe von 2,2 Milliarden US-Dollar akquiriert haben; geschätzt wird also, dass diese NRO 2006 von Regierungen, UN-Hilfsorganisationen und Spendern Mittel für humanitäre Hilfe in einer Größenordnung von insgesamt 4,2 Milliarden US Dollar erhalten haben (Development Initiatives 2009a: 2/13). Einige NRO nahmen 2006 mehr Spenden für humanitäre Hilfe ein als einige OECD-Regierungen für diese Hilfe einsetzten. So verfügte die NRO „Ärzte Ohne Grenzen“ mit einem Budget von 395 Millionen US-Dollar im Jahr 2006 über weniger Mittel als die Regierungen der USA (2,4 Milliarden Euro) und Großbritanniens (660 Millionen Euro) für humanitäre Hilfe einsetzten, aber mehr als die Regierungen der Niederlande (316 Millionen Euro) und Deutschlands (284 Millionen Euro) für humanitäre Hilfe einsetzten; im Jahr 2006 akquirierte „Caritas International“ 234 Millionen Euro Spenden, während die kanadische Regierung 184 Millionen Euro einsetzte; OXFAM akquirierte Spenden in Höhe von 124 Millionen US-Dollar, während die dänische Regierung 120 Millionen Euro einsetzte (vgl. Tabelle 16) (Development Initiatives 2009a: 9).

Eingesetzte Mittel in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern

Zwischen 2000 und 2009 sanken die von den OECD-Staaten für Naturdesaster eingesetzten humanitären Mittel im Verhältnis zu den Mitteln für komplexe Notstandsregionen; im Jahr 2000 wurden ca. 60% für Naturdesaster und ca. 40% für komplexe Notstandsgebiete und 2009 ca. 35% für Naturdesaster und ca. 65% der Mittel

³⁵⁷ Die USAID stellte in den Neunzigerjahren zeitweise knapp die Hälfte ihres gesamten Budgets für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe NRO zur Verfügung (Reinhardt 2002: 380).

³⁵⁸ Vgl. dazu die IFRK-Website „Disaster Relief Emergency Fund (DREF)“ unter <http://www.ifrc.org/what/disasters/responding/drs/tools/dref.asp> (22.11.2012) und ‚Development Initiatives‘ (2010a: 46); vgl. zum Haushalt der IFRK und des IKRK ‚Development Initiatives‘ (2010a: 46).

für komplexe Notstandsgebiete eingesetzt (Development Initiatives July 2011: 55). Im Rahmen der UN-Spendenappelle (CAP) wurden zwischen 2000 und 2009 für Naturdesaster mit Ausnahme des Jahres 2005 jährlich immer weniger als 15% aller humanitären Mittel eingesetzt; wegen der Tsunami-Katastrophe stieg dieser Anteil 2005 sprunghaft auf knapp 50%; im Jahr 2010 sprang dieser Anteil erneut auf 35% auf Grund der Hilfe für Opfer des Erdbebens in Haiti und der Überschwemmung in Pakistan (Development Initiatives July 2011: 57/60). Im Zeitraum 2001 bis 2010 wurden im Jahresdurchschnitt deutlich unter 20% der humanitären Hilfe von UN-Hilfsorganisationen in Naturdesastern und deutlich über 80% in komplexen Notstandsgebieten eingesetzt (Development Initiatives July 2011: 57/60).

5.3.2 Finanzielle und operative UN-Koordination: Theorie und Praxis

Im Folgenden wird zunächst der in den Resolutionen der UN-Generalversammlung festgelegte und in Selbstverpflichtungserklärungen der Geberregierungen, wie z.B. im Gründungsdokument der „Good Humanitarian Donorship“-Initiative (vgl. Kapitel 6.2.1), befürwortete idealtypische Ablauf der Bedarfserhebung, Finanzierung und Projektimplementierung im Rahmen der humanitären UN-Koordination vorgestellt; anschließend werden der tatsächliche Ablauf und die Schwächen der wichtigsten Finanzierungs- und Planungsinstrumente der UN-Koordination, zu denen die UN-Spendenappelle (Consolidated Appeals Process/CAP), verschiedene humanitäre UN-Nothilfefonds und die humanitäre UN-Datenbank (Financial Tracking Service/FTS) zählen, im Einzelnen beschrieben. Abschließend wird die problematische Beziehung der UN-Nothilfefonds zu UN-Peacekeeping-Budgets und „Multi Donor Trust Funds“ vorgestellt und die Kritik von UN-Generalsekretären und von UN-Nothilfekoordinatoren an der inkonsistenten Geberpolitik erläutert.

Idealtypischer Ablauf humanitärer Bedarfserhebung, Finanzierung und Projektpolitik

Die Beschlüsse der UN-Generalversammlung und anderer UN-Hauptorgane seit 1991 über die Koordination humanitärer Hilfe, die völkerrechtlichen Bestimmungen humanitärer Hilfe und die humanitären Selbstverpflichtungserklärungen der OECD-Geberregierungen definieren in ihrer Gesamtheit und ihrer inneren Logik nach ein humanitäres System, das vom UN-Nothilfe Koordinator - und den vom ihm geleiteten und zuarbeitenden drei UN-Instanzen UN OCHA, IASC und ECHA - gesteuert wird. Dies System hat die Aufgabe, den weltweiten Bedarf an humanitärer Hilfe zu ermitteln und eine entsprechende, regional und sektoral ausgewogene und koordinierte Implementierung von Hilfsressourcen durch staatliche und zwischenstaatliche Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu gewährleisten (vgl. Kapitel 4.1, 4.2.). In dem Gründungsdokument der 2003 von einer Gruppe von OECD-Geberregierungen gegründeten „Good Humanitarian Donorship“-Initiative verpflichten sich die beteiligten Regierungen, humanitäre Finanzmittel bedarfsgerecht einzusetzen: „Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.“ (Good Humanitarian Donorship 2003a: 6th Principle). Der idealtypische Ablauf dieses Systems der Bedarfserhebung, Finanzierung und Projektimplementierung humanitärer Hilfe basiert auf acht Elementen:

- Der UN-Nothilfe Koordinator entsendet nach einer durch einen Gewaltkonflikt oder eine Naturkatastrophe ausgelösten humanitären Krise das auf schnelle Einsätze spezialisierte „UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC)“-Team in das

Krisengebiet. Es ermittelt in wenigen Tagen den akuten Bedarf humanitärer Hilfe und wird dabei vom lokalen UNDP-Büro und anderen UN-Organisationen, von diplomatischen Vertretungen, von der USAID, vom „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO)“ und von in der Region arbeitenden internationalen NRO und von der lokalen Regierung und lokalen, zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt.

- Der UN-Nothilfekordinator stellt in Genf, dem Sitz der meisten UN-Hilfsorganisationen und verschiedener internationaler, humanitärer NRO-Netzwerke, unmittelbar anschließend einen ersten, vorläufigen UN-Blitzspendenappell (Flash Appeal/CAP) auf einer Sitzung vor, an der UN-Hilfsorganisationen, die NRO-Netzwerke, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und Diplomaten der ständigen UN-Vertretungen der UN-Mitgliedsstaaten teilnehmen. Bei humanitären Krisen in Gewaltkonflikten wird dieser Blitzappell nach einigen Wochen oder Monaten ersetzt durch einen ausführlicheren UN-Spendenappell (CAP), der - falls möglich - in Absprache mit der lokalen Regierung formuliert wird und detailliert den Jahresbedarf an humanitärer Hilfe beschreibt und die entsprechenden geplanten humanitären Projekte von UN-Hilfsorganisationen, Hilfsagenturen der Geberregierungen, NRO und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung - und gegebenenfalls auch der lokalen Regierung und lokaler NRO - beschreibt.
- Der UN-Nothilfekordinator überträgt nach Rücksprache mit dem UN-Generalsekretär und den Mitgliedern des IASC einer Person, die entweder bereits für eine UN-Instanz oder auch nicht für die UN arbeitet, die Funktion des lokalen ‚humanitären UN-Koordinators‘, der in einer Krisenregion federführend die Gesamtkoordination von allen humanitären Hilfsoperationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems - und gegebenenfalls in Absprache mit der lokalen Regierung - steuert.
- Die Geberregierungen vergeben ihre Mittel entsprechend der vom UN-Nothilfekordinator in seinen länderbezogenen UN-Spendenappellen (CAP) definierten sektoralen Prioritäten und vorgestellten Hilfsprojekte und stellen ihm umfangreiche, detaillierte, statistische Daten für die öffentlich zugängliche humanitäre UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“ über bereits eingesetzte und geplante finanzielle Mittel zur Verfügung.
- Regelmäßig veröffentlicht der UN-Nothilfekordinator mit Unterstützung des UN-Generalsekretärs am Jahresende den umfassenden, globalen Spendenappellbericht ‚Consolidated Appeals‘, der alle sich auf das kommende Jahr beziehenden UN-Spendenappelle (CAP) der einzelnen Krisengebiete enthält. Er benutzt dabei u. a. auch das von ECHO entwickelte Register „Global Needs Assessment (GNA)“, das in ca. 130 Ländern kontinuierlich die humanitäre Situation analysiert, und das ebenfalls von ECHO entwickelte Register „Forgotten Crises Assessment (FCA)“, das weltweit unterfinanzierte humanitäre Krisen erfasst (ECHO 2004: 2; ECHO 2006b).
- Der UN-Nothilfekordinator informiert durch die UN-Datenbank FTS kontinuierlich Geberregierungen, UN-Hilfsorganisationen, private Akteure und die Weltöffentlichkeit darüber, welche Krisen in welchem Umfang und in welcher Form unterfinanziert bzw. überfinanziert sind; Geberregierungen verändern entsprechend ihre jeweiligen Jahresplanungen und ihren Mitteleinsatz.
- Die Geberregierungen stellen sicher, dass der 2005 von der UN-Generalversammlung eingerichtete zentrale UN-Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund/CERF) - wie von der UN-Generalversammlung festgelegt - jährlich über 500 Millionen US-Dollar verfügt und zusätzlich auch die kleineren, länderbezogenen humanitären UN-Nothilfefonds über diejenigen Mittel verfügen, die der UN-Nothilfekordinator festgelegt hat. Der UN-Nothilfekordinator, der über das Mandat verfügt, CERF-

Mittel einzusetzen, stellt UN-Hilfsorganisationen diese Mittel insbesondere für unterfinanzierte Krisen zur Verfügung; lokale UN-Koordinatoren setzen die Mittel der länderbezogenen, kleineren UN-Nothilfefonds ein (UN OCHA January 2010: o.S.).

- Der UN-Nothilfe Koordinator stimmt seine Planungen mit der „UN Peacebuilding Commission“, dem UNDP, der Weltbank und anderen entwicklungspolitischen Akteuren ab. Entwicklungspolitische Wiederaufbauprogramme werden in Post-Konflikt-Ländern durch die Weltbank im Rahmen ihres „State and Peacebuilding Fund (SPF)“ durch die „UN Peacebuilding Commission“ im Rahmen ihres „UN Global Peacebuilding Fund (PBF)“ und durch das UNDP im Rahmen verschiedener „Multi Donor Trust Fonds“ unterstützt (siehe unten).

Die Praxis internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten entspricht - wie im Folgenden erläutert wird - weitgehend nicht diesem durch Beschlüsse der UN-Hauptorgane, völkerrechtlichen Bestimmungen und humanitären Selbstverpflichtungserklärungen der Geberregierungen definierten idealtypischen Ablauf einer vom UN-Nothilfe Koordinator koordinierten, globalen und lokalen Bedarfserhebung, Finanzierung und Implementierung humanitärer Hilfe. Die Hauptursache hierfür ist, dass die UN-Hauptorgane den UN-Nothilfe Koordinator nicht mit effektiven administrativen Koordinationsinstrumenten ausgestattet haben und die meisten Geberegierungen nicht bereit sind, humanitäre Hilfe ausschließlich nach den regionalen und sektoralen Vorgaben der UN-Spendenappelle einzusetzen.

Humanitäre Hilfe innerhalb und außerhalb der UN-Spendenappelle (CAP)

Der „konsolidierte Prozess der Appelle (Consolidated Appeals Process/CAP)“ ist 1991 von der UN-Generalversammlung als zentrales koordinierendes Finanzierungsinstrument internationaler humanitärer Hilfe, über das der UN-Nothilfe Koordinator verfügt, etabliert worden. Dieser Prozess umfasst - wie bereits erläutert - sowohl UN-Blitzspendenappelle (Flash Appeals), die kurz nach einer durch ein Naturereignis oder durch einen komplexen Notstand (complex emergency) im Zuge eines Gewaltkonflikts ausgelösten neuen humanitären Krise veröffentlicht werden, als auch umfangreichere länderbezogene UN-Spendenappelle (CAP), die nach einigen Wochen oder Monaten die Blitzappelle ersetzen. Neben diesen beiden Formen der UN-Spendenappelle im Rahmen des ‚Consolidated Appeal Process (CAP)‘ gibt es weitere humanitäre UN-Spendenappelle außerhalb des CAP. Appelle außerhalb des CAP haben ein stark schwankendes Volumen. Das Gesamtvolumen dieser Appelle belief sich im Jahr 2010 auf insgesamt auf 1,6 Milliarden US-Dollar, von denen aber nur zu knapp 50% von Geberregierungen finanziert wurden und die sich bezogen auf Projekte in Burkina Faso, im Irak, in Nepal, Pakistan und Sri Lanka und für irakische Flüchtlinge (Development Initiatives July 2011: 61). Der UN-Nothilfe Koordinator und der UN-Generalsekretär fordern die Geberregierungen kontinuierlich - und in der Regel vergeblich - auf, nur von UN-Spendenappellen außerhalb und innerhalb des CAP erfasste Projekte und keine außerhalb dieser UN-Spendenappelle zu fördern. Bei einzelnen Krisen wird ein erheblicher Anteil der insgesamt eingesetzten staatlichen und privaten Mittel außerhalb von UN-Spendenappellen eingesetzt: so wurden 2010 in Haiti fast dreimal soviel Mittel außerhalb als innerhalb der UN-Spendenappelle und bei der Tsunami-Krise 2004/2005 sogar fast fünfmal soviel Mittel außerhalb als innerhalb von UN-Spendenappellen eingesetzt (Development Initiatives 2010a: 114-115). UN OCHA bietet internationalen NRO und anderen private Akteure an, ihre Projekte im Rahmen der UN-Spendenappelle innerhalb

des CAP vorzustellen und fordert sie auf, eigene Projekte nur durch Mittel finanzieren zu lassen, die von der humanitären UN-Datenbank (FTS) auch statistisch erfasst werden (UN OCHA August 2010: 1). UN-Spendenappelle (CAP) erfassen nur einen kleinen Ausschnitt laufender bzw. geplanter humanitärer Projekte privater Akteure (UN OCHA August 2010). Die UN-Spendenappelle (CAP) basieren auf einer humanitären Bedarfsermittlung und enthalten einen „allgemeinen humanitären Aktionsplan (Common Humanitarian Action Plan/CHAP)“, der Prioritäten und Ziele humanitärer Hilfe definiert und alle geplanten Projekte von UN-Hilfsorganisationen und von denjenigen privaten Akteuren darstellt, die bereit sind, ihre Projekte in den UN-Spendenappellen (CAP) vorzustellen. UN-Spendenappelle (CAP) entwerfen Szenarien für die jeweiligen Auswirkungen unterschiedlich ausgestatteter und zu verschiedenen Zeitpunkten stattfindender Hilfsoperationen auf den Verlauf einer humanitären Krise. Geberregierungen finanzieren im Rahmen der UN-Spendenappelle (CAP) zweckgebunden einzelne Sektoren und Projekte. Vereinzelt werden seit 1997 auch Projekte des „Hohen UN-Kommissars für Menschenrechte“ in UN-Spendenappellen (CAP) aufgenommen (UN Secretary-General July 1997: Ziffer 56). Die UN-Spendenappelle (CAP) im Jahr 2000 enthielten das erste Mal Planungen für Anstellung von Sicherheitspersonal in Höhe von 8,5 Millionen US-Dollar (UN Secretary-General May 2000: Ziffer 14./135/d).

Der Stellenwert der UN-Spendenappelle (CAP) ist zwar seit 1991 kontinuierlich gewachsen, ohne jedoch das Ziel einer bedarfsgerechten internationalen humanitären Finanzierung zu erreichen.³⁵⁹ Im Jahr 1992 wurden nur insgesamt 40% des in diesen Appellen enthaltenen Projektvolumens durch Zuschüsse von Regierungen gedeckt (Porter 2002: 1/2); dieser Anteil stieg seit 2000 auf über 70% in den Jahren 2007, 2008 und 2009 an; im Jahr 2010 sank er erneut auf 63% (vgl. Tabelle 8) (Development Initiatives July 2011: 61).³⁶⁰ Alle UN-Spendenappelle (CAP) hatten im Jahr 2010 zusammen ein Volumen von 11,3 Milliarden US-Dollar, das größte Volumen seit Bestehen der UN-Spendenappelle (CAP) (vgl. Tabelle 8) (UN OCHA May 2011: 14). Die OECD-Staaten setzten zwischen 2000 und 2010 im Jahresdurchschnitt ca. 60% ihrer humanitären Hilfe außerhalb der UN-Spendenappelle (CAP) ein (vgl. Tabelle 8) (Development Initiatives July 2011: 13/19/60/61). Es gibt große Differenzen zwischen der prozentualen Finanzierung einzelner Sektoren und länderbezogener UN-Spendenappelle (CAP), die u. a. durch die jeweiligen außenpolitischen Interessen der Geberregierungen in einem Krisengebiet, die Medienpräsenz einer Krise und die Qualität der einzelnen Appelle verursacht werden (UN OCHA November 2010: 22; Porter 2002: 2). So werden z. B. für den Nahrungsmittelsektor häufig mehr Mittel als für Projekte der Wasseraufbereitung und sanitärer Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Während Geberregierungen 1995 den UN-Spendenappel für Ex-Jugoslawien zu über 100% finanzierten, stellten sie Mitte der Neunzigerjahre hingegen für die in den UN-Spendenappellen für den Sudan, für Somalia, Afghanistan, den Irak und für Sierra Leone beschriebenen Projekte weniger als 50% der notwendigen Mittel zur Verfügung (Weiss/Pasic 1997: 51). Für die vier Länder DR Kongo, Sudan, Somalia und Uganda veröffentlichte der UN-Nothilfe Koordinator

³⁵⁹ „During the 1990s and early 2000s, funding for appeals was often inconsistent, at times slow and sometimes linked more to political considerations rather than need. Some appeals were funded over 100% (e.g. for crises such as the former Yugoslavia), while others received less than 20% of needed funds.“ (UN Emergency Relief Coordinator 2008: 2). Erstmals wurden 1998 alle Spendenappelle für geplante Projekte in einer einzigen Publikation veröffentlicht (UN Secretary-General June 1999: Ziffer 24).

³⁶⁰ Für die zwischen 1992 und 2001 veröffentlichten UN-Spendenappelle (CAP) stellten Geberregierungen insgesamt 17 Milliarden US-Dollar zur Verfügung (Porter 2002: 1). In den neun Jahren zwischen 2002 und 2010 stellten Geberregierungen knapp 40 Milliarden US-Dollar für UN-Spendenappelle (CAP) zur Verfügung (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8 Finanzierung humanitärer Hilfe innerhalb und außerhalb humanitärer UN-Spendenappelle (Consolidated Appeal Process/CAP) (2000-2010) (in Milliarden US-Dollar)

Jahr	Gesamtvolumen des CAP*	Volumen der finanzierten CAP-Projekte	Volumen der nicht-finanzierten Projekte in %	Staatliche humanitäre Hilfe **	Private Spenden innerhalb der OECD ***
2000	1,9	1,1	41 %	K.A.****	
2001	2,6	1,4	45 %	7,2	K. A.
2002	4,4	3,0	33 %	6,8	K. A.
2003	5,2	4,0	24 %	8,3	K. A.
2004	3,4	2,2	36 %	8,4	K. A.
2005	6,0	4,0	32 %	11,4	K. A.
2006	5,2	3,5	34 %	10,5	2,7
2007	5,1	3,7	27 %	9,6	3,5
2008	7,1	5,1	28 %	13,2	4,1
2009	9,8	6,9	28 %	12,3	3,9
2010	11,3	7,1	37 %	13,0	4,3

Eigene Zusammenstellung

Quellen: - Angaben zum CAP: Development Initiatives (July 2011: 60/61)

- Angaben zur humanitären Hilfe der DAC/OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 13/19), Development Initiatives (2008: 4)

- Angaben über Staaten außerhalb der OECD: Development Initiatives (July 2011: 13)

- Angaben zu privaten Spenden: Development Initiatives (July 2011: 19)

* CAP-Projekte = Konsolidierte Appelle (consolidated appeal) und Blitzappelle (flash appeal)

** Durch Staaten (innerhalb und außerhalb der OECD) innerhalb und außerhalb des UN-Systems eingesetzte humanitäre Zuwendungen

*** Geschätztes Volumen privater humanitärer Spenden innerhalb der OECD

**** K.A. = Keine Angabe

zwischen 1999 und 2009 jährlich jeweils UN-Spendenappelle (Development Initiatives 2010a: 106). Der Umfang der Finanzierung jeder dieser vier Länderappelle stieg zwischen 2000 und 2010 auf ca. 90% (Development Initiatives 2010a: 112). Im Jahr 2010 wurden hingegen die UN-Spendenappelle (CAP) für Haiti zu 72%, für den Tschad und Somalia zu 69% und für die Zentralafrikanische Republik nur zu 43% von den Geberregierungen finanziert (UN OCHA November 2010: 20).

Einige NRO waren 1995 das erste Mal bereit, eigene geplante Projekte in den UN-Spendenappellen (CAP) vorzustellen (UN Secretary-General July 1997: Ziffer 56). Seitdem steigt die Beteiligung der NRO. Im Jahr 2001 wurden in UN-Spendenappellen (CAP) nur 79 Projekte von 41 NRO mit einem Finanzvolumen von insgesamt 46 Millionen US-Dollar vorgestellt, von dem aber nur 1% durch Geldgeber im Rahmen dieser Appelle finanziert wurden; im Jahr 2008 stellten hingegen über 270 NRO über 1.500 Projekte mit einem Gesamtvolumen von knapp über 1 Milliarde US-Dollar vor, das zu 77% finanziert wurde (UN OCHA November 2009: 15). Projekte des IKRK und der IFRK werden in UN-Spendenappellen (CAP) nicht vorgestellt. Dem vom IFRK eingerichteten „Disaster Relief Emergency Fund (DREF)“ haben - neben privaten Spendern - größtenteils Geberregierungen humanitäre Mittel in Höhe von 300 Millionen US-Dollar im Jahr 2006 und knapp 400 Millionen US-Dollar im Jahr 2009 zur Verfügung gestellt (Development Initiatives 2010a: 46).³⁶¹

³⁶¹ Vgl. dazu auch die IFRC-Website ‚Disaster Relief Emergency Fund (DREF)‘ unter

UN-Nothilfefonds (CERF, CHF, ERF), Peacekeeping-Budgets, „Multi Donor Trust Funds“

Die UN-Generalversammlung etablierte in ihrer Resolution A/RES/46/182 vom Dezember 1991 neben den UN-Spendenappellen (CAP) auch den vom UN-Nothilfe Koordinator verwalteten zentralen UN-Nothilfefonds „Central Emergency Revolving Fund (CERF)“, der damals mit 50 US-Dollar ausgestattet wurde (UN General Assembly, December 1991). Mit diesem Nothilfefonds konnte der UN-Nothilfe Koordinator UN-Hilfsorganisationen unbürokratisch und ohne Zustimmung von einzelnen Geberländern Mittel für Projekte in den ersten Phasen einer Krise zur Verfügung stellen (Faint/Willittis-King 2005: 8-11). Die finanzielle Ausstattung des Fonds war allerdings zu gering und bereitgestellte Mittel wurden nur als Kredit bewilligt und mussten von den UN-Hilfsorganisationen zurückbezahlt werden. Dies hatte zur Folge, dass die Kredite des CERF in der Regel erst dann in Anspruch genommen wurden, wenn UN-Hilfsorganisationen bereits Zusagen von Geberegierungen für eine Refinanzierung der Kredite erhalten hatten oder wenn sie der Finanzierung von Projekten in Krisen dienten, an deren Lösung Geberregierungen besonders interessiert waren und bei denen Regierungen deshalb mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit den UN-Hilfsorganisationen später ausreichende Mittel für die Rückzahlung des Kredits zur Verfügung stellten (Faint/Willittis-King, 2005: 11).³⁶²

Diese Mängel lösten eine Diskussion über die Reform des CERF aus. Der UN-Generalsekretär forderte in seinem Bericht „In larger Freedom“ vom März 2005 eine Aufstockung des UN-Nothilfefonds auf 1 Milliarde US-Dollar (UN Secretary-General March 2005: 50).³⁶³ In seinem humanitären Jahresbericht 2005 befürwortete er ein stabiles humanitäres UN-Finanzierungssystem, um eine adäquate, flexible, voraussagbare und berechenbare Finanzierung der Hilfe in vergessenen Krisen zu garantieren; der CERF sollte - so der Vorschlag - aufgestockt und nicht nur Kredite, sondern auch Zuschüsse vergeben (UN Secretary-General June 2005). In einer von den Regierungen Irlands und Großbritanniens erstellten Studie vom Juni 2005 schlugen die Verfasser eine Aufstockung des CERF auf 500 Millionen US-Dollar vor (Faint/Willittis-King 2005: 12 ff.). Der UN-Weltgipfel 2005 beschloss die Einrichtung eines neuen ebenfalls vom UN-Nothilfe Koordinator zu verwaltenden zentralen UN-Nothilfefonds „Central Emergency Responding Fund (CERF)“, der mit maximal 500 Millionen US-Dollar für UN-Hilfsorganisationen - und nicht wie vom UN-Generalsekretär vorgeschlagen mit 1 Milliarde US-Dollar - ausgestattet werden sollte; von den 500 Millionen US-Dollar

<http://www.ifrc.org/what/disasters/responding/drs/tools/dref.asp> (22.11.2012).

³⁶² Im humanitären Jahresbericht des UN-Generalsekretärs von 1995 wurde die zu langsame Rückzahlung von „ausgeliehenen“ Beträgen kritisiert und der UN-Generalversammlung eine Veränderung der Vergaberichtlinien des Fonds vorgeschlagen, damit Fondsmittel nicht für die unmittelbar erste Phase, sondern auch für spätere Phasen genutzt werden können (UN Secretary-General June 1995: Ziffer 41.- 44.). Im Bericht von 1996 wurde erneut auf noch nicht wieder zurückgezahlte Beträge verwiesen (UN Secretary-General June 1996). Den betreffenden Hilfsorganisationen sei es nicht gelungen von Geberregierungen Projekte refinanzieren zu lassen. Der UN-Generalversammlung wurde erneut vorgeschlagen, den Fonds zu erhöhen. In einem Bericht des UN-Generalsekretärs von 1997 wurde auf den Rückgang der abgerufenen Gelder hingewiesen (UN Secretary-General July 1997). 1995 und 1996 seien vom CERF nur 11,8 Millionen US-Dollar ausgezahlt worden. Gründe hierfür seien zum einen die Angst der Organisationen, abgerufene Beträge wegen ausbleibender Mittelzusagen der Geberländer nicht wieder zurückzahlen zu können, und zum anderen der von UN-Hilfsorganisationen vorgenommene Aufbau eigener Notfallfinanzierungsmechanismen (UN Secretary-General July 1997: Ziffer 53.). 1998 reduzierte sich die abgerufene Summe weiter auf 6,3 Millionen US-Dollar (UN Secretary-General July 1997: Ziffer 52.).

³⁶³ Auch die NRO OXFAM forderte eine Aufstockung auf 1 Milliarde US-Dollar (Oxfam 2005: 2).

Tabelle 9 Mittelausstattung des UN-Fonds „Central Emergency Response Fund (CERF)“, aller lokalen „Common Humanitarian Funds (CHF)“ und „Emergency Response Funds (ERFs)“ (2006-2010) (in Millionen US-Dollar)

Jahr	CERF	CHFs	ERFs	CERF+CHFs+ ERFs
2006	299	263	21	583
2007	385	284	43	712
2008	453	295	120	868
2009	392	243	85	720
2010	429	261	164	854
Zusammen	1.958	1.346	433	

Quelle: Development Initiatives (July 2011: 44)

Tabelle 10 Volumen aller UN-Spendenappelle (CAP), Mittelausstattung des CERF, aller CHFs und ERFs, staatliche und private humanitäre Hilfe (2006-2010) (in Milliarden US- Dollar)

Jahr	Finanziertes Gesamtvolumen der CAP-Projekte*	Finanziertes Gesamtvolumen: CERF + CHFs + ERFs **	Finanziertes Gesamtvolumen: CAP-Projekte + CERFs + CHFs + ERFs	Gesamtvolumen staatlicher humanitärer Hilfe ** *	Private humanitäre Spenden im OECD-Raum ****
2006	3,5	0,583	4,083	10,5	2,7
2007	3,8	0,712	4,512	9,6	3,5
2008	5,1	0,868	5,968	13,2	4,1
2009	7,0	0,720	7,720	12,3	3,9
2010	9,1	0,854	9,954	13,0	4,3

Eigene Zusammenstellung

Quellen:

- Angaben zu CAP-Projekten: Development Initiatives (July 2011: 60/61)
- Angaben zur humanitären Hilfe der DAC/OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 13/19), Development Initiatives (2008: 4) und der Staaten außerhalb der OECD: Development Initiatives (July 2011: 13)
- Angaben zu privaten Spenden: Development Initiatives (July 2011: 19)
- Angaben zu CERFs/CHFs/ERFs: Development Initiatives (July 2011: 44)
- * CAP-Projekte = Konsolidierte Appelle (consolidated appeal) und Blitzappelle (flash appeal)
- ** CERF= Central Emergency Response; CHF=Common Humanitarian Funds; ERF= Emergency Response Funds
- *** Durch Staaten (innerhalb und außerhalb der OECD) eingesetzte Ressourcen innerhalb und außerhalb des UN-Systems.
- **** Geschätztes Volumen privater humanitärer Spenden innerhalb der OECD

werden seitdem maximal 450 Millionen als Zuwendung und 50 Millionen als Kredit vergeben (UN General Assembly October 2005).³⁶⁴ Der alte „Central Emergency Revolving Fund (CERF)“ wurde Teil des neuen „Central Emergency Responding Fund (CERF)“ und war weiterhin zuständig für die Verwaltung des Kreditvolumens von 50 Millionen US-Dollar (UN Secretary-General, October 2006).³⁶⁵ Im Dezember 2005 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution, die erstens diese Entscheidungen des UN-Weltgipfels bestätigte, zweitens UN-Mitgliedsstaaten, Stiftungen und andere private Akteure aufforderte, dem neuen UN-Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund/CERF) ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen, und die drittens ausdrücklich zu den Aufgaben dieses Fonds die Beendigung „unterfinanzierter Krisen“ zählte (UN General Assembly March 2006).³⁶⁶ Das vorgesehene jährliche Volumen von 500 Millionen stand in den Jahren 2009 und 2010 fast vollständig zur Verfügung und die Anzahl der sich beteiligten Länder ist 2010 auf über 30 gestiegen; UN OCHA hat die privaten Spenden für den CERF im Jahr 2009 durch eine intensiviertere Öffentlichkeitsarbeit um das zehnfache auf 4,4 Millionen US-Dollar im Jahr 2010 gesteigert (vgl. Tabelle 9) (UN OCHA May 2011: 14).

Die von lokalen humanitären UN-Koordinatoren verwalteten, kleineren UN-Nothilfefonds „Common Humanitarian Funds (CHF)“ und „Emergency Response Funds (ERFs)“ werden für einzelne Länder eingerichtet; Geberregierungen stellen nur zweckungebundene Mittel für diese Fonds bereit, die der Finanzierung einzelner unterfinanzierter Hilfsprojekte des länderbezogenen UN-Spendenappells dienen (UN OCHA February 2010: 1). Während CERF-Mittel nur von UN-Hilfsorganisationen eingesetzt werden, können Mittel der CHFs und ERFs auch an NRO vergeben werden; im Jahr 2010 erhielten UN-Hilfsorganisationen und NRO jeweils ca. 50% der gesamten Mittel dieser kleineren, lokalen Nothilfefonds (Development Initiatives 2011: 39/40). Anfang 2010 existierten insgesamt drei CHFs mit einem Volumen von jeweils 100 Millionen US-Dollar in der DR Kongo, im Sudan und in der Zentralafrikanischen Republik (UN OCHA February 2010: 1). Die „Emergency Response Funds (ERFs)“ ergänzen die CHFs und haben jeweils nur ein Volumen von weniger als 10 Millionen US-Dollar. Anfang 2010 existierten in 16 Krisenländern ERFs (UN OCHA February 2010: 1). Im Jahr 2010 unterstützen insgesamt über 40 Regierungen entweder beide oder eine der beiden lokalen UN-Nothilfefonds CHFs und ERFs (UN OCHA May 2011: 14).

Für humanitäre Hilfe, Entwicklungspolitik und UN-Peacekeeping-Missionen existieren jeweils eigene Finanzierungsinstrumente innerhalb und außerhalb des UN-Systems, die in bestimmten Krisengebieten, wie z.B. in Afghanistan, im Irak, im Sudan, in Haiti und in Post-Konflikt-Ländern, parallel existieren und deren Projektbereiche sich überschneiden können (Development Initiatives 2010a: 56). So hat die Weltbank 2008 den „State and Peacebuilding Fund (SPF)“ etabliert, um in Krisengebieten mit hohem Gewaltniveau Mittel für den Aufbau einer lokalen Verwaltung und für friedensfördernde Projekte bereit zu stellen und das UNDP hat „Multi Donor Trust Funds“ für vergleichbare Zwecke

³⁶⁴ Im Jahr 2006 wurden insgesamt nur knapp 300 Millionen US-Dollar in den CERF eingezahlt; die höchsten Beträge wurden von Großbritannien (70 Mio. US-Dollar), den Niederlanden (52 Mio. US-Dollar), Schweden (41 Mio. US-Dollar) und Norwegen (30 Mio. US-Dollar) geleistet; Deutschland leistete 2006 keinen finanziellen Beitrag (UN OCHA 2007c); vgl. auch ‚Development Initiatives‘ (March 2011).

³⁶⁵ Vgl. dazu auch die UN OCHA-Website ‚What is the CERF?‘ unter <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/tabid/3534/language/en-US/Default.aspx> (15.11.2010).

³⁶⁶ Die UN-Generalversammlung „[...] 15. Decides to upgrade the current Central Emergency Revolving Fund into the Central Emergency Response Fund [...] with the objectives of promoting early action and response to reduce loss of life, enhancing response to time-critical requirements and strengthening core elements of humanitarian response in underfunded crises [...]“ (UN General Assembly March 2006: 4).

eingerichtet (Development Initiatives 2010a: 56). Der „UN Global Peacebuilding Fund (PBF)“ unterstützt Projekte der 2005 vom UN-Sicherheitsrat und von der der UN-Generalversammlung gemeinsam eingesetzten „Peacebuilding Commission (PBC)“.³⁶⁷ Die UN-Generalversammlung verabschiedet jedes Jahr einen Haushalt für die vollständig durch Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten finanzierten UN-Peacekeeping-Missionen; für das Fiskaljahr 2010/2011 wurden insgesamt 7,2 Milliarden US-Dollar bewilligt (UN Press Release 2010). Das vom UN-Nothilfekoordinator geleitete humanitäre UN-Koordinationsgremien „Executive Committee for Humanitarian Assistance (ECHA)“, in dem u. a. alle entwicklungspolitischen und humanitären UN-Hilfsorganisationen, die beiden UN Departments des UN-Generalsekretariats für Politische Angelegenheiten (DPA) und für Peacekeeping-Operationen (DPKO) vertreten sind, hat auch die Aufgabe, die humanitäre Politik dieser Akteure und die Arbeitsweise ihrer jeweiligen Fonds zu koordinieren (vgl. Kapitel 5.2.4).

Humanitäre UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“

Der von UN OCHA aufgebauten, öffentlich zugänglichen humanitären UN-Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“ hat die UN-Generalversammlung die Aufgabe übertragen, zum einen kontinuierlich den aktuellen Stand der Finanzierung aller Projekte der UN-Spendenappelle (CAP) und des UN-Nothilfefonds (CERF) für komplexe Notstandsgebiete und Naturdesaster und zum anderen die von UN-Hilfsorganisationen und weiteren zwischenstaatlichen Organisationen, von Staaten und privaten Akteuren innerhalb und außerhalb des „konsolidierten Prozesses der Appelle (Consolidated Appeals Process/CAP)“ eingesetzten Mittel humanitärer Hilfe statistisch detailliert zu erfassen.³⁶⁸ Die Datenbank ist kein Instrument, mit dem Mittel akquiriert werden, sondern dient dem Monitoring und der Schaffung von Transparenz. Sie kann nur diejenigen Daten erfassen, die an UN OCHA freiwillig weitergegeben werden oder öffentlich zugänglich sind. Der Umfang und die Qualität der gemeldeten Daten steigen zwar langsam; die Datenbank erfasst aber nach wie vor nur einen Teil der staatlichen und privaten humanitären Mittel, die außerhalb des UN-Systems eingesetzt werden. Der Datenbank stellten im Jahr 2008 ca. 60 Regierungen statistisches Material zur Verfügung (Development Initiatives 2008: 43). UN OCHA bezeichnet die statistischen Kategorien der Datenbank als eine Operationalisierung der von UN OCHA und von der staatlichen „Good Humanitarian Donorship (GDH)“-Initiative benutzten Definitionen humanitärer Hilfe (UN-OCHA 2004: 1). Die Datenbank differenziert zwischen insgesamt dreizehn humanitären Hilfssektoren, zu denen u. a. Gesundheit, Nahrungsmittelforthilfe, Erziehung, Beseitigung von Minen, Koordinationsmechanismen, Landwirtschaft und „Sicherheit für Hilfsoperationen (Security for aid operations)“ zählen (UN-OCHA 2004: 5-9). Genau wie in den DAC/OECD-Statistiken berücksichtigt die Datenbank nicht Ausgaben von Regierungen für Flüchtlinge in ihrem eigenen Land; im Gegensatz zu den DAC-Statistiken erfasst sie allerdings Ausgaben für „Sicherheit für Hilfsoperationen, die sich u. a. auf die Kosten für Sicherheitspersonal und für die Errichtung von Gebäuden für dieses Personal beziehen (UN-OCHA 2004: 8).

³⁶⁷ Vgl. das auch die ‚UN Global Peacebuilding Fund (PBF)‘-Homepage unter <http://www.unpbf.org/index.shtml> (22.11.2012).

³⁶⁸ Vgl. das Webportal zum ‚Financial Tracking Service‘ unter <http://fts.unocha.org/> (22.11.2012). „The FTS is a global, real-time database which records all reported international humanitarian aid (including that for NGOs and the Red Cross/Red Crescent Movement, bilateral aid, in-kind aid, and private donations).“ in: UN OCHA-Website ‚About FTS‘ unter <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-uctrl>AboutFTS> (22.11.2012).

Kritik an der inkonsistenten Geberpolitik

Die Etablierung neuer humanitärer UN-Koordinationsstrukturen durch die UN-Generalversammlung 1991 legte Grundlagen für ein neues internationales humanitäres UN-Finanzierungs- und UN-Projektplanungssystem, das auf dem Prinzip einer globalen Transparenz der Finanzentscheidungen aller beteiligten Akteure basiert und das Ziel einer bedarfsgerechten, regionalen und sektoralen Steuerung der Ressourcen durch den neu eingesetzten UN-Nothilfe Koordinator verfolgt. Dieses System basiert allerdings auch auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Der UN-Nothilfe Koordinator und der UN-Generalsekretär verfügen im jetzigen System über keine Sanktionsinstrumente, um eine regionale und sektorale, bedarfsgerechte Finanzierung humanitärer Projekte durch zwischenstaatliche Organisationen, Staaten und private Akteure sicherzustellen. Dem UN-Nothilfe Koordinator ist es auch nicht möglich, eigenständig eine Umverteilung der projektgebunden bewilligten staatlichen Mittel vorzunehmen, um eine etwas ausgewogenere regionale und sektorale Finanzierung zu erreichen. Sowohl UN-Generalsekretäre in ihren humanitären Jahresberichten, UN-Nothilfe Koordinatoren und UN OCHA-Repräsentanten als auch einige Geberregierungen und der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC/OECD) (vgl. dazu Kapitel 6.2.1) verweisen regelmäßig auf die unzureichende bzw. unausgewogene - regionale und sektorale - Finanzierung humanitärer Hilfsprojekte innerhalb und außerhalb des UN-Systems und auf die instabile Finanzierung des UN OCHA durch Geberregierungen (UN OCHA 2006a; UN Secretary-General March 2006: Ziffer 104).³⁶⁹ So sprach der UN-Nothilfe Koordinator im Jahr 2007 vor dem UN Wirtschafts- und Sozialrat über das Problem humanitär „unterfinanzierter Krisen (underfunded crises)“ und forderte Geberregierungen auf, ihre humanitäre Finanzkoordination zu verbessern: „They (die Reformen der humanitären UN-Finanzierungsstrukturen, der Verfasser) should be complemented by coordination among donors, to level the disparities in their funding across sectors and across crises.“ (UN Emergency Relief Coordinator July 2007: 14). Der UN-Generalsekretär konstatiert, dass Geberregierungen zwar einen steigenden Anteil ihrer humanitären Mittel UN-Finanzierungsmechanismen zur Verfügung stellen; diese Mittel seien jedoch nach wie vor unzureichend, um in allen Krisen gleichermaßen Notleidende adäquat unterstützen zu können (UN Secretary-General May 2008:13; UN Secretary-General 28. May 2009: 18). Humanitäre Organisationen sind auf Mittel für eigene Sicherheitsprogramme angewiesen, die der Personalfortbildung und einer besseren technischen Ausrüstung dienen; für diesen Projektbereich stellen jedoch - so der UN-Generalsekretär - Geberregierungen im Jahr 2009 am wenigsten Mittel zur Verfügung und er war der am stärksten unterfinanzierte Sektor humanitärer Hilfe (UN Secretary-General May 2010: 9).

Geberregierungen haben sich zwar in der UN-Generalversammlung, in Selbstverpflichtungserklärungen und offiziellen Erklärungen immer wieder für den Ausbau global koordinierender UN-Finanzierungsstrukturen und für einen bedarfsgerechten Einsatz ihrer Ressourcen ausgesprochen. Die Mehrheit der Geberregierungen unterstützen jedoch tatsächlich nur eingeschränkt das Funktionieren

³⁶⁹ „[...] the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) still cannot rely on predictable resources for some activities [...].“ (UN Secretary-General March 2006: 35/Ziffer 104). Der UN-Generalsekretär konstatierte 1998, dass „einige Regierungen“ die in den UN-Spendenappellen formulierte Prioritätensetzung humanitärer Hilfe durch ihre außerhalb des Prozesses dieser Appelle erfolgende Finanzierungspolitik konterkarieren würden, und forderte die Regierungen auf, einen höheren Anteil Ihrer Mittel projektungebunden im Rahmen der UN-Spendenappelle zur Verfügung zu stellen und stärker Rehabilitations- und Wiederaufbauprojekte zu unterstützen (UN Secretary-General June 1998: Ziffer 38).

dieser Strukturen durch die Bereitstellung entsprechender Mittel und durch die transparente Darstellung eigener statistische Daten. Dem UN-Nothilfekordinator gelingt es deshalb nur partiell, die regionale und sektorale Finanzierung internationaler humanitärer Hilfe zu verbessern und eine größere Transparenz über die Finanzpolitik der Geberregierungen herzustellen. Der Anteil staatlicher humanitärer Hilfe, der innerhalb der humanitären, finanziellen Koordinationsstrukturen - also der UN-Spendenappelle (CAP), des zentralen UN-Nothilfefonds (CERF) und lokaler UN-Nothilfefonds (CHF/ERF) - abgewickelt wurde, stieg von ca. 35% im Jahr 2006 kontinuierlich auf ca. 60% in den Jahren 2009 und 2010 (Development Initiatives July 2011: 12/65). In diesem Zeitraum verdoppelte sich das Volumen der innerhalb dieser finanziellen Koordinationsstrukturen eingesetzten Mittel auf knapp 10 Milliarden US-Dollar (vgl. Tabelle 9 und 10). Diese Entwicklungen haben aber trotzdem das internationale humanitäre Finanzierungssystem in den letzten beiden Jahrzehnten nur in Teilbereichen stabilisieren können. Das existierende humanitäre UN-Finanzierungs- und UN-Projektplanungssystem wird von den Geberregierungen der USA und der EU dominiert, ist nach wie vor sehr stark abhängig von der jeweiligen medialen Präsenz einer Krise, von der Bedeutung, die die Krise aus der Sicht wichtiger Geberregierungen hat, und vom jeweiligen Interesse bzw. Desinteresse lokaler Regierungen, internationale humanitäre Hilfe administrativ, logistisch und politisch zu unterstützen. Eine wesentliche Voraussetzung effektiver humanitärer Hilfe ist der Aufbau eines von den jeweiligen Prioritäten humanitärer Politik einzelner Geberregierungen und von den Schwankungen privater Spendenmärkte unabhängigen globalen UN-Finanzierungs- und UN-Projektplanungssystems. Die dabei zu überwindenden Schwierigkeiten sind erheblich, denn die Projektplanungspolitik - insbesondere für komplexe Notstandsgebiete - berührt auch sicherheitspolitische Interessen einflussreicher Geberregierungen.

5.4 Zivil-militärische Koordination durch UN-OCHA und Privatisierung der Sicherheit

5.4.1 Zivil-militärische Koordination durch UN-OCHA und UN-Generalsekretariat

Die Begriffe „zivil-militärische Koordination (civil-military coordination)“, „Civil-Military Co-Operation (CIMIC)“ und „zivil-militärische Zusammenarbeit (ZIMIK)“ beziehen sich auf die Gestaltung der Beziehung zwischen Militär und humanitären und anderen nicht-militärischen Akteuren im Rahmen von Interventionen in Gewaltkonflikten oder Naturdesastern (Brzoska/Ehrhart 2008: 4/5; UN DPKO 2010; UN OCHA, 2006c; UN OCHA/UN IASC, eds., 2008; NATO 2003; Wheeler/Harmer 2006b). Zwischen dem Militär, das im Rahmen multidimensionaler Interventionen in Krisengebieten seit Anfang der Neunzigerjahre auch verstärkt humanitäre Hilfsressourcen verteilt, und humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems haben sich verschiedene Formen zivil-militärischer Beziehungen entwickelt. Innerhalb des UN-Systems, der NATO, der EU und des NRO-Sektors existieren sehr unterschiedliche Konzepte der Zielsetzungen und der Entscheidungsverfahren innerhalb zivil-militärischer Operationen.³⁷⁰ Für militärische Institutionen ist diese Kooperation bzw. Koordination im Bereich humanitärer Hilfe in der Regel ein Mittel, um militärische Ziele durch eine Zusammenarbeit mit zivilen Hilfsorganisationen besser erreichen zu können (NATO 2003, 2006). Für die Mehrheit humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sind zivil-militärische Operationen hingegen umgekehrt ein Instrument, Ziele der humanitären Hilfe durch eine Zusammenarbeit mit militärischen Strukturen effektiver umzusetzen (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008). Eine von UN OCHA veröffentlichte Studie lehnt eine zivil-militärische Zusammenarbeit bei der Verteilung humanitärer Hilfe strikt ab (UN OCHA, ed., 2011).³⁷¹ Insbesondere am Beispiel Afghanistans werden die Vorteile und Nachteile einer zivil-militärischen Zusammenarbeit für humanitäre Organisationen diskutiert (Donini 2011; VENRO, Hg., 2009).

Für das Militär kann eine Beteiligung an der Verteilung humanitärer Hilfsressourcen eine vertrauensbildende Maßnahme gegenüber der Zivilbevölkerung darstellen; in bestimmten Situationen ist das Militär nach dem humanitärem Völkerrecht auch verpflichtet, humanitäre Hilfsgüter zu verteilen (Wheeler/Harmer 2006a: 18).³⁷² Das Militär kann entweder direkt selber humanitäre Maßnahmen durchführen oder es gelingt ihm, die Arbeit humanitärer Organisationen in eine Militärstrategie zu integrieren (Lischer 2007: 99). Die NATO definiert den Begriff „Civil-Military Co-Operation (CIMIC)“ wie folgt: „CIMIC is defined as: ‘The co-ordination and co-operation, in support of the mission (einer NATO-Operation, der Verfasser), between the NATO Commander and civil

³⁷⁰ Wheeler und Harmer plädieren für eine komplementäre zivil-militärische Arbeitsteilung: „[...] if military efforts are directed towards implementing relief or rehabilitation efforts, these should concentrate on areas of comparative expertise [...] This could involve agreement that militaries focus on providing assistance that humanitarian agencies cannot (in security and large-scale infrastructure work, for instance), and that both communities work together more effectively to define respective roles and objectives in the protection of civilians.“ (Wheeler/Harmer 2006b: 3).

³⁷¹ Je intensiver das Militär jedoch in friedens erzwingenden Aufgaben eingebunden ist, desto weniger sollte es - nach Pugh - direkte humanitäre Aufgaben übernehmen; der humanitäre Einsatz des Militärs darf keine Ersatzfunktion für fehlende politische oder militärisches Handeln übernehmen (Pugh 1998: 12). Der „kosmopolitische“ Anspruch humanitärer Organisationen steht in einem Spannungsverhältnis zu einer zu engen Kooperation mit intervenierenden Armeen (Pugh 2001: 353).

³⁷² „It would be wrong to reject the military delivery of assistance out of hand - in some cases it may be the only option, and indeed may be part of the military's obligations under IHL (International Humanitarian Law, der Verfasser).“ (Wheeler/Harmer 2006b: 18).

actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.” (Hervorhebung im Original) (NATO 2003: 1-1).³⁷³

UN-Leitlinien: „Oslo-Guidelines“, „MCDA-Guidelines“, „Armed Escorts Guidelines“

Es wurden UN-Leitlinien im Jahr 2003 für zivil-militärische Operationen in komplexen Notstandsgebieten (MCDA-Guidelines: Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies), im Jahr 2001 für bewaffneten Begleitschutz (IASC Armed Escorts Guidelines) und bereits 1994 für zivil-militärische Operationen in Naturdesastern (Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster) verabschiedet. Die „Oslo Guidelines“, die von 45 Staaten und 25 multilateralen Organisationen und NRO ausgearbeitet und verabschiedet und 2007 leicht überarbeitet wurden, beschreiben Prinzipien des Gebrauchs der Instrumente des Militärs und des Zivilschutzes bei humanitären Hilfsoperationen in Naturdesastern und bei technischen Unfällen (UN OCHA June 2008: 9).³⁷⁴ Die 2003 verabschiedeten und 2006 leicht überarbeiteten „MCDA-Guidelines“ definieren Prinzipien des Gebrauchs der Instrumente des Militärs und des Zivilschutzes bei humanitären Hilfsoperationen und den Ablauf der „UN Humanitarian Civil Military Coordination (UN-CMCoord)“ in komplexen Notstandgebieten, in denen durch Gewaltkonflikte ausgelöste umfassende humanitäre, politische und sozio-ökonomische Krisen existieren (UN OCHA 2006c). Neben dem UN-Nothilfe Koordinator, dem UNHCR, UNICEF, dem WFP, der WHO, der IOM und dem „UN Department for Peace Keeping Operations (DPKO)“ waren an der Ausarbeitung und Verabschiedung der Leitlinien auch insgesamt 33 Staaten innerhalb und außerhalb der OECD, das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“, das NATO-Generalsekretariat, das IKRK, die drei im IASC vertretenden NRO-Netzwerke (Steering Committee for Humanitarian Response, ICVA, INTERACTION) sowie das Technische Hilfswerk (THW) beteiligt (UN OCHA June 2008: 3).³⁷⁵

³⁷³ Zu den Bereichen, die eng mit CIMIC-Mechanismen vernetzt sind, ohne jedoch mit den übergeordneten Zielen des CIMIC identisch zu sein, zählt die „Military Assistance in Humanitarian Emergencies (MAHE)“ (NATO 2003: 1-6).

³⁷⁴ In den „Oslo Guidelines“ heißt es: „While MCDA (, der Verfasser) will remain under military control, the operation as a whole must remain under the overall authority and control of the responsible humanitarian organization.“ (UN OCHA 2006c: 29). Folgende Staaten, Organisationen und Universitäten waren 1994 an der Ausarbeitung und an der Verabschiedung der „Oslo Guidelines“ beteiligt: „Argentina, Austria, Belgium, Germany, Indonesia, Italy, Japan, Kenya, the Netherlands, Norway, Russian Federation, Switzerland, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, AFDRU, Brown University’s Watson Institute, DHA, European Union/ECHO, ICDO, ICRC, IFRC, INSARAG, NATO, Steering Committee for Humanitarian Response, UNHCR, UN Legal Liaison Office, University of Naples, University of Ruhr, WHO and Western European Union. Over 180 delegates from 45 States and 25 organizations attended the conference (die im Januar 1994 in Oslo stattfand, der Verfasser).“ (UN OCHA, June 2008: 3).

³⁷⁵ „This document (der MCDA-Guidelines, der Verfasser) has been developed with the collaboration of a broad representation of the international humanitarian community, through a *Drafting Committee* consisting of representatives of Austria, Czech Republic, France, Germany, Italy, Sudan, Switzerland, UK, USA, DPKO, SCHR, UNHCR, UNICEF and WFP, as well as a *Review Committee* consisting of representatives of Australia, Canada, China, Costa Rica, Denmark, Ecuador, Egypt, Estonia, Finland, Ghana, Greece, India, Japan, Libyan Arab Jamahiriya, Madagascar, Mauritius, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Russian Federation, Sweden, Turkey, Yugoslavia, COE, ECHO, EC, EUMS, ICDO, ICRC, ICVA, INTERACTION, IOM, NATO, OCHA, THW and WHO.“ (Hervorhebungen im Original) (UN OCHA, 2006c: 22).

Die „MCDA-Guidelines“ und „Oslo Guidelines“ bezeichnen wortgleich - und unspezifisch - die „humanitäre zivil-militärische UN-Koordination (UN Humanitarian Civil-Military-Coordination/UN-CMCoord)“ als eine partnerschaftliche „Koexistenz“, „Kooperation“, „Interaktion“ und „geteilte Verantwortlichkeit“ zwischen zivilen und militärischen Akteuren und definieren als Koordinationsziele die Vermeidung von „Konkurrenz“ und inkonsistentem Verhalten militärischer und nicht-militärischer Akteure (UN OCHA June 2008: 8-9; UN OCHA 2006c: 26).³⁷⁶ Die „MCDA-Guidelines“ weisen darauf hin, dass sie für UN-Mitgliedsstaaten rechtlich „nicht bindend (non binding)“ sind (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 28).³⁷⁷ Diese Leitlinien bestätigen, dass humanitäre Hilfe auf den Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Neutralität beruht (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 24). Intervenierende Militäreinheiten, die sich in militärischen Kampfhandlungen befinden, sollen grundsätzlich keine Maßnahmen humanitärer Hilfe unterstützen: „As a matter of principle, the military and civil defence assets of belligerent forces or of units that find themselves actively engaged in combat shall not be used to support humanitarian activities.“ (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 29). Generell soll das Militär bei der humanitären Hilfe nur eingesetzt werden, wenn der lokale humanitäre UN-Koordinator dies für erforderlich hält (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 29). Im Falle einer vom UN-Sicherheitsrat mandatierten zivil-militärischen UN-Mission soll hingegen der Leiter der Mission - auf der Grundlage des Mandats der Mission - entscheiden inwiefern Militär zur Unterstützung humanitärer Hilfe eingesetzt und in welcher Form die Arbeit humanitärer Organisation und des Militärs koordiniert wird (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 33).³⁷⁸ Regierungen, die UN-Missionen Militär- und Zivilschutz-Instrumente zur Verfügung stellen, sollen „diese Mission nicht missbrauchen (will not exploit these missions)“ für „geheimdienstliche, propagandistische oder psychologische Tätigkeiten (intelligence collection, propaganda, or psychological operation)“ (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 38). Der Einsatz von Militär- und Zivilschutz-Instrumenten soll die Neutralität humanitärer Organisationen nicht „unterminieren (undermine)“ und den Zugang zu Notleidenden nicht erschweren (UN OCHA/UN IASC, eds., 2008: 30).

Die Leitlinien für bewaffneten Begleitschutz (IASC Armed Escorts Guidelines) sind 2001 nur von den IASC-Mitgliedern erarbeitet und verabschiedet worden (UN IASC 2001). Sie definieren Bedingungen, bei denen der Begleitschutz humanitärer Organisationen durch Militär keinen Verstoß gegen die humanitären Prinzipien darstellt (UN IASC 2001:47). Das Militär sollte selbst keine humanitäre Hilfe leisten, sondern für diese Organisationen ein sicheres Umfeld schaffen und sie logistisch in einer Form unterstützen, die den zivilen Charakter eines Hilfskonvois nicht in Frage stellt (UN IASC 2001: 52).

³⁷⁶ „UN Humanitarian Civil Military Coordination (UN-CMCoord): The essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency, and when appropriate pursue common goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training.“ (UN OCHA June 2008: 8-9; UN OCHA 2006c: 26)

³⁷⁷ „While a significant number of Member States have participated in the development of the guidelines and endorsed their use, they are not binding on Member States. The guidelines are considered a living document and may be reviewed as appropriate in the future.“ (UN OCHA June 2008: 10).

³⁷⁸ „When other deployed forces are UN peacekeeping forces operating under the auspices of a UN Security Council mandate, the degree to which these forces can be used to support humanitarian activity will be determined by the head of the UN mission, based on the mandate and capabilities of the peacekeeping force. The mechanisms for coordination between the UN humanitarian agencies and the peacekeeping force will also be established by this authority, with careful attention to the coherence of the mission.“ (UN OCHA, 2006c: 33).

CIMIC-Richtlinien des „Department for Peace Keeping Operations (DPKO)“ von 2012

Das „Department for Peace Keeping Operations (DPKO)“ im UN-Generalsekretariat hat in einer Publikation von 2012 sowohl die beiden UN-Leitlinien „Oslo Guidelines“ und „MCDA-Guidelines“ als auch die CIMIC-Konzepte der NATO als unzureichend bezeichnet und das eigene neue Konzept „Civil-Military-Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)“ vorgestellt (UN DPKO 2010: 2/3). Während die beiden UN-Leitlinien der „MCDA-Guidelines“ und „Oslo Guidelines“ militärische Instrumente als Mittel zur Erreichung humanitärer Ziele bezeichnen und die NATO hingegen humanitäre Instrumente und die Kooperation mit zivilen Organisationen als Mittel zur Erreichung militärischer Ziele bezeichnet (UN DPKO 2010: 3/4), leitet dies DPKO-Konzept die Ziele der UN-Koordination zivil-militärischer Operationen aus dem übergeordneten Friedensziel einer Mission ab: „Civil-Military Coordination in the context of a United Nations peacekeeping operation should be conducted in support of the wider peace process and not solely in support of the military commander’s intent or humanitarian objectives.“ (UN DPKO 2010: 4). Die für zivil-militärische Zusammenarbeit zuständigen militärischen, humanitären und anderen Abteilungen einer UN-Mission sollten sich gegenseitig keine Anordnungen oder Befehle erteilen; für die Klärung von Meinungsverschiedenheiten sollte der Missionsleiter (Special Representative of the Secretary General/SRSG) zuständig sein (UN DPKO 2010: 13).

Zivil-militärische Vereinbarungen zwischen UN OCHA, NATO und EU

Das DHA/UNOCHA versucht seit 1991 Absprachen mit dem Brüsseler NATO-Hauptquartier und einzelnen Staaten innerhalb und außerhalb der NATO über eine zivil-militärische Zusammenarbeit zu treffen. Die 1991 eingerichtete „Military Civil Defence Unit (MCDU)“ des DHA/UN OCHA, die 2005 unbenannt wurde in „Civil-Military Coordination Section (CMCS)“, ist innerhalb des UN-Systems die „zentrale Anlaufstelle (focal point)“ für den Ausbau zivil-militärischer Koordination (UN OCHA 2006b).³⁷⁹ Die CMCS, in der Zivilisten und Militärs zusammenarbeiten, versucht mit Regierungen Bereitschaftsabkommen (stand-by arrangements) abzuschließen, in denen Regierungen sich bereit erklären, technische, logistische und personelle Ressourcen der nationalen Armeen und des Zivilschutzes humanitären Organisationen kurzfristig zur Verfügung zu stellen, und führt Kurse für ziviles und militärisches Personal durch.³⁸⁰ Die CMCS wird dabei vom IASC unterstützt. Die CMCS ist in Krisengebieten an der Gestaltung zivil-militärischer Operationen beteiligt und organisiert zusammen mit der Brüsseler NATO-Abteilung „Civil Emergency Planning (CEP)“ Katastrophenschutzübungen.³⁸¹ Zwischen der EU Kommission und UN OCHA findet ein regelmäßiger Dialog über die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Kooperation statt. Im Juni 2003 stellte der ‚Kommissar für Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe‘ Poul Nielson in Brüssel zusammen mit dem damaligen UN-Nothilfekoordinator Kenzo Oshima die im selben Jahr ausgearbeiteten UN-Leitlinien „MCDA-Guidelines“ der Öffentlichkeit vor, an deren Beratungen sowohl die EU Kommission als auch das Brüsseler NATO-Hauptquartier beteiligt waren

³⁷⁹ Vgl. zur administrativen Stellung der „Civil-Military Coordination Section (CMCS)“ im UN OCHA die UN OCHA-Website ‚OCHA’s Organizational Structure‘ unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Organigram-2011.pdf> (23.11.2012).

³⁸⁰ Vgl. dazu die UN OCHA-Website ‚Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord)‘ unter <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview> (22.11.2012).

³⁸¹ Vgl. zu den Beziehungen zivil-militärischer Strukturen der NATO zu UN OCHA Kapitel 6.1.3; vgl. zur Aufgabe der NATO-Abteilung „CEP“ die Publikation der NATO (2006).

(UN OCHA 2003b). Nielson betonte im Juni 2003, dass die Grenzen zwischen humanitärer Hilfe, die auf den „humanitären Prinzipien (humanitarian principles)“ der Unparteilichkeit und Neutralität beruhe, und militärischen Operationen nicht verwischt werden dürfen; in Ausnahmefällen sei allerdings der Einsatz militärischer Logistik und Geräts bei humanitären Hilfsoperationen sinnvoll und notwendig (Nielson 2003b):

„I fully agree with Mr. Oshima when he notes that the decision to use military and civil defence assets in an emergency can impact upon the perceived neutrality and impartiality of humanitarian actors.“ (Nielson 2003b: 2). „It is also why any humanitarian operation as a whole, even when military assets are used, should remain under the overall *control* of the responsible humanitarian organisations. This is why ECHO and the Commission as a whole have always supported both politically and financially OCHA's primary co-ordination role in humanitarian emergencies.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Nielson 2003b: 3).

5.4.2 Privatisierung der Gewalt, Sicherheitsdienste, humanitäre UN-Instanzen und NRO

In einigen Bürgerkriegsgebieten ist in den Neunzigerjahren die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols verbunden mit der Entstehung von Kriegsökonomien, Gewaltunternehmertum und großen humanitären Krisen (Münkler 2002; Kaldor 2000a; Lock 2001, 1998, 1997b). Konfliktparteien benutzen in einigen Bürgerkriegsgebieten Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen, die unbewaffnetes und leichtbewaffnetes Sicherheitspersonals vermitteln; teilweise schließen diese Parteien auch Verträge mit Militärfirmen (private military companies) ab, die sich auf die Vermietung von schwer bewaffnetem Personal, von Soldaten und Militärgerät spezialisiert haben (Birke 2010; Plessis 2010). Die von Kaldor als „Neue Kriege“ bezeichneten Bürgerkriege sind seit den Neunzigerjahren verbunden mit dem Verfall oder dem Kollaps von Staatsbürokratien und des staatlichen Gewaltmonopols und mit der Entstehung neuer politisch-militärischer Gruppierungen, die eine neue Herrschaftsstruktur über das Territorium oder Teile von ihm aufbauen (Kaldor 2000a). Eine wichtige Rolle bei der Entstehung und Fortsetzung des Gewaltkonflikts spielt die Ausbeutung und Vermarktung mineralischer und anderer Rohstoffe. Häufig sind die führenden Akteure der Konfliktparteien zugleich Gewaltunternehmer, für die die Teilnahme am Gewaltkonflikt ein Mittel darstellt, unternehmerische Ziele zu erreichen (Malone/Berdal, eds., 2000).³⁸² Diese Bürgerkriege und der sie begleitende Staatsverfall verursachen eine dramatische Verschlechterung der Lebenssituation breiter Bevölkerungskreise. Für die Konfliktparteien, die sich durch keine völkerrechtlichen und zwischenstaatlichen Regelwerke gebunden fühlen, stellt die Zivilbevölkerung eine Kriegsressource dar, sei es als Arbeitskraft oder als Geisel, und humanitäre Krisen werden als taktisches Kriegsinstrument eingesetzt (Munz 2007a; Crisp 2007; Spieker 2007; Lock 1997a und b, 2001; Macrae 2001a; Donini 1998; Jean 1999). Teil der Kriegsführung sind die Vertreibung oder die Vernichtung bestimmter Bevölkerungsgruppen, die Benutzung von Flüchtlingscamps als logistische Rückzugsbasis und als Rekrutierungsort und die Rekrutierung von Kindersoldaten.

³⁸² Zu den Reproduktionsmechanismen, die ein Fortdauern kriegerischen Geschehens ermöglichen, zählt die Finanzierung von bewaffneten Gruppen und militärischer Ausrüstung durch illegalen Handel mit Rohstoffen und Drogen, Entführungen und Erpressung, Diebstahl und Raub, in einzelnen Gewaltkonflikten zusätzlich auch durch die Aneignung von humanitären Hilfsressourcen. Die Gewaltakteure verschiedener Krisengebiete können miteinander vernetzt sein und es entstehen regional und international vernetzte illegale Kriegsökonomien. Sie basieren auf Drogen- und Kleinwaffenhandel, auf den Austausch von Soldaten und Söldnern und verfügen über gute Verbindungen zum legalen formalen Weltmarkt (Schlichte 1997; Duffield 2001 a und b).

Konfliktparteien eignen sich - in der Regel gewaltsam - noch nicht verteilte Hilfsressourcen und technisches Gerät humanitärer Organisationen und an die Zivilbevölkerung bereits verteilte Hilfsressourcen an. Vereinzelt kann dies dazu führen, dass die Zivilbevölkerung humanitäre Organisationen auffordern, keine Hilfe zu leisten, um einen späteren Überfall von Konfliktparteien zu verhindern.³⁸³ UN-Hilfsorganisationen und NRO versuchen mit lokalen politischen und militärischen Machthabern, Warlords und Guerillaorganisationen in humanitären Krisengebieten, Vereinbarungen über den Zugang zur notleidenden Zivilbevölkerung abzuschließen. Diese Vereinbarungen können dazu führen, dass sich das Ansehen und die Machtposition dieser Konfliktparteien in der Zivilbevölkerung vergrößern. Diese Organisationen sind teilweise auch bereit, Hilfsressourcen an diese Konfliktparteien abzugeben, um die Verhandlungen abzuschließen und eine Zusage für den freien Zugang zu erhalten (DuBois 2010).

Ein großes Problem humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems ist der Schutz des eigenen Personals, ihre schnelle Evakuierung in Notsituationen, die richtige Analyse der aktuellen Sicherheitslage, die Verhinderung des Diebstahls oder der Zerstörung von Hilfsressourcen und die durch Konfliktparteien erzwungene Abgabe dieser Ressourcen (Plessis 2010; Birke 2010; Reinhardt 2004a; International Alert, ed., 2002; Spearin 2001, 2000; van Brabant 2000; Bryans/Jones/Stein 1999).³⁸⁴ Zwischen 1992 und 2000 wurden insgesamt 184 Angestellte von UN-Hilfsorganisationen bei der Ausübung ihrer Arbeit ermordet; im Jahre 1999 wurden 17 UN-Angestellte ermordet (UN Secretary-General, May 2000: 9). Die Anzahl jährlich ermordeter Angestellter von UN-Hilfsorganisationen, NRO und dem IKRK stieg kontinuierlich von 87 im Jahr 2003 auf 122 Personen im Jahr 2008; im Zeitraum 2003 und 2008 schwankte die jährliche Anzahl von zeitweise verschleppten Angestellten zwischen 7 und 66 und von Verletzten zwischen 49 und 95 (Stoddard/Harmer/Domenico 2009a: 3). Was sind die Gründe für die Entscheidungen humanitärer Organisationen, große Risiken für ihre Angestellte einzugehen? Diese Entscheidungen können durch ein sehr hohes Berufsethos, einen naiven und fahrlässigen Umgang mit Risiken oder durch ein bewusstes ökonomisch motiviertes Kalkül verursacht werden. Dies Kalkül basiert auf dem Interesse, finanzielle Mittel von Regierungen bzw. private Spenden für Projekte auch in denjenigen Krisengebieten zu erhalten, in denen das eigene Personal sehr hohen und lebensgefährlichen Sicherheitsrisiken ausgesetzt ist. In Krisengebieten, in denen intervenierende zivil-militärische Missionen keine umfassende Sicherheit gewährleisten können, versuchen UN-Hilfsorganisationen und NRO durch den Gebrauch der Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen (private security companies), die unbewaffnetes und bewaffnetes Personal und Sicherheitslogistik vermieten und Sicherheitstraining anbieten, die eigene Sicherheit zu erhöhen. Im Extremfall agieren drei private Akteursgruppen in diesen

³⁸³ Eric Goemaere, früherer Geschäftsführer der NRO „Ärzte ohne Grenzen“ in Belgien, berichtete 1999 dem Verfasser in einem persönlichen Gespräch von einem Vorfall in Liberia 1996, bei dem ein Team von Ärzten ohne Grenzen Tausende von verhungerten Flüchtlingen entdeckte. Diese flehten das Team jedoch an, umgehend ihr Gebiet zu verlassen, weil jede Hilfe Überfälle von bewaffneten Banden provozieren würde. Die Situation der Zivilbevölkerung auf den Kriegsschauplätzen in Bosnien, Burundi, Haiti, Kuba, Liberia, Ruanda und Tschetschenien werden beschrieben von ‚Buch‘ (2001).

³⁸⁴ Mit der Problematik der Anstellung von privaten bewaffneten und unbewaffneten Sicherheitsdiensten durch Organisationen der humanitären Hilfe hat sich das Politikberatungsprojekt „Humanitarian Practice Network (HPN)“ am Londoner „Overseas Development Institute“ (Brabant 2000) und die von der NRO CARE Kanada und der Universität Toronto gemeinsam unterstützte Studie „Mean Times: Humanitarian Action in Complex Political Emergencies - Stark Choices, Cruel Dilemmas“ (Bryans/Jones/Stein 1999) beschäftigt. Die Londoner NRO International Alert veröffentlichte im Jahr 2002 ihre Analyse „Humanitarian action and private security companies“ (International Alert, ed., 2002).

Gebieten: erstens lokale politische Machthaber, die eine Miliz befehligen, und Gewaltunternehmer, die Profiteure der Kriegsökonomien sind, zweitens private humanitäre Organisationen, deren Arbeit in einigen Gebieten sehr stark vom privaten Spendenmarkt abhängig ist, und drittens private Sicherheitsfirmen, Militärfirmen und Söldnergruppen. Die vorgestellten Phänomene moderner Bürgerkriege charakterisieren nicht in gleicher Ausprägung und Intensität alle Bürgerkriege seit den Neunzigerjahren, da sie in verschiedenen Kombinationen und Abstufungen auftreten.

Private Militär- und Sicherheitsfirmen und UN-Hilfsorganisationen

Der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan hat - nach Angaben eines Berichts des englischen Außenministeriums - nach dem Völkermord in Ruanda 1994 wegen dem Desinteresse des UN-Sicherheitsrates, eine militärische Mission zu mandatieren und auszustatten, erwogen, dem UN-Sicherheitsrat vorzuschlagen, private Militärunternehmen mit dem Schutz von Lagern für ruandische Flüchtlinge in Ostzaire zu beauftragen; er unterbreitete dem Rat jedoch nicht diesen Vorschlag, weil er dies abgelehnt hätte. Annan wird in diesem Bericht des englischen Außenministeriums wie folgt zitiert:

„When we had need of skilled soldiers to separate fighters from refugees in the Rwandan refugee camps in Goma, I even considered the possibility of engaging a private firm. But the world may not be ready to privatise peace.“ (Kofi Annan zitiert nach ‚Foreign and Commonwealth Office/Great Britain‘ 2002: 19/Ziffer 57).

In Bürgerkriegsgebieten, in denen keine effektive multilaterale zivil-militärische Intervention stattfindet, ist der Zerfall des Gewaltmonopols des Staates und der ‚Privatisierung der Gewalt‘ begleitet von einer ‚Privatisierung der Sicherheit‘. Während Konfliktparteien ihre militärischen Ziele durch die Anmietung privater Sicherheits- und Militärfirmen erreichen wollen, nehmen auch UN-Hilfsorganisationen - mit Zustimmung des UN-Nothilfekoordinators - und NRO Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen in Anspruch, um die eigene Sicherheit zu erhöhen. Seit den Neunzigerjahren agiert eine wachsende Anzahl privater Sicherheitsfirmen, Militärfirmen und Söldner in Gewaltkonflikten (Birke 2010: 5/6; Saage-Maaß/Weber 2007). Geschätzt wird, dass im Zeitraum 2000 bis 2002 weltweit private Sicherheitsfirmen, die größtenteils ihren Hauptsitz in Industrieländern haben, einen Umsatz von über 50 Milliarden US-Dollar erwirtschafteten und ca. 2 Millionen Angestellte beschäftigten (Reinhardt 2003c; Conesa 2003; Kanzleiter 2002, McGhie 2002).³⁸⁵ In einigen - insbesondere in Großbritannien gegründeten Firmen - arbeiten sowohl ehemalige Militärangehörige als auch frühere Angestellte humanitärer Organisationen zusammen; ehemalige Mitarbeiter von zwei großen privaten Militärfirmen, „Executive Outcome“ and „Sandline International“, gründeten in Sierra Leone die Sicherheitsfirma „Southern Cross“, die auch für einige NRO arbeitete (International Alert, ed., 2002: 17).³⁸⁶ Einige Sicherheitsfirmen stellen

³⁸⁵ In den USA gab es Ende der Neunzigerjahre über 70 namentlich bekannte private Militärfirmen, die auch Aufträge für die Regierung im Ausland ausführen (Büttner 2003; Pape/Meyer 2003). Die Firma „DynCorp“ rekrutierte und trainierte bereits im Irak Polizeikräfte. Sie hatte insgesamt ca. 23.000 Beschäftigte und ein jährliches Einkommen von 2 Milliarden US-Dollar und unterstützte im Auftrag der UNO den Aufbau der bosnischen Polizei (Isenberg 2003a und b). Der Personenschutz des afghanischen Präsidenten Karzai übergaben US-Sicherheitskräfte im Sommer 2003 an 150 Angestellte von „DynCorp“; der entsprechende Vertrag wurde zwischen dem „Diplomatic Security Services“ des US-Außenministeriums und dieser Firma abgeschlossen (Isenberg 2003a und b).

³⁸⁶ Die Autoren dieser Studie von „International Alert“ beziehen sich dabei auf eine Aussage eines nicht namentlich genannten Oxfam-Mitarbeiters (International Alert, ed., 2002: 17).

nicht nur lokalen Konfliktparteien und humanitären Organisationen ihre Dienstleistungen zur Verfügung, sondern seit dem Sturz der Taliban-Regimes in Afghanistan Ende 2001 und dem 3. Golfkrieg im Jahre 2003 verstärkt auch den Regierungen der USA und Großbritanniens.³⁸⁷ Die Militärfirma „Military Professional Resources Incorporated (MPRI)“, die bereits Ende der Achtzigerjahre von einigen ehemaligen hohen US-Offizieren gegründet worden war, war in den Neunzigerjahren in den Kriegen in Ex-Jugoslawien und im Kosovo-Krieg verwickelt (Wulf 2003).

UN-Hilfsorganisationen und NRO haben mit Sicherheitsfirmen in verschiedenen Krisengebieten Verträge abgeschlossen (Stoddard/Harmer/Domenico 2009b). So mieteten im Bürgerkrieg in Somalia Anfang der Neunzigerjahre NRO und das IKRK Geländewagen (Technicals), auf die ein Geschütze montiert war und von bewaffneten lokalem Personal gefahren wurden (Rogers 2001,1998). Die Mitarbeiterin Anne Jung der deutschen NRO „medico international“ berichtet, dass Ende der Neunzigerjahre die angolanischen Behörden in bestimmten Regionen ausländischen Organisationen vorgeschrieben hätten, zu Bewachung von Gebäuden bewaffnetes Schutzpersonal anzustellen: „Wir standen vor einem Dilemma.“; nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entschied sich ihre Organisation bewaffnetes privates Schutzpersonal anzustellen.³⁸⁸ Die NRO „Ärzte ohne Grenzen“ und das IKRK haben zwar sehr starke prinzipielle Einwände gegen Sicherheitsfirmen; beide Organisationen haben jedoch in den Neunzigerjahren in Kinshasa, der Hauptstadt des damaligen Zaires, die Dienste der privaten Sicherheitsfirma „Defense Systems Ltd. (DSL)“ in Anspruch genommen; DSL-Mitarbeiter in Angola und Südsudan waren später Angestellte von UNICEF und vom WFP (International Alert, ed., 2002: 14/16). Die Firma „DynCorp“ rekrutierte und trainierte im Irak Polizeikräfte. Sie hatte insgesamt ca. 23.000 Beschäftigte und ein jährliches Einkommen von 2 Milliarden US-Dollar; sie unterstützte im Auftrag der UN auch den Aufbau der bosnischen Polizei (Isenberg 2003a und b). Die Sicherheitsfirma „ArmorGroup“, die eine britische Niederlassung der US-Firma „Armor Holdings“ ist, war für die Sicherheit von UNICEF-Operationen in Pakistan und Afghanistan verantwortlich und stellte zivile Fahrer für bewaffnete UNPROFOR-Truppen in Bosnien zur Verfügung; in Ruanda beauftragten die zwei NRO „Co-operative For Assistance and Relief Everywhere“ und „Global Overseas Adoptees Link (GOAL)“ die Firma „ArmorGroup“ mit Sicherheitsaufgaben (McGhie 2002).³⁸⁹

Reaktionen des UN-Nothilfekoordinators und des UN-Systems und Konventionen

Die UN-Generalversammlung verabschiedete 1994 die „Konvention über die Sicherheit von Personal der UN und beigeordnetem Personal (Convention on the Safety of United

³⁸⁷ Den Einsatz privater Militärfirmen hält das englische Außenministerium Ministerium im Rahmen von UN-Friedensmissionen für sinnvoll; dieser Einsatz wird jedoch politisch nicht unterstützt: „As the UN General Secretary has suggested however there is not yet much political support for such ideas.“ (Foreign and Commonwealth Affairs/Great Britain 2002: 19/20, Ziffer 59/60).

³⁸⁸ Frau Jung in einem Gespräch mit dem Verfasser (Reinhardt 2003c).

³⁸⁹ Der Sprecher der Sicherheitsfirma „ArmorGroup“, James Fennell, ein früherer Mitarbeiter der NRO CARE, erklärte gegenüber der Zeitschrift „Janes Defense Weekly“, dass seine Firma „ethische“ Ziele verfolge und der UN bestimmte Dienstleistungen in Ländern anbieten könne, in denen die UN-Mitgliedsstaaten nicht oder nur sehr zögerlich der UN eigene Truppen zur Verfügung stellen. Sie biete keine Kampftruppen an, könnte aber UN-Truppen oder lokale oder regionale Truppen für Friedenseinsätze trainieren und ausbilden (McGhie 2002).

Nations and Associated Personnel)“, die 1999 in Kraft trat.³⁹⁰ Diese Konvention konnte jedoch das Sicherheitsproblem des Personals von UN-Missionen und humanitären Organisationen nicht lösen. Die von UN-Mitarbeitern 1952 gegründete Personalvertretung „Federation of International Civil Servants Associations (FISCA)“ wurde im Mai 2001 das erste Mal vom UN-Sicherheitsrat eingeladen, um über die Sicherheitsproblematik des UN-Personals in Krisen- und Kriegsgebieten zu informieren.³⁹¹ Die UN-Generalversammlung verabschiedete 2002 eine Resolution, die im Bereich der Sicherheit des UN-Personals einen Mangel an Sicherheitsstandards konstatiert.³⁹² UN-Hilfsorganisationen fordern diejenigen NRO auf, die UN-Projekte implementieren, eine Vereinbarung mit UN-Organisationen über das Verhalten in gefährlichen Situationen zu schließen (UN IASC 2006).³⁹³ Ein UN OCHA-Vertreter erklärte 1999, dass es für UN-Repräsentanten in Krisengebieten Leitlinien für den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen gibt: „[...] the UN [...] has established guidance for its field representatives on the use of PSCs (Private Security Companies, der Verfasser). The basic criteria for their use requires that PSCs are registered by the government of the country in which they are operating and that the government has authorised their use for a specific contract.“ (UN OCHA November 1999: 35). Das UN OCHA-Dokument ‚Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys‘ von 2001 befürwortete in Ausnahmefällen humanitäre Transporte durch Militär oder „bewaffnete Eskorten“ schützen zu lassen: „[...] due to changes in the nature of conflict and in the nature of humanitarian assistance, military or armed escorts are, in a limited number of cases, necessary. In these cases, they should be used sparingly, and only in accordance with clear guidelines.“ (UN OCHA 2001: 1). In diesem Dokument thematisiert UN OCHA den Einsatz „bewaffneter Eskorten“, ohne jedoch explizit auf die verbreitete Praxis von UN-Hilfsorganisationen einzugehen, bewaffnetes Personal privater Sicherheitsfirmen anzustellen.³⁹⁴ Es liegen keine ausführlichen Stellungnahmen von UN OCHA oder vom UN-Nothilfe Koordinator in den Jahren 2002 bis 2011 vor, die sich mit dieser Praxis beschäftigen. Die 2011 von UN OCHA veröffentlichte Studie, die u. a vom ehemaligen UN-Nothilfe Koordinators Jan Egeland verfasst wurde und sich mit Sicherheitsrisiken humanitärer Organisationen in komplexen Notstandsgebieten beschäftigt, geht ebenfalls nicht explizit auf die Problematik privater Sicherheitsfirmen ein (UN OCHA, ed., 2011. Sie verweist nur auf die verbreitete Praxis, „bewaffneten Schutz“ in Anspruch zu nehmen: „Although many humanitarian organisations are

³⁹⁰ Der Text der Konvention ist dokumentiert auf der UN-Website ‚Office of Legal Affairs Codification Division, Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel‘ unter <http://www.un.org/law/cod/safety.htm> (22.11.2012). Die UN Generalversammlung adoptierte die Konvention in ihrer Resolution vom A/RES/49/59 vom 9.12. 1994.

³⁹¹ Vgl. dazu die Pressemitteilung der „UN Department of Public Information (DPI), 30 May 2001, Headquarters press conference on staff security by FICSA“ auf der UN Reliefweb“-Website unter <http://reliefweb.int/node/408047> (22.11.2012); vgl. dazu auch die Homepage der ‚Federation of International Civil Servants‘ Associations (FISCA)‘ <http://www.ficsa.org/> (22.11.2012).

³⁹² Vgl. dazu die Resolution der Generalversammlung A/RES/56/255-VIII vom 24.12.2001. Im „UN-Inter-Agency Security Management Network (IASMN)“ sind sowohl UN-Hilfsorganisationen als auch UN-Mitgliedsländer und die „Federation of International Civil Servants Associations (FISCA)“ vertreten, alle UN-Organisationen verständigten sich auf das Sicherheits-Rahmenabkommen „Framework for accountability for the United Nations field security management system“ (Report of the Secretary-General A/57/365 vom 28. August 2001).

³⁹³ In diesen Abmachungen verpflichten sich die UN-Organisationen, NRO sich über verändernde Sicherheitslagen schnell zu informieren und NRO-Personal zu evakuieren, sofern sich NRO ihrerseits verpflichten, die Anordnungen der UN-Repräsentanten zu befolgen; vgl. dazu das ISAC-Dokument „Saving lives Together - A Framework for Improving Security Arrangements Among IGOs, NGOs and UN in the Field“ vom November 2006 (UN IASC 2006).

³⁹⁴ Vgl. zu dieser Praxis Birke (2010: 6).

sensitive to the idea of armed security, virtually all aid agencies at one time or another have used some form of armed protection.” (UN OCHA, ed., 2011: 29).

Die bereits 1989 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „Internationale Konvention gegen Anwerbung, Einsatz, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern (International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries)“ trat erst im Oktober 2001 in Kraft und ist erst von knapp 20 Staaten unterzeichnet und von knapp 35 Staaten ratifiziert worden (Stand November 2012).³⁹⁵ In seinem Bericht „Use of mercenaries as means of violating human rights“ von 2003 weist der UN Generalsekretär Kofi Annan darauf hin, dass einige militärische Sicherheitsfirmen (military security services) bereits transnational agierende Unternehmen sind (UN Secretary-General 2003: 9). Es wird vorgeschlagen, Mitarbeiter privater Militärfirmen und Sicherheitsfirmen, sofern sie militärische Aufgaben übernehmen, völkerrechtlich als Kombattanten nach dem humanitären Völkerrecht zu betrachten (Saage-Maaß/Weber 2007: 174).³⁹⁶ Diese Firmen entziehen sich in vielen Ländern, in denen einzelne Ministerien oder Verwaltungseinheiten sie für ihre Außen- und Sicherheitspolitik einsetzen, weitgehend der parlamentarischen und juristischen Kontrolle; der nationale und internationale, rechtliche Status der Firmen ist nach wie vor unzureichend geregelt (Plessis 2010).

³⁹⁵ Vgl. zur Gründung und zum Konventionstext UN Generalversammlung (December 1989) und die Informationen und die Dokumentation der englischsprachigen Konvention auf der UN-Website ‚UN Treaty Collection/International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries‘ unter http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en (22.11.2012)

³⁹⁶ Saage-Maaß und Weber schlagen eine „weitergehende Auslegung des Kombattantenbegriffs“ im Art. 43, Abs.3 im Zusatzprotokoll I der Genfer Konventionen vor (Saage-Maaß/Weber 2007: 174). Sie befürworten den Einsatz dieser Firmen im Rahmen von Interventionen, nachdem ihr völkerrechtlicher Status geklärt worden ist (Saage-Maaß/Weber 2007: 178). „Insbesondere mit Blick auf fragile Staaten erscheint der Einsatz privater Firmen (sowohl Militärfirmen wie Sicherheitsfirmen, der Verfasser) etwa im Rahmen von Friedensmissionen oder von Regionalorganisationen als Erfolg versprechender Weg.“ (Saage-Maaß/Weber 2007: 178).

5.5 Humanitäre UN-Koordination, Massenmedien und UN-Informationendienste

Ein wichtiges Instrument internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination sind die humanitären UN-Informationsnetzwerke „Reliefweb“, „Humanitarian Early Warning Service (HEWS)“ und „Integrated Regional Information Networks (IRINs)“ und die Öffentlichkeitsarbeit des UN-Nothilfekoordinators. Diese Netzwerke dienen der operativen Abwicklung der Hilfe und sollen die Bereitschaft des UN-Sicherheitsrates und regionaler zwischenstaatlicher Organisationen fördern, politische Initiativen der Konfliktbearbeitung zu ergreifen und mehr Mittel insbesondere für unterfinanzierte humanitäre Krisen in Gewaltkonflikten bereit zu stellen, über die in den Massenmedien nur wenig berichtet wird (Olsen/Carstensen/Hoyen 2003). Eine mangelnde Krisenberichterstattung elektronischer Massenmedien kann eine Ursache für ausbleibende multilaterale Bemühungen der Konfliktdeskalation sein (Ignatieff 2000:16).³⁹⁷ Konfliktparteien versuchen über ihre lokale und internationale Medienarbeit politische und militärische Ziele zu erreichen und auch den Ablauf humanitärer Hilfe zu beeinflussen. Eine negative Berichterstattung lokaler Medien über UN-Missionen kann die Umsetzung von UN-Hilfsoperationen erheblich erschweren oder sogar verhindern; in einigen Krisengebieten informieren UN-Radiostationen deshalb die Bevölkerung über die Ziele einer UN-Mission und den Ablauf humanitärer Hilfe.

Elektronische Massenmedien schaffen Voraussetzungen für eine „Internationalisierung des Gewissens“ (Placke 2007: 424). Gleichzeitig verringert aber die zunehmende Nachrichtenmenge den relativen medialen Stellenwert jeder einzelnen humanitären Krise und beschleunigt die Aufmerksamkeitszyklen des „News Attention Cycle“ (Livingston 1996: 83/84.). In diesen Zyklen erzeugt eine neue Krise nur für kurze Zeit hohe Aufmerksamkeit, die sich anschließend schnell verringert und sich in der dritten Zyklenphase anderen neuen Ereignissen zuwendet. Durch den Konkurrenzkampf der Medienunternehmen um Marktanteile, Leser und Einschaltquoten „wird die Nachricht zur Ware, deren Herstellung und Verbreitung von sachfremden Kriterien bestimmt wird.“ (Beham 1996: 231).³⁹⁸ „Es gibt einen Markt für Bilder des Schreckens, genauso wie es einen Markt für Getreide und Schweinehälften gibt [...].“ (Ignatieff 2000: 39). Die Berichterstattung des Fernsehens ist zu einer „zentralen Vermittlungsinstanz“ zwischen Notleidenden und Zuschauern geworden; ein „elektronischer Internationalismus, der das Gewissen der Reichen und die Not der Armen miteinander verknüpft“ ist entstanden (Ignatieff 2000: 16).³⁹⁹ Daraus kann sich in bestimmten Situationen ein politischer Handlungsdruck auf Regierungen entwickeln.⁴⁰⁰ Der Dauerkonsum dramatischer

³⁹⁷ „Zunächst ist wohl unzweifelhaft, dass die Fernsehberichterstattung über Hungersnöte und Kriege auf die Spendenbereitschaft in den westlichen Ländern erhebliche Auswirkungen hat.“ (Ignatieff 2000: 16). Natsios behauptet, dass in den Neunzigerjahren der Umfang der Berichterstattung über eine internationale humanitäre oder politische Krise nur seltener der entscheidende Faktor bei Interventionsentscheidungen der US-Administration sei (Natsios 1996b: 151/152).

³⁹⁸ Martin Lettmayer, Journalist, der für Fernsehsender „ntv“ und dem Wochenillustrierte „Stern“ aus Bosnien-Herzegowina berichtete, sagt: „Nachrichten und Informationen sind in erster Linie ein Geschäft und haben erst in zweiter Linie etwas mit Ethik zu tun. Und wo ein Kriegsschauplatz ist, geht das Geschäft besonders gut.“ (zitiert nach Beham 1996: 232).

³⁹⁹ Ignatieff unterscheidet zwischen dem „politischen Internationalismus“ der Sechziger- und Siebzigerjahre und dem „moralischen Internationalismus“ der Achtziger- und Neunzigerjahre; während der erste Typ noch unterschied zwischen politisch „guten und schlechten Opfern“, sei der zweite Typ geprägt von der „Antipolitik“ der NRO (Ignatieff 2000: 33).

⁴⁰⁰ UN-Hilfsorganisationen und NRO versuchen zum einen diese Wirkungen national und international zu nutzen, in dem sie eine Beziehung zwischen einem Empfänger eines Hilfsprojektes und dem potentiellen Unterstützer und Spender herzustellen versuchen, und zum anderen bei ihrer humanitären, menschenrechtspolitischen und entwicklungspolitischen Lobbyarbeit.

Fernsehbilder kann aber auch zu Voyeurismus, Abstumpfung, Zynismus und zu einer sich schnell abflachenden, emotionalen Betroffenheit führen.⁴⁰¹ Die Berichterstattung, die in der Regel nur über die Arbeit internationaler, aber nur selten über lokale Hilfsorganisationen berichtet, erzeugt das Bild einer passiven lokalen Bevölkerung, die zu bloßen Empfängern der Hilfsbereitschaft werden (Shiras 1996 b: 100.).

Die jeweilige Intensität und die Art der Berichterstattung über humanitäre Krisen hängen von zahlreichen Faktoren ab (Matthews 2009, Jiuchang/Zhao/Linang 2009, Ignatieff 2000, Beham 1996). Neben der Relevanz einer Krise in der internationalen Politik beeinflussen auch die jeweiligen logistischen, aufenthaltsrechtlichen Bedingungen, die Sicherheitsrisiken für Auslandskorrespondenten in einem Einsatzgebiet und die Präsenz von Auslandsbüros die internationale Berichterstattung. Die Frage - so die Argumentation von Ignatieff - , welchen Einfluss die eingesetzten elektronischen Massenmedien auf die diplomatischen Bemühungen der Konfliktprävention und einer intensiven Konfliktbearbeitung, auf die Politik intervenierender Regierungen und auf den Verlauf humanitärer Hilfsoperationen haben, kann nicht generell, sondern nur hinsichtlich konkreter Einzelfällen beantwortet werden.⁴⁰² Ignatieff konstatiert ein „Gewirr widerstreitender, sich gegenseitig aufhebender Wirkungen.“ (Ignatieff 2000: 18). In Krisen mit einer niedrigen internationalen sicherheitspolitischen oder außenpolitischen Relevanz kann eine intensive humanitäre Hilfe erfolgen, wenn die Krise eine hohe Medienpräsenz besitzt. Umgekehrt kann eine Krisenregion mit einem niedrigem Medienprofil umfangreiche Hilfsgüter erhalten, wenn Geberregierungen dies für politisch notwendig erachten.⁴⁰³ Minear, Scott und Weiss bezeichneten Mitte der Neunzigerjahre die über humanitäre Krisen berichtenden internationalen Medien als „wichtigen humanitären Akteur“ und als ein Teil des „Krisendreiecks“ (Minear/Scott/Weiss 1996: IX):

„Three sets of institutions - the media, humanitarian organizations, and government policymakers - make up what may be called a *crisis triangle*. Their interaction is of increasing salience to the outcomes of effective humanitarian action [...] The news media, it seems, have become a major actor in their own right, helping to frame the

⁴⁰¹ Ignatieff plädiert für einen neuen Journalismus, der in der Lage ist, „Sachzwänge seiner Profession in Frage zu stellen: zum Beispiel die redaktionelle Faustregel, wonach ein amerikanisches oder europäisches Menschenleben - was den Nachrichtenwert betrifft - hundert asiatische oder afrikanische Menschenleben aufwiegt. Denn wie die Spendenreaktionen auf die Fernsehbilder des Schreckens zeigen, trägt das Medium mittlerweile selbst zur Entstehung eines weltumspannenden Bewusstseins bei, das immer weniger Geduld mit diesen falschen Unterscheidungen aufbringt.“ (Ignatieff 2000: 44). Im Verhältnis zur Dritten Welt handelt es sich beim Fernsehen „um ein äußerst komplexes Gemisch aus willentlicher Amnesie, Schuldgefühlen und moralisierenden Selbstbetrachtung“ (Ignatieff 2000: 25).

⁴⁰² Mowlana analysiert die Beziehungen zwischen verschiedenen Formen der Diplomatie und Kommunikationstechnologien; die elektronischen Massenmedien und das Wachstum des NRO-Sektors hätten eine neue Form der Diplomatie verursacht (Mowlana 1997: 8).

⁴⁰³ In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre wurde über die humanitären Krisen im Nordirak 1991, über die Hungersnot 1992 in Somalia, die Bombardierung von Sarajewo 1993 bzw. 1995 und den Völkermord und die damit zusammenhängende Flüchtlingswellen in Ruanda intensiver berichtet, als über die humanitären Krisen mit einem ähnlichen oder höherem Bedarf an humanitärer Hilfe in Aserbaidschan, Sudan, Angola und Liberia (Rosenblatt 1996: 137). Als „Paradebeispiel für das Funktionieren der Medienordnung in der westlichen Weltgemeinschaft“ bezeichnet Beham die nur zeitweise sehr intensive Berichterstattung über die humanitäre Katastrophe und die Intervention der US-Armee in den Bürgerkrieg in Somalia Anfang der Neunzigerjahre und die vergleichsweise geringere Berichterstattung über die gleichzeitig stattfindende Hungerkatastrophe im Sudan (Beham 1996: 129; Livingston 1996: 73-74; Rosenblatt 1996: 141/142). Vgl. zum Einfluss der Krisenberichterstattung auf den Verlauf humanitärer Krisen in den Neunzigerjahren Weaver (1995), Minear/Scott/Weiss (1996), Rotberg/Weiss (eds.) (1996), Natsios (1996b), UN-DHA (1996) und Ignatieff (2000).

context within governments policy is formulated and humanitarian action is mounted.“ (Minear/Scott/Weiss 1996: IX, Hervorhebung im Original).

Einzelne Medien unterstützen vorübergehend bestimmte Projekte der humanitären Hilfe durch eigene Spendenaktionen oder als Kooperationspartner von humanitären Organisationen. Die gemeinnützige „Thomson Reuter Foundation“, die von der Nachrichtenagentur Reuter gegründet wurde, hat das Webportal „Reuters AlertNet“ 1998 als Folge der Kritik an der langsamen internationalen Berichterstattung über den Völkermord 1994 in Ruanda aufgebaut; „Reuters AlertNet“ berichtet umfassend über alle humanitäre Krisen in Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen und arbeitet dabei mit fast 500 NRO in über 90 Ländern und den lokalen Reuter-Büros zusammen.⁴⁰⁴

„Tampere Konvention über Notfall-Telekommunikation“ und UN-Informationendienste

Für humanitäre Organisationen ist der schnelle Aufbau elektronischer Telekommunikation in Krisengebieten eine wichtige Arbeitsvoraussetzung. Staaten in Krisengebieten stehen in der Regel jedoch dem Import moderner Kommunikationstechniken und der Freigabe von Rundfunk- und Telefonfrequenzen für humanitäre Operationen häufig sehr skeptisch gegenüber. Die völkerrechtliche Regelung nationaler und internationaler, staatlicher und privater Telekommunikationsanlagen durch die UN-Sonderorganisation „International Telecommunication Union (ITU)“ hat auch Auswirkungen auf die Politik und operative Abwicklung humanitärer Hilfe. Innerhalb der ITU ist das „Project on Telecommunications for Disaster Relief“ für die technische Standardisierung, die Freigabe von Übertragungsfrequenzen und Verfügbarkeit elektronischer Telekommunikation in Krisengebieten zuständig.⁴⁰⁵ Nach siebenjährigen Verhandlungen verabschiedeten 76 Staaten 1998 auf der Konferenz „Intergovernmental Conference on Emergency Telecommunications (ICET)“ in Finnland die „Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations“. Sie trat 2005 in Kraft, ist Bestandteil der UN-Vertragsammlung (UN Treaty Collection) und wurde von knapp 70 Staaten unterzeichnet und von knapp 50 Staaten ratifiziert (Stand November 2012) (UN General Assembly 8 February 2010:7).⁴⁰⁶ Sie beauftragt den UN-Nothilfekordinator mit der Koordination der operativen Umsetzung der Konvention (Art. 2), verpflichtet Regierungen die Benutzung von Telekommunikationseinrichtungen durch UN-Hilfsorganisationen und NRO zu unterstützen und fördert die Immunität der Angestellten humanitärer Organisationen (Art. 5) (Tampere Convention 1998). Die UN- Generalversammlung fordert Staaten auf, sie zu ratifizieren (UN General Assembly 8 February 2010: 7). Die „Working Group of Emergency Telecommunications (WGET)“, die vom IASC aufgebaut worden ist und in der UN-Organisationen, staatliche Repräsentanten, die IFRK, das IKRK und NRO vertreten sind, versucht seit Ende der Neunzigerjahre den Zugang zu elektronischen Massenmedien in Krisensituationen zu verbessern und Entscheidungen der ITU zu

⁴⁰⁴ Vgl. das Webportal des ‚Reuters AlertNet‘-Informationendienstes unter www.alertnet.org (22.11.2012)

⁴⁰⁵ An dem „ITU-Workshop of Telecommunication for Disaster Relief“ (17.-19. Februar 2003) nahmen u. a. Vertreter der NATO-Abteilung „Civil Communication Planning“, der IFRK, von UNICEF und dem UNHCR teil; vgl. dazu das Programm des Workshops auf der ITU-Website ‚Workshop on Telecommunications for Disaster Relief, Geneva, 17-19 February 2003‘ unter <http://www.itu.int/ITU-T/worksem/ets/program.html> (22.11.2012).

⁴⁰⁶ Vgl. zu Informationen und zur Dokumentation der Konvention die Website der ‚UN Treaty Collection/Chapter XXV/Telecommunications‘ unter http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXV-4&chapter=25&lang=en&clang=en (22.11.2012)

beeinflussen (UN IASC/WGET 2002; UN OCHA, ed., 2000c).⁴⁰⁷ Das IASC und die WGET hatten zusammen mit dem Informationsdienst „Global Disaster Information Network (GDIN)“ der damaligen US-Regierung, der NRO „International Amateur Radio Union (IARU)“, der NRO „French Telecoms sans Frontiers (TSF)“ und der „Reuter Foundation“ Ende der Neunzigerjahre Staaten zur Unterzeichnung der Tampere-Konvention aufgefordert (UN IASC/WGET 2002; UN OCHA, ed., 2000c). Der frühere US-Vizepräsident Al Gore hatte Ende der Neunzigerjahre den Aufbau des GDIN-Informationsdienstes initiiert (Fuerth 2005).

Die von UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen seit der Mitte der Neunzigerjahre betriebenen humanitären Informationsnetzwerke „Reliefweb“, „Humanitarian Early Warning Service (HEWS)“ und „Integrated Regional Information Networks (IRINs)“ versuchen eine kontinuierliche und detaillierte humanitäre, sicherheitspolitische und politische Berichterstattung über alle humanitären Krisen zu gewährleisten, um die operative Abwicklung der Hilfe zu unterstützen und die mediale Präsenz einer Krise zu erhöhen (UN DHA October 1997).⁴⁰⁸ Die IRINs-Dienste bereiten in über 50 Krisengebieten aktuelle humanitäre und politische Informationen auf, haben Radiostationen u. a. im Sudan, in Uganda, Liberia, Guinea, Sierra Leone, Angola, Afghanistan und in der DR Kongo betrieben, kooperieren mit lokalen Radiostationen und fördern die lokale Ausbildung von Journalisten.⁴⁰⁹ UN-Radio-Stationen in Krisen- und Konfliktregionen wenden sich direkt an die lokale Bevölkerung, wie z.B. in der DR Kongo, in Sierra Leone und im Kosovo.⁴¹⁰ Im Rahmen der UN-Reformdebatte wurden Ende der Neunzigerjahre Konzepte der „informationellen Intervention“ entworfen und der Einsatz von „Medienblauhelmen“ gefordert (Beham 1996: 236). Von der UN-Mission (MONUC) in der DR Kongo (DR Kongo) wird der Radiosender „Okapi“ betrieben:⁴¹¹ „Es handelt sich um das größte Radioprojekt der UN. Okapi gilt heute als das wichtigste Medium der DR Kongo, das es als einziges Medium landesweit ausstrahlt [...]. Der Radiosender ist zu einer nationalen Identitätsklammer geworden [...].“ (Fopa/Lammers 2007: 30).

⁴⁰⁷ Vgl. dazu auch die WGET-Homepage unter <http://wgetcollaboration.humanitarianinfo.org/> (22.11.2012).

⁴⁰⁸ Die IRINs veröffentlichen in der Regel jeden Tag zwei aktuelle regionale Berichte und hatten im Jahr 2000 ein Budget von 4 Millionen US-Dollar; es arbeiten für sie ca. 50 Personen (UN Secretary-General 2002, 2001); vgl. die ‚Reliefweb‘-Homepage unter <http://reliefweb.int/> (22.11.2012), die IRINs-Homepage unter <http://www.irinnews.org/> (25.4.2012) und die ‚Humanitarian Early Warning Service (HEWS)‘-Homepage unter <http://www.hewsweb.org/> (22.11.2012).

⁴⁰⁹ Vgl. die IRIN-Homepage unter <http://www.irinnews.org/> (22.11.2012).

⁴¹⁰ Bereits der von Kofi Annan in Auftrag gegebene ‚Brahimi-Report‘ (Report of the Panel on UN Peace Operations) über eine Reform der UN-Peacekeeping-Operationen befürwortete die systematische Einbeziehung von Radiostationen in UN-Friedensmissionen (Brahimi-Report 2000).

⁴¹¹ Die ‚Fondation Hirondelle‘ hat den Radiosender ‚Okapi‘ im Auftrag der MONUC aufgebaut; vgl. dazu die Homepage der Stiftung ‚Fondation Hirondelle‘ unter <http://www.hirondelle.org/> (22.11.2012).

„The distribution of aid by military personnel gives the wrong signal to communities (in Afghanistan, der Verfasser) who then perceive all aid to be associated with the military. This has led to threats of violence against the humanitarian community and hampered their ability to deliver needed services.”

Robert Watkins, UN Humanitarian Coordinator/Deputy Special Representative of the UN Secretary-General in Afghanistan (UNAMA 2010: o.S.) (UN Assistance Mission in Afghanistan/UNAMA)⁴¹²

„The humanitarian operation increasingly became a ‘fig leaf’ and the only visible response of the international community to the war (in Bosnien-Herzegowina 1993, der Verfasser).” (Hervorhebung im Original) (UNHCR 2000a: 220)

5.6 Typen und Funktionsweisen lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011)

Im Folgenden werden an Fallbeispielen die vier seit 1991 praktizierten Typen lokaler humanitärer UN-Koordination vorgestellt. Zunächst werden allgemeine Kennzeichen dieser Typen lokaler UN-Koordination (Kapitel 5.6.1) und anschließend die Funktionsweise des Typs „führende Agentur (Lead Agency)“ am Beispiel der UN-Missionen in Ex-Jugoslawien (1991-1995) und im Kosovo (1999) (Kapitel 5.6.2), das Problem schwacher ‚humanitärer UN-Koordinatoren‘ und eines überforderten UNHCR im Gebiet der Großen Seen Afrikas (1994-1998) (Kapitel 5.6.3) beschrieben. Der humanitäre Koordinationstyp ‚integrierte UN-Mission‘ wird an den Beispielen Sudans (2003-2011) (Kapitel 5.6.4) und Afghanistans (2002-2011) (Kapitel 5.6.5) jeweils in drei Schritten vorgestellt: a) Ablauf des Gewaltkonflikts und internationale Reaktionen, b) Umfang humanitärer Hilfe und Koordinationsstrukturen, c) Probleme humanitärer Hilfe.

5.6.1 Grundtypen lokaler humanitärer UN-Koordination und UN-Missionstypen

Die Anforderungen an die lokale humanitäre UN-Koordination verändern sich entsprechend des Verlaufs einer humanitären Krise, der Entwicklung eines Gewaltkonflikts und der Gewaltstrategien der Konfliktparteien und ihrer Bereitschaft, Absprachen mit UN-Hilfsorganisationen und staatlichen und privaten Akteuren über den humanitären Zugang zu Notleidenden zu treffen. Günstige Rahmenbedingungen der operativen Abwicklung humanitärer Hilfe existieren, wenn der Umfang einer Gruppe von Binnenvertriebenen oder Flüchtlingen stabil ist und sie nicht unmittelbar vom Kriegsgeschehen betroffen ist. In dem Maße, wie die betroffene Zivilbevölkerung, Binnenvertriebene und Flüchtlinge durch den Kriegsverlauf gezwungen wird, wiederholt in kurzer Zeit andere Orte aufzusuchen, verschlechtern sich diese Rahmenbedingungen. Extrem schwierige Bedingungen liegen vor, wenn Vertriebene, deren Anzahl sich schnell vergrößert, häufig ihren Ort wechseln, unmittelbar vom Kriegsgeschehen betroffen und gezwungen sind, wiederholt Grenzen von Nachbarländern zu überschreiten. Eine weitere wichtige Rahmenbedingung der UN-Koordination ist die Politik lokaler Regierungen; in einigen Krisensituationen versuchen sie den Ablauf humanitärer Operationen externer Akteure selber zu koordinieren bzw. zu kontrollieren. Die Art der Zusammenarbeit zwischen UN-Instanzen und lokalen Regierungen und zwischen lokalen und internationalen NRO ist in den Krisenregionen sehr unterschiedlich.

⁴¹² Vgl. dazu auch Nordland (2010)

Es existieren vier Grundtypen lokaler bzw. regionaler humanitärer Koordination. Die jeweilige Funktion einzelner UN-Hilfsorganisationen und des lokalen Leiters des UNDP-Büros, dem so genannten „Resident Representative (RR)“, der zugleich als „Resident Coordinator (RC)“ für die Koordination aller operativ tätigen UN-Organisationen verantwortlich ist, variiert bei diesen Grundtypen. In den Neunzigerjahren sind drei Grundtypen lokaler humanitärer UN-Koordination praktiziert worden: entweder erfolgte die Koordination durch eine zur ‚führenden Agentur‘ ernannte UN-Hilfsorganisation (Lead Agency-Typ), durch den vom UN-Nothilfekoordinator eingesetzten lokalen humanitären UN-Koordinator (Humanitarian Coordinator/HC-Typ), der keine zusätzliche UN-Funktion ausübt, oder durch den Leiter des lokalen UNDP-Büros, der zugleich auch „UN Resident Coordinator (RC)“ ist und der auf Vorschlag des UN-Nothilfkoordinators und nach einer Anweisung des UN-Generalsekretärs zusätzlich die Funktion des HC übernimmt (RC/HC-Typ).⁴¹³ Seit 2002 existiert ein vierter Typ, bei dem der stellvertretende Leiter (Deputy Special Representative of the Secretary General/DSRSG) einer ‚integrierten UN-Missionen‘ gleichzeitig auch die Funktion des HC und RC ausübt (DSRSG/RC/HC-Typ).⁴¹⁴

Der erste „Lead Agency“-Koordinationstyp, bei dem eine der UN-Hilfsorganisationen für die Koordination zuständig ist, war Ende der Siebzigerjahre zunächst eine pragmatische Antwort auf das Fehlen anderer funktionierender UN-Koordinationsstrukturen; auf diesen Typ wurde dann jedoch auch in den Neunzigerjahren häufiger zurückgegriffen (Pugh/Cunliffe 1997: 17).⁴¹⁵ Zur ersten „führenden Agentur (Lead Agency)“ der UN wurde der UNHCR vom UN-Generalsekretär im Jahr 1979 in Kambodscha nach der Invasion Vietnams ernannt; als letzte „Lead Agency“ fungierte UNICEF im Südsudan bis 2005 (UN IASC 2008: 13-16; Reindorp/Wiles 2001: 21/22; Cunliffe/Pugh 1996: o.S.). Die vom UN-Generalsekretär zu einer „Lead Agency“ ernannte UN-Hilfsorganisation war für die lokale Koordination humanitärer Hilfe der anderen UN-Hilfsorganisationen und staatlicher und privater Akteure zuständig, verfügte jedoch über keine Weisungsbefugnis gegenüber UN-Organisationen und war fast vollständig von den freiwilligen Zuwendungen der Geberregierungen abhängig. Die Finanzierungspolitik dieser Regierungen entschied darüber, ob die „Lead Agency“ über ausreichend personelle und materielle Ressourcen verfügte, um ihre formale Funktion auch tatsächlich ausfüllen zu können. Das Ende 1991 gegründete „Department for Humanitarian Affairs (DHA)“

⁴¹³ Vgl. zu den verschiedenen Koordinationstypen in den Neunzigerjahren den ehemaligen Leiter der USAID Andrew S. Natsios (1997a: 88-90) und Reindorp/Wiles (2001). Reindorp beschreibt im Jahr 2001 - also noch vor der Einführung des vierten Koordinationstyps integrierter UN-Missionen - ebenfalls drei Koordinationstypen bzw. -modelle: „[...] three ‘models’ of humanitarian coordination - the Resident/Humanitarian Coordinator or so-called ‘combined model’, the model where the Humanitarian Coordinator is separate from the Resident Coordinator, and the ‘lead agency model’[...]“ (Reindorp/Wiles 2001: 1). Drei Koordinationstypen humanitärer Hilfe der UN unterscheidet Natsios (Natsios 1997a: 88-90): beim ersten Typ übernimmt das UNDP federführend die Koordination; dies geschehe nur selten und in der Regel bei Naturkatastrophen. Häufiger werde eine der anderen drei Organisatoren zur „Lead Agency“ ernannt; dies könne - so Natsios - den Nachteil haben, dass eine bestimmte Projektpolitik dieser Agentur automatisch zum Programm der gesamten Operation werde; beim zweiten Koordinationstypus übernimmt ein Sondergesandter des UN-Generalsekretärs die Koordination der militärischen, politischen und humanitären UN-Aktivitäten; nur in sehr wenigen Krisengebieten existiere die dritte Form der Koordination, bei der ein integriertes und abgestimmtes Vorgehen in allen Politikfeldern sichergestellt sei (Natsios 1997a: 88-90).

⁴¹⁴ Vgl. zu den Mechanismen seit 2000 Weiss/Maxwell (2009: 104-108) und Gillmann (2010: 92-105).

⁴¹⁵ Als „Lead Agency“ wurden UNICEF im Sudan und Kambodscha, das WFP in Angola und der UNHCR in Nordirak (1991/1992), am Horn von Afrika, in Bosnien-Herzegowina und in Zypern eingesetzt (Pugh/Cunliffe 1997: 17). Im Gebiet der Großen Seen wurde 1996 und 1997 der UNHCR zwar nicht offiziell vom Generalsekretär zur „Lead Agency“ ernannt, erfüllte aber dennoch praktisch diese Funktion (Lautze/Jones/Duffield 1998: 47).

war in den ersten Jahren nach seiner Gründung noch nicht in der Lage sein Mandat voll wahrzunehmen. Stattdessen übernahmen UN-Hilfsorganisationen, insbesondere UNICEF und der UNHCR, während und nach Gewaltkonflikten, wie z.B. im Nordirak, in Ex-Jugoslawien, im Kosovo und im Sudan als „Lead Agency“ federführend die humanitäre Koordination, die nicht nur die operative Koordination der UN-Hilfsorganisationen und der von ihnen finanzierten NRO, sondern auch Verhandlungen mit den Konfliktparteien über den Zugang zu Notleidenden umfasste. In der Regel erfolgte die Ernennung einer „Lead Agency“ durch den UN-Generalsekretär mit Zustimmung der lokalen Regierung.

Der zweite „Humanitarian Coordinator (HC)“-Koordinationstyp wurde ebenfalls in den Neunzigerjahren praktiziert. Dabei übernimmt ein vom UN-Nothilfe Koordinator eingesetzter lokaler „humanitärer Koordinator (Humanitarian Coordinator/HC)“ die Koordination. In einigen Fällen kann auch ein „Sonderbeauftragter des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary General)“ die Funktion eines „regionalen humanitären Koordinators (Regional Humanitarian Coordinator/RHC)“ übernehmen, der für mehrere Länder zuständig ist.⁴¹⁶ Ein RHC wurde erstmals Ende der Neunzigerjahre während der Flüchtlingskatastrophe in der Region der Großen Seen nach dem Völkermord in Ruanda eingesetzt; er arbeitete mit den humanitären Koordinatoren in Burundi, Ruanda und Zaire zusammen; im Jahr 2000 wurde ein RHC für das Horn von Afrika eingesetzt.⁴¹⁷ Für den Nahen Osten (Middle East) und Nordafrika ernannte der Generalsekretär 2007 einen „Special Humanitarian Envoy“ (UN OCHA May 2008: 52).⁴¹⁸ Beim dritten „RC/HC (Resident Coordinator/RC-Humanitarian Coordinator/HC)“-Koordinationstyp übernimmt der Leiter des lokalen UNDP-Büros (Resident Representative/RR), der zugleich auch immer als „Resident Coordinator (RC)“ der oberste Repräsentant aller in einem Land tätigen operativen UN-Organisationen ist, zusätzlich die HC-Funktion in Personalunion.⁴¹⁹ Beim vierten „DSRSG/RC/HC“-Koordinationstyp übernimmt einer der beiden stellvertretenden Leiter (Deputy Special Representative of the Secretary General/DSRSG) einer ‚integrierten UN-Missionen‘, die von einem „Special Representative of the Secretary General“ geleitet werden, zusätzlich auch die HC- und RC-Funktion und ist damit „DSRSG/RC/HC“. Beispiele für ‚integrierte‘ UN-Missionen sind die 2002 etablierte UNAMA in Afghanistan (vgl. Kapitel.5.6.5) und die 2005 im Südsudan etablierte UNMIS (vgl. Kapitel 5.6.4)

⁴¹⁶ Anfang 2000 wurde der ‚Spezielle Repräsentant des Generalsekretärs‘ im Gebiet der Großen Seen gleichzeitig der ‚Regionale Humanitäre Koordinator‘, der zuständig war für die Arbeit der insgesamt fünf ‚Field Humanitarian Units‘; das Regionalbüro von OCHA unterstützte diesen UN-Repräsentanten (OCHA in 2000: 41). In Angola war lange Zeit die ‚Spezielle Repräsentantin des Generalsekretärs‘, Margaret Anstee, zugleich die ‚Humanitäre Koordinatorin‘ (Pugh/Cunliffe 1997: 23).

⁴¹⁷ Vgl. dazu die Pressemitteilung des UN-Generalsekretärs ‚Secretary-General names UN Regional Humanitarian Coordinator for Drought in Horn of Africa, Press Release SG/SM/7373 – 20000501‘ vom 1.5.2000, auf der ‚UN-Reliefweb‘-Website unter <http://reliefweb.int/node/63204> (22.11.2012).

⁴¹⁸ Dieser „Special Humanitarian Envoy“ war ein Diplomat Saudi-Arabiens (UN OCHA May 2008: 52). Für den Nahen Osten (Middle East) hat der UN-Generalsekretär zusätzlich einen „Deputy Special Coordinator for the Middle East Peace Process and UN Coordinator for Humanitarian and Development Activities in the Occupied Palestinian Territory“ ernannt; vgl. dazu die UN-Webbseite ‚Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General‘ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/srsg/table.htm> (22.11.2012).

⁴¹⁹ Unter dem Vorsitz des Leiters des lokalen UNDP-Büros, der zum humanitären Koordinator ernannt worden war, wurden in den Neunzigerjahren in einigen Krisenregionen „Disaster Management Teams“ eingerichtet in denen Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb der UN zusammenarbeiteten (Cohen/Deng 1998: 148). In anderen Krisengebieten wurden vom Leiter lokaler UNDP-Büros Gremien mit anderen Namen aber vergleichbaren Funktionen eingesetzt, so z.B. die „Emergency Task Force“ in Sri Lanka 1995 oder eine „Internal Displaced Persons/IDPs Task Force“ in Somali (Cohen/Deng 1998: 149).

Welcher der vier Koordinationstypen etabliert wird, hängt vom UN-Sicherheitsrat, der integrierte UN-Missionen einsetzen kann, und vom UN-Generalsekretär und UN-Nothilfe Koordinator ab, die entscheiden, ob ein HC oder ein HC/RC ernannt wird. Der „Lead Agency“-Koordinationstyp wird seit 2005 nicht mehr praktiziert. Der IASC unterstützt den UN-Nothilfe Koordinator bei der Auswahl lokaler UN-Koordinatoren (HC). Der Übernahme der HC-Funktion durch den Leiter des lokalen UNDP-Büros, der zugleich auch „Resident Coordinator (RC)“ ist, stehen humanitäre UN-Hilfsorganisationen und NRO häufig skeptisch mit dem Argument gegenüber, dass die primär entwicklungspolitische Arbeit des Leiters des UNDP-Büros, der eng mit lokalen Regierungen zusammenarbeitet, anderen Regeln unterliegt als die Koordination neutraler humanitärer Hilfe; der IASC favorisierte deshalb, die Funktion des RC und des HC personell zu trennen (IASC 2001: 18). Lokale humanitäre Koordinatoren (HC) verfügen über keine administrativen Instrumente, um eine Zusammenarbeit von UN-Hilfsorganisationen und NRO oder eine rechtzeitige Finanzierung geplanter humanitärer Projekte anordnen zu können.⁴²⁰ Diplomatische und soziale Fähigkeiten und das persönliche Image sind deshalb wichtige Eigenschaften des HC bei der Etablierung von Arbeitszusammenhängen formal gleichberechtigter Akteure.⁴²¹ Eine von UN OCHA 2005 veröffentlichte Analyse konstatiert kritisch: „In its current form and structure, the performance of the UN humanitarian coordination depends too much on the personal qualities and diplomatic skills of the Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator [...]“ (UN OCHA, ed., August 2005: 11/Ziffer 22). Der IASC und der UN-Nothilfe Koordinator verständigten sich 2009 auf die Einrichtung eines Personalpools humanitärer Koordinatoren; über 60% der 2009 zu besetzenden HC-Funktionen wurden durch Personen dieses Pools besetzt (UN OCHA May 2010: 45).

Integrierte und nicht integrierte UN-Missionen und lokale humanitäre UN-Koordination

Die erste als „integriert“ bezeichnete UN-Mission war die 2002 vom UN-Sicherheitsrat eingesetzte „UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)“ (Afsah/Guhr 2005: 417; Metcalfe/Giffen/Elhawary 2011).⁴²² Diese Mission wandte erstmals das Integrationskonzept an, das im ‚Brahimi-Report‘ der vom UN-Generalsekretär eingesetzten ‚Panel on

⁴²⁰ „The lack of organisational hierarchy within the international humanitarian system means that consensus-building, especially across agencies, is of critical importance.“ (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 19). „This is particularly the case for the UN, expected to provide strategic leadership and to coordinate the international response to a humanitarian crisis, yet without the structures of authority to do so, and indeed sometimes working in contexts where its role is questioned.“ (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 19-20).

⁴²¹ Fallanalysen lokaler humanitärer Koordination konstatieren, dass die persönlichen Eigenschaften eines humanitären Koordinators ein wichtigerer Faktor für die Koordinationseffektivität und „humanitäre Führung (humanitarian leadership)“ ist als der formale Status dieser Person (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 4; Sommers 2000). „A consistent finding across all the case studies was the significance of personal authority as the determining factor of effective leadership (lokaler humanitärer Operationen, der Verfasser), as opposed to the authority vested in position or status.“ (Buchanan-Smith/Scriven 2011: 4).

⁴²² „The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) was established as the most integrated UN mission until then. All UN political, assistance, and human rights functions were brought under the stewardship of a single official.“ (Donini 2011: 147). Konzeptionelle Vorläufer ‚integrierter‘ UN-Missionen sind der „ganzheitliche Regierungsansatz (whole of government‘ approach)“ und der sogenannte „3-Cs“-Ansatz (coherent, complementary, coordinated) (Collinson/Elhawary/Muggah 2010: 9; Jacoby/James 2010: 53/54; Hoyos/Muggah, 2009: 53/56; Brzoska/Ehrhart, 2008: 4). „Ganzheitliche Regierungsansätze“ und 3-Cs-Ansätze integrieren humanitäre Hilfe in außenpolitische Zielsetzungen (ALNAP, ed., January 2010: 12; Hoyos/Muggah, 2009: 56). „[...] closer integration of the various assistance streams known variously as ‘3-Ds’ (defence, development and diplomacy) or ‘whole of government approaches’ or within the UN ‘integrated missions’.“ (Hervorhebungen im Original durch Anführungszeichen) (Olson/Gregorian 2007: 1).

UN Peace Operations“ entwickelt wurde (Brahimi-Report 2000).⁴²³ Eine von UN OCHA 2005 veröffentlichte Studie bezeichnet als „Dilemma“ und als „systemisches Problem (systemic problem)“ des „Modells integrierter Missionen (integrated Mission model)“ die Tatsache, dass sie sowohl für den politischen Prozess zur Beilegung eines Gewaltkonflikts als auch für die Gewährleistung neutraler humanitärer Hilfe zuständig sind (UN OCHA, ed., August 2005: 50/51).⁴²⁴ Eine von UN OCHA und dem „UN Department for Peacekeeping Operations (UN DPKO)“ veröffentlichte Studie über die Schutzfunktion von UN-Missionen konstatiert ebenfalls prinzipielle konzeptionelle und operative „Dilemmata“ ‚integrierter‘ UN-Missionen, die sowohl politische und militärische als auch humanitäre Aufgaben haben (Holt/Taylor/Kelly 2009):

„[...] humanitarian and human rights dilemmas are recognized as inherent in the concept of integration (integrierter UN-Missionen, der Verfasser). The humanitarian dilemma concerns the tension between the partiality involved in the UN peacekeeping mission’s support to a political transition process and the impartiality of actions that are the basis and nature of humanitarian operations [...] both of these dilemmas play out sharply in the context of the implementation of protection of civilians mandates.“ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 27).

Für die ‚Integration‘ humanitärer lokaler UN-Strukturen, also der UN-Hilfsorganisationen und des lokalen UN OCHA-Büros, in ‚integrierte UN-Missionen‘ ist derjenige stellvertretende Leiter (Deputy Special Representative of the General Secretary/DSRSG) dieser Missionen verantwortlich, der als Leiter des UNDP-Büros und in seinen Funktionen als „Resident Coordinator (RC)“ und humanitärer Koordinator (HC) sowohl für Wiederaufbaumaßnahmen, Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe zuständig ist. Nicht integrierte UN-Missionen werden von einem „Special Representative of Secretary General (SRS)“, der aber keine Stellvertreter hat, oder in Ausnahmefällen auch von einem „Repräsentanten des Generalsekretärs“ oder einem „Speziellen Koordinator des Generalsekretärs“ geleitet.⁴²⁵ Mit dem Begriff „UN-Mission“ werden vom UN-Generalsekretariat sowohl größere zivil-militärische ‚integrierte‘ UN-Missionen als auch kleinere lokale ‚UN-Büros‘ in akuten oder potentiellen gewaltförmigen Krisengebieten bezeichnet.⁴²⁶ Lokale humanitäre UN-Koordinationsstrukturen unterschieden sich im Jahr 2000 stark von denjenigen im Jahr 2011. Im Jahr 2000 war in

⁴²³ Der von diesem ‚Panel‘ veröffentlichte ‚Brahimi-Report‘ (Report of the Panel on UN Peace Operations) wurde vom UN-Generalsekretär an die UN-Generalversammlung und an den UN-Sicherheitsrat weitergeleitet (Brahimi-Report 2000).

⁴²⁴ „This dilemma reflects a conflict between the partiality involved in supporting a political transition process and the impartiality needed to protect humanitarian space [...] The UN integrated Mission model does not take adequately into account, humanitarian concerns and represents a challenge for a more inclusive humanitarian system. In that sense and as a minimum requirement to be met, when Integrated Missions are established, it is essential that the DSRSG for Humanitarian Affairs and Development be empowered to ensure that humanitarian space is preserved and the humanitarian principles of independence, impartiality and neutrality are consistently upheld.“ (UN OCHA, ed., August 2005: 51).

⁴²⁵ Vgl. dazu die Übersicht auf der UN-Website ‚Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General‘ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/srsg/table.htm> (22.11.2012).

⁴²⁶ Die Ernennung des UN-Nothilfkoordinators Sergio de Mello 1999 zum ‚Speziellen Repräsentanten des Generalsekretärs‘ und ‚humanitärer Koordinator‘ in Ost-Timor war eine neue Variante der personellen Verknüpfung verschiedener Funktionen, weil Mello damals zugleich auch UN-Nothilfkoordinator und damit auch Leiter des UN OCHA war. Im Januar 2001 gab er das Amt des Koordinators an seinen Nachfolger Kenzo Oshima ab. Als „Special Representative of the Secretary-General“ im Irak starb de Mello im August 2003 zusammen mit 21 UN-Angestellten bei einem Terroranschlag auf das UN-Gebäude in Bagdad; vgl. zu seinem Lebenslauf die UN OCHA-Website ‚Sergio Vieira de Mello Under-Secretary-General 1998-2001‘ unter <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/TheUnderSecretaryGeneral/PastUSGs/SergioVieiradeMello/tabid/1168/Default.aspx> (22.11.2012)

15 der 19 Länder, in denen nach Angaben des UN OCHA komplexe Notstandsgebiete existierten, der Leiter des UNDP-Büros und „Resident Coordinator (RC)“ zugleich auch der „Humanitarian Coordinator (HC)“, in zwei Ländern wurden beide Funktionen von zwei verschiedenen Personen wahrgenommen und ebenfalls in zwei Ländern übernahm eine „Lead Agency“ die Koordination; in zehn der 19 Länder unterstützen lokale UN OCHA-Büros den HC (Reindorp/Wiles 2001: 5). Im Jahr 2011 existierten nach Angaben des UN OCHA in 31 Ländern komplexe Notstandsgebiete; in allen Ländern hatten die HCs eine weitere Funktion: in 21 Ländern war der HC zugleich auch Leiter des UNDP-Büros und RC und in den anderen 10 Ländern war einer der beiden stellvertretenden Leiter einer UN-Mission (Deputy Special Representative of the Secretary General/DSRSG) zugleich auch RC und HC und übernahm damit die DSRSG/RC/HC-Funktion (Stand September 2011) (vgl. Tabelle 11) (UN OCHA 27. September 2011).

Neue humanitäre Arbeitsteilung durch den globalen und lokalen ‚Cluster-Ansatz‘

Ein wichtiges humanitäres UN-Koordinationsinstrument ist der seit 2005 stufenweise in Krisengebieten eingeführte „Cluster-Ansatz (cluster approach)“, der sektorale Zuständigkeiten der UN-Hilfsorganisationen, von einzelnen großen NRO und des IKRK definiert (Meier 2011).⁴²⁷ In 30 der 31 komplexen Notstandsgebiete, in der es im Jahr 2011 die HC-Funktion gab, war der Cluster-Ansatz eingeführt worden (Stand 2011) (vgl. Tabelle 11). Dieser Ansatz ist Teil des 2005 vom IASC, dem UN-Nothilfekoordinator und vom UN-Generalsekretär initiierten humanitären UN-Reformprogramms (Humanitarian Reform) (UN OCHA March 2006: 3-9; Walker/Maxwell 2009: 105, Stoddard 2010: 253, Weiss 2009: 93-94). Der Ansatz legt eine sektorale Arbeitsteilung sowohl auf globaler als auch auf lokaler Ebene zwischen den beteiligten Organisationen fest.⁴²⁸ Sie haben sich bereit erklärt, zukünftig jeweils als „führende Cluster-Agentur (cluster lead agency)“ in einem bestimmten operativen Arbeitsfeld (cluster) kontinuierlich die federführende Koordinationsverantwortung sowohl auf globaler als auch auf lokaler Ebene zu übernehmen. So ist der UNHCR seit 2005 in allen Krisengebieten, in denen der Cluster-Ansatz eingeführt worden ist, federführend für den Schutz und frühe Rehabilitation, UNICEF für den Bereich Ernährung und den Bereich Wasser, Hygiene und sanitäre Anlagen, die WHO für Gesundheit, die FAO für Landwirtschaft, das WFP für Nahrungsmittel und Logistik, der UNHCR und die IOM für Lagerverwaltung, der UNHCR und die IFRC für die Unterbringung von Vertriebenen, UNICEF und die NRO „Save the Children“ für Bildung und UN OCHA für Telekommunikation zuständig (Walker/Maxwell 2009: 105). Die jeweils ‚führende Cluster-Agentur‘ ist verpflichtet, ausreichend Kapazitäten aufzubauen, um in Krisensituationen einen Minimalstandard gewährleisten zu können (Meier 2011; Stoddard 2010: 252). Der UN-Nothilfekoordinator entscheidet in Absprache mit dem IASC darüber, in welchem Umfang der Cluster-Ansatz in einer Krisensituation aktiviert wird; im Zeitraum 2005-2009 wurde er bei humanitären Operationen in fast 40 Ländern mit unterschiedlichem Erfolg benutzt (Meier 2011; Steets/Grünwald/Binder/et al 2010: 26). UN-Hilfsorganisationen und NRO bewerten den Ansatz prinzipiell als positiv, weil er Überschneidungen und Dopplungen verhindert und gemeinsame Absprachen und Reaktionen beschleunigt; allerdings vernachlässigt der Ansatz die Integration lokaler, nationaler Akteure (Meier 2011; Steets/Grünwald/Binder/et al. 2010: 8/9).

⁴²⁷ Vgl. dazu auch auf der ‚UN-One Response‘-Homepage die Website ‚Global Cluster Overview‘ unter <http://onerresponse.info/GLOBALCLUSTERS/Pages/default.aspx> (22.11.2012)

⁴²⁸ Vgl. zum Cluster-Ansatz auch UN Secretary-General (May 2007: Ziffer 25).

Tabelle 11 Humanitäre Koordination und Cluster-Ansatz in komplexen Notstandsgebieten und Post-Konfliktländern (Stand 2011)

	Land	Humanitäre Koordination *	UN-Mission	Anwendung des Cluster-Ansatzes
1	Afghanistan	DSRSG/RC/HC *	UNAMA	X
2	Äthiopien	RC/HC		X
3	Burundi	DSRSG/RC/HC	BNUB	X
4	Elfenbeinküste	DSRSG/RC/HC	UNOCI	X
5	Eritrea	RC/HC		Nein
6	Dominikan. Rep.	RC/HC		X
7	D.R. Kongo	DSRSG/RC/HC	MONUSCO	X
8	Guinea	RC/HC		X
9	Haiti	DSRSG/RC/HC	MINUSTHA	X
10	Indonesien	RC/HC		X
11	Irak	DSRSG/RC/HC	UNAMI	X
12	Kenia	RC/HC		X
13	Kolumbien	RC/HC		X
14	Liberia	DSRSG/RC/HC	UNMIL	X
15	Libyen	DSRSG/RC/HC	UNSMIL	X
16	Myanmar	RC/HC		X
17	Nepal	RC/HC		X
18	Niger	RC/HC		X
19	Palästina	RC/HC		X
20	Pakistan	RC/HC		X
21	Philippinen	RC/HC		X
22	Somalia	RC/HC	UNPOS	X
23	Sri Lanka	RC/HC		X
24	Sudan	RC/HC	UNAMID (Darfur)	X
25	Südsudan	DSRSG/RC/HC	UNMISS	X
26	Syrien	RC/HC		X
27	Tschad	RC/HC		X
28	Uganda	RC/HC		X
29	Jemen	RC/HC		X
30	Zentralafri. Republik	DSRSG/RC/HC	BINUCA	X
31	Zimbabwe	RC/HC		X

Eigene Zusammenstellung

Quellen:

- Angaben der Spalten ‚Humanitäre Koordination‘ und ‚UN-Mission‘: UN OCHA (27 September 2011); UN-Website ‚Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General‘ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/srsg/table.htm> (22.11.2012); UN-DPKO-Website ‚Current peacekeeping operations‘ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> (22.11.2012)
- Angaben der Spalte ‚Anwendung des Cluster-Ansatzes‘: auf der UN-‚One Response‘-Homepage die Website ‚Cluster Approach Implementation by Country/As of 15 August 2011‘, unter <http://oneresponse.info/COORDINATION/CLUSTERAPPROACH/Pages/Cluster%20Approach.aspx> (22.11.2012)

* DSRSG = Deputy Special Representative of the General Secretary
 RC = Resident Coordinator (lokaler UN-Repräsentant aller lokal tätigen operativen UN-Organisationen)
 HC = Humanitarian Coordinator

5.6.2 UNHCR als „Lead Agency“: Ex-Jugoslawien (1991-1995) und Kosovo (1999)

Im Folgenden wird der „Lead Agency“-Koordinationstyp am Beispiel der humanitären Krisen in Ex-Jugoslawien (1991-1995) und im Kosovo (1999) jeweils in drei Schritten dargestellt: a) Ablauf des Gewaltkonflikts und internationale Reaktionen, b) Umfang humanitärer Hilfe und humanitäre Koordinationsstrukturen, c) Probleme humanitärer Hilfe. In beiden Fällen fungierte der UNHCR als „Lead Agency“. Der UNHCR hat in den Neunzigerjahren im Gegensatz zu den anderen UN-Hilfsorganisationen seinen Aufgabenbereich schnell und umfassend erweitert. Er wurde verstärkt vom UN-Generalsekretär und mit Unterstützung der im „Executive Committee“ - dem höchsten Entscheidungsgremium des UNHCR - vertretenden Regierungen beauftragt, abweichend von seinem ursprünglichen Mandat nicht nur Flüchtlinge, sondern auch Binnenvertriebene humanitär zu versorgen und ihre Rechte zu schützen. Der UNHCR übernahm seit Anfang der Neunzigerjahre diese neue Aufgabe unter zwei Bedingungen: entweder bat ihn eine Regierung, auf dessen Territorium Binnenvertriebene leben, sie zu betreuen, oder es lebten in von UNHCR versorgten Flüchtlingslagern auch Binnenvertriebene (vgl. Kapitel 5.1). Der UNHCR hat selber - wie im Folgenden durch UNHCR-Dokumente belegt wird - die mit dieser Aufgabenerweiterung verbundenen Probleme in den Neunzigerjahren kritisch reflektiert. Wie bereits erläutert, waren die Versuche des UN-Reformbeauftragten Maurice Strong 1997 und des UN-Botschafters der USA, Richard Holbrooke, im Jahr 2000 gescheitert, diese Erweiterung des Aufgabenfeldes des UNHCR administrativ dauerhaft zu verankern, ihm eine übergeordnete Rolle gegenüber den anderen UN-Hilfsorganisationen zu übertragen und mit dem UN OCHA organisatorisch eng zu verbinden (vgl. Kapitel 5.2.2).⁴²⁹ Mitte der Neunzigerjahre verfügte der UNHCR in einigen Krisenregionen gegenüber dem intervenierenden Militär noch über eine starke Koordinationsrolle, die er jedoch während und nach dem Kosovo-Krieg wieder verloren hat (Pugh 2001: 350/351).

Ex-Jugoslawien (1991-1995)

a) Ablauf des Gewaltkonflikts und internationale Reaktionen

An den Gewaltkonflikten in Ex-Jugoslawien zwischen 1991 und 1995 waren die Armeen und Milizen der serbischen Zentralrepublik, Sloweniens, Kroatiens und muslimischer und serbischer Einwohner Bosnien-Herzegowinas beteiligt (Gordon 2002, Cunliffe/Pugh 1996, UNHCR 2000a). Bereits 1991 starben ca. 20.000 Menschen bei ersten Kämpfen in Kroatien, 200.000 Menschen flüchteten aus dem Land und 350.000 wurden zu Binnenvertriebenen; im Juni 1992 waren zwei Drittel der Fläche von Bosnien-Herzegowina durch serbische Milizen und Einheiten der früheren jugoslawischen Armee besetzt und ca. eine Millionen Menschen auf der Flucht (UNHCR 2000a: 217 ff.). Die vom UN-Sicherheitsrat Ende 1991 mandatierte „UN Protection Force (UNPROFOR)“, hatte zunächst nur die Aufgabe „humanitäre UN-Schutzzonen (UN Protected Areas/UNPAs)“ zu schützen; im Juni 1992 übernahm die UNPROFOR zusätzlich die Aufgaben, den Flughafen Sarajewos zu schützen und mit „allen notwendigen Maßnahmen (all measures necessary)“ die Verteilung humanitärer Hilfe zu gewährleisten (Cunliffe/Pugh 1996: o.S.). Im Frühjahr 1993 erweiterte der UN-Sicherheitsrat die Anzahl der UN-Schutzräume. Als sich serbische Vertreter Bosnien-Herzegowinas zu einem Waffenstillstand bereiterklärten, wurden die Friedensverhandlungen auf dem

⁴²⁹ Vgl. dazu Kapitel 5.2.2.

Stützpunkt der US-Armee 1995 in Dayton aufgenommen, der ‚Dayton-Friedensvertrag‘ zwischen Serbien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina geschlossen und alle Kampfhandlungen im Dezember 1995 eingestellt (UNHCR 2000a: 228). Ende 1995 wurde die UNPROFOR, die über 30.000 Soldaten verfügte, durch die vom UN-Sicherheitsrat mandatierte und von der NATO geführte IFOR-Mission abgelöst.

b) Umfang humanitärer Hilfe und humanitäre Koordinationsstrukturen

Im Oktober 1991 bat die Regierung der serbischen Zentralrepublik offiziell den UNHCR um Unterstützung und im November forderte der UN-Generalsekretär den UNHCR auf, die Funktion einer humanitären „Lead Agency“ zu übernehmen (UNHCR 2000a: 220; Cunliffe/Pugh 1996: o.S.). Der UNHCR übernahm diese Funktion und es gelang ihm weitgehend effektiv, die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen und NRO operativ zu integrieren (Weiss/Pasic 1998: 205). Der UNHCR führte zwischen 1992 und 1995 in Ex-Jugoslawien die größte Hilfsoperation seit seiner Existenz durch (UNHCR 2000a: 225). Im Jahr 1991 umfasste das lokale internationale UNHCR-Personal nur 19 Angestellte, 1993 arbeiteten hingegen in 23 Büros insgesamt 700 nationale und internationale Angestellte (Cunliffe/Pugh 1996: o.S.). Zweitweise hatten 3.000 Angestellte humanitärer NRO einen UNHCR-Identifikationsausweis und arbeiteten 150 NRO mit dem UNHCR eng zusammen; der UNHCR operierte in allen früheren jugoslawischen Teilrepubliken und verwaltete vorübergehend ca. 80% der gesamten internationalen humanitären Hilfsgüter (Gordon 2002: 54). Im Jahr 1994 waren ca. 3 Millionen Einwohner Ex-Jugoslawiens Hilfsempfänger (Gordon 2002: 47). Als im Dezember 1995 das Dayton-Abkommen alle Kämpfe beendete, waren von den 4,4 Millionen Einwohnern Bosnien-Herzegowinas die Hälfte Binnenvertriebene oder Flüchtlinge (UNHCR 2000a: 219).

c) Probleme humanitärer Hilfe

Im Vergleich zu den Arbeitsbedingungen der UN-Hilfsorganisationen, NRO, des IFRK und des IKRK im humanitären Krisengebiet Nordiraks 1991 und 1992 nach Beendigung der Kampfhandlungen des Zweiten Golfkrieges waren die Bedingungen in Ex-Jugoslawien wesentlich gefährlicher. Der UNHCR und andere humanitäre Organisationen standen während der Gewaltkonflikte in Ex-Jugoslawien vor großen Problemen und Dilemmata: so erfüllte die Hilfe eine Alibi-Funktion für ausbleibende effektivere zivil-militärische Interventionsformen, der UNHCR beteiligte sich operativ an einer Umsiedlungs- und Deportationspolitik, humanitäre Organisationen übergaben Hilfsgüter an Konfliktparteien, um Zugang zu Notleidenden zu erhalten, es existierte ein sehr schwacher Schutz für die Zivilbevölkerung vor Verfolgung und humanitäres Personal war sehr hohen Sicherheitsrisiken ausgesetzt. Der UN-Sicherheitsrat war nicht bereit, die UNPROFOR mit einem effektiven militärischem Mandat und ausreichend Personal zur Verhinderung der Ermordung und Vertreibung der Zivilbevölkerung innerhalb und außerhalb der UN-Schutzzonen auszustatten. Die an der UNPROFOR beteiligten NATO-Staaten waren nicht daran interessiert, ihren Entscheidungsspielraum, der trotz des eingeschränkten UN-Mandats in Einzelfällen bestand, zu nutzen, um die Zivilbevölkerung durch militärische Operationen gegen Konfliktparteien besser zu schützen. Diese zurückhaltende Politik hatte Mitte 1995 u. a. die Ermordung von über 7.000 Männern und Jugendlichen durch serbische Einheiten in der vom UN-

Sicherheitsrat zur Schutzzone erklärten Stadt Srebrenica zur Folge.⁴³⁰ Der UNHCR und andere humanitäre Organisationen waren nicht in der Lage diese fehlende Schutzfunktion stellvertretend wahrzunehmen. Der UNHCR versuchte in Verhandlungen mit Konfliktparteien, insbesondere mit serbischen Militäreinheiten, Zugang zu Notleidenden zu bekommen. Regelmäßig übergaben der UNHCR und andere Organisationen den Konfliktparteien Hilfsgüter, um diesen Zugang zu erhalten (UNHCR 2000a: 226/227). Im Gegensatz zum IKRK-Personal bewegte sich das Personal des UNHCR und anderer humanitärer Organisationen unter dem Schutz von UNPROFOR-Begleitfahrzeugen im Konfliktgebiet. Das Personal war dennoch einem hohen Sicherheitsrisiko ausgesetzt; mehr als 50 Angestellte humanitärer Organisationen wurden zwischen 1991 und 1995 getötet und Hunderte verletzt (UNHCR 2000a: 225).⁴³¹ Je stärker der UNHCR auf Menschenrechtsverletzungen öffentlich hinwies, desto größer war die Gefahr den Zugang zu Opfern zu verlieren bzw. selber Ziel von Repressalien zu werden; in den Fällen, in denen sich UNHCR bereit erklärte, den Transport von Menschen zu übernehmen, die zwangsweise von Konfliktparteien vertrieben werden sollten, beteiligte er sich indirekt an der Deportationspolitik (UNHCR 2000a: 222). Der UNHCR widersprach damit seinen eigenen humanitären Grundsätzen (Cunliffe/Pugh 1996: o.S.).

Auf dem Hintergrund der zurückhaltenden bzw. passiven Politik des UN-Sicherheitsrates und der NATO-Staaten ist die humanitäre Hilfe der UN und deren Finanzierung durch wichtige Geberregierungen im Sicherheitsrat Ausdruck einer Politik, deren Ziel nicht ein effektiver Schutz der Zivilbevölkerung, sondern nur die bloße Unterstützung von Überlebenden war. Der UNHCR wies selber auf die politische Alibi-Funktion der von ihm geleisteten Hilfe hin: „The humanitarian operation (in Ex-Jugoslawien 1991-1995, der Verfasser) increasingly became a ‘fig leaf’ and the only visible response of the international community to the war.“ (UNHCR 2000a: 220, Hervorhebung im Original). Ein unter dem früheren Direktor der USAID, Andrew Natsios, veröffentlichter USAID-Bericht stimmt dieser Einschätzung zu: „Nowhere was this substitution of aid for aggressive diplomatic action more evident than in Bosnia.“ (USAID 2002: 119).

Kosovo (1999)

a) Ablauf des Gewaltkonflikts und internationale Reaktionen

Anfang 1998 begannen im Kosovo die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der

⁴³⁰ Zu Beginn des Jahres 1993 flüchteten viele Muslime in die ostbosnischen Städte Srebrenica, Zepa und Gorazde, die jedoch zunehmend von serbischen Einheiten umstellt wurden (UNHCR 2000a: 222). Anfang April 1993 setzte sich die UN-Flüchtlingskommissarin Ogata dafür ein, entweder diese Städte zu evakuieren oder den UNPROFOR-Soldaten das Mandat zu erteilen, mit Waffengewalt die Einnahme dieser Städte durch diese Einheiten zu verhindern (UNHCR 2000a: 223). Nachdem Mitte April 1993 während einer laufenden UNHCR-Evakuierungsaktion serbische Einheiten 56 an dieser Aktion beteiligte Menschen töteten, erklärte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 824 diese drei ostbosnischen Städte Srebrenica, Zepa und Gorazde und zusätzlich Sarajewo und Bihac zu sicheren Gebieten (safe areas); er legte jedoch nicht präzise fest, durch welche militärischen Mittel die UNPROFOR die Sicherheit in diesen Städten garantieren sollte (UNHCR 2000a: 223). Der UN-Generalsekretär schätzte, dass für den effektiven Schutz dieser Städte ca. 34.000 Soldaten notwendig gewesen wären; es wurden jedoch nur insgesamt 7.000 UNPROFOR-Soldaten in diesen sechs Städten stationiert; am 11. Juli 1995 eroberten serbische Einheiten ohne Gegenwehr der UNPROFOR-Soldaten Srebrenica, vertrieben ca. 40.000 Einwohner und töteten ca. 7.000 Männer und Jungen (UNHCR 2000a: 224). Einige Tage später wurde von diesen Einheiten auch die Stadt Zepa eingenommen (UNHCR 2000a: 225).

⁴³¹ 117 Soldaten der UN-Schutztruppe UNPROFOR wurden zwischen 1992 und 1995 bei Auseinandersetzungen mit Konfliktparteien getötet oder starben bei Unfällen (UNHCR 2000a: 225).

jugoslawischen Zentralregierung und der „Kosovo Liberation Army (KLA)“ (Minear/Baarda/Sommers 2000: 151).⁴³² Nach dem Scheitern der Verhandlungen in Rambouillet - in der Nähe von Paris - zwischen einer aus sechs Regierungen bestehenden westeuropäisch-amerikanischen Staatenkoalition, der serbischen Zentralregierung und Vertretern der Kosovo-Albaner entschied sich die NATO zu einem Krieg gegen die serbische Zentralregierung innerhalb und außerhalb des Kosovo, obwohl sie dafür kein Mandat des UN-Sicherheitsrates erhalten hatte. Der Einsatz der NATO-Luftwaffe und die Bombardierungen begannen am 24. März und endeten - nach dem Rückzug aller Sicherheitskräfte der jugoslawischen Zentralregierung aus dem Kosovo - am 11. Juni 1999. In den ersten Wochen nach Beginn des Krieges waren fast 300.000 Kosovaren nach Mazedonien und Albanien geflüchtet; innerhalb des Kosovo gab es Anfang April über eine halbe Million Binnenvertriebene (Minear/Baarda/Sommers 2000: 14/166). Weil Mazedonien eine innenpolitische Destabilisierung befürchtete, schloss sie für kurze Zeit seine Grenzen für flüchtende Kosovaren; ca. 65.000 Flüchtlinge hielten sich vorübergehend im mazedonischen Grenzgebiet unter sehr schlechten Bedingungen auf (UNHCR 2000a: 234). Anfang Juni 2012 mandatierte der UN-Sicherheitsrat die „UN Mission im Kosovo (UNMIK)“ und - damit indirekt auch die NATO-Einheiten „Kosovo Force (KFOR)“ - mit der Gewährleistung eines sicheren Umfelds humanitärer Hilfe im Kosovo.⁴³³ Der Höhepunkt der durch Repressalien, durch die Vertreibungspolitik der jugoslawischen Regierung und den Krieg ausgelösten Flüchtlingskatastrophe war Ende Juli 1999 überschritten (Minear/Baarda/Sommers 2000: 4). In den drei Monaten Juli, August und September 1999 verließen allerdings 200.000 Serben und andere Minderheiten den Kosovo, häufig als Reaktion auf einsetzende gewalttätigen Repressalien (UNHCR 2000a: 242).

b) Zivil-militärische Operationen, humanitäre Hilfe und Koordinationsstrukturen

Im Gegensatz zu den vom UN-Sicherheitsrat mandatierten und von NATO-Truppen getragenen militärischen Interventionen in Ex-Jugoslawien (1992-1995), waren die NATO-Truppen (Kosovo Force/KFOR) während und nach dem Kosovo-Krieg direkt und umfangreich in die humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene involviert; einige Flüchtlingslager wurden auch vom Militär direkt verwaltet (UNHCR 2000a: 238 ff.). Der UN-Generalsekretär hatte den UNHCR zu Beginn des Krieges gebeten, als „Lead Agency“ humanitäre Hilfe zu koordinieren. Der NATO-Generalsekretär Javier Solana bestätigte diese Entscheidung in einem Schreiben an die Hohe UN-

⁴³² Vgl. zum Konfliktverlauf und zur humanitären Hilfe die ausführliche Studie von Minear/Baarda/Sommers (2000). Im September 1998 vereinbarten die jugoslawische Regierung und die „Kosovo Liberation Army (KLA)“ einen Waffenstillstand (UNHCR 2000a: 233). Eine OSZE-Mission überprüfte danach im Kosovo den Waffenstillstand und überwachte den teilweisen Rückzug serbischer Einheiten. Ende 1998 kam es jedoch erneut zu Kämpfen und zu einem Massaker an Kosovo-Albanern in Radjak. Nach dem Scheitern der internationalen Friedensverhandlungen in Rambouillet in Frankreich am 24. März 1999 startete die NATO ihre vom Sicherheitsrat nicht legitimierten zweieinhalb Monate dauernden Luftangriffe gegen serbische Militäreinheiten im Kosovo und gegen militärische und zivile Ziele innerhalb der serbischen Republik.

⁴³³ Der UN-Sicherheitsrat autorisierte am 10. Juni 1999 in seiner Resolution Nr. 1244 die UN Mission im Kosovo (UNMIK) mit der Gewährleistung einer „[...] secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety [...] and humanitarian aid can be delivered.“; vgl. dazu auch Minear/Baarda/Sommers (2000: 159/167). Am 9. Juni 1999 akzeptierte die Regierung der Republik Jugoslawiens einen Friedensplan, der den Rückzug aller serbischen Einheiten aus dem Kosovo und die Einrichtung der UN-Mission in Kosovo (UNMIK) vorsah; am 12. Juni begann die Stationierung der von der NATO geführten und der UNMIK formal untergeordneten „Kosovo-Force (KFOR)“ (UNHCR 2000a: 241).

Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata Anfang April 1999: „NATO fully recognize the leading role (bei der Bewältigung der humanitären Krise, der Verfasser) of the UNHCR [...]“. ⁴³⁴ Solana und Ogata verständigten sich in mehreren Briefen im April 1999 auf vier Bereiche, in denen NATO-Truppen den UNHCR und andere humanitäre Organisationen unterstützen sollten: Lufttransport von Hilfsgütern nach Albanien, Montenegro und Mazedonien; Aufbau von Flüchtlingslagern; Weitertransport von Flüchtlingen insbesondere aus Mazedonien in andere Aufnahmeländer - über die Auswahl dieser Flüchtlinge sollte der UNHCR entscheiden; Straßenreparatur (Minear/Baarda/ Sommers 2000: 164-166; UNHCR 2000a: 235). Ogata betonte in einem Brief an Solana, dass der zivile und humanitäre Charakter der von der NATO unterstützten Operationen gewahrt werden müsse. ⁴³⁵ Der UNHCR und die NATO organisierten ihre Zusammenarbeit über Verbindungsbüros in Genf, dem Sitz des UNHCR, und in Brüssel, dem Sitz des NATO-Hauptquartiers (Minear/Baarda/Sommers 2000: 21). Der UNHCR nahm das Unterstützungsangebot der NATO an, weil durch sie u. a. die schwierige Versorgung von Flüchtlingen im mazedonischen Grenzgebiet erheblich erleichtert wurde (UNHCR 2000a: 238 ff.). Der UNHCR wurde von UN OCHA-Mitarbeitern ab April 1999 innerhalb Mazedoniens unterstützt; in Albanien unterstützte UN OCHA-Personal die von der albanischen Regierung etablierte „Emergency Management Group“, in dem die NATO, UN-Hilfsorganisationen und NRO vertreten waren und im Kosovo übernahm UN OCHA-Personal eine vermittelnde Rolle zwischen NRO und NATO-Truppen (Minear/Baarda/Sommers 2000: 13).

c) Probleme humanitärer Hilfe im Kosovo

Der ohne UN-Sicherheitsmandat durchgeführte Kosovo-Krieg der NATO ist in den Neunzigerjahren ein wichtiges Beispiel einerseits für einen Verstoß gegen die UN-Charta und für die Schwächung des UN-Sicherheitsrates und andererseits für die Politisierung und Militarisierung humanitärer Hilfe und für eine enge humanitäre zivil-militärische Zusammenarbeit. ⁴³⁶ Diese Zusammenarbeit wurde vom UNHCR als Präzedenzfall bezeichnet und von vielen humanitären Organisationen kritisiert (UNHCR 2000a: 238). Diese Zusammenarbeit stellte auch aus der Sicht des UNHCR einen Verstoß gegen das Prinzip der Neutralität dar; er rechtfertigte ihn jedoch mit dem Verweis auf die großen vom UNHCR und anderen humanitären Organisationen alleine nicht zu bewältigenden logistischen Probleme der Versorgung von Flüchtlingen (UNHCR 2000a: 238). Im Oktober 1999 kritisierte Ogata in ihrer Rede zur Eröffnung einer Sitzung des „Executive Committee“ des UNHCR die NATO, weil sie im Kosovo nicht nur die Arbeit humanitärer Organisationen unterstützte, sondern teilweise auch ersetzte und damit ihre Arbeit erschwerte hat (UNHCR October 1999: o.S.): „In the Kosovo crisis, there were instances in which assistance was provided directly by the military, sometimes to gain legitimacy and visibility [...] the involvement of the military in humanitarian operations can - in certain situations - expose refugees to a conflict, or even make them party to it, jeopardizing their security. For this reason it is essential to maintain clear distinctions: the

⁴³⁴ Solana in einem Brief vom 21.4. 1999 an Ogata, der vollständig von Minear/Baarda/Sommers (2000: 164) dokumentiert wird.

⁴³⁵ Sadako Ogata schrieb in ihrem Brief an Solana vom 3.4.1999: „I am sure you will appreciate the importance of retaining the civilian and humanitarian nature of the aid operation in order not to unnecessarily expose the front-line States, the relief workers on the ground and the refugees themselves.“ Sadako Ogata zitiert nach Minear/Baarda/Sommers (2000: 163

⁴³⁶ „[...] we as researchers read the Kosovo crisis as reflecting the militarization of humanitarian action, with certain ominous portents for the future, particularly in terms of the politicization of humanitarian access and activities.“ (Minear/Baarda/Sommers 2000: viii).

military can support but should not substitute agencies with humanitarian mandates. These agencies alone have the necessary, principled independence from political considerations.” (UNHCR October 1999: o.S.). Der Versuch des UNHCR, den humanitären und zivilen Charakter der Hilfe zu erhalten und gleichzeitig sehr eng mit der NATO zusammen zu arbeiten, scheiterte. Aus Sicht des UNHCR waren humanitäre Organisationen alleine und ohne die massive logistische Unterstützung der NATO-Staaten nicht in der Lage, die unerwartet große Flüchtlingskatastrophe im April und Mai 1999 zu bewältigen. Die humanitären operativen UN-Strukturen waren also im Falle Kosovos zu schwach. Geberregierungen stellten für Kosovo wesentlich mehr Mittel pro Not leidender Person zur Verfügung als für Krisen in Afrika.⁴³⁷ Das Interesse der Geberregierungen und NRO, in einer medial stark präsenten Krise publikumswirksam eigene Präsenz zu zeigen, habe - so Sadako Ogata - einen „überfüllten (overcrowded)“ humanitären Raum verursacht: „Kosovo also showed that in a high-profile emergency, the operating space of humanitarian agencies has become unbearably overcrowded. ‘Being there’, and being seen as dealing directly with refugees, became almost a necessity for many different actors. Humanitarian resources were often used by governments directly, bilaterally.” (UNHCR October 1999: o.S.).

5.6.3 ‚Humanitäre UN-Koordinatoren‘ und UNHCR: Gebiet der Großen Seen (1994- 1998)

Der Völkermord in Ruanda wurde im Juli 1994 durch die Tutsi-Rebellenorganisation „Rwandan Patriotic Front (RPF)“ beendet, die die Hauptstadt Kigali im Juli 1994 besetzte und anschließend innerhalb weniger Wochen ganz Ruanda eroberte (Forges 2002; UNHCR 2000a: 245). Zwei Millionen Ruander, insbesondere Hutus, flüchteten daraufhin in die Nachbarstaaten (UNHCR 2000a: 245). In den Jahren nach dem Völkermord eskalierten mehrere Gewaltkonflikte nicht nur in Zaire, sondern auch in Burundi und Uganda (UNHCR 2000a: 252/254). Im Gebiet der Großen Seen verursachten die sich rasch verändernden Bündnisstrategien verschiedener sich in Auflösung befindender oder neu entstehender Milizen und Armeen, die schnelle Ausbreitung parallel verlaufender Gewaltkonflikte und die Vertreibung und Verfolgung großer Bevölkerungsgruppen extrem komplizierte und chaotische Rahmenbedingungen internationaler humanitärer Hilfe (Waal/Omaar 1996b). Die durch diese Flüchtlingsbewegung ausgelöste Destabilisierung im Osten Zaires war ein wichtiger Faktor für den Sturz der Regierung Mobutu durch Laurent-Désiré Kabila im Mai 1997 und dem sich daraus entwickelnden Krieg Ende der Neunzigerjahre in Zaire, das 1997 umbenannt wurde in DR Kongo, an dem die Armeen mehrerer Nachbarstaaten und verschiedene kongolesische Milizen beteiligt waren.⁴³⁸ Humanitäre Hilfe war die primäre Reaktionsform der Geberregierungen auf die Gewaltkonflikte in den Jahren 1994 bis 1998 (UNHCR 2000a: 245-274).⁴³⁹ Nach dem ‚Lusaka-Friedensabschluss‘ entsandte der

⁴³⁷ Ogata stellt fest: „Much has been said about the very obvious disproportion between aid pouring into the southern Balkans during the Kosovo crisis, and the modest resources made available by governments to respond to other, equally grave crises, especially in Africa. I agree with this criticism.” Ogata zitiert nach UNHCR (October 1999: o.S.).

⁴³⁸ An dem Krieg nach dem Sturz Mobutus waren zeitweise insgesamt sechs Nachbarländer Zaires bzw. der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo), beteiligt. Diese Regierungen entsandten zeitweise eigene Truppen und unterstützten verfeindete bewaffnete Gruppen innerhalb Zaires bzw. der DR Kongo mit Waffen und Geld (UNHCR 2000a: 246). Gewaltkonflikte in der DR Kongo existieren auch noch 2011.

⁴³⁹ „As had been the case in response to civil war and genocide in Rwanda in 1994, humanitarian action (in den Jahren nach 1994 in der Region der Großen Seen, der Verfasser) was the principal form of international response [...] A key lesson from 1996-1997 can be added to that from 1994: continued

UN-Sicherheitsrat Ende 1999 die „UN Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)“, die sich später zu der weltweit größten zivil-militärischen UN-Mission entwickelte.⁴⁴⁰

Die von über dreißig Geberregierungen und von UN-Hilfsorganisationen und NRO durchgeführte Evaluierung „Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda“, die sich mit dem Zeitraum 1994 und 1996 beschäftigte, hatte großen Einfluss auf die internationale Debatte der Neunzigerjahre über die Dilemmata humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, ed., 1996).⁴⁴¹ Die Evaluierung zieht folgende Schlussfolgerungen: erstens waren westliche und andere Staaten weder diplomatisch noch militärisch bereit, schnell und umfassend zu intervenieren, um die Gewaltkonflikte und humanitäre Krisen im Gebiet der Großen Seen nach dem Völkermord in Ruanda zu beenden; zweitens versuchten humanitäre Organisationen vergeblich, diesen Mangel durch eigene Aktionen zu „ersetzen“. „Humanitarian action cannot substitute for political action. This perhaps is the most important finding for this evaluation.“ (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, ed., 5. Study, 1996: 46). Es existierte - so der Bericht weiter - im Gebiet der Großen Seen ein großer Mangel an „Führung und übergeordneter Koordination (leadership and overall coordination)“ humanitärer Hilfe (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, ed., 1. Study, 1996: 31). Dem UNHCR gelang es allerdings in begrenztem Umfang diese Führung wahrzunehmen, u. a. weil ihm das „Amt für humanitäre Hilfe der EU-Kommission (ECHO)“ seine gesamten Mittel für das Gebiet der Großen Seen zur Verfügung stellte (Seybold 1997: 18-19; Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, ed., 1. Study, 1996: 31).⁴⁴²

In den Jahren 1996-1998 waren vier verschiedene UN-Funktionsträger für regionale humanitäre Koordinationsfragen in der Region der Großen Seen zuständig: der vom UN-Generalsekretär 1996 ernannte ‚Spezielle UN-Gesandte‘ (special envoy), der im Januar 1997 vom UN-Generalsekretär und vom Generalsekretär der ‚Organisation of the African Union (OAU)‘ gemeinsam ernannte ‚UN/OAU-Special Representative‘, der vom UN-Nothilfekoordinator in Absprache mit dem IASC - erstmals in einer Krisenregion -

international failure to tackle the political and security dimensions of the crisis, combined with sustained use of humanitarian assistance in the resultant policy vacuum, undermines the credibility [...] of humanitarian action [...]“ (Lautze/Jones/Duffield 1998: 7).)

⁴⁴⁰ Nach der Unterzeichnung des Lusaka-Waffenstillstandsabkommens im Juli 1999 zwischen Zaire (DR Kongo), Zaire, Angola, Namibia, Ruanda, Uganda und Zimbabwe, beauftragte der UN-Sicherheitsrat die MONUC mit der Überwachung des Waffenstillstands und des Abzugs ausländischer Truppen.

⁴⁴¹ Dem Evaluierungskomitee „Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda“ gehörten folgende Regierungen und Organisationen an: a) die Regierungen von Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neu Seeland, Norwegen, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und den USA, b) die EU-Kommission und der OECD-Entwicklungsausschuss (OECD/DAC), c) UN-Vertreter von der IOM, UN/DHA, UNDP, UNHCHR, UNHCR, UNICEF, WFP, WHO, d) die Weltbank und e) die nichtstaatlichen Organisationen IKRK, IFRC, ICVA, Ärzte ohne Grenzen, die NRO-Netzwerke INTERACTION in den USA, das „Steering Committee for Humanitarian Response“ und das westeuropäische Netzwerk „VOICE“. Frankreich war anfangs ein Komiteemitglied, verließ das Komitee jedoch im Dezember 1995 (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, 1. Study, 1996: 5).

⁴⁴² „In regard to refugee operations (im Gebiet der Großen Seen, der Verfasser), UNHCR came close to fulfilling such a role (als ‚Lead Agency‘, der Verfasser) by virtue of its clear mandate, support from host governments, support from host governments (particularly in the case of Tanzania), highly-competent technical coordination personnel, and control over a significant portion of the funds available for agencies and NGOs responding to the refugee problem - in large part due to a bold decision by ECHO to channel all its funds for refugees through UNHCR.“ (Seybold 1997: 18-19).

ernannte „Regional Humanitarian Coordinator (RHC)“ und die ebenfalls vom UN-Nothilfekoordinator ernannten drei lokalen ‚humanitären UN-Koordinatoren‘ (humanitarian coordinators/HCs) in Burundi, Ruanda und Zaire (Lautze/Jones/Duffield 1998: 46/61-62/63/71).⁴⁴³ Der ‚Spezielle UN-Gesandte‘ und der UN/OAU-Repräsentant waren für übergeordnete regionale politische und humanitäre Fragen und der RHC und die HCs für humanitäre Fragen zuständig, zu denen auch regelmäßige Verhandlungen mit Konfliktparteien und regionalen Regierungen über den Zugang zu Vertriebenen zählten. Die Koordinationsfunktion des lokalen DHA-Büro in Ruanda, das eine schwache administrative Struktur hatte, wurde von den UN-Hilfsorganisationen nicht akzeptiert; sie leiteten sensible politische und humanitäre Informationen nicht an das Büro weiter (Lautze/Jones/Duffield 1998: 61/71). Die ineffektive humanitäre UN-Koordination hatte fatale Auswirkungen bei der Schließung des ‚Kibeho-Lagers‘ für Binnenvertriebene im Südwesten Ruandas im April 1995, bei der mehrere tausend Menschen von der ruandischen Regierungsarmee erschossen wurden; bessere operative Absprachen sowohl zwischen der UN-Peacekeeping-Mission in Ruanda (UN Assistance Mission in Ruanda/UNAMIR) und dem UNHCR, als auch zwischen lokalen UN-Repräsentanten und der ruandischen Regierung und Armeeführung über das Vorgehen bei auftretenden Problemen, hätte dies Massaker nach Einschätzung des UNHCR möglicherweise verhindern können (Minear/Kent 1998: 79-81). Im Gebiet der Großen Seen wurden zwischen April und Dezember 1994 für internationale humanitäre Hilfe ca. 1,4 Milliarden US-Dollar eingesetzt, die sich zu 85% von Geberregierungen und zu 15% aus privaten Spenden zusammensetzen; die Hälfte dieser Hilfsressourcen wurde von UN-Hilfsorganisationen direkt eingesetzt oder an andere Hilfsorganisationen außerhalb der UN weitergegeben (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, ed., 3. Study, 1996: 11).

Der UNHCR hatte insbesondere im Osten Zaires im Vergleich zu den anderen UN-Hilfsorganisationen UNICEF, WFP und WHO den weitaus größten Anteil an der operativen Umsetzung humanitärer Hilfsprojekte und damit - nicht formal aber praktisch - die Rolle einer „Lead Agency“ übernommen (Lautze/Jones/Duffield 1998: 54). Der UNHCR und andere humanitäre Akteure konnten allerdings nicht verhindern, dass Flüchtlingslager im Osten Zaires zu Rekrutierungszentralen von Hutu-Milizen umfunktionierte wurden. Die UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata beschrieb 1996 das Dilemma humanitärer Hilfe in der Region der Großen Seen wie folgt:

„The link between refugee problems and peace and security is perhaps nowhere more evident than in the Great Lake region in Africa [...] While our humanitarian assistance and protection serve an innocent, silent majority of needy and anxious refugees, they serve also the militants who have an interest in maintaining the status quo. This cannot go on.“ (zitiert nach UNHCR 2000a: 262).

⁴⁴³ Vgl. dazu die UN DHA-Pressemitteilung vom 19.3. 1997: „In Brief: UN Consolidated Inter-Agency Appeal for Great Lakes, 1 JANUARY - 31 DECEMBER 1997, UN DHA, Launched 19 March 1997“; dokumentiert auf der ‚UN-Reliefweb‘-Website unter <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/brief-un-consolidated-inter-agency-appeal-great-lakes> (22.11.2012)

5.6.4 ‚Integrierte‘ UN-Mission und humanitäre Hilfe: Sudan (2003-2011)

a) Ablauf der Gewaltkonflikte im Südsudan und in Darfur und internationale Reaktionen

Südsudan

Die erste Phase des Bürgerkrieges zwischen der sudanesischen Zentralregierung und südsudanesischen Rebellenorganisation „Sudan People’s Liberation Movement (SPLM)“ fand zwischen 1955 und 1972 statt, die zweite begann 1988 und endete 2005. Seit 1989 wird die Arbeit humanitärer Organisationen in Südsudan als „Operation Lifeline Sudan (OLS)“ bezeichnet, die von UNICEF als „Lead Agency“ bis 2005 geleitet wurde (Duffield 2001b: 202-203). In der sudanesischen Hauptstadt Khartun koordinierte die „Humanitarian Coordination Unit“ der UN in enger Absprache mit UNICEF die OLS (Duffield 2001b: 224). Die OLS versorgte in Zusammenarbeit mit der Zentralregierung und der SPLM ein Großteil der ca. 8,6 Millionen Einwohner Südsudans mit Nahrungsmittelforthilfe und in geringerem Umfang auch mit anderen Hilfsgütern (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 52/110; Bradbury/Leader/Mackintosh 2000; Kerssenbrock 2001: 84).⁴⁴⁴ Ein unter dem früheren Direktor der USAID, Andrew Natsios, veröffentlichter USAID-Bericht spricht von einer politischen Ersatzfunktion der OLS: „Operation Lifeline Sudan shows how aid can become a substitute for more concerted action to address the causes of humanitarian need.“ (USAID 2002: 119). Der Bürgerkrieg wurde 2005 durch den Friedensvertrag „Comprehensive Peace Agreement (CPA)“ zwischen der Zentralregierung und der SPLM beendet. In diesem Bürgerkrieg sollen zwischen 1983 und 2005 ca. 2 Millionen Menschen getötet und vier Millionen Einwohner zu Vertriebenen geworden sein (Holt/Taylor/Kelly 2009: 317). Im Jahr 2005 wurde durch die UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1590 die ‚integrierte‘ zivil-militärische „UN Mission in Sudan (UNMIS)“ etabliert, die die OLS ersetzte und u. a. für die Überwachung des Friedensabkommens zuständig war. Einer der beiden stellvertretenden Leiter der Mission (DSRSG) übernahm für ganz Sudan auch die Funktionen des „Humanitarian Coordinator (HC)“ und des „Resident Coordinator (RC)“ und war damit DSRSG/RC/HC. Im Januar 2011 sprach sich die südsudanesische Bevölkerung in einem Referendum für die Unabhängigkeit Südsudans aus, das Anfang Juli 2011 seine Unabhängigkeit proklamierte; die UNMIS wurde deshalb im Juli 2011 vom UN-Sicherheitsrat durch die „UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)“ abgelöst, die ebenfalls eine integrierte Mission wie die UNMIS ist.⁴⁴⁵

Darfur-Konflikt

Im Jahr 2003 begann der Darfur-Gewaltkonflikt zwischen der Zentralregierung Sudans und der von ihr unterstützten Janjaweed-Miliz auf der einen und der Rebellenorganisation „Sudan Liberation Movement (SLM)“ auf der anderen Seite; die Konfliktparteien unterzeichneten im Mai 2006 den Friedensvertrag „Darfur Peace Agreement (DPA)“, der allerdings von zwei neugegründeten Rebellenorganisationen abgelehnt wurde (Dagne 2011: Summary; Simon 2008). In Darfur führte die „African Union (AU)“ zur Unterstützung des Friedensvertrags die militärische Friedensmission „African Union Mission in Sudan (AMIS)“ durch, die im Juli 2007 durch die vom UN-Sicherheitsrat mandatierte so genannte erste ‚hypride‘ UN-AU-Mission „UN African Union Mission in

⁴⁴⁴ Vgl. zu den politischen und ökonomischen Auswirkungen der Hilfe im Sudan in den Neunzigerjahren Bradbury/Leader/Mackintosh (2000), Prendergast (1997) und Apthorpe (1997).

⁴⁴⁵ Vgl. dazu die UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1996 vom 8. Juli 2011.

Darfur (UNAMID)“ abgelöst wurde (Dagne 2011:26).⁴⁴⁶ Sie wird sowohl von der UN als auch von der AU gemeinsam getragen und kommandiert, verfügte 2010 über 20.000 Soldaten und 6.400 Polizisten bzw. zivilem Personal und hat die in der UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1769 festgelegte Aufgabe, die Zivilbevölkerung und humanitäre Organisationen vor Gewalt zu „schützen“ (UN Security Council 2007; UN OCHA 2010a: 6; Dagne 2011: Summary; Georgieva June 2010):⁴⁴⁷ „The Security Council [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations: (a) decides that UNAMID is authorised to take the necessary action, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities in order to: [...] protect civilians, without prejudice to the responsibility of the Government of Sudan [...].” (UN Security Council 2007: 1/5). Der UN-Sicherheitsrat erneuerte in seiner Resolution 2003 (S/RES/2003) vom 29. Juli 2011 dieses auch durch militärische Mittel umzusetzende Schutzmandat der UNMIS.⁴⁴⁸ Die Sicherheitssituation war aber auch 2010 sehr instabil und es existierte kontinuierlich eine humanitäre Krise (Dagne 2011: 25). Trotz des Friedensvertrages startete die sudanesishe Zentralregierung im Dezember 2010 erneut eine Militäroffensive gegen die SLM, durch die mehr als 70.000 Bewohner vertrieben wurden (UN Humanitarian Coordinator Sudan 2011: 1, Dagne 2011: Summary). Zwischen 2003 und 2010 sind durch den Gewaltkonflikt in Darfur ca. 450.000 Einwohner getötet, ca. 2 Millionen Einwohner Darfurs zu Binnenvertriebenen geworden und ca. 800.000 Einwohner in Nachbarstaaten, u. a. in den Tschad, geflüchtet (Dagne 2011: Summary; Peace Operations Monitor 2009: 66).⁴⁴⁹ An der humanitären Hilfe im Jahr 2008 für ca. 4 Millionen Einwohner Darfurs waren über 200 NRO und UN-Hilfsorganisationen mit insgesamt 17.000 Angestellten beteiligt (Peace Operations Monitor 2009: 67). Im März 2009 entzog die sudanesishe Zentralregierung in einer Reaktion auf den Strafbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den Präsidenten Al Bashir, dreizehn internationalen NRO mit insgesamt 7.600 Angestellten und drei nationalen NRO mit 300 Angestellten, die in Darfur und anderen Gebieten Nordsudans und in Ostsudan arbeiteten, die Arbeiterlaubnis; knapp die Hälfte des gesamten NRO-Personals, die über die Hälfte der gesamten Projekte internationaler humanitärer Hilfe in diesen Gebieten implementierten, mussten das Land verlassen (Pantuliano/Jaspars/Ray 2009: 1). Nur ein Teil dieser Ausfälle konnte durch UN-Hilfsorganisationen aufgefangen werden (Pantuliano/Jaspars/Ray 2009: 3).⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Die UNAMID hatte 2009 ein Budget von 1,6 Milliarden US-Dollar (Development Initiatives 2010b: 11).

⁴⁴⁷ Die UNMIS wurde von einem „Joint Special Representative for the African Union and the UN Hybrid Operation in Darfur“ geleitet.

⁴⁴⁸ Der UN-Sicherheitsrat „3. Underlines the need for UNAMID to make full use of its mandate and capabilities, giving priority in decisions about the use of available capacity and resources to (a) the protection of civilians across Darfur, including through proactive deployment and patrols in areas at high risk of conflict, securing IDP camps and adjacent areas, and implementation of a mission-wide early warning strategy and capacity and (b) ensuring safe, timely and unhindered humanitarian access, and the safety and security of humanitarian personnel and humanitarian activities [...]“ in: UN-Security Council Resolution, S/RES/2003, 29. Juli 2011.

⁴⁴⁹ In Darfur lebten im Oktober 2008 ca. 2.7 Millionen Binnenvertriebene; 200.000 Personen mehr als noch im Juli 2008; bis Mitte 2009 stieg die Zahl der Binnenvertriebenen weiter auf 3,2 Millionen Einwohner (Peace Operations Monitor 2009: 67). Zwischen 2003 und 2006 wurden durch die direkten und indirekten Auswirkungen des Darfur-Konflikts zwischen 200.000 und 300.000 Sudanesen getötet; vgl. dazu UN Secretary-General (October 2007: Ziffer 6) und USAID (2008).

⁴⁵⁰ „On 4 March 2009 the International Criminal Court (ICC) issued an arrest warrant for Sudanese President Al Bashir for crimes against humanity and war crimes. Immediately thereafter the Government of Sudan expelled from the country the following 13 NGOs whom it accused of providing information to the ICC: Oxfam GB, CARE, Save the Children UK and USA, the Norwegian Refugee Council, MSF-Netherlands and France, the International Rescue Committee, Action against Hunger, CHF International, Mercy Corps, Solidarite and PACT.“ (Peace Operations Monitor 2009: 68).

b) Humanitäre Hilfe und Koordinationsstrukturen im Sudan, in Südsudan und Darfur

Im Jahr 2010 lebten in ganz Sudan, das im „Human Development Index 2011“ des UNDP Platz 169 von 179 Plätzen belegte, ca. 43 Millionen Einwohner, von denen ca. 4 Millionen Binnenvertriebene waren und ca. 9 Millionen Einwohner humanitäre Hilfe erhielten (UN OCHA December 2010: 47; UNDP 2011: 129).⁴⁵¹ Sudan ist seit 2005 der weltweit größte Bezieher humanitärer Hilfe (Development Initiatives 2010b: 1-2).⁴⁵² Über die Hälfte der „Overseas Development Assistance (ODA)“ der OECD-Länder für den Sudan entfiel 2009 auf humanitäre Hilfe (UN OCHA 2010a: 9).⁴⁵³ Für 2011 konstatiert UN OCHA einen Bedarf an humanitärer Hilfe für ganz Sudan in Höhe von ca. 1,7 Milliarden US-Dollar, ein etwas geringer Betrag als im Vorjahr; knapp die Hälfte entfällt auf Nahrungsmittelforthilfe (vgl. Tabelle 12) (UN OCHA 2010a: 5). Die Hälfte der humanitären Hilfe für den Sudan wurde im Jahr 2009 in Darfur eingesetzt (Development Initiatives 2010b: 7).⁴⁵⁴ Im Sudan ist 2010 der weltweit vierte länderbezogene „gemeinsame humanitäre Fonds (Common Humanitarian Fund/CHF)“ eingerichtet worden, die von den jeweiligen lokalen humanitären UN-Koordinatoren (Humanitarian Coordinator) verwaltet werden und denen Geberregierungen projektungebundene Mittel für humanitäre Hilfe zur Verfügung stellen (UN OCHA November 2010: 11; UN OCHA December 2010: 46; UN OCHA 2010a: 17).⁴⁵⁵ Die durch den Cluster-Ansatz definierte Arbeitsverteilung zwischen UN-Hilfsorganisationen und NRO ist im Sudan 2008 eingeführt worden (vgl. Tabelle 13). Die Verwaltung der großen Vertriebenenlager in Darfur wurde von drei NRO (Ärzte ohne Grenzen, Save the Children, International Rescue Committee/IRC) getragen (Gillmann 2010: 245/246). Die beratend und unterstützend ausgelegte, nicht-hierarchische und netzwerkartige Koordinationsarbeit des lokalen UN OCHA-Büros in der Provinzhauptstadt Darfurs wurde sowohl von UN-Organisationen als auch von NRO positiv eingeschätzt (Gillmann 2010: 287).⁴⁵⁶

Die Koordinationsstrukturen humanitärer Hilfe und ihre Integration in den politischen Prozess und in Wiederaufbauprogramme im Sudan sind kompliziert, weil bis zur Unabhängigkeit Südsudans im Juli 2011 zwei teilweise miteinander verzahnte UN-Missionen in einem Land existierten. Die zwischen 2005 und bis zur Unabhängigkeit

⁴⁵¹ Seit 2000 wurde das ständige Wirtschaftswachstum Sudans hauptsächlich durch Ölexporte verursacht (UN OCHA 2010a: 32).

⁴⁵² Der Sudan erhielt im Jahr 2009 pro Einwohner humanitäre Hilfe in Höhe von 32 US-Dollar, weniger als Afghanistan im Jahr 2002 mit 39 pro Person, Irak 2003 mit 44, Somalia 2008 mit 63 und Palästina 2009 mit 285 US-Dollar pro Person (Poole 2011: 13).

⁴⁵³ Der vom sudanesischen UN OCHA-Büro erstellte humanitäre Appell für das Jahr 2005 umfasste noch knapp 2 Milliarden US-Dollar (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 52).

⁴⁵⁴ Die von WFP eingesetzte Nahrungsmittelhilfe verdoppelte sich seit 2003 und hält sich seitdem auf diesem Niveau (UN OCHA 2010a: 31). Das WFP ging im Südsudan 2009 von 1 Millionen Einwohner aus, die einen Bedarf an Nahrungsmittelhilfe haben, und konstatierte eine Vervierfachung dieser Gruppe auf 4,3 Millionen im Jahr 2010 (Dagne 2011: 8). Im Sommer 2010 versorgte das WFP im Südsudan 2,4 Millionen Einwohner mit Nahrungsmittelhilfe (UN OCHA 2010a: 15). Der vom WFP verwaltete „UN Humanitarian Air Service (UNHAS)“ und der von der IOM verwaltete Transportservice „Common Transport Service (CTS)“ konnten im Südsudan auch von NRO benutzt werden (UN OCHA 2010a: 19).

⁴⁵⁵ Dieser „Common Humanitarian Fund“ war mit über 130 Millionen US-Dollar Ende 2010 weltweit der größte Fonds dieser Art (UN OCHA November 2010: 11; UN OCHA December 2010: 46; UN OCHA 2010a: 17).

⁴⁵⁶ Gillmann zieht deshalb in ihrer Fallanalyse die Schlussfolgerung, dass die Einführung einer durch hierarchische Anweisungen geprägten und durch einen einzigen UN-Akteur ausgeübten Koordinationsrolle diese gut funktionierende Zusammenarbeit blockieren würde; humanitäre UN-Hilfsorganisationen und NRO sollten aber - so Gillmann - mehr qualifiziertes Personal für Koordinationsaufgaben bereitstellen und komparative Vorteile einzelner Akteure stärker nutzen (Gillmann 2010: 295 ff.).

Südsudans 2011 arbeitende, ‚integrierte‘ UNMIS und die Ende 2007 etablierte und in Darfur stationierte ‚hybride‘ UNAMID waren administrativ miteinander verbunden. Beide Missionen haben bzw. hatten ein ‚robustes‘ Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta, verfügen bzw. verfügten über militärisches und polizeiliches Personal und sind bzw. waren für den physischen Schutz der Zivilbevölkerung und humanitärer Organisationen vor Gewalt in Darfur (UNAMID) bzw. in Südsudan (UNMIS) zuständig (Development Initiatives 2010b: 11). UNMIS war allerdings eine ‚integrierte‘ Mission, weil sie im Gegensatz zur UNAMID neben militärischen Aufhaben auch umfangreiche zivile Aufgaben - wie humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung - für ganz Sudan übernommen hatte (Holt/Taylor/Kelly 2009: 359). Beim Aufbau der UNAMID gab es zunächst Überlegungen, die UNAMID-Abteilung „Humanitarian Recovery, Development and Liaison Section (HRDLS)“ mit der operativen humanitären Koordinationsfunktion zu beauftragen.⁴⁵⁷ Die Gründe, warum diese Überlegungen nicht umgesetzt wurden, sondern stattdessen einer der beiden stellvertretenden Leiter der UNMIS mit der Koordination humanitärer Hilfe in ganz Sudan, also auch in der Region Darfur, beauftragt wurde, sind folgende (Holt/Taylor/Kelly 2009: 174).⁴⁵⁸ Die UNAMID hatte das zwischen der sudanesischen Zentralregierung und der Rebellenorganisation „Sudan Liberation Movement (SLM)“ geschlossene Friedensabkommen „Darfur Peace Agreement/DPA“ intensiv unterstützt, das von der Bevölkerung Darfurs jedoch größtenteils abgelehnt wurde. UN-Hilfsorganisationen und NRO, die auf eine Zusammenarbeit mit der Bevölkerung angewiesen sind, drängten deshalb darauf, dass nicht die - umstrittene - UNAMID, sondern die UNMIS für humanitäre Hilfe zuständig ist (Holt/Taylor/Kelly 2009: 359). Der UN-Generalsekretär verwies in seinem 2007 der UN-Sicherheitsrat vorgelegten Bericht über den Sudan nicht auf diese Hintergründe, sondern nur in

Tabelle 12 UN OCHA Bedarfsermittlung humanitärer Hilfsprojekte* in ganz Sudan (2011) (in Millionen US-Dollar)

Sektor	in Mil. US-Dollar	in %
Basis-Infrastruktur	35	2,0
Koordination/Gemeinschaftseinrichtungen	93	5,4
Bildung	134	7,8
Nahrungsmittelsicherheit	693	40,4
Gesundheit	158	9,2
Logistik	22	1,3
Minenräumung	20	1,2
Unterkunft und wichtige Gegenstände	55	3,2
Ernährung	75	4,4
Schutz	164	9,6
Rückkehr	106	6,2
Wasser, sanitäre Anlagen, Hygiene	159	9,3
Gesamt	1.712	100%

Quelle: UN OCHA (2010a: 5)

* UN OCHA benutzt in ihrem humanitären Sudan-Plan „UN and Partners Work Plan 2011“ eine breite Definition ‚humanitärer‘ Projekte; vgl. dazu Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. (2010: 52).

⁴⁵⁷ „A particularly divisive topic (beim Aufbau der UNMAID, der Verfasser) was the presumption that the Humanitarian Recovery, Development and Liaison Section (HRDLS) would eventually supersede OCHA in its mandated humanitarian coordination function.“ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 165).

⁴⁵⁸ Vgl. dazu auch die UNDP-Website ‚UNDP in Sudan‘ unter http://www.sd.undp.org/un_sudan.htm (22.11.2012)

Tabelle 13 Cluster-Ansatz im Sudan (Stand Dezember 2008)

Sektor (Cluster)	Zuständige Regierungsinstitution „Nord“ = Sudanesische Zentralregierung „Süd“ = Südsudanesische Provinzregierung	Agentur der Sektorleitung (Cluster Lead Agency)
Basis-Infrastruktur/ Wohnungsbau	Nord: Ministry of Physical Planning and Public Utilities, Ministry of Transport Süd: Ministry of Housing, Lands and Public Utilities, Ministry of Transport and Roads	UNOPS*
Erziehung/Kultur	Nord: Federal Ministry of General Education Süd: Ministry of Education, Science and Technology	UNOPS
Gesundheit/Ernährung	Nord: Ministry of Health Süd: Ministry of Health	WHO/ UNICEF
Wasser/Sanitäre Anlagen	Nord: Public Water Corporation under the Ministry of Irrigation and Water Resources Süd: Ministry of Rural Development and Cooperatives	UNICEF
Nahrungssicherung	Nord: Federal Ministry of Agriculture and Forestry Süd: Ministry of Agriculture and Forestry	FAO/WFP
Schutz/Menschenrechte	Nord: National Council for Child Welfare, UN-Government Committee on Children and Armed Conflict, Humanitarian Affairs Commission, Commissioner for Refugees Süd: SSRRC a), Ministry of Gender, Social Welfare and Religious Affairs, SPLA b) SSDDRC/SPLA	UNMIS/ UNHCR
Entminung	Nord: National Mine Action Authority Süd: Southern Sudan Demining Commission	UNMAS**
Soziale Dienstleistungen/ Koordination	Nord: Humanitarian Affairs Commission, Ministry of International Cooperation Süd: Southern Sudan Relief and Rehabilitation Commission, Ministry of Regional Cooperation	UN OCHA
Gebrauchsgegenstände/ Notlageraufbau	Nord: Humanitarian Affairs Commission Süd: SRRC	UNJLC***
Rückkehrprogramme	Nord: Humanitarian Affairs Commission Süd: SRRC	UNMIS
Lagerkoordination und Lagermanagement		UNHCR

Quelle: UN-, 'One Response'-Homepage, Website 'Clusters in Sudan/December 2008' unter <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Sudan.aspx> (22.11.2012)

* UNOPS = UN Office for Project Services (UNOPS) (hervorgegangen aus dem UNDP)

** UNMAS = UN Mine Action Service (UNMAS)

*** UNJLC = UN Joint Logistics Centre (UNJLC)

a) SSRRC = South Sudan Relief and Rehabilitation Commission

b) SPLA = Sudan People's Liberation Army

allgemeiner Form auf die Notwendigkeit, in Dafur zwischen humanitären auf der einen und diplomatischen und militärischen Aufgaben auf der anderen Seite klar zu trennen: „The ongoing humanitarian operations in Darfur will be distinct from the hybrid operation (der UNAMID, der Verfasser) and will continue to be coordinated by the UNMIS Deputy Special Representative of the Secretary-General/Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator [...]. This arrangement respects the need to maintain a distinction between humanitarian operations and the political, military and security presence in Darfur.“ (UN Secretary-General June 2007a: 17/Ziffer 61).

Es wurden verschiedene Maßnahmen zur besseren Abstimmung zwischen UNAMID, UNMIS, UN-Hilfsorganisationen und NRO ergriffen. So wurde der stellvertretende UNMIS-Leiter und humanitäre Koordinator (DSSG/RC/HC) durch einen Repräsentanten in Darfur vertreten und ein UN OCHA-Büro in Darfur eröffnet (Holt/Taylor/Kelly 2009: 359/360). UN OCHA zählte die Vermittlungsfunktion zwischen beiden Missionen zu seinen Aufgaben (UN OCHA May 2011: 56).⁴⁵⁹ UN OCHA hatte vor der Unabhängigkeit Südsudans in ganz Sudan in sechs der insgesamt 25 Provinzen Sudans lokale Büros eingerichtet und arbeitete mit der zentralen Regierungskommission „Humanitarian Aid Commission (HAC)“ zusammen (Stand 2010) (UN OCHA December 2010: 46; UN OCHA 2010a: 54). Der stellvertretende UNMIS-Leiter (DSRSG/RC/HC) arbeitete mit der UNAMID-Abteilung „Humanitarian, Recovery, Development and Liaison Section“ zusammen, die in geringem Umfang ebenfalls Hilfsgüter verteilte (Peace Operations Monitor 2009: 70).⁴⁶⁰ Der stellvertretende UNMIS-Leiter (DSRSG/HC/RC) wurde unterstützt durch das von ihm geleitete „UN Country Team“, dem über 20 UN-Organisationen und UN OCHA angehörten (Peace Operations Monitor 2009: 70). Ein Teil des „UN Country Teams“ war auch vertreten im vom DSRSG/HC/RC geleiteten „Humanitarian Country Team (HCT)“, dem alle UN-Hilfsorganisationen, UN OCHA, einige NRO, das IKRK, einige Geberregierungen und UNAMID-Vertreter angehörten (UN OCHA 18 September 2011; Peace Operations Monitor 2009: 70).⁴⁶¹ Anfang 2011 fand das dritte Mal ein Treffen der UNAMID-Leitung, von über 15 Geberregierungen, u. a. auch China und Russlands, und von UN-Organisationen statt, auf dem die Regierung Sudans aufgefordert wurde, den UNAMID-Truppen und UN-Hilfsorganisationen und NRO einen besseren Zugang zu Notleidenden zu gewähren; die Teilnehmer befürworteten einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung durch UNMAID und eine engere Zusammenarbeit zwischen UNAMID und dem „UN Country Team“ (UNAMID 2011: 2).

Die Zusammenarbeit der UNMIS mit der sudanesischen Zentralregierung erfolgte seit Anfang 2009 im Rahmen regelmäßiger Treffen des „High Level Committee“, dem der „Minister für humanitäre Angelegenheiten und Disaster-Management (Minister for Humanitarian Affairs and Disaster Management)“ der sudanesischen Zentralregierung, der stellvertretende UNMIS-Leiter (DSRSG/RC/HC), Geberregierungen und einige NRO angehörten (UNMIS 2010, UN OCHA 2010a: 12; UN OCHA 2009c: 14). An dem siebten Treffen des „High Level Committee“ Ende 2010, das gemeinsam geleitet wurde

⁴⁵⁹ „OCHA also prioritized its role as liaison between the HCT (Humanitarian Country Team, der Verfasser) and the two peacekeeping missions in Sudan.“ (UN OCHA May 2011: 56).

⁴⁶⁰ „Members of the mission’s Humanitarian Recovery, Development and Liaison Section (HRDLS) dispatched tents to the camp to assist some of the new arrivals, who have fled deadly fighting and Janjaweed attacks in Muhajeriya, Labado and other South Darfur towns. UNAMID military officers pitched the tents to house the new arrivals, who are predominantly women or children from the Zaghawa tribe.“ (UNAMID 2009: 1)

⁴⁶¹ Vgl. zu den Aufgaben von ‚Humanitarian Country Teams (HCTs)‘ in allen Krisengebieten UN IASC (2009).

vom sudanesischen „Minister for Humanitarian Affairs and Disaster Management“ und vom stellvertretenden UNMIS-Leiter (DSRSG/RC/HC), nahmen zusätzlich auch Vertreter der „Arabischen Liga“, der EU-Kommission und u. a. auch Chinas und Russlands teil; besprochen wurde das Problem humanitären Zugangs und die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen nach Darfur (UNMIS 2010).⁴⁶²

Südsudan

Die Provinzregierung Südsudans richtete im Juni 2010 das für humanitäre Hilfe zuständige „Ministry for Humanitarian Affairs and Disaster Management“ ein (UN OCHA 2010a: 14). Das „Humanitarian Coordination Forum“, in dem UN-Hilfsorganisationen und NRO mitarbeiten, wurde gemeinsam von diesem südsudanesischen Ministerium und dem südsudanesischen humanitären UN-Koordinator geleitet (Resident and Humanitarian Coordinator for Southern Sudan), der zugleich auch südsudanesischer „Resident Coordinator (RC)“ und südsudanesischer Vertreter des stellvertretenden UNMIS-Leiter (DSRSG/RC/HC) ist; ähnliche Strukturen gab es in einigen anderen sudanesischen Provinzen (UN OCHA 2010a: 135). Anfang 2010 eröffnete das „Humanitarian Country Team (HCT)“, dem alle UN-Hilfsorganisationen, UN OCHA, einige NRO, das IKRK, einige Geberregierungen und UNAMID-Vertreter angehörten, in der südsudanesischen Hauptstadt Juba das Büro „HCT-Juba satellite“ (UN OCHA 2010a: 135). Bereits 2006 hatten im Südsudan Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden ein „Joint Donor Team (JDT)“ gegründet (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 69). Es ist Mitglied in der südsudanesischen HCT-Vertretung.⁴⁶³ Im Südsudan waren nach 2005 bis zur Unabhängigkeit Südsudans 2011 mehrere multilaterale und bilaterale Fonds der Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe eingerichtet worden, die sich in ihren Aufgabenbereichen überschneiden: die Weltbank verwaltete einen „Multi Donor Trust Fund“, das UNDP das „Strategic Partnership Arrangement“-Finanzprogramm, der humanitäre UN-Koordinator - mit Unterstützung des UNDP-Büro - die beiden humanitären Fonds „Emergency Response Fund“ und „Common Humanitarian Fund (CHF)“ und UNICEF den „Capacity Building Trust Fund“ (Harvey 2009a: 148-149; UNDP July 2007; Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 68).

c) Probleme humanitärer Hilfe in Darfur und im Südsudan

Die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen und NRO in Darfur war erst im Laufe des Jahres 2004 vollständig angelaufen, obwohl sich bereits Anfang 2003 die humanitäre Krise abgezeichnet hatte; wichtige Geberregierungen hatten auf die Darfur-Krise zunächst nicht intensiv diplomatisch und humanitär reagiert und nur geringen politischen Druck auf die Zentralregierung ausgeübt, um den Friedensprozess zwischen der Zentralregierung und den südsudanesischen Rebellen nicht zu gefährden (Gillmann 2010: 209). Die durch den stellvertretenden UNMIS-Leiter (DSRSG/RC/HC) und durch das ihn unterstützende UN

⁴⁶² UN OCHA beschreibt die Aufgaben des „High Level Committee“ wie folgt: „Contributing towards strategic objective there (im Original fälschlicherweise „three“, der Verfasser) is the high level engagement between the humanitarian community and the Government through the joint High Level Committee mechanisms, established to address common issues pertaining to security, procedures and programmes in Darfur. Progress through these mechanisms will be jointly measured with our main government counterpart, the Humanitarian Aid Commission (HAC), through a series of field missions to Darfur and reports to the High Level Committee, on a monthly basis.“ (UN OCHA 2010a: 54).

⁴⁶³ Vgl. dazu auch die JDT-Homepage unter <http://www.jdt-juba.org/> (22.11.2012)

OCHA-Büro wahrgenommene humanitäre Koordination in der Hauptstadt Khartum, hatte nur wenig direkte Auswirkungen auf die Projektabwicklung in den Darfur-Provinzen und NRO-Netzwerke wurden von ihr kaum erfasst (Gillmann 2010: 243/244). In Darfur wurden zwischen Januar und Oktober 2010 über 2.000 Menschen getötet, zweieinhalb mal so viele Personen wie im ganzen Jahr 2009; humanitäre Organisationen hatten in diesem Zeitraum immer nur einen begrenzten Zugang zu Hilfsbedürftigen (UN OCHA 2010a: 11). Die Gewalt gegen humanitäre Organisationen führte zwischen 2009 und 2010 zu einer Halbierung des NRO-Personals in den Darfur-Provinzen (UN OCHA 2010a: 13). Für die seit 2010 amtierende EU-Kommissarin für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, Kristalina Georgieva, besteht die Gefahr, dass Sudan eine ‚vergessene Krise‘ wird: „It (Sudan, der Verfasser) is becoming a ‚forgotten crisis‘ - where suffering continues but remains effectively invisible to public and politicians alike.“ (Hervorhebung im Original durch Anführungszeichen, der Verfasser) (Georgieva June 2010: 2). Im Sommer 2011 kam es erneut zu militärischen Spannungen zwischen der Zentralregierung und der „Sudan People’s Liberation Movement (SPLM)“. Die ‚hypride‘ UN-AU-Mission UNAMID ist nur sehr begrenzt in der Lage, die Zivilbevölkerung vor Gewalt und Verfolgung zu schützen.⁴⁶⁴

Es existierten folgende humanitäre Probleme im Südsudan.⁴⁶⁵ Sowohl der Friedensvertrag von 2005 als auch viele Geberregierungen favorisierten nach 2005 ein Wiederaufbaumodell, dass die Notwendigkeit humanitärer Hilfe unterschätzte und bei dem Rückkehrprogramme durchgeführt wurden, die unzureichend vorbereitet waren (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: XVI/68/82/129).⁴⁶⁶ Der UNHCR und die IOM haben die Rückkehr von über 2 Millionen südsudanesischen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zwischen 2005 und 2010 forciert, obwohl wichtige Voraussetzungen, wie die Klärung von Eigentumsfragen, nicht erfüllt waren (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: XVI). Bereits bei der „Operation Lifeline Sudan (OLS)“ existierte eine problematische Beziehung zwischen humanitärer Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklungspolitik (Harvey 2009a: 146). Auch nach der Ablösung der OLS durch die UNMIS im Jahr 2005 existierte diese Problematik weiter. Im Südsudan waren nach 2005 bis zur Unabhängigkeit Südsudans 2011 mehrere multilaterale und bilaterale Fonds der Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe eingerichtet worden, die sich in ihren Aufgabenbereichen überschneiden. Die USA ist als größte Geberregierung im Südsudan an

⁴⁶⁴ „UNAMID faces the same conceptual, preparation, and preparedness issues as other missions. Its additional and overwhelming challenge is striking up simultaneous, meaningful partnerships in the area of protection with both the host government and the humanitarian community.“ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 165).

⁴⁶⁵ Vgl. zu den humanitären Problemen die von 15 Geberregierungen, UN-Hilfsorganisationen und der südsudanesischen Regierung unterstützte Evaluierung „Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010“ (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010).

⁴⁶⁶ „Despite rhetorical and policy commitments to the simultaneous need for relief and development it still seems that in practice donors often reduce relief funding before development mechanisms are realistically able to deliver key services.“ (Harvey 2009a: 162). Auch Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. (2010) weisen auf die negativen Folgen der verfrühten entwicklungspolitischen Wiederaufbauphase hin: „By classifying Southern Sudan as ‘post-conflict recovery’, even though institutions had to be built from scratch and both insecurity and humanitarian needs persisted, donors were irrevocably drawn to the establishment of an aid architecture system highly dependent on World Bank and UNDP administered pooled funds.“ (Hervorhebung im Original) (Bennett/Pantuliano/ Fenton/et al. 2010: 129). „Return and reintegration in Southern Sudan has brought to the surface some *ambiguities over the humanitarian versus development dichotomy*. This is another example of ‘good practice’ principles taking precedence over actual local reality. Some donors have made an implicit assumption that Southern Sudan is now in a ‘development phase’, so it is no longer the role of aid agencies to provide the kind of basic hand-outs that took place during the ‘relief-phase’. Yet little has really changed on the ground where there is a profound need for resources, especially services.“ (Kursive Hervorhebung durch den Verfasser, Hervorhebung durch Apostroph im Original) (Bennett/Pantuliano/ Fenton/et al. 2010: 82).

lokalen humanitären Fonds nicht beteiligt und fördert ausschließlich direkt Projekte von NRO und einigen UN-Hilfsorganisationen (Harvey 2009a: 148; Bennett/Pantuliano/ Fenton/et al. 2010: 68). Die USA ist auch nicht am „Joint Donor Team (JDT)“ beteiligt, in dem fünf OECD-Geberegierungen - mit mäßigen Erfolg - versuchen, ihre Entwicklungspolitiken im Südsudan zu koordinieren (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 75) (Stand 2010).⁴⁶⁷ Im Vorfeld des 2011 stattgefundenen Referendums über die Unabhängigkeit Südsudans verstärkten sich allerdings die internationalen diplomatischen, friedenspolitischen Initiativen, die einen gewaltfreien Übergang der Unabhängigkeit zum Ziel hatten (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 68).

5.6.5 ‚Integrierte‘ UN-Mission und humanitäre Hilfe: Afghanistan (2002 -2011)

a) Ablauf des Gewaltkonflikts und internationale Reaktionen

Bereits kurz vor dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan Ende 1979 begann ein Gewaltkonflikt, der bis zum heutigen Tage andauert und in dem UN-Hilfsorganisationen und internationale NRO innerhalb von Afghanistan kontinuierlich seitdem Projekte humanitärer Hilfe durchführen (Donini December 2011: 141/142). Die Sowjetunion beendete 1989 ihren Krieg in Afghanistan und zog ihre Truppen zurück. Der anschließende Bürgerkrieg verursachte in den Neunzigerjahren in einem der ärmsten Länder eine der größten humanitären Krisen weltweit; über drei Millionen Afghanen flüchteten nach Pakistan und weitere drei Millionen in den Iran.⁴⁶⁸ Der UN-Generalsekretär setzte nach einer Resolution der UN-Generalversammlung vom Dezember 1993 eine zunächst von Pakistan aus arbeitende „UN Special Mission to Afghanistan (UNSM)“ ein; sie hatte nur das ausschließlich politische Mandat, einen Friedensabkommen zwischen den Bürgerkriegsparteien zu vermitteln (Afsah/Guhr 2005: 401). Taliban-Truppen eroberten im September 1997 Kabul und große Teile Afghanistans und arbeiteten mit dem Terrornetzwerk al-Qaida zusammen. Im Jahr 1999 wurde der Sitz der UNSMA nach Kabul verlegt und das Mandat erweitert; sie sollte nunmehr alle friedenspolitischen Maßnahmen und Wiederaufbauprojekte koordinieren und fördern (Afsah/Guhr 2005: 404). Nach den al-Qaida-Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA vertrieb Ende 2001 die von den USA unterstützte afghanische ‚Nordallianz‘ das Taliban-Regime aus Kabul und etablierte eine neue Regierung in Kabul. Die seit Ende 2001 in Afghanistan operierende „International Security Assistance Force (ISAF)“, die von der Nato geführt wird, im Herbst 2012 ca. 100.000 Soldaten umfasste, davon ca. zwei Drittel US-Soldaten, hat vom UN-Sicherheitsrat die Aufgabe erhalten, die Regierung bei der Herstellung von Sicherheit und beim Aufbau einer Regierungsarmee zu unterstützen.⁴⁶⁹ Die ISAF-Truppen sind direkt und indirekt auch in den Bereichen Entwicklungspolitik, ziviler Wiederaufbau und humanitäre Hilfe tätig. Die UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1401 (2002) ersetzte im Jahr 2002 die UNSMA durch die „UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)“, die seitdem ein ‚integriertes‘ zivil-militärisches Mandat hat, Wiederaufbauprogramme der neuen afghanischen Regierung fördert und u. a. den Auftrag hat, den Einsatz der ISAF-

⁴⁶⁷ „JDT (Joint Donor Team, der Verfasser) partners failed to agree clear ‘rules of engagement’ and as a consequence, did not develop and operate under a coherent political and development strategy with common goals and approaches [...]“ (Hervorhebung im Original) (Bennett/Pantuliano/Fenton/et al. 2010: 75).

⁴⁶⁸ Vgl. zur politischen Geschichte Afghanistans und zur humanitären Hilfe der UN in den Neunzigerjahren Afsah/Guhr (2005) und die UN-Website ‚Afghanistan & the United Nations‘ unter <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/un-afghan-history.shtml> (22.11.2012)

⁴⁶⁹ Vgl. dazu auch die Angaben auf der ISAF-Homepage unter <http://www.isaf.nato.int/> (22.11.2012)

Truppen durch den Aufbau zivil-militärischer Koordinationsstrukturen zu unterstützen (Paul 2008; Preuß 2008). Diese Mandatsdefinition übernahm Vorschläge des vom UN-Generalsekretär eingesetzten und von Lakhdar Brahimi geleiteten „Panel on UN Peace Operations“, das im Jahr 2000 seinen Bericht, den so genannten ‚Brahimi-Report‘, vorlegte; er wurde vom UN-Generalsekretär an die UN-Generalversammlung und an den UN-Sicherheitsrat weitergeleitet (Brahimi-Report 2000).⁴⁷⁰ Der UN-Diplomant Lakhdar Brahimi war zwischen 1997 und 1999 der ‚Spezielle Repräsentant‘ des UN-Generalsekretärs für Afghanistan und leitete die UNAMA zwischen 2001 und 2004 (Margesson 2010: 3).

b) UN-Sicherheitsrat, humanitäre Hilfe und UN-Koordination

Ähnlich wie die UNMIS im Sudan wird die UNAMA von einem ‚Speziellen Repräsentanten des Generalsekretärs‘ geleitet, der von zwei Stellvertretern (Deputy Special Representative for the Secretary General/DSRSG) unterstützt wird; einer ist für politische Angelegenheiten zuständig und der andere für humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (DSRSG for Relief, Recovery and Reconstruction/RRR).⁴⁷¹ Ende 2002 stellte das UN OCHA-Büro in Kabul nach über 10 Jahren seine Arbeit ein und übergab seinen Aufgabenbereich dem „DSRSG for Relief, Recovery and Reconstruction (RRR)“, der zugleich auch die Funktionen des „Resident Coordinator (RC)“ und des „Humanitarian Coordinator (HC)“ übernahm (Margesson 2010: 4; UN Office Brussels 2010).⁴⁷² Die Mehrheit der Geberregierungen war 2002 - ähnlich wie später im Sudan bei der Konzipierung der UNMIS 2005 - davon ausgegangen, dass sich Afghanistan - wegen der Präsenz der ISAF-Truppen, den umfangreichen entwicklungspolitischen Hilfszusagen und der Etablierung einer neuen Regierung - bereits in einer Phase des Wiederaufbaus befand und der Bedarf an humanitärer Hilfe schnell sinken würde. Die UNAMA übernahm keine vermittelnde Rolle nach einem Friedensschluss, wie es im Sudan der Fall war, und forcierte keine aktive humanitäre Politik auf der Basis humanitärer Prinzipien, sondern unterstützte stattdessen die neue Regierung in ihrem Kampf gegen die Taliban, förderte den Aufbau neuer politischer Institutionen und finanzierte primär entwicklungspolitische Wiederaufbauprojekte.⁴⁷³ In den Jahren nach 2002 verringerte

⁴⁷⁰ „[...] this mandate (der UNAMA, der Verfasser) takes up many of the findings of the 2000 Brahimi report and can be seen as the first attempt by the UN to establish a fully integrated mission under the authority and leadership of the Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan.“ (Afsah/Guhr 2005: 417). Donini formuliert ähnlich: „The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) was established as the most integrated UN mission until then. All UN political, assistance, and human rights functions were brought under the stewardship of a single official.“ (Donini 2011: 148).

⁴⁷¹ Von den insgesamt 1.500 UNAMA-Angestellten, die in Kabul und in ca. 20 lokalen UNAMA-Büros arbeiteten, waren 80% Afghanen (Margesson 2010: 4/5); vgl. dazu auch die UNAMA-Homepage unter <http://unama.unmissions.org/> (22.11.2012)

⁴⁷² „After more than a decade in operation, the UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance to Afghanistan (UNOCHA) officially ended its mission on 31 December 2002. UNOCHA’s core coordination responsibilities were transferred to the Office of the Deputy Special Representative of the Secretary-General (DSRSG) for Relief, Rehabilitation and Recovery within the UN Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA). In 2004 OCHA, through the Response Coordination Branch and the Administrative Office, continued to support the Office of the DSRSG/RC/HC on humanitarian coordination matters, including advocacy and donor liaison, civil military relations, surge capacity requirements, natural disaster management and preparedness, and advice on internal displacement protection and assistance.“ (UN OCHA May 2005: 164).

⁴⁷³ Duplat und Younès formulieren: „[...] the UN is reluctant to acknowledge the scope of the humanitarian situation. In particular, it is politically difficult for the UN Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) to

sich jedoch - entgegen der Annahme der UNAMA und der Mehrheit der Geberregierungen - nicht der Bedarf an humanitärer Hilfe; insbesondere im Jahr 2008 verschlechterte sich vielmehr die humanitäre Situation durch neue lokale Gewaltkonflikte und extreme Wetterereignisse (UN Secretary-General 28 May 2009: 6). Anfang 2009 wurde deshalb die UN OCHA-Vertretung in Kabul wieder eröffnet (UN OCHA May 2010: 110). Bereits Mitte 2008 war der Cluster-Ansatz eingeführt worden und damit eine feste humanitäre Arbeitsteilung zwischen den Hilfsorganisationen UNICEF, UNHCR, WFP, FAO und WHO festgelegt worden (vgl. Tabelle 14).

Im März 2009 konkretisierte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution Nr. 1868 (2009) das Mandat der UNAMA, betonte stärker als in früheren Entscheidungen die neutrale humanitäre Funktion der Mission und forderte den Ausbau der humanitären UN-Koordination. Diese Resolution bestätigte einerseits, dass die UNAMA die Zusammenarbeit der Regierung mit der „International Security Assistance Force (ISAF)“ und den Wiederaufbau und entwicklungspolitische Prozesse fördert und zusammen mit der hohen UN-Kommissarin für Menschenrechte (UNHCHR) die Regierung bei der Umsetzung nationaler und internationaler Menschenrechtsnormen unterstützt (UN Security Council March 2009). Die Resolution geht aber auch ausführlich auf humanitäre Probleme ein. Sie bezeichnet „humanitäre Prinzipien“ als Grundlage humanitärer UN-Hilfe, beauftragt die UNAMA, die afghanische Regierung beim Schutz der Zivilbevölkerung und bei der Eingliederung von Vertriebenen zu unterstützen,⁴⁷⁴ ruft dazu auf, humanitäre Probleme durch eine umgehende Ausweitung humanitärer Hilfe zu reduzieren, und fordert den UNAMA-Missionsleiter auf, die humanitäre Koordination sowohl innerhalb des UN-Systems als auch zwischen UN-Hilfsorganisationen und der Geberregierungen zu verbessern.⁴⁷⁵ „Der 2008 mit Zustimmung der Regierung Afghanistans und des „UN Humanitarian Country Teams“ eingeführte Cluster-Ansatzes, die Wiedereröffnung des UN OCHA-Büros Anfang 2009 und die UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1868 (2009) vom März 2009 verbesserten partiell die administrative Eigenständigkeit und Effektivität humanitärer UN-Strukturen.“⁴⁷⁶

 discuss the humanitarian consequences of the armed conflict when it has been mandated to support the Afghan government, a party to the conflict.” (Duplat/Younès, 2009: 1)

⁴⁷⁴ „Decides (der Sicherheitsrat, der Verfasser) further that UNAMA [...] (f) play a central coordinating role to facilitate the delivery of humanitarian assistance in accordance with *humanitarian principles* and with a view to building the capacity of the Afghan Government, including by providing effective support to national and local authorities in assisting and protecting internally displaced persons [...]” (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN Security Council March 2009: 4).

⁴⁷⁵ „Stressing the need of urgently addressing the humanitarian situation through improving the reach, quality and quantity of humanitarian aid, ensuring efficient [...] coordination and delivery of humanitarian assistance through enhanced coordination among the United Nations agencies, funds and programmes under the authority of the Special Representative of the Secretary-General and between the United Nations and other donors [...]“ (UN Security Council March 2009: 2).

⁴⁷⁶ Donini verbindet mit der Wiederöffnung Möglichkeiten einer verbesserten humanitären Hilfe: „From a humanitarian perspective, the consequences of the early declaration of ‘post-conflict’ and downgrading of the UN’s humanitarian capacity in early 2002 are now in stark relief (durch die Eröffnung eines UN OCHA-Büros Anfang 2009, der Verfasser). While a separate humanitarian co-ordination presence was re-established – with one foot out of the integrated mission – in early 2009, OCHA’s capacity remains uncertain and its ability to negotiate humanitarian access and acceptance untested.” (Donini 2011: 153). „Now that there is a separate OCHA office outside the UN integrated mission (der UNAMA in Afghanistan, der Verfasser) - whose traditional function would be to negotiate access with all belligerents on behalf of the wider humanitarian community - there is some potential for a more active and principled UN humanitarian role.” (Donini 2011: 156).

Tabelle 14 Cluster-Ansatz im Afghanistan (Stand Mai 2011)

Sektor (Cluster)	Agentur der Sektorleitung (Cluster Lead Agency)
Frühe Wiederaufbaumaßnahmen	UNDP
Erziehung	UNICEF / NGO (Save the Children)
Notunterkünfte	UNHCR / IOM
Notfall-Telekommunikation	WFP
Nahrungssicherung/Landwirtschaft	WFP / FAO / NGO (Afghanaid)
Gesundheit	WHO
Logistik	WFP
Ernährung	UNICEF / NGO (Micronutrient Initiative)
Schutz	UNHCR / NGO (Norwegian Refugee Council)
Schutz für Kinder	UNICEF / NGO (Terres des Hommes)
Schutz vor Gender-Gewalt	UNFPA / NGO (Oxfam-GB)
Wasser/Sanitäre Anlagen/Hygiene)	UNICEF / NGO (Oxfam-GB)

Quelle: UN OCHA (December 2011a: 49-50)

Sicherheitspolitische Auswirkungen humanitärer Probleme und humanitärer Bedarf

In seinem Afghanistan-Bericht vom Juni 2011 weist der UN-Generalsekretär auf die sicherheitspolitischen Auswirkungen humanitärer Probleme hin: „Conflict-driven displacement and shortcomings in reintegration support are not only humanitarian issues, but also represent a significant security concern, given their destabilizing potential.“ (UN Secretary-General June 2011: 4). In ihrem UN-Spendenappel (CAP) für das Jahr 2011 verweist UN OCHA darauf, dass sich die humanitäre Situation in Afghanistan auch durch Naturdesaster, wie z.B. extreme Hitzeperioden, im Vergleich zum Jahr 2010 verschlechtern wird (UN OCHA 2010b: 1).⁴⁷⁷ Im Zeitraum 2002 bis 2008 waren ca. 17% der ODA humanitäre Hilfe (Bundesregierung Dezember 2010: 101). Anfang 2011 wurden durch neue Kämpfe ca. 130.000 Afghanen zu Binnenvertriebenen, ca. 64% mehr als ein Jahr zuvor; UN OCHA schätzt, dass im Jahr 2012 ca. 1,3 Millionen Einwohner auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind (UN Secretary-General September 2011: 9). Im Jahr 2011 lebten ca. 5,5 Millionen afghanische Flüchtlinge in Pakistan und im Iran (UN OCHA December 2011a: 66). Geschätzt wird, dass Afghanistan 2011 ca. 32 Millionen Einwohner hatte (UNDP 2011: 164). Das Land nahm im „Human Development Index 2011“ den Platz 172 von insgesamt 187 Ländern ein (UNDP 2011: 129-130).⁴⁷⁸ Im Jahr 2000, ein Jahr vor der von den USA geführten Militärintervention, nahm Afghanistan den 69. Platz der Empfängerländer der ODA (Overseas Development Assistance) der OCED Staaten ein, 2008 und 2009 belegte es hingegen den ersten Platz; zwischen 2004 und 2007 nahm es den zweiten Platz nach dem Irak ein (Poole 2011: 6).⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Von dem für das Jahr 2011 ermittelten humanitären Bedarf von knapp 700 Millionen US-Dollar entfallen über die Hälfte auf humanitäre Nahrungsmittelhilfe (UN OCHA 2010b: 4, 6).

⁴⁷⁸ Im Jahr 2009 erhielt Afghanistan mit 6,2 Milliarden US-Dollar von allen Ländern die höchste ODA (Official Development Assistance), zu der sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Hilfe gezählt wird; es folgten an zweiter Stelle Äthiopien mit 3,9 und an neunter Stelle Sudan mit 2,4 Milliarden US-Dollar (Development Initiatives 2010b: 1-2).

⁴⁷⁹ In den OECD-Statistiken wird zur ODA (Overseas Development Assistance) sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Hilfe gezählt. Die jährliche ODA hat sich zwischen 2002 und 2009 von 1,3 auf 6,1 Mrd. US-Dollar erhöht (Poole 2011:1; Bundesregierung Dezember 2010: 10)

„Provincial Reconstruction Teams (PRTs)“ und humanitäre Projekte des ISAF-Militärs

Zwischen 2002 und 2010 wurden zunächst von den USA und dann von anderen NATO-Staaten stufenweise in 27 Provinzen - von insgesamt 34 afghanischen Provinzen - jeweils ein PRT eingerichtet (Bundesregierung Dezember 2010: 45). In der Regel gehören einem PRT 250 bis 300 Soldaten und eine wesentlich kleinere Gruppe von Zivilisten an (Grunewald 2009: 192/193; VENRO 2009: 3). Das Ziel der PRTs ist es, unter militärischem Schutz bzw. mit militärischer Unterstützung Wiederaufbauprojekte und humanitäre Projekte durchzuführen und den Aufbau lokaler staatlicher Strukturen zu fördern. Die Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit ist in den einzelnen PRTs sehr unterschiedlich. So werden die Ziele der PRTs der USA stark von militärischen Zielen bestimmt; an den beiden von der deutschen Bundesregierung geleiteten PRTs im Norden Afghanistans sind hingegen vier Ministerien (AA, BMVG, BMZ, BMI) gleichberechtigt beteiligt (VENRO 2009: 4, Bundesregierung Dezember 2010: 12). Zwischen 2002 und 2009 wurden von den insgesamt ca. 27 Milliarden ODA-Mittel für humanitäre Hilfe ca. 4 Milliarden US-Dollar eingesetzt (Poole 2011: 1,12). Im selbem Zeitraum (2002 – 2009) setzen Geberregierungen für ISAF und für den Antiterror-Einsatz „Operation Enduring Freedom“ insgesamt ca. 240 Milliarden US-Dollar ein, von denen ca. 90% von den USA stammten (Poole 2011: 16). Die Regierung Afghanistan gibt an, dass alle intervenierenden ISAF-Truppen zusammen insgesamt 940 Millionen US-Dollar für entwicklungspolitische und humanitäre Hilfsprojekte im Rahmen der „winning hearts and minds“-Strategie zwischen 2006 und 2009 einsetzen; ca. 90% davon waren US-Mittel (Poole 2011: 11): Knapp die Hälfte dieser ISAF-Mittel wurden im Rahmen zivil-militärischer „Provincial Reconstruction Teams (PRTs)“ eingesetzt (Poole 2011: 11). Die US-Armee hat nach Angaben der US-Regierung zwischen 2004 und 2010 in Afghanistan über ein Budget von 2,4 Milliarden US-Dollar in Rahmen des entwicklungspolitischen und humanitären „Commander’s Emergency Response Program (CERP)“ verfügt (US Department of Defense 2011: 1).⁴⁸⁰

c) Probleme humanitärer Hilfe und Ausblick

Die Art und Weise, wie das Modell einer ‚integrierten‘ UN-Mission durch die UNAMA umgesetzt wurde, führte zu einer Vernachlässigung und Instrumentalisierung humanitärer Hilfe und erhöhte das Sicherheitsrisiko für humanitäre Organisationen.⁴⁸¹ „In sum, the integration agenda (im Rahmen der UNAMA, der Verfasser) implemented by the UN (a) marginalized humanitarian action and subordinated it to a partisan political agenda, (b) made it more difficult for aid agencies to access vulnerable groups, and (c) put the lives of aid workers at risk.“ (Donini 2011: 149). Nach der Vertreibung der Taliban 2001 aus

⁴⁸⁰ „CERP (Commander’s Emergency Response Program, der Verfasser) is a Department of Defense (DoD) program managed by U.S. Forces-Afghanistan (USFOR-A) that enables commanders to fund humanitarian relief and reconstruction projects to immediately assist indigenous population.“ (US Department of Defense 2011: 1).

⁴⁸¹ „This conflation (die Verschmelzung der Funktionen „Deputy Special Representative for the Secretary General/DSRSG“, „Humanitarian Coordinator“ und „Resident Coordinator“, der Verfasser) underscores the consequences of integration from a humanitarian perspective: it is difficult, if not impossible, for the same person to be an advocate for humanitarian principles and impartial humanitarian action and at the same time act as the main interlocutor on reconstruction and development issues with the government and the Coalition forces (der ISAF, der Verfasser).“ (Donini 2011: 152). Duplat und Younès formulieren: „[...] it is politically difficult for the UN Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) to discuss the humanitarian consequences of the armed conflict when it has been mandated to support the Afghan government, a party to the conflict.“ (Duplat/Younès, 2009: 1).

Kabul wurde von den Geberregierungen die Grundsatzentscheidung gefällt, dass sich das Land bereits in einer Post-Konfliktphase befindet und der entwicklungspolitische Wiederaufbau gegenüber humanitärer Hilfe Priorität hat; die UN OCHA-Vertretung wurde in Afghanistan 2002 komplett geschlossen (Donini 2009: 2). Die humanitäre Bedarfsermittlung und Koordination wurde anschließend auf niedrigem Niveau von der UNAMA wahrgenommen. Diese Entscheidungen hatten zur Konsequenz, dass sich die Differenz zwischen dem tatsächlichen humanitären Bedarf und der eingesetzten humanitären Hilfe vergrößerte (Donini 2011: 153/154).⁴⁸² Zwischen 2000 und 2008 war Afghanistan nur dreimal Teil des humanitären UN-Jahresspendenappells (CAP); erst seit der Wiedereröffnung des UN OCHA-Büros Anfang 2009 wurden regelmäßig in den Jahren 2009, 2010 und 2011 landesweite „Humanitarian Action Plans“ konzipiert, die den humanitären Bedarf ermittelten und Projektstrategien entwickelten (Poole 2011: 14). Die mangelnde personelle Ausstattung der Anfang 2009 wiedereröffneten UN OCHA-Vertretung hat allerdings mit dazu beigetragen, dass auch 2010 große Probleme der statistischen Erfassung des humanitären Bedarfs existierten (UN OCHA May 2010: 110; Donini 2011: 153/154; NGOs and Humanitarian Reform Project 2010). Die größeren in Afghanistan tätigen internationalen NRO forderten in einer gemeinsamen Stellungnahme im Jahr 2010 eine Stärkung des administrativen Einflusses von UN OCHA auf die Politik der UNAMA, eine personelle Aufstockung der UN OCHA-Vertretung, eine räumliche Trennung der UNAMA und der UN OCHA-Vertretungen in Kabul und in den Provinzen, eine bessere durch UN OCHA koordinierte landesweite Bedarfsanalyse und eine politische Aufwertung des „Humanitarian Country Teams (HCT)“, in dem UN-Hilfsorganisationen und NRO vertreten sind, innerhalb der UNAMA (NGOs and Humanitarian Reform Project 2010: 1/2/4; Actionaid/Afganaid/Care/et al. 2010: 5).⁴⁸³ Die Kosten der afghanischen UN OCHA-Vertretung für das Jahr 2011 hat UN OCHA auf 10 Millionen US-Dollar veranschlagt (UN OCHA December 2010: 59).

Kritik an der humanitären Rolle der ISAF-Truppen und der PRTs, Perspektiven

Im Rahmen der PRTs und anderer zivil-militärischer Programme wird humanitäre Hilfe als Instrument sicherheitspolitischer Ziele genutzt. Dies erschwert ‚humanitäre Diplomatie‘, in deren Rahmen UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen mit allen Konfliktparteien, im Falle Afghanistans also auch mit den Taliban, Verhandlungen über humanitäre Zugänge führen. Sowohl Vertreter der UNAMA, des UN OCHA als auch der EU-Kommission und internationale NRO lehnen diese Form der Instrumentalisierung ab. So warnte Costanza Adinolfi im Jahr 2005, in ihrer damaligen Funktion als amtierende Generaldirektorin des ECHO (Director General of the European Commission Humanitarian Aid Office/DG ECHO), generell vor einer „Politisierung (politication)“ humanitärer Hilfe und einer „Verwischung der verschiedenen Rollen der Humanitären und des Militärs (blurring the different roles and functions of humanitarians and the military)“, durch die humanitäre Organisationen zum Kriegsziel der Konfliktparteien werden können (Adinolfi 2005: 52). Dem Risiko dieser Verwischung sei auch die zivil-militärische

⁴⁸² Poole von der englischen NRO „Development Initiatives“ schreibt: „The humanitarian community has lacked a platform (als das UN OCHA-Büro noch nicht wiedereröffnet worden war, der Verfasser) from which to advocate for humanitarian funding amidst the powerful reconstruction, state-building and stabilisation priorities of many of the major donors. Only since the establishment of a UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) office in Kabul in 2009 has Afghanistan consistently prepared a humanitarian action plan (HAP) and participated in the UN humanitarian appeal process. Afghanistan does not have a country-level pooled humanitarian fund.“ (Poole 2011: 13-14).

⁴⁸³ Zu diesen NRO zählen u. a. Action-Aid, Care, Norwegian Refugee Council, Oxfam und Save the Children (NGOs and Humanitarian Reform Project 2010).

Zusammenarbeit im Rahmen der „Provincial Reconstruction Teams“ in Afghanistan ausgesetzt, die auch von militärischen Geheimdiensten zur Sammlung von Informationen benutzt werde (Adinolfi 2005: 52). Karel de Gucht bezeichnet im Jahr 2009, in seiner Funktion als amtierender ‚EU Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe‘, den großen Einfluss der ISAF-Truppen auf humanitäre Hilfe als „desaströs“: „[...] Afghanistan is a model not to follow, it being a disastrous example of military interfering in humanitarian operations.“ (Gucht 2009: 3). Anfang 2010 stellte Robert Watkins, in seiner damaligen Funktion als amtierender stellvertretender Leiter der UNAMA und humanitäre UN-Koordinator (DSRSG/HC), den zweiten von UN OCHA ausgearbeiteten humanitären Aktionsplan für Afghanistan (Humanitarian Action Plan 2010) der Öffentlichkeit vor und kritisierte die nicht bedarfsgerechte Verteilung von Hilfsressourcen durch das ISAF-Militär und die PRTs, die das Sicherheitsrisiko humanitärer Organisationen erhöhen:

„Of increasing concern to the humanitarian community is the expanding role of the military in delivering civilian assistance. The 26 Provincial Reconstruction Teams (PRTs) currently in Afghanistan represent the varying agendas of different nations and each PRT allocates aid to the specific area where they are located. This means that aid is being distributed on a geographical basis rather than according to needs. Distribution of humanitarian assistance should remain solely within the realm of humanitarian actors and not the military. The distribution of aid by military personnel gives the wrong signal to communities who then perceive all aid to be associated with the military. This has led to threats of violence against the humanitarian community and hampered their ability to deliver needed services.“ (zitiert nach UNAMA 2010: o.S.).⁴⁸⁴

In dem im Mai 2011 veröffentlichten ‚UN OCHA-Jahresbericht 2010‘ wird kritisiert, dass Geberregierungen in Afghanistan Hilfsmittel nicht bedarfsgerecht, sondern insbesondere in denjenigen PRTs einsetzten, in denen eigene Soldaten stationiert sind, und dass durch PRTs die Grenzen zwischen Militär und humanitärer Hilfe verwischt werden (UN OCHA May 2011: 65).⁴⁸⁵ Auch NRO stehen den PRTs sehr skeptisch gegenüber bzw. lehnen diese mit dem Argument ab, das PRTs aus Sicht der Bevölkerung zu einer Verwischung der Grenzen zwischen militärischen und zivilen Akteuren führen, im Widerspruch zum humanitären Neutralitätsprinzips stehen und den Zugang zu allen Gruppierungen in der Zivilbevölkerung erschweren; das Sicherheitsrisiko ziviler Akteure erhöhe sich, weil sie als Konfliktpartei wahrgenommen werden (NGOs and Humanitarian Reform Project 2010; VENRO 2009: 5, 6). Die NRO „Ärzte ohne Grenzen“ berichtete 2004 von einer Aktion der ISAF-Truppen, die als Verstoß gegen elementare humanitäre Grundsätze gewertet wird (MacAskill 2007; Gluck 2004): in einem von den ISAF-Truppen im Süden Afghanistans verteilten Flugblatt wird die Bevölkerung aufgerufen,

⁴⁸⁴ Die New York Times berichtete am 17.2.2010 ausführlich über diese Pressekonferenz (Nordland 2010). Anfang 2011 wiederholt der DSRSG Watkins seine Kritik in einem AFP-Pressegespräch: „A key issue, Watkins said, is the ‘conflation of political, military, developmental and humanitarian aid.’ ‘Because of the way aid is dispersed in Afghanistan [...] it has contributed to perception in parts of the Afghan population that somehow humanitarian work is lumped into this political and military effort,’ he said“ in: AFP-Meldung „Afghan security at worst state since Taliban, 24. February 2011“ auf der ‚Rawa News‘-Website <http://www.rawa.org/temp/runews/2011/02/24/afghan-security-at-worst-state-since-taliban-un.phtml> (22.11.2012).

⁴⁸⁵ „A central challenge to humanitarian coordination in Afghanistan was the extensive engagement of international military actors providing assistance through Provincial Reconstruction Teams. Donors continued channelling significant funding to areas where their respective countries have deployed troops. This resulted in uneven resource distribution and blurred the lines between military and humanitarian action.“ (UN OCHA May 2011: 65).

„den Koalitionstruppen sämtliche Informationen über die Taliban, El Quaeda und Gulbuddin (Hekmatyar - Rebellenführer, d. Red.) zu übermitteln“; dies sei Voraussetzung - so der Text des Flugblattes weiter - , „zu gewährleisten, dass humanitäre Hilfe auch weiterhin bereit gestellt wird.“ (Gluck 2004).

Das Jahr 2010 war das verlustreichste Jahr für die ISAF-Truppen seit Beginn der Intervention 2002 und es starben fast ein Fünftel mehr Zivilisten durch den Gewaltkonflikt als 2009 ((Bundesregierung Dezember 2010: 4; UN OCHA March 2011: 3). In fast 60% des Staatsgebietes bestanden für UN-Hilfsorganisationen mittlere oder hohe Sicherheitsrisiken (NGOs and Humanitarian Reform Project 2010: 4). Nur in knapp der Hälfte des Gebietes der ‚ISAF Regionalkommandos Nord‘, für das die Bundeswehr zuständig ist, bestand für zivile Mitarbeiter „geringes Risiko“, in allen anderen Gebieten dieser Region ein höheres Risiko.⁴⁸⁶ Ob der geplante Abzug der ISAF-Truppen ab 2013/2014 einen politischen innerafghanischen Prozess der Gewaltdeeskalation oder eine neue Runde im afghanischen Bürgerkrieg auslöst, ist ungewiss.

⁴⁸⁶ Die Bundesregierung definiert vier Risikostufen für zivile Mitarbeiter im ‚ISAF Regionalkommando Nord‘: ca. die Hälfte der Region gehört zum „grünen Bereich“, in dem ein „geringes Risiko“ und „volle Bewegungsfreiheit bei Tageslicht“ existiert; in knapp einem Viertel der Region existiert ein „mittleres Risiko“, ebenfalls in knapp einem Viertel besteht ein „bedeutendes Risiko“ und im Rest der Region existiert ein „hohes Risiko“. (Bundesregierung Dezember 2010: 14).

6. Humanitäre UN-Koordination und zwischenstaatliche, staatliche und private Akteursgruppen

Im Folgenden werden die Beziehungen humanitärer UN-Koordinationsstrukturen zu den zwischenstaatlichen, staatlichen und privaten humanitären Akteursgruppen - bzw. zu einzelnen wichtigen Akteuren dieser Gruppen - analysiert. Es werden zunächst die Beziehungen dieser UN-Strukturen zu zwischenstaatlichen (regionalen) Organisationen (Kapitel 6.1), zu humanitären Koordinationsgremien der Geberregierungen und zur humanitären Politik der wichtigen Geberregierungen der EU und der USA (Kapitel 6.4) und abschließend zu privaten Akteuren (Kapitel 6.3) vorgestellt.

6.1 Zwischenstaatliche regionale Organisationen und humanitäre UN-Koordination

In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich langsam engere Beziehungen zwischen verschiedenen Arbeitsfeldern und Akteuren des UN-Systems und Regionalorganisationen entwickelt. Auch UN OCHA hat seine regionale Präsenz und seine Beziehungen zu zwischenstaatlichen regionalen Organisationen in Afrika, im Nahen Osten und in Asien ausgebaut, die über sehr unterschiedliche und in der Regel schwache interne Kapazitäten humanitärer Koordination verfügen. Die Beziehungen von UN OCHA zu zivil-militärischen Strukturen der NATO stagnieren hingegen. UN OCHA unterstützt den Aufbau regionaler Mechanismen der Krisenfrühwarnung und Krisenprävention, der Reaktionskapazitäten und regionaler Koordinationsstrukturen humanitärer Hilfe in Afrika, im Nahen Osten und in Asien (UN OCHA May 2010: 74). So schloss UN OCHA Partnerschaftserklärungen (Memorandum of Understanding) im Jahre 2010 mit der „Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)“ und mit der „African Union (AU)“ und im Jahre 2011 mit der „Organisation of Islamic Cooperation (OIC)“ und mit der „League of Arab States (LAS)“ ab.⁴⁸⁷ Im Jahr 2007 vereinbarte UN OCHA mit der „Southern African Development Community (SADC)“ eine engere Zusammenarbeit beim Aufbau regionaler humanitärer Krisenreaktionskapazitäten (UN OCHA May 2011: 45). Als „Fribourg Forum“ bezeichnet UN OCHA Bemühungen, in der Region Westeuropas, Osteuropas und Russlands die Zusammenarbeit internationaler und regionaler Organisationen und europäischer Staaten und Russlands im Bereich humanitärer Hilfe zu verstärken.⁴⁸⁸ Anfang 2010 integrierte UN OCHA seine lokalen und regionalen Arbeitstrukturen in einer „neuen OCHA Architektur“ (UN OCHA May 2010: 75). So sind fünf regionale UN OCHA-Büros zuständig für Asien und den Pazifik (Bürostandort Bangkok), für Lateinamerika und Karibik (Bürostandort Panama), für den Nahen Osten, Nordafrika und Zentralasien (Bürostandort Kairo), für Süd- und Ostafrika (Bürostandort Johannesburg) und für West- und Zentralafrika (Bürostandort Dhakar); die drei sub-regionalen Büros sind zuständig für den Pazifik (Bürostandort Suva/Fidschi

⁴⁸⁷ Vgl. zur ASEAN-Erklärung UN OCHA (2010c: 6), zur AU-Erklärung UN OCHA (May 2011: 47/48), zur IOC-Erklärung UN OCHA (November 2011) und zur LAS-Erklärung UN OCHA (May 2011: 44). Im Jahr ersetzte die OIC ihren alten Namen „Organisation of the Islamic Conference (OIC)“ durch „Organisation of Islamic Cooperation (OIC).“

⁴⁸⁸ „The Fribourg Forum, held on 15 and 16 June 2000 in Fribourg, Switzerland, was convened by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). This event brought together Ministers and ranking representatives of 52 countries in Europe and the Commonwealth of Independent States, as well as high level delegates from Canada and the USA, regional, international and non-governmental organisations, including the Red Cross and Red Crescent Movement. The purpose was to obtain the policy guidance, political support and commitment necessary to improve coordination and cooperation in international emergency humanitarian assistance throughout the broader European region.“ (UN OCHA June 2000: 3).

Inseln), für Zentralasien (Bürostandort Almati/Kasachstan) und für Ostafrika (Bürostandort Nairobi) (Stand 2011).⁴⁸⁹ In den fünf regionalen Büros arbeiten in der Regel jeweils 20 bis 30 Angestellte und das Gesamtbudget dieser Büros belief sich im Jahr 2010 auf insgesamt ca. 24 Millionen US-Dollar, also auf knapp ein Zehntel des Jahresbudgets von UN OCHA.⁴⁹⁰ UN OCHA hat drei ‚Liaison-Büros‘ eröffnet: das „African Union Liaison Office (AULO)“ wurde 2008 in Kairo (UN OCHA May 2011: 47), das „Brussels Liaison Office“ 2007 und das „Dubai Liaison Office (DLO)“ 2009 eröffnet (UN OCHA December 2010: 38). Im Jahr 2010 waren zusätzlich in über 20 Ländern mit humanitären Krisen UN OCHA-Büros und in fünf Ländern, in denen es kein lokales UN OCHA-Büro gab, ‚unterstützende humanitäre UN-Büros‘ (Humanitarian Support Offices) eingerichtet worden, in denen lokale und internationale Mitarbeiter beratend tätig waren.⁴⁹¹

„African Union (AU)“, subregionale Organisationen Afrikas, humanitäre UN-Akteure

Im Mai 2001 trat die Gründungsakte der „African Union (AU)“ in Kraft, die die 1963 gegründete „Organisation of African Union (OAU)“ ablöste (Tshiyembé 2002b).⁴⁹² Die Zusammenarbeit zwischen UN OCHA und der AU intensivierte sich, nachdem 2006 der UN-Generalsekretär und der Vorsitzende der ‚Kommission der AU‘ die gemeinsame Erklärung „Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity Building Programme for the AU“ zum Ausbau der Beziehungen auf allen Politikfeldern unterzeichnet hatten (Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation 2006).⁴⁹³ Im Jahr 2007 wurde vom UN-Sicherheitsrat die erste gemeinsam von der UN und der AU geleitete Mission, die so genannte ‚hypride‘ „UN African Union Mission in Darfur (UNAMID)“, in einer Krisenregion etabliert (vgl. dazu Kapitel 5.6.4) (Dagne 2011: 26).⁴⁹⁴ Sie hat u. a. die in der UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1769 (2007) festgelegte Aufgabe, die Zivilbevölkerung und humanitäre Organisationen in der Darfur-Region - unter Umständen auch mit militärischen Mitteln - vor Gewalt zu schützen.⁴⁹⁵ Im August 2007 mandatierte der UN-Sicherheitsrates die zivil-militärische AU-Mission „African Union Mission in Somalia (AMISOM)“ in Somalia, die ebenfalls u. a. den Zugang humanitärer Organisationen

⁴⁸⁹ Vgl. dazu UN OCHA (May 2011: 18-19).

⁴⁹⁰ Vgl. dazu UN OCHA (2011: 20-21), UN OCHA (December 2010: 33-36) und UN OCHA (May 2011: 78-79).

⁴⁹¹ Vgl. zu den UN OCHA-Büros ‚UN OCHA‘ (May 2010: 49-63) und zu den unterstützenden Büros ‚UN OCHA‘ (May 2010: 45-46).

⁴⁹² Die AU-Gründungsakte befürwortet den Aufbau eines ‚Panafrikanischen Parlaments‘, eines ‚Afrikanischen Gerichtshofes‘ und eines ‚Wirtschafts- und Sozialrates‘ (Tshiyembé 2002a und b). Das bereits 1993 eingerichtete so genannte ‚Zentrale Organ des OAU-Mechanismus‘ hatte zur Prävention, zum Management und zur Lösung von Konflikten wurde später von der AU umbenannt in „Peace and Security Council (PSC)“. Die AU-Gründungsakte zählt zu den Aufgaben des PSC die Vermittlung zwischen Konfliktparteien, die Initiierung von Friedensverhandlungen und Entsendung von Friedenstruppen; bei „schweren Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ kann auf Grundlage eines Beschlusses der AU-Unionskonferenz die AU militärisch intervenieren (Tshiyembé 2002a und b).

⁴⁹³ „We reaffirm that the evolving Framework should cover all aspects of the cooperation between the UN and the AU, including [...] to the following areas: peace and security [...], assistance in institution building, and political and electoral matters; peacekeeping operations; governance, human rights and the rule of law; peace-building; humanitarian response, recovery and food security, social, cultural, and health issues; and the environment.“ (Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation 2006: 3/Ziffer 3).

⁴⁹⁴ Das Jahresbudget von UNAMID betrug 2009 1,6 Mrd. US-Dollar (Development Initiatives 2010b: 11).

⁴⁹⁵ Vgl. zur UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1769 (2007) ‚UN Security Council‘ (2007) und zur UNMIS ‚UN OCHA‘ (2010a: 6), Dagne (2011: Summary) und Georgieva (June 2010). Die UNMIS wird von einem „Joint Special Representative for the African Union and the UN Hybrid Operation in Darfur“ geleitet.

gewährleisten soll.⁴⁹⁶ Bereits Ende der Neunzigerjahre war eine humanitäre Zusammenarbeit zwischen der OAU und der UN im Gebiet der Großen Seen vereinbart worden: im Januar 1997 ernannten der UN-Generalsekretär und der Generalsekretär gemeinsam einen „UN/OAU-Special Representative“ für das Gebiet der Großen Seen, der für regionale politische und humanitäre Fragen zuständig war (Lautze/Jones/Duffield 1998: 46/62/63).⁴⁹⁷

Im Jahr 2008 wurde das „OCHA African Union Liaison Office (AULO)“ eröffnet. Es hat die Aufgabe, regelmäßige Konsultationen zwischen dem UN-Nothilfekoordinators und dem Vorsitzenden der ‚Kommission der AU‘ (AUC) und zwischen lokalen UN OCHA-Büros und lokalen und regionalen AU-Vertretungen zu gewährleisten und zusammen mit AU Kommission die Finanzierung humanitärer Hilfe in Afrika auszubauen.⁴⁹⁸ Das AULO unterstützt darüber hinaus auch finanziell und logistisch die vom „Committee on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons“ der AU in der Zentralafrikanischen Republik und in der DR Kongo durchgeführten AU-Missionen, führt Ausbildungsprogramme für das Personal zivil-militärischer AU-Missionen, der AU-Bereitschaftstruppen (African Standby Forces) und der „Economic Community of West African States (ECOWAS)“ durch und unterstützt den Ratifizierungsprozess der vom AU-Gipfeltreffen 2009 verabschiedeten so genannten ‚Kampala-Konvention‘ (AU Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa) (vgl. Kapitel 4.1.2).⁴⁹⁹ Diese AU-Konvention legt fest, dass bei Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bei Völkermord, die AU in ein AU-Mitgliedsland auch militärisch intervenieren kann (African Union 2009: Art. 8, Abs. 1).⁵⁰⁰ In der Konvention werden die Pflichten der AU-Staaten bei der Versorgung und dem Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen definiert (Art. 3,4) und die Rolle des UNHCR und des IKRK beim Schutz von Binnenvertriebenen anerkannt (Präambel; African Union 2010: 2). Regierungen und Konfliktparteien sollen humanitäre Prinzipien (humanity, neutrality, impartiality, independence) respektieren (Art. 5, Abs. 7/8) und humanitäre Organisationen bei der Versorgung und den Schutz von Binnenvertriebenen unterstützen (Art. 5, Abs. 3). Die Konvention tritt in Kraft, wenn 15 Staaten sie ratifiziert haben; im August 2011 hatten dies erst sieben der insgesamt 53 AU-Staaten getan (African Union August 2011).⁵⁰¹ Im Jahr 2010 unterzeichneten UN OCHA und die AU schließlich eine Partnerschaftserklärung (Memorandum of Understanding), in der eine engere Zusammenarbeit bei der humanitären Koordination, dem Schutz der Rechte von Binnenvertriebenen und bei der Naturdesasterprävention vereinbart wurde (UN OCHA May 2011: 47/48; UN Secretary-General February 2011: 7/).

⁴⁹⁶ Vgl. dazu die „UN Security Council Resolution“, Nr. 1772 (S/RES/1772) (2007) vom 20.8.07; im Internet dokumentiert unter <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1772.pdf> (22.11.2012)

⁴⁹⁷ Vgl. dazu die UN DHA-Pressemitteilung vom 19.3. 1997: „In Brief: UN Consolidated Inter-Agency Appeal for Great Lakes, 1 JANUARY - 31 DECEMBER 1997, UN DHA, Launched 19 March 1997“, im Internet dokumentiert auf der ‚Reliefweb‘-Website unter <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/brief-un-consolidated-inter-agency-appeal-great-lakes> (22.11.2012).

⁴⁹⁸ Vgl. dazu UN OCHA (May 2010: 91) und UN OCHA (May 2011: 47-48).

⁴⁹⁹ Ebda.

⁵⁰⁰ Der Art. 8, Abs. 1 der ‚Kampala-Konvention‘ lautet: „The African Union shall have the right to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in accordance with Article 4(h) of the Constitutive Act in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity.“ (African Union 2009).

⁵⁰¹ Zu den sieben Staaten zählen Uganda, Sierra Leone, Tschad, Zentralafrikanische Republik Sambia, Gabun and Somalia. Erst zwei Staaten haben dies getan (Stand August 2011) (African Union August 2011); 31 der 53 AU-Staaten haben die Konvention (Stand August 2011) (African Union August 2011).

Die AU finanziert in geringem Umfang auch direkt humanitäre Projekte. Durch den „Special Emergency Assistance Fund for Drought and Famine in Africa“ der AU-Kommission wurden 2010 und 2011 allerdings nur ca. 1 Millionen US-Dollar dem UNHCR und anderen humanitären Organisationen für Projekte u. a. in Uganda, Angola, der Elfenbeinküste, der Republik Kongo, der DR Kongo, Libyen, Sierra Leone, Somalia und Liberia zur Verfügung gestellt (African Union March 2011; UN OCHA May 2011: 48; African Union July 2011).⁵⁰² Das ‚Komitee für Flüchtlinge‘ der OAU war bereits 1964 eingerichtet worden und wurde seit 1968 vom ‚Koordinationskomitee für Flüchtlingshilfe‘ der OAU unterstützt, in dem neben den OAU-Staaten verschiedene UN-Hilfsorganisationen und NRO vertreten waren (Abebe 2009: 160-161). Das ‚Komitee für Flüchtlinge‘ wurde nach Gründung der AU Teil der AU-Kommissionsabteilung „Humanitarian Affairs, Refugees and Displaced Persons Division (HARDP Division)“, das dem „Departements für politische Angelegenheiten (Political Affairs Department)“ angehört; diese „HARP-Division“ hat die Aufgabe, die humanitäre Versorgung von Vertriebenen durch eine Zusammenarbeit mit lokalen, regionalen und internationalen Akteuren zu gewährleisten, die humanitäre Reaktion von Staaten zu koordinieren und die Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu fördern.⁵⁰³ Das regionale UN OCHA Büro für West- und Zentralafrika unterstützt das von der „Economic Community of West African States (ECOWAS)“ etablierte zwischenstaatliche regionale Komitee zur Dürrekontrolle in der Sahel-Zone (Permanent Inter-State Committee for Drought Control in the Sahel), das dem Aufbau eines Frühwarnsystems dient. ECOWAS hat im Jahr 2010 in Mali das erste regionale Lager für humanitäre Hilfsgüter eingerichtet (UN OCHA May 2011: 47). UN OCHA und die „Economic Community of Central African States“ haben im Jahr 2010 ein Abkommen über den Ausbau regionaler Strukturen humanitärer Hilfe und der Naturdesasterprävention abgeschlossen (UN OCHA May 2011: 47)

Islamische Regionalorganisationen, „Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)“ und UN OCHA

Auf dem Hintergrund humanitärer Krisen im Sudan und am Horn von Afrika und der politischen Bewegungen des ‚Arabischen Frühlings‘ in Nordafrika und im Nahen Osten sind neue regionale humanitäre Strukturen entstanden und das Interesse an einer Zusammenarbeit mit UN OCHA gewachsen. Zum ersten Mal stellte UN OCHA im November 2010 in der Hauptstadt eines arabischen Land - in Doha, der Hauptstadt Katar - zusammen mit der ‚Rothalbmond-Gesellschaft Katar‘ den globalen „Humanitarian Appeal 2011“ der Weltöffentlichkeit vor (UN OCHA May 2011: 44).⁵⁰⁴ Im Jahr 2010 verständigte sich UN OCHA mit der „League of Arab States (LAS)“ und im Jahr 2011

⁵⁰² Vgl. dazu auch die Pressemitteilung der „African Press Organization“: „African Union Commission/United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)/AU donates \$50,000 to UNHCR in support of Somali refugees, 24 June 2010“, dokumentiert auf der Wordpress-Homepage unter <http://appablog.wordpress.com/2010/06/24/african-union-commission-united-nations-high-commissioner-for-refugees-unhcr-au-donates-50000-to-unhcr-in-support-of-somali-refugees/> (22.11.2012).

⁵⁰³ Die AU definiert die Aufgaben der HARP-Division wie folgt: „Provide assistance in collaboration with other departments and relevant agencies/organizations to refugees, displaced persons and victims of humanitarian crisis; Harmonize policies and activities among countries and RECs (Regional Economic Communities, der Verfasser), including the repatriation and resettlement of displaced persons; Promote cooperation with relevant regional and international organizations; Promote International Humanitarian Law; Seek for a lasting solution to the problems of refugees and displaced persons.“ (African Union, o.J.).

⁵⁰⁴ Vgl. dazu die UN OCHA-Pressemitteilung „CAP Launches and Follow Up Events Launch of the Humanitarian Appeal 2011, Tuesday, 30 November 2010 from 14:00 to 15:30 (Doha time), Sheraton Hotel, Doha, Qatar“; dokumentiert auf der UN OCHA-Homepage unter <http://ochaonline.un.org/cap2006/webpage.asp?Page=1909> (22.11.2012)

mit „Organisation of Islamic Cooperation (OIC)“, der über 50 Staaten angehören, jeweils auf eine Partnerschaftserklärung (Memorandum of Understanding), in denen eine engere Zusammenarbeit bei der Informationsgewinnung über humanitärer Krisen, beim Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und bei der Finanzierung dieser Hilfe angekündigt wird.⁵⁰⁵ Das UN-Generalsekretariat und UN OCHA führten seit 2006 Gespräche mit der OIC über eine Institutionalisierung der Beziehungen (Organization of the Islamic Conference 2007: 3/7). Im OIC-Sekretariat wurde 2008 ein ‚humanitäres Departement‘ zur Koordination staatlicher und privater Hilfe der OIC-Mitgliedsländer etabliert (International Cooperation and Humanitarian Affairs Department/ICHAD) (Bakhit 2008: 2; Binder/Meier/Steets 2010: 10). Dies Department hat mit Mitteln der IOC humanitäre Hilfsmittel u. a. dem Gaza Streifen, Afghanistan und Bangladesch zur Verfügung gestellt (Bakhit 2008: 4-5). In den Jahren 2005-2006 gründeten einige muslimische NRO, die NRO OXFAM, Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften einiger arabischer Länder und das „Department for International Development (DFID)“ der Regierung Großbritanniens das „humanitäre Forum (Humanitarian Forum)“ und vereinbarten eine engere Zusammenarbeit (Humanitarian Forum/OCHA 2011; UN OCHA May 2011: 44).⁵⁰⁶ Im Juni 2011 veranstalteten UN OCHA und dies ‚humanitäre Forum‘ in Kairo das „Humanitarian Partnership Forum“, das sich mit humanitären Problemen in Libyen beschäftigte und an neben NRO und UN-Hilfsorganisationen auch Vertreter der „League of Arab States (LAS)“ und arabische und westliche Diplomaten teilnahmen (Humanitarian Forum/OCHA 2011: 2).

Im Jahr 2009 verständigten sich die ASEAN-Mitglieder auf eine humanitäre Zusammenarbeit bei Naturdesastern (Agreement on Disaster Management and Emergency Response) und beschlossen, enger mit humanitären UN-Koordinationsstrukturen zu kooperieren (UN OCHA 2010c: 6).⁵⁰⁷ Der erste gemeinsame ASEAN-UN-Gipfel fand 2000, der zweite 2005 und der dritte Gipfel 2010 statt, auf dem Beschlüsse auch über eine humanitäre Zusammenarbeit gefasst wurden (ASEAN 2010). In einer gemeinsamen Erklärung der ASEAN-Regierungschefs und des UN-Generalsekretärs (Joint Declaration on ASEAN-UN Collaboration in Disaster Management) wurde eine Zusammenarbeit zwischen UN OCHA und dem „ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)“ vereinbart (ASEAN 2010: 3; UN OCHA May 2011: 41).⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Vgl. dazu UN OCHA (November 2011) und UN OCHA (May 2011: 44). Im Jahr ersetzte die OIC ihren alten Namen „Organisation of the Islamic Conference (OIC)“ durch „Organisation of Islamic Cooperation (OIC)“.

⁵⁰⁶ Vgl. dazu die Homepage des ‚Humanitarian Forum‘ unter <http://www.humanitarianforum.org/> (22.11.2012).

⁵⁰⁷ Vgl. dazu die ASEAN-Mitteilung „Regional Disaster Management Agreement Enters into Force, ASEAN Secretariat, 24 December 2009“, dokumentiert auf der ‚Reliefweb‘-Homepage unter <http://reliefweb.int/report/world/regional-disaster-management-agreement-enters-force> (22.11.2012).

⁵⁰⁸ In der ASEAN-UN-Erklärung heist es: „Stressing the importance of having effective standby facilities to coordinate distribution of relief and recovery assistance to affected countries in the region, the Meeting agreed to have both the ASEAN and UN Secretariats continue to develop modalities for closer links and exchanges of information between the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre).“ (ASEAN 2010: 3/Ziffer 11).

Zivil-militärische humanitäre NATO-Strukturen und UN OCHA

Die während des Ost-West-Konflikts für den Ausbau einer Kooperation mit staatlichen und privaten Institutionen des Zivilschutzes zuständigen Abteilungen im NATO-Hauptquartier und der NATO-Staaten sind seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusätzlich auch für die zivil-militärische Kooperation im Rahmen multidimensionaler Interventionen außerhalb des NATO-Gebietes zuständig (Rehse 2004; Kobe 2001; Braunstein 1999).⁵⁰⁹ Der Zivilschutz ist ein Teil des nationalen Katastrophenschutzes und in einigen Ländern organisatorisch eng mit dem Militär verbunden. Der NATO-Militärrat verabschiedete 1997 „Civil-Military Co-Operation (CIMIC)“-Richtlinien, die 2003 überarbeitet wurden, und definiert CIMIC wie folgt (Paul 2008; Rehse 2004: 28-29; NATO 2003):⁵¹⁰ „CIMIC is defined as: ‘The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.’“ (Hervorhebung im Original) (NATO 2003: 1-1).⁵¹¹ Zivil-militärische Kooperationsstrukturen wurden u.a. auch im Rahmen des ‚NATO-Partnerschaftsabkommens für den Frieden (Partnership for Peace), das zwischen der NATO und über 40 Ländern außerhalb der NATO geschlossen wurde, und innerhalb des ‚Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates‘ (EAPC) etabliert, dem alle NATO-Regierungen und Länder des ‚NATO-Partnerschaftsabkommens für den Frieden‘ angehören (Rehse 2004). In dem 1998 gegründeten ‚Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADCC)‘, das partiell auch das UN OCHA unterstützt, sind die EAPC-Mitgliedsländer vertreten; es hat unter der Leitung des Nordatlantikrates, dem formal höchsten NATO-Organ, die Aufgabe, die zivil-militärische Kooperation bei der Bewältigung humanitärer Krisen innerhalb - und im Ausnahmefall auch außerhalb - des EAPC-Gebietes zu gewährleisten und die Unterstützung humanitärer Operationen durch militärische NATO-Einheiten zu organisieren (NATO 1998).⁵¹²

Das EADCC koordinierte den humanitären NATO-Einsatz bei der Erdbebenkatastrophe in Pakistan 2005/2006 und der Überschwemmungskatastrophe in Pakistan 2010 (Brzoska/Ehrhart 2008: 7).⁵¹³ Das EADCC arbeitet mit UN-Hilfsorganisationen und dem UN OCHA zusammen: „[...] the Centre (das EADCC, der Verfasser) works closely with the UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance and other international organisations (International Atomic Energy Agency, World Health Organization, World Food Programme, Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, etc.)“ (NATO 2006: 5).⁵¹⁴ In Afghanistan haben zwischen 2002 und 2010 wurden zunächst von den

⁵⁰⁹ Zu ihrer Aufgabe zählte u. a. das Funktionieren einer Regierungsadministration auch im Kriegsfall zu gewährleisten (Rehse 2004).

⁵¹⁰ Vgl. dazu auch Rehse (2004).

⁵¹¹ Bereiche, die eng mit CIMIC-Mechanismen vernetzt sind, ohne jedoch mit den übergeordneten Zielen des CIMIC identisch zu sein, bezeichnete die NATO als ‚Military Assistance in Humanitarian Emergencies (MAHE)‘ (NATO 2003: 1-6).

⁵¹² Seit 2001 hat das EADCC insbesondere auch eine koordinierende Rolle bei der Reaktion der NATO-Staaten auf chemische, biologische oder radiologische Unfälle übernommen (NATO 2006: 5). Die erste Krisenmanagementübung des EADCC fand 1997 statt, an der die 16 NATO-Länder und 19 weitere Länder, die Mitglieder des Abkommens ‚Partnerschaft für den Frieden‘ sind, teilnahmen. Simuliert wurde eine dem Tschernobyl-Atomunfall entsprechende Katastrophe in einem fiktiven Land, das bei der Übung ‚südlich der Türkei‘ lag; die radioaktive Wolke bewegte sich dabei von der Türkei über das Schwarze Meer bis zum Balkan und dem südlichen Europa (Nato 1998).

⁵¹³ Vgl. zur humanitären Pakistan-Operation der NATO auch die NATO-Website ‚Floods in Pakistan‘ unter <http://www.nato.int/eadrcc/2010/08-pakistan-floods/index.html> (22.11.2012).

⁵¹⁴ Auf der NATO-Homepage wird auf die weltweit führende Koordinationsrolle von UN OCHA hingewiesen: ‚All these tasks (die vom EADRCC wahrgenommen werden, der Verfasser) are performed in

USA und dann stufenweise auch von weiteren NATO-Staaten in 27 Provinzen - von insgesamt 34 afghanischen Provinzen - jeweils ein „Provincial Reconstruction Teams (PRTs)“ eingerichtet (Bundesregierung Dezember 2010: 45). In der Regel gehören einem PRT 250 bis 300 Soldaten und eine wesentlich kleinere Gruppe von Zivilisten an (Grunewald 2009: 192/193; VENRO 2009: 3). Das Ziel der PRTs ist es, unter militärischem Schutz bzw. mit militärischer Unterstützung Wiederaufbauprojekte und humanitäre Projekte durchzuführen und den Aufbau lokaler staatlicher Strukturen zu fördern (vgl. Kapitel 5.6.5).

Das „Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC)“ ist im NATO-Hauptquartier zuständig für die operative militärische Unterstützung ziviler humanitärer Hilfsoperationen in Katastrophengebieten, tagt regelmäßig unter der Aufsicht des Nordatlantikrates und des ‚Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC)‘ und unterstützte das EADCC im Jahr 2006 in Pakistan (NATO 2006: 2): „[...] beneficiaries of NATO’s Civil Emergency Planning activity are countries beyond the Euro-Atlantic area, such as Pakistan. Following the devastating earthquake in 2005, a NATO air bridge operation was mounted to transport humanitarian assistance and contributions by NATO medical and engineering units to Pakistan.” (NATO 2006: 4).⁵¹⁵ Das „CEP Planning Rapid Reaction Team“ der NATO wurde 2006 etabliert und soll innerhalb von 24 Stunden in einem neuen Krisengebiet den Umfang der Zerstörung und der notwendigen Hilfsmassnahmen erfassen; das Team kooperiert dabei mit der UN und dem betroffenen Land (NATO 2006: 6).⁵¹⁶

close cooperation with the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA), which retains the primary role in the coordination of international disaster relief operations.”, in: NATO-Website ‚Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre‘ -, ‚Main tasks‘ unter http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52057.htm?selectedLocale=en (22.11.2012)

⁵¹⁵ Als Ziele der zivilen Notfallplanung (CEP) werden in einem anderen Dokument der Schutz und die Unterstützung der Bevölkerung bei Katastrophen und im Kriegsfall bezeichnet (NATO 2003: 1-6).

⁵¹⁶ „In the case of a humanitarian disaster, the Rapid Reaction Team would coordinate closely with the United Nations and the affected nation.” (NATO 2006: 6).

6.2 Staaten und humanitäre UN-Koordination

Die humanitären Politiken der einzelnen Staaten hinsichtlich ihrer Beziehungen zur humanitären UN-Koordination, des Umfangs und der sektoralen und regionalen Schwerpunkte ihrer Finanzierung humanitärer Hilfe und ihrer außenpolitischen und innenpolitischen Motive sind sehr verschieden. Auch die jeweilige organisatorische Verankerung humanitärer Hilfe in den Regierungsadministrationen innerhalb und außerhalb des OECD-Raums unterscheidet sich erheblich. Staaten innerhalb der Krisengebiete können sehr stark an der Finanzierung humanitärer Hilfe für Flüchtlinge oder Binnenvertriebene beteiligt sein (Harvey 2009b). Staaten außerhalb der OECD, insbesondere die Erdöl exportierenden, reichen arabischen Staaten und die Schwellenländer in Südostasien und Südamerika, sind an der humanitären Finanzierung im Rahmen der UN-Koordination kaum beteiligt. Die Analyse über Art und Umfang der außerhalb der UN-Koordination erfolgenden, steigenden humanitären Finanzierung der Schwellenländer ist bis jetzt nur sehr rudimentär erfolgt (Binder/Conrad 2009). Häufig wird die humanitäre Hilfe arabischer Staaten durch staatliche oder halbstaatliche religiöse Institutionen transferiert (vgl. Kapitel 5.3.1). Die OECD-Staaten - und insbesondere die Regierungen der EU und der USA - haben in den letzten zwei Jahrzehnten die Politik humanitärer Hilfe und ihre operative Abwicklung innerhalb und außerhalb des UN-Systems dominiert. Im Folgenden werden deshalb zunächst erstens die Beziehungen humanitärer UN-Koordination zur Politik der von den OECD-Staaten maßgeblich besetzten Gremien humanitärer Geberkoordination (Kapitel 6.2.1) und zweitens die Beziehungen der Regierungen und der Kommission der EU zur humanitären UN-Koordination und zur humanitären Politik und die Verankerung humanitärer Hilfe in den Regierungsadministrationen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens dargestellt (Kapitel 6.2.2.-6.2.3). Abschließend werden die Beziehungen der US-Administrationen unter George W. Bush, Bill Clinton und Barack M. Obama zu dieser Koordination und Politik und die Verankerung dieser Hilfe in diesen Administrationen analysiert (Kapitel 6.3.4).

Es wird argumentiert, dass die Regierungen der EU und der USA nur begrenzt an einer effektiven humanitären UN-Koordination interessiert sind, um sicherzustellen, dass diese Koordination für sie kein Hindernis darstellt, in bestimmten Regionen humanitäre Hilfe als nationalstaatliches, diplomatisches und sicherheitspolitisches Instrument einzusetzen. Die EU-Regierungen befürworten - unter diesen Bedingungen - allerdings eine etwas größere Selbstständigkeit humanitärer UN-Koordination als die USA.

6.2.1 Humanitäre Geberkoordination, das DAC/OECD und UN-Koordination

Zu den Gremien, in denen Geberregierungen ihre Politik humanitärer Hilfe gegenüber dem UN-System, dem UN-Nothilfekordinator und UN OCHA koordinieren, interne Absprachen treffen und Kontakte zu anderen humanitären UN-Instanzen und privaten Akteuren aufbauen, zählt die „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative, die „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ und die „Humanitarian Liaison Working Group (HLWG)“, und das „Development Assistance Committee (DAC)“ der OECD; fast alle DAC-Mitglieder sind auch Mitglieder der GHD-Initiative.

In der in den Achtzigerjahren gegründeten „Humanitarian Liaison Working Group (HLWG)“ sind die EU Kommission, der Europarat und knapp 30 Geberregierungen vertreten, von denen mit Ausnahme Russlands alle der OECD angehören; an den

Sitzungen der HLWG nehmen als Gäste knapp 15 UN-Organisationen und UN-Instanzen, darunter auch das UN OCHA, das NRO-Netzwerk VOICE, die IFRK und das IKRK teil.⁵¹⁷ Die HLWG tritt nur selten und unregelmäßig zusammen, um über einzelne humanitäre Krisengebiete und Probleme humanitärer UN-Koordination Informationen auszutauschen.⁵¹⁸ In der 1999 gegründeten „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ sind neben Russlands, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und der EU Kommission über 20 OECD-Geberländer vertreten (Stand Frühjahr 2011) (Stoddard 2010: 252).⁵¹⁹ Die ODSG-Mitglieder haben sich verpflichtet, die Jahresbudgets von UN OCHA - möglichst zweckungebunden - mit mindestens 0,5 Millionen US-Dollar jährlich zu unterstützen (UN OCHA May 2010: 30). Die ODSG ist formal nur ein beratendes Gremien, das sich regelmäßig mit UN OCHA-Vertretern trifft. Der tatsächliche Einfluss der ODSG auf UN OCHA ist erheblich, weil ihre Mitglieder über 80% des UN OCHA-Budgets finanzieren (vgl. Kapitel 5.2.4). Alle ODSG-Mitglieder, mit Ausnahme der VAE und Russlands, gehören auch der 2003 gegründeten „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative an (Stand 2011); auf Initiative der Niederlande, Kanadas und Schweden gründeten insgesamt 17 OECD-Staaten, darunter auch die meisten EU-Regierungen und die USA, die GHD-Initiative und verabschiedeten 23 Prinzipien humanitärer Hilfe und einen Implementierungsplan (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a; Smillie/Miner 2005: 2).⁵²⁰ Der Initiative gehörten Ende 2012 39 Staaten - neben OECD-Staaten u. a. auch Brasilien, Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Zypern - und die EU Kommission an (Stand November 2012).⁵²¹ Die GHD-Initiative und ihre Prinzipien

⁵¹⁷ Folgende Staaten waren 2003 in der HLWG vertreten: „Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Russian Federation, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States, the E.U. Commission and the E.U.Council“ (UN Inter-Agency Initiatives in Emergency and Humanitarian Action, 2003: 5, Anmerk. 5); zusätzlich waren 2003 in der HLWG auch die UN-Organisationen FAO, IFRC, IOM, UN OCHA, OHCHR, SCHR, UNDP, UNHCR, UNFPA, UNICEF, UNRWA, WPF, WHO und die Weltbank, das NRO-Netzwerk ICVA und das IKRK vertreten (UN Inter-Agency Initiatives in Emergency and Humanitarian Action, 2003: 5, Anmerk. 6).

⁵¹⁸ UNFPA definiert die Funktion der HLWG wie folgt: „The Humanitarian Liaison Working Group (HLWG), a multi-stakeholder forum for discussion on operational issues and coordination in humanitarian settings [...]“, in: UNFPA-Website ‚Dispatch, 18 April 2008, Humanitarian Liaison Working Group Highlights Gender-based Violence‘ unter <http://europe.unfpa.org/public/news/pid/1666> (23.11.2012).

⁵¹⁹ „The group (der ODSG, der Verfasser) comprises Australia, Austria (new member in 2010), Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, New Zealand (Chair in 2010), Netherlands, Norway, Republic of Korea, Russian Federation (new member 2010), Spain, Sweden, Switzerland, UAE, UK, USA and the European Commission. Members commit to annual funding of at least \$0.5 million.“ (UN OCHA May 2011: 38). Vgl. zu den OECD-Mitgliedern die OECD-Website ‚List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD‘ unter http://www.oecd.org/document/58/0,3746,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html (23.11.2012). UN OCHA beschreibt die Aufgabe der ODSG wie folgt: „The OCHA Donor Support Group (ODSG) is an informal group of donors that provides financial, political and technical support to OCHA.“ (UN OCHA May 2011: 38); vgl. u. a. zum Gründungsdatum der ODSG auf der Homepage des finnischen Außenministeriums die Website ‚News, 6/3/2009 OCHA Donor Support Group: The need for humanitarian aid has increased this year‘ unter <http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=165544&nodeid=15316&culture=en-US&contentlan=2> (23.11.2012).

⁵²⁰ Die Prinzipien sind dokumentiert im Anhang III, Dokument d). Das am 17. Juni 2003 in Stockholm verabschiedete Dokument trägt den Titel „Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship“ (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a). Zu den Erstunterzeichnern zählten Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, die Europäische Kommission, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Japan, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a).

⁵²¹ Vgl. zur GHD-Mitgliedschaft die GHD-Website ‚Our Members‘ unter <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/about-us/our-members.aspx> (23.11.2012); vgl. zu den OECD-Mitgliedern die OECD-Website ‚Member and Partners‘

werden sowohl in dem vom EU-Parlament, von der EU Kommission und vom Rat der EU im Dezember 2007 verabschiedeten „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“ (Europäische Kommission 2008) als auch vom DAC/OECD unterstützt (OECD/DAC 2004: 4). In dem GHD-Gründungsdokument „Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship“ werden dem Oberbegriff „humanitarian action“ die Bereiche „humanitarian assistance“ und „humanitarian relief“ zugeordnet. Die Ziele humanitärer Aktion werden wie folgt definiert: „The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.“ (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a) (1. Prinzip). Die humanitäre Aktion soll den humanitären Prinzipien der Humanität, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit und dem humanitären Völkerrecht folgen (1.-3. Prinzip) (Good Humanitarian Donorship Initiative, 2003a). Die GHD-Geberregierungen sollen ihre Finanzierung humanitärer Projekte an dem jeweiligen Bedarf ausrichten: „Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.“ (6. Prinzip). Die UN-Spendenapelle (CAP) und „Common Humanitarian Action Plans (CHAP)“ von UN OCHA sollen unterstützt werden (7. Prinzip). Die führende und koordinierende Rolle der UN u. a. auch bei der internationalen finanziellen Unterstützung und bei der Setzung von Prioritäten der humanitären Aktion in einzelnen Krisengebieten (10. und 14. Prinzip) und die UN-Leitlinien zur zivil-militärischen Kooperation in Naturdesastern (Oslo Guidelines) werden anerkannt (19.-20. Prinzip). Die Initiative setzt sich - in Abstimmung mit dem DAC/OECD und den UN-Hilfsorganisationen - für eine einheitliche internationale Definition des Begriffs staatlicher „humanitarian assistance“ und entsprechende genaue statistische Erfassung der eingesetzten Hilfsressourcen ein.⁵²² Die Mitglieder der GHD-Initiative einigten sich 2007 auf einen Katalog von insgesamt siebzehn Indikatoren für die Präzisierung und Operationalisierung der 23 GDH-Prinzipien (Good Humanitarian Donorship Initiative, 2007c: o.S.). Diese Indikatoren beziehen sich u. a. auf die detaillierte, statistische Erfassung humanitärer Hilfe, die Schnelligkeit der Finanzierung humanitärer Hilfe, den Umfang der Finanzierung der UN-Spendenappelle (CAP) und die Qualität der Anwaltschaftsarbeit (Good Humanitarian Donorship Initiative 2007: o.S.).

„Development Assistance Committee (DAC)“ der OECD und die GHD-Initiative

Das „Development Assistance Committee (DAC)“ der OECD koordiniert die „Official Development Aid (ODA)“ der im DAC vertretenden OECD-Regierungen; die ODA umfasst sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Hilfe. Von den insgesamt 34 OECD-Mitgliedern sind 24 im DAC vertreten, dem auch die EU Kommission angehört (Stand November 2012); an den DAC-Sitzungen nehmen häufig auch Vertreter der UN, der Weltbank und NRO teil.⁵²³ Südkorea trat dem DAC als neues Mitglied im Januar 2010 bei (Development Initiatives 2010a: 142). Die „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative hat innerhalb des DAC einen Diskussionsprozess über eine stärkere

<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (23.11.2012)

⁵²² „Donors will aim, in consultation with the United Nations and the OECD-DAC, to agree on a comprehensive common definition of official humanitarian assistance for reporting and statistical purposes, including clarity of definitions between multilateral and bilateral humanitarian assistance.“ (Good Humanitarian Donorship 2003b: 8).

⁵²³ Vgl. zu den OECD-Mitgliedern die OECD-Website ‚Members and Partners‘ unter <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (23.11.2012) und zu den DAC-Mitgliedern die OECD-Website ‚DAC Members and Date of Membership‘ unter http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_34603_1893350_1_1_1_1,00.html (23.11.2012).

Abstimmung und Vereinheitlichung humanitärer Geberpolitik ausgelöst. Das DAC kündigte 2004 an, eine „aktive Rolle (an active role)“ bei der Umsetzung der Ziele der GHD-Initiative zu übernehmen (OECE/DAC 2004: 4) und bezeichnete fünf Jahre später die GHD-Initiative als „Paradigmenwechsel (paradigm shift)“, da sie nicht nur auf eine bessere Finanzierung humanitärer Hilfe abziele, sondern Ausdruck der „strategischen“ Rolle der Geberregierungen innerhalb des „internationalen humanitären Systems“ sei: „[...] the GHD Initiative crystallises the role of donors as strategic actors - rather than solely financiers - in the international humanitarian system by expanding donor agendas to include the implementation and learning aspects of humanitarian action. The implications of this paradigm shift have been profound.“ (OECD 2009: 101). Das DAC weist auf das Problem unterfinanzierter, humanitärer Krisen hin: „Continued underfunding and uneven response to emergencies led to recommendations to increase humanitarian allocations.“ (OECD/DAC 2006a: 3). Das „OECD-Development Cooperation Directorate“, das den Entwicklungsausschuss DAC unterstützt, spricht - ähnlich wie die GHD-Initiative - über die Probleme einer fehlenden einheitlichen Definition humanitärer Hilfe und einer unzureichenden, statistischen Erfassung und Erfolgskontrolle der Hilfe:

„[...] there is still no common definition covering all humanitarian work, which means there is inadequate data to analyse current responses to increasingly complex humanitarian crises. Also, there is no international mechanism of global governance to monitor the use of official humanitarian action.“ (OECD/DAC 2005: o.S.).

Das „OECD-Development Cooperation Directorate“ befürwortete deshalb eine stärkere Beschäftigung des DAC mit humanitärer Hilfe und schlug vor, dass bis 2010 alle DAC-Mitglieder die administrative, statistische und politische Gestaltung ihrer humanitären Hilfe nach einem an der GHD-Initiative orientierten Indikatorenkatalog bewerten und ausrichten (Hammargren 2005: 13).⁵²⁴ Das DAC verständigte sich im Jahr 2004 auf 20 Kriterien der Evaluierung humanitärer Hilfe (humanitarian aid) für den 2005 begonnenen umfassenden OECD-Evaluierungsprozesses (DAC Peer Review) der Entwicklungspolitik und humanitären Hilfe aller DAC-Mitglieder.⁵²⁵ Diese Kriterien orientieren sich ausdrücklich eng an den von der GHD-Initiative definierten 23 Prinzipien „humanitärer Politik (humanitarian policies)“ (OECD/DAC 2004: 10-15).⁵²⁶ Der Evaluierungsprozess überprüft, inwiefern die Geberpolitiken diese Prinzipien umsetzen (OECD/DAC 2004: 6). Die 20 Kriterien sind den vier Bereichen humanitäre politische Leitlinien, Finanzierung, Förderung von normativen Standards/verbesserte Implementierung und Lernen/Rechenschaftspflicht zugeordnet; der Umfang der Unterstützung der UN OCHA-Koordinationsstrukturen ist eines dieser Kriterien (OECD/DAC 2004: 10-15). Seit den Neunzigerjahren war in den OECD-Ländern der Ausbau humanitärer administrativer Strukturen verbunden mit dem Aufbau von Doppelstrukturen ineffektiver Verwaltungsabläufe (OECD 2009: 103, OECD/DAC 2006a: 10). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluierung (DAC Peer Review) humanitärer Hilfe von sieben OECD-Staaten kommt deshalb im Jahr 2006 zur Schlussfolgerung: „Split management

⁵²⁴ Die insgesamt acht DAC-Arbeitsgruppen (DAC Subsidiary Bodies) bearbeiten u.a. die Themen Statistik, Umwelt, Armut, Good Governance, Konflikt/Frieden/Entwicklung und Fragile Staaten; es gibt keine Arbeitsgruppe zur humanitären Hilfe (OECD 2010d: 11).

⁵²⁵ Vgl. dazu OECD/DAC (2004) und OECD/DAC (1999). Im Rahmen des „DAC Peer Review“-Prozesses wird die Geberpolitik jedes DAC-Mitglieds im Abstand von vier Jahren - und werden jedes Jahr insgesamt 4-6 Mitglieder - evaluiert; vgl. dazu die OECD-Website ‚Peer Reviews of DAC Members‘ unter http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34603_1_1_1_1_1,00.html (23.11.2012)

⁵²⁶ Diese Kriterien werden im DAC-Dokument „Assessment Framework for Coverage of Humanitarian for Action in the Peer Review“ definiert (OECD/DAC 2004).

may contribute to ineffective systems with high transaction costs, risk of duplication and may also compromise the independence of humanitarian aid.” (OECD/DAC, 2006a: 10). Das DAC konstatiert auch innerhalb der EU Kommission die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit der Bereiche Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe, Krisenmanagement, Wiederaufbau und Naturdesaster-Management (OECD/DAC 2007c: 98).⁵²⁷ In einer 2009 veröffentlichten Zusammenfassung weiterer Evaluierungsergebnisse des „DAC Peer Review“-Prozesses wird darauf hingewiesen, dass einige DAC-Mitgliedsstaaten - im Gegensatz zum „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“, auf den sich der Rat der EU, das EU-Parlament und die EU Kommission im Jahr 2007 verständigt hatten (vgl. Kapitel 6.2.3) - es nicht prinzipiell ablehnen, diese Hilfe als Instrument der Konfliktprävention einzusetzen (OECD 2009: 100). Einige DAC-Mitglieder verfolgen - so die Zusammenfassung - einen zunehmend „holistischen“ Ansatz der Hilfe (OECD 2009: 100) und bauen konzeptionelle und administrative Abgrenzungen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik ab: „DAC members have begun to dismantle many of the functional and programmatic boundaries between humanitarian and development assistance.” (OECD 2009:101). „Dismantling barriers to more holistic packages of assistance, which embrace humanitarian as well as development objectives, should therefore be a priority for donors in the future.” (OECD 2009: 104). In verschiedenen Berichten der OECD/DAC werden folgende Probleme humanitärer Politik der OECD-Staaten beschrieben: a) sehr unterschiedliche - und in der Regel schwache und zersplitterte - Verankerung humanitärer Hilfe in den Regierungsadministrationen, die eine Koordination der OECD-Geberpolitik erschwert, b) mangelnder Informationsfluss und unzureichende Abstimmung zwischen den beteiligten Bürokratien, c) fehlende statistische Differenzierung zwischen der Hilfe bei Naturkatastrophen und bei Gewaltkonflikten (OECD 2009: 109-178; OECD/DAC 2006a: 9-10; Hammargren 2005).

In der 2007 vom DAC verabschiedeten neuen Systematik statistischer ODA-Kategorien (Creditor Reporting System/CRS) wird „humanitäre Hilfe (humanitarian aid)“ definiert als die Gewährleistung des Schutzes der Sicherheit, der Wohlfahrt und der Würde einer notleidenden Zivilbevölkerung.⁵²⁸ „Humanitarian aid“ (CRS Code 700) ist der Oberbegriff und umfasst die drei Ebenen der Notfallreaktion (CRS Code 7020), der Rehabilitation und erster Wiederaufbaumaßnahmen (CRS Code 7030) und der Präventionsmaßnahmen u. a. für Naturkatastrophen und bei Flüchtlingsbewegungen (CRS Code 7040) (OECD/DAC 2007b: 46).⁵²⁹ Nationale Ausgaben der DAC-Mitglieder für Asylsuchende und Flüchtlinge werden nicht zur humanitären Hilfe gezählt (Development Initiatives 2008: 35) und Mittel für den Einsatz von „Gewalt (force)“ zum Schutz von Personen und Projekten werden nicht mehr als ODA bezeichnet: „Activities

⁵²⁷ „Humanitarian action has significant impact outside the confines of ECHO. Coherence between Commission policies for humanitarian action is an area of continual challenge. Four areas are important: civil protection; crisis management; linking relief, rehabilitation and development (LRRD); and disaster preparedness.” (OECD/DAC 2007c: 98).

⁵²⁸ „Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded.” (OECD/DAC 2007b: 46).

⁵²⁹ In den ODA-Statistiken wird insgesamt zwischen 12 ODA-Sektoren differenziert (sectors); der VIII. Sektor „Humanitarian Aid“ wird unterteilt in „Emergency Response (VIII. 1)“, „Reconstruction Relief & Rehabilitation (VIII. 2)“ und „Disaster Prevention & Preparedness (VIII. 3)“; vgl dazu die OECD-Website ‚OECD.StatExtracts, ODA by Sector‘ unter http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR (23.11.2012)

designed to protect the security of persons or property through the use or display of force are not reportable as ODA.” (OECD/DAC 2007a: 112). Während in den DAC-Statistiken „humanitarian aid“ als Oberbegriff benutzt wird, verwenden OECD-Publikationen - ähnlich wie die GHD-Initiative - den Begriff „humanitarian action“ als Oberbegriff für „humanitarian aid“ und „humanitarian assistance“ (OECD 2009: 99 ff). In der 2009 veröffentlichten Zusammenfassung der ersten Evaluierungsergebnisse des „DAC Peer Review“-Prozesses wird die „humanitarian action“ sehr weit definiert; sie bezieht sich nicht nur auf akut eintretende Notsituationen, sondern wird als integraler Bestandteil einer Strategie zur Überwindung chronisch struktureller Verwundbarkeit und sozio-ökonomischer Krisenanfälligkeit von Gemeinschaften bezeichnet (OECD 2009: 99/102-104).⁵³⁰

Diese vorgestellten DAC/OECD-Dokumente vermitteln einen Eindruck der Differenzen humanitärer Politiken der DAC-Mitgliedsstaaten. Die im DAC vertretenden EU-Regierungen befürworteten in ihrem 2007 verabschiedeten „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“ - zumindest konzeptionell - die administrative und programmatische Eigenständigkeit humanitärer Hilfe, die auf den Prinzipien der Neutralität und politischen Unabhängigkeit und auf einer engen Zusammenarbeit mit humanitären UN-Akteuren basiert (vgl. Kapitel 6.2.3). Andere DAC-Mitglieder befürworteten hingegen die Integration dieser Hilfe in ein umfassendes politisches Konzept ‚humanitärer Aktion‘, das diese Hilfe als Instrument der Konfliktprävention und des Abbaus struktureller, sozio-ökonomischer und chronischer Verwundbarkeit betrachtet, Grenzen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik abbaut und damit den Geltungsbereich des humanitären Neutralitätsprinzips einschränkt.

6.2.2 Rat und Kommission der EU und humanitäre Politik (1993-2011)

An der konzeptionellen und institutionellen Ausgestaltung humanitärer Politik im Rahmen der „Gemeinsamen Außenpolitik und Sicherheitspolitik (GASP)“ der EU in Krisen- und Konfliktgebieten sind die EU Kommission, der Rat der EU und das EU-Parlament beteiligt. Innerhalb der Kommission ist das 1992 gegründete „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“ für die Abwicklung humanitärer Hilfe der EU zuständig. EU-Regierungen stellen allerdings nur ca. ein Drittel ihrer humanitären Mittel ECHO zur Verfügung, das mit ihnen UN-Hilfsorganisationen und NRO finanziert. Die anderen Mittel setzen sie selber direkt ein, um ebenfalls UN-Hilfsorganisationen und NRO zu finanzieren. Regierungen unterstützen damit insbesondere NRO mit Sitz in ihren eigenen Ländern. Der 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag, der zur Gründung der Europäischen Union führte, erwähnt humanitäre Hilfe nicht ausdrücklich, sondern zählt „Entwicklungshilfe“ zum Bereich der „geteilten Zuständigkeiten“ zwischen Kommission und EU-Regierungen; humanitäre Hilfe wurde bis 1996 als ein im Vertrag nicht explizit erwähnter Aspekt der Entwicklungshilfe angesehen (Reisen 1999: 61). Erst 1996 bezeichnete der Rat in der EU-Verordnung 1257/96 humanitäre Hilfe ausdrücklich als

⁵³⁰ „Humanitarian action provides a safety net to stabilise populations in crisis. It paves the way for post-crisis recovery processes and protects previous development investments anticipating crises and putting in place crisis mitigation and preparedness measures [...] The vulnerability of crisis-prone communities has stimulated donors and implementing agencies to re-examine the processes through which needs are assessed and assistance is disbursed, as well as the role of humanitarian agencies in providing civilian protection. Vulnerability and risk have therefore become drivers for humanitarian action over the longer term.” (OECD 2009: 99). Diese Definition wird vollständig dokumentiert im Anhang III, Dokument f).

Aufgabe der EU und beschrieb die Ziele und Finanzierungsmechanismen dieser Hilfe (Europäische Rat 1996).⁵³¹

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), EU-Krisenreaktionsmechanismus (RRM) und humanitäre Hilfe (1993-2001)

Der 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag etablierte drei so genannte Säulen der Europäischen Union; als erste Säule werden die bereits vor dem Vertrag existierenden „Europäischen Gemeinschaften“ und als die beiden durch den Vertrag etablierten neuen Säulen die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ und die „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“ bezeichnet (Europäischer Rat 1992, Kuhn 2000).⁵³² Ein Teilgebiet der GASP ist die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)“. Auf dem Amsterdamer Ratsgipfel 1997 wurde die Einrichtung neuer Komitees der GASP für die Abwicklung des zivil-militärischen Krisenmanagements beschlossen (Europäischer Rat 1997). Seitdem vollzieht sich im Rahmen der GASP eine kontinuierliche, konzeptionelle und strukturelle Integration humanitärer Hilfe in politische Strategien des Konfliktmanagements. Der 1999 in Kraft getretene Amsterdamer EU-Vertrag zählt zu den Aufgaben der GASP die Bewältigung der so genannten ‚Petersberg Aufgaben‘, die zuvor bereits Aufgaben der „Westeuropäischen Verteidigungsunion (WEU)“ waren; zu diesen Aufgaben zählen „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ (Europäischer Rat 1997: 12/Art. J.7, Ziffer 2).⁵³³ Der Rat der EU befürwortete im Jahr 2000 die „Komplementarität der militärischen und nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung im gesamten Spektrum der Petersberg Aufgaben“ (Europäischer Rat 2000: o.S.). Das oberste Gremium für die Durchführung von Missionen im Rahmen der GASP ist das auf Botschafterebene tagende „Politische und Sicherheitspolitische Komitee (Political and Security Committee)“; das Komitee ist Teil des „Rates für Generelle Angelegenheiten (General Affairs Council)“ der EU-Außenminister. Diesem Komitee arbeiten zwei gleichrangige Gremien zu, das „Militärkomitee“ und der „Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements

⁵³¹ In den Neunzigerjahren habe sich die humanitäre Hilfe der Kommission, so Kuhn, zu einem „eigenständigen System ausgeweitet“, das durch den Aufbau von ECHO, durch Haushaltserlasse, Ratsverordnungen und völkerrechtliche Abkommen über „einen festen Rahmen für die Gewährung von humanitärer Hilfe“ verfügt (Kuhn 2000:385). Dieses System dürfe jedoch nicht mit den „üblichen, normgeprägten [...] Vorstellungen des Juristen“ betrachtet werden, da „Wesen und Eigenart der humanitären Hilfe“ den üblichen Normierungen anderer Bereiche der EU „entgegenstehen“ (Kuhn 2000: 384). Zu den wenigen unter rechtlichen Gesichtspunkten durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchungen von ECHO in den Neunzigerjahren zählt die Dissertation von Marco Kuhn „Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft, Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen“ (Kuhn 2000).

⁵³² Zu den „Europäische Gemeinschaften“ werden die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“, die „Europäische Gemeinschaft“ und die „Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)“ gezählt. Das ‚Drei-Säulen-Modell‘ wird in der Regel nach dem Lissabon-Vertrag von 2007 nicht mehr zur Beschreibung der EU benutzt.

⁵³³ Im Artikel J.7 des Vertrages von Amsterdam heißt es „(1) Die Gemeinsame Außenpolitik und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Sinne des Unterabsatzes 2 gehört [...]“; im Absatz 2 heisst es: „(2) Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.“ (Europäischer Rat 1997: 12/Artikel J.7); vgl. zu den ‚Petersberg Aufgaben‘ auch Mauer (2000: 22).

(Committee for Civilian Aspects of Crisis Management/CIVCOM)“.⁵³⁴ Der Ausschuss CIVCOM entwickelt umfassende multisektorale Programme: „Hierzu sollten Sachverständige der entsprechenden nationalen Verwaltungen in den Ausschuss (CIVCOM, der Verfasser) entsandt werden, um unter anderem fachlichen Rat in Bezug auf das Polizei-, Gerichts- und Strafvollzugswesen, die Zivilverwaltung, die *humanitäre Hilfe* sowie die Schnittstelle zwischen Krisenbewältigung und Entwicklungszusammenarbeit zu erteilen.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Europäischer Rat 2000: o.S.). In dem Report „Improving the Coherence and Effectiveness of the EU Action in the Field of Conflict Prevention“, der gemeinsam von dem damaligen ‚Hohen Repräsentanten der GASP‘, Javier Solana, und dem damaligen ‚EU Kommissar für externe Beziehungen‘, Chris Patten, für den EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 verfasst worden war, wird zu den sieben „größten Herausforderungen (main challenges)“ der Konfliktpräventionspolitik der EU auch die Integration „humanitärer Instrumente (humanitarian instruments)“ mit den Instrumenten der GASP gezählt (European Council 2000: 2): „Main challenges facing the European Union in effective conflict prevention: [...] to ensure coherent use of what is now a very broad range of resources in pursuit of priorities, better integrating development, trade, economic and *humanitarian instruments* with CFSP (Common Foreign and Security Policy, der Verfasser) instruments and civilian and military capabilities for crises management [...]“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (European Council 2000: 2).

Der 2001 von Rat der EU etablierte ‚EU-Krisenreaktionsmechanismus‘ (rapid reaction mechanism/RRM) hat die Aufgabe, die Planung und die Umsetzung der im Rahmen der GASP beschlossenen Interventionen in einzelnen Krisengebieten zu unterstützen und die Bereiche Entwicklung, humanitäre Hilfe, Krisenmanagement, Wiederaufbau und Naturdesaster-Management zu integrieren (Council of the EU 2001). In der vom Rat erlassenden EU-Verordnung, die den RRM etabliert hat, wird zwar die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe vom RRM betont, gleichzeitig aber auch auf Sonderfälle verwiesen: „In particular security or crisis-management circumstances, the Commission may, however, decide that intervention by means of the Rapid Reaction Mechanism is more appropriate if combined with ECHO action, as necessary. In such cases, close coordination shall be established in order to achieve optimal overall coherence.“ (Council of the EU 2001: 2. Art., Abs. 3). In einer Pressemitteilung über den ‚EU-Krisenreaktionsmechanismus‘ weist die EU Kommission hingegen auf die „Trennungslinie“ zwischen dem Mechanismus und humanitärer Hilfe hin: „A dividing line has been drawn between the scope of (the RRM) facility and the regulation concerning humanitarian aid [...]. While ECHO is politically neutral, the RRM is intended to operate in the context of crisis management.“ (European Commission 2001). In der EU-Verordnung wird also eine enge Koordination und Kohärenz zwischen der RRM und humanitärer Hilfe befürwortet, in der Pressemitteilung hingegen die politische Neutralität dieser Hilfe stärker betont. Dies Beispiel belegt, dass die Kommission und der Rat der EU das Verhältnis zwischen der von ECHO gewährleisteten politisch neutralen humanitären Hilfe und der Funktion dieser Hilfe im Rahmen des zivil-militärischen Krisenmanagements der GASP unterschiedlich definieren.

⁵³⁴ Vgl. dazu Europäischer Rat (2000: 10) und Tannous (2007: 18); vgl. dazu auch des Beschluss des Rates 400X0354 vom 22.5.2000 und den Anhang des Beschlusses des Rates 401X0079 zur Einsetzung des Militärkomitees vom 22.1.2001.

‚Ausschuss für Humanitäre Hilfe‘ und Rats-Arbeitsgruppe ‚Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe‘ (1996-2011)

Die EU-Regierungen stellten im Zeitraum 2000 und 2010 durchschnittlich ca. ein Drittel ihrer Mittel für humanitäre Hilfe der Kommission zur Verfügung; im Jahr 2010 verwaltete ECHO humanitäre Mittel der EU-Regierungen in Höhe von ca. 1 Milliarde Euro und die EU-Regierungen setzten für humanitäre Hilfe darüber hinaus knapp 2 Milliarden Euro außerhalb von ECHO ein (ECHO 2011: 137). ECHO kann in nur begrenztem Umfang selber über die Verwendung der Mittel humanitärer Hilfe entscheiden (ECHO 2008a und b).⁵³⁵ Alle Projektentscheidungen, die 2 Millionen Euro übersteigen, muss ECHO von dem 1996 gegründeten „Ausschuss für Humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid Committee/HAC)“, in dem alle EU-Regierungen vertreten sind, genehmigen lassen (ECHO 2010: 12; ECHO 2011: 137). Die EU-Kommission bezeichnete 1999 in einer Mitteilung diesen Ausschuss als „ein Schlüsselforum für die politische Koordination der Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe“ (Europäische Kommission 1999: 20). Diese Funktionen erfüllte er hingegen nur unzureichend (Benn 2003; Mowjee 2002: 5-7; Reinhardt 2001: 66).⁵³⁶ In der Regel wurden Fachbeamte unterhalb der Staatssekretärs-Ebene in den Ausschuss entsandt (Benn 2003).⁵³⁷ Der Ausschuss ist seit der Etablierung der „Rats-Arbeitsgruppe Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (Council Working Group on Humanitarian Aid and Food Aid/COHAFA)“ im Jahr 2009 ausschließlich für Finanzierungsfragen zuständig (ECHO 2010: 12; ECHO 2011: 137). Die Kommission bezeichnet nunmehr die COHAFA als „zentralen Bezugspunkt (point of reference)“ humanitärer Politik des Rates, als ein Gremium, das in Absprache mit der Kommission und auf der Grundlage von Länderberichten der Kommission die humanitäre Politik der EU-Außenminister unterstützt, und die Einrichtung der COHAFA als einen „qualitativen Sprung“ humanitärer EU-Koordination: „The work of COHAFA... represents a qualitative leap in the development of a more coherent and coordinated EU approach to humanitarian policy and action.“ (European Commission 2011: 12).⁵³⁸

EU Kommission, Aufgaben von ECHO und UN OCHA

Die humanitären Hilfsprojekte, die von dem 1992 gegründeten „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office/ECHO)“ finanziert werden, sind ein Aspekt der zivilen Präsenz der EU Kommission in Krisen- und Konfliktregionen.⁵³⁹ In den Neunzigerjahren wurde ECHO von einem EU-Kommissar geleitet, der auch für Verbraucherpolitik und Fischerei zuständig war; nach einer Umorganisation der Zuständigkeiten in der Kommission war seit 2000 ein

⁵³⁵ ECHO ist dem Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig (OECD/DAC 2007b: 100). ECHO erhält seine Mittel durch den allgemeinen EU-Haushalt und teilweise auch über den „Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)“ (Mowjee 2002: 12).

⁵³⁶ Vgl. dazu auch International Crisis Group (2001: 3).

⁵³⁷ In einem Evaluierungsbericht des OECD-Entwicklungsausschuss aus dem Jahr 2007 wird die Gründung eines Forums zur Diskussion politischer Fragen der humanitären Hilfe vorgeschlagen, um die Arbeit des „Ausschusses für Humanitäre Hilfe“ (HAC) zu ergänzen: „In 2006 the Council Working Group on Development (CODEV) met on humanitarian issues, with positive feedback from many participants. An additional forum at Council Working Group level is needed for policy discussion to complement the HAC (Humanitarian Aid Committee, der Verfasser). This would enhance humanitarian policy governance, perhaps within CODEV.“ (OECD/DAC 2007c: 97).

⁵³⁸ Auch der für Entwicklungspolitik zuständige Rats-Ausschuss „Council Working Group on Development (CODEV)“ beschäftigt sich in Ausnahmefällen mit humanitärer Hilfe (OECD/DAC 2007c: 97).

⁵³⁹ Die rechtliche Grundlage von ECHO schuf erst die Ministerratsverordnung 1257/96 vom 20. Juni 1996.

Kommissar für ‚Entwicklung und humanitäre Hilfe‘ verantwortlich für die Arbeit von ECHO.⁵⁴⁰ Nach einer erneuten Umstrukturierung wurden die Felder Entwicklung und humanitäre Hilfe im Jahr 2010 zwei verschiedenen Kommissaren zugeteilt und Anfang 2010 Kristalina I. Georgieva, eine frühere bulgarische Vizepräsidentin der Weltbank, zur ersten EU Kommissarin für „International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response“ und zur Leiterin der bereits 2004 eingerichteten „Generaldirektion für humanitäre Hilfe und Zivilschutz/ECHO (Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection/ECHO)“ ernannt, die auch kurz als „DG ECHO“ bezeichnet wird (President of the European Commission 2007; ECHO 2008a und b).⁵⁴¹ Der Zivilschutz (civil protection) umfasst Präventions-, Schutz- und Hilfsmaßnahmen für alle Formen von Desastern - mit Ausnahme humanitärer Krisen in Gewaltkonflikten - innerhalb und außerhalb der EU.⁵⁴² ECHO definiert die Aufgabe der „DG ECHO“ wie folgt: „The European Commission, notably through its Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (DG ECHO) aims to save and preserve life but also the environment and property, preventing and alleviating human suffering and safeguarding the integrity and dignity of populations affected by natural or man-made disasters occurring inside or outside the EU.“ (ECHO 2011: 003).

Die Arbeit von ECHO basiert auf den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Neutralität (ECHO 2010: 5). ECHO bezeichnet den „Schutz (protection)“ von Notleidenden als Kernbestandteil „humanitärer Aktion (humanitarian action)“: „Ensuring protection of populations is a core objective of humanitarian action. In humanitarian crises, people need material assistance, such as food, water, shelter and medical assistance, as well as physical integrity, psychological wellbeing and dignity.“ (ECHO 2009: 4). „Protection activities in the context of humanitarian crises seek to address fundamental protection needs, rather than the broad spectrum of political, economic and social rights.“ (ECHO 2009: 5). Im Jahr 2010 zählte ECHO zu den größten Problemen humanitärer Hilfe die Verhinderung des Zugangs zu Opfern in Gewaltkonflikten, den wachsenden Abstand zwischen globalen humanitärem Bedarf und bewilligten Finanzmitteln, das steigende Sicherheitsrisiko des humanitären Personals, die Zunahme von Naturkatastrophen und den fehlenden, gleitenden Übergang von humanitärer Hilfe zur Entwicklungshilfe in Wiederaufbauprogrammen in Post-Konfliktländern (ECHO 2010: 4/16-17). Steigende Nahrungsmittelpreise werden als eine Ursache zukünftiger humanitärer Krisen bezeichnet (Commission of the European Communities 2009: 8).⁵⁴³ Das ECHO-Budget schwankte im Zeitraum 1993 und 2003 zwischen 445 (1997) und 810 Millionen Euro (1999) und stieg seit 2004 kontinuierlich von 570 Millionen im Jahr 2004 auf 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2010 (ECHO 2011: 155). In Brüssel arbeiteten im Jahr

⁵⁴⁰ Zwischen 1994 und 1999 fiel ECHO in den Zuständigkeitsbereich der EU Kommissarin Emma Bonino; ihr Engagement für Frauen in Afghanistan war bei einigen NRO umstritten (Mowjee 2002: o.S.). Unter Prodi wurde der frühere dänische Minister Poul Nielson zum Kommissar für „Entwicklung und humanitäre Hilfe“, Chris Patten zum Kommissar für Außenbeziehungen und Pascal Lamy zum Kommissar für Handel ernannt (Mowjee 2002). Nachfolger von Nielson wurde Louis Michel, der 2009 als Kommissar ersetzt wurde durch Karel de Gucht; vgl. dazu die EU-Website ‚The members of the Barroso Commission (2004-2009)‘ unter http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/helping_world/index_en.html (23.11.2012). Nielson und Michel waren für ECHO und für die ‚Generaldirektion Entwicklung‘ (DG Development) zuständig, die zuvor als DG VIII bezeichnet wurde. Zwischen Juli 2009 bis Anfang 2010 war der frühere belgische Außenminister Karel de Gucht Nachfolger von Michel.

⁵⁴¹ Georgieva erklärte, dass zu den Prioritäten ihrer Amtszeit u.a. die Politik gegenüber humanitären Krisen - wie z.B. im Niger - zählt, die im Schatten anderer medial präsenterer Krisen stehen (Georgieva April 2010: o.S. und June 2010: o.S.).

⁵⁴² Seit 2010 ist der „European Civil Protection Mechanism“ Teil der „DG ECHO“ (European Commission 2011: 12; European Commission October 2010: 5).

⁵⁴³ Seit dem Jahr 2001 legt ECHO seine Jahresplanung in Form von ‚Strategieberichten‘ vor; vgl. dazu ECHO (2010), ECHO (2007a), ECHO (2006a).

2006 für ECHO ca. 200 und in lokalen Krisengebieten ca. 100 Angestellte (OECD/DAC 2007c: 102, Kovertz 2006: 113). ECHO führt nur in seltenen Ausnahmefällen selber operative Maßnahmen der humanitären Hilfe durch.⁵⁴⁴ ECHO hatte im Jahr 2010 ca. vierzig lokale Büros in Krisengebieten eingerichtet und unterstützte humanitäre Projekt von ca. 200 Partnerorganisationen, NRO und UN-Hilfsorganisationen (European Commission 2010: 22/23). Seit 2004 legt ECHO jährlich eine global ausgerichtete Analyse potentieller humanitärer Krisen (Global Needs Assessment/GNA) und eine Erhebung ‚vergessener Krisen‘ (Forgotten Crises Assessment/FCA) vor, in denen Notleidende humanitär unterversorgt sind und über die in den Medien kaum berichtet wird (ECHO 2007: 5-6).⁵⁴⁵ In der Jahresplanung für 2011 setzt ECHO 10% seiner Hilfsmittel in den insgesamt zehn ‚vergessenen Krisen‘ ein, zu denen es humanitäre Krisen in Bangladesh, Burma, Thailand (burmesische Flüchtlinge), Kolumbien, Jemen, Algerien (Sahauri-Flüchtlinge), in der Zentralafrikanischen Republik, in Nepal, in Indien/Kaschmir und im Grenzgebiet der DR Kongo und Sudans zählte (European Commission 2010: 8/9).⁵⁴⁶ Zwischen 2003 und 2010 ist der Anteil der ECHO-Mittel, die NRO erhalten haben, von knapp 60% (2003) auf 50% (2010) gefallen, und der Anteil der UN-Hilfsorganisationen von 30% (2003) auf 39% (2010) gestiegen (ECHO 2008b: 21; ECHO July 2011: 6).⁵⁴⁷ Ca. die Hälfte der Mittel für UN-Organisationen erhält das WFP; im Jahr 2010 förderte ECHO mit 1,4% seines Fördervolumens den UN OCHA-Haushalt, die prozentual höchste Förderung von UN OCHA durch ECHO seit 2003 (ECHO July 2011: 7).⁵⁴⁸

Positionen: EU Kommissare für ‚Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe‘ und ECHO

Während in den Rats-Beschlüssen zur GASP regelmäßig die Notwendigkeit der Integration humanitärer Hilfe in die GASP konstatiert wird, betonten der für ‚Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe‘ zuständige EU Kommissar Poul Nielson und die ECHO-Direktoren Costanza Adinolfi den neutralen, unpolitischen Charakter humanitärer Hilfe. Der bis 2010 amtierende Kommissar Karel de Gucht kritisiert einerseits vehement die militärische Instrumentalisierung der Hilfe in Afghanistan, befürwortet hingegen gleichzeitig prinzipiell ihre konsequente Integration in die GASP. Der Kommissar Poul Nielson konstatierte im Jahr 2002 vor dem ‚EU-Verfassungskonvent‘, dass die EU Kommission humanitäre Hilfe bedarfsgerecht einsetzt, während EU-Regierungen Hilfe häufig entsprechend ihrer jeweiligen außenpolitischen Prioritäten einsetzten würden: „Community humanitarian (das Wort „assistance“ oder „aid“ fehlt im Original, der

⁵⁴⁴ Der Anteil der von ECHO operativ direkt eingesetzten Mittel in Krisenregionen lag 1994 noch bei 10% und sank auf 1% im Jahr 2000 (International Crisis Group 2001: 3). Bis Anfang 2007 waren sowohl die Generaldirektion Entwicklung als auch ECHO für die Abwicklung der Nahrungsmittelsoforthilfe zuständig; danach war ECHO alleine für diese Form der Hilfe verantwortlich (OECD/DAC 2007c: 96, Anmerk. 37).

⁵⁴⁵ Vgl. zu den von ECHO entwickelten „Vulnerable Index (VI)“ und „Forgotten Crisis Index (FCA)“ ECHO (September 2010, 2006b, 2004). Im Jahr 2009 identifizierte ECHO insgesamt 44 humanitäre Krisen, davon wurden 17 der Kategorie „extremely vulnerable“ zugeordnet (ECHO 2010: 20).

⁵⁴⁶ ECHO definiert vergessene Krisen wie folgt: „Forgotten crises are defined as those situations of crisis where a high level of humanitarian needs persists but that receive little attention by way of donor contributions and media coverage. They tend to be long-term situations of acute human suffering caused by protracted violent conflicts where there is little international interest.“ (ECHO 2004: 11).

⁵⁴⁷ Im Jahr 1999 wurden 20% der ECHO-Mittel zur Unterstützung von UN-Hilfsorganisationen, 15% für die IFRK und 65% für NRO eingesetzt (Commission of the European Communities 2000: 4).

⁵⁴⁸ Seit 2008 veröffentlicht ECHO Jahresberichte über die Unterstützung von UN-Hilfsorganisationen (ECHO July 2011); vgl. dazu auch die ECHO-Website ‚Annual reports‘ unter http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm (23.11.2012)

Verfasser) is delivered wherever there are humanitarian needs to be addressed, including in so-called ‘forgotten crises’, i.e. areas where hardly any other *EU Member State* is present (Western Sahara conflict, civil conflict in Sri Lanka). This complements the action of EU Member States, which are *much more selective* in their approach (for financial or political reasons) and concentrate on regions of special interest to them.“ (Hervorhebungen im Original) (Nielson 2002: 4). Nielson betont, dass humanitäre Hilfe „nicht dem Instrument des EU Krisenmanagements untergeordnet werden sollte“ (Nielson 2002: 4).⁵⁴⁹ Ein Jahr später kritisiert er den sich „verwischenden Unterschied“ zwischen „militärischen und humanitären Operationen“ in Krisengebieten; dies erhöhe das Sicherheitsrisiko der Angestellten humanitärer Organisationen (Nielson 2003a: 1).⁵⁵⁰ Costanza Adinolfi lehnte im Jahr 2005 als amtierende ECHO-Direktorin eine „Politisierung (politication)“ humanitäre Hilfe ab und warnte ebenfalls vor einer „Verwischung der verschiedenen Rollen des Humanitären und des Militärs (blurring the different roles and functions of humanitarians and the military)“, durch die humanitäre Organisationen zum Kriegsziel der Konfliktparteien werden könnten (Adinolfi 2005: 50/51). Dem Risiko dieser Verwischung sei die zivil-militärische Zusammenarbeit im Rahmen der „Provincial Reconstruction Teams (PRT)“ in Afghanistan ausgesetzt, die auch von militärischen Geheimdiensten zur Sammlung von Informationen benutzt würden (Adinolfi 2005: 51). Allerdings gebe es - so Adinolfi - spezielle Situationen, in denen humanitäre Hilfe und das intervenierende Militär kooperieren müssen; diese Kooperation müsse jedoch auf der Grundlage humanitärer Prinzipien erfolgen und dürfe nicht militärischen Zwecken dienen.⁵⁵¹ Der bis Januar 2010 amtierende EU Kommissar für ‚Entwicklung und humanitäre Hilfe, Karel de Gucht, beschreibt das problematische Verhältnis zwischen Hilfe und Militär: er betont, dass eine Verwischung der Grenze zwischen humanitärer Hilfe und militärischen Akteuren den humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit und Neutralität widerspreche; „European humanitarian assistance should not be subjected to political or military objectives.“ (Gucht 2009: 3). Afghanistan bezeichnet er als ein „desaströses Beispiel (disastrous example)“ für die Einmischung des Militärs in die humanitäre Hilfe (Gucht 2009: 3). Andererseits müsse humanitäre Hilfe „systematisch integriert“ werden in die GASP und GSVP:

„However, let me be clear on this: specificity (der humanitären Hilfe, der Verfasser) should not be mistaken for isolation. Quite the contrary: Principle and value based *humanitarian aid* and the modus operandi that goes together with it, should be factored into EU foreign and security policy concepts and policy-making. From the doctrine upstream to ESDP (European Security and Defense Policy, der Verfasser) operations downstream, the *humanitarian aid* dimension should be systematically integrated into the design of EU civil-military cooperation in crisis management.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Gucht 2009: 3).

Gleichzeitig müssten aber - so de Gucht - die Prinzipien der Unparteilichkeit und Neutralität humanitärer Hilfe geachtet werden werden (Gucht 2009: 3).

⁵⁴⁹ „While humanitarian assistance definitely contributes to the EU external action, *it should not become subordinated to an EU crisis management instrument.*“ (Hervorhebungen im Original) (Nielson 2002: 4).

⁵⁵⁰ „I am also deeply concerned about the blurring of the distinction of military and humanitarian operations [...] It should certainly not be central to a strategy of nations that are committed both to waging war and delivering humanitarian assistance in the same crises. When military and humanitarian operations get mixed, the impartiality of the latter is compromised, jeopardising the lives of non-combatant aid workers and the people who they are trying to help.“ (Nielson 2003a: 2).

⁵⁵¹ „The use of military and civil defence assets for humanitarian purposes should be at the request and in support of humanitarian organisations, and no to gain public support for an otherwise disputed military campaign. The use of the military for humanitarian purposes would have to respect international norms and principles governing humanitarian assistance.“ (Adinolfi 2005: 52)

OECD-Evaluierungen humanitärer Hilfe Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens

Seit den Neunzigerjahren erfolgte in den OECD-Ländern ein Ausbau administrativer Strukturen humanitärer Hilfe (OECD 2009: 103, OECD/DAC 2006a: 10). Eine Zusammenfassung der von der OECD durchgeführten Evaluierungen humanitärer Hilfe von sieben OECD-Staaten konstatiert allerdings im Jahr 2006: „Split management (innerhalb der evaluierten Regierungsadministrationen, der Verfasser) may contribute to ineffective systems with high transaction costs, risk of duplication and may also compromise the independence of humanitarian aid.“ OECD/DAC, 2006a: 10). Spätere Evaluierungen humanitärer Hilfe Deutschlands (OECD 2010a), Frankreichs (OECD 2008) und Großbritanniens (OECD 2010b) bestätigten diese Einschätzung; die Evaluierung Japans fiel etwas günstiger aus (OECD 2010c). In Deutschland und Frankreichs haben jeweils die Außenministerien die Federführung humanitärer Hilfe; in Großbritannien ist hingegen das „Department for International Development (DIFD)“ unter der Leitung des Staatssekretärs für ‚Internationale Entwicklung‘ im Range eines Kabinettsministers die zentrale Regierungsagentur für die Planung und Durchführung der Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe (OECD 2010b: 17; Department for International Development/DIFD 2001). Kritisch bewertet eine von DFID beauftragte Evaluierung die humanitäre interministerielle Koordination des DFID: „There is for example, no formal mechanism for convening all government departments in response to an international emergency. Arrangements by DFID are *ad hoc* and departments are called in as and when DFID considers there is a need for wider support.“ (Hervorhebung im Original, der Verfasser) (Humanitarian Emergency Response Review, ed., 2011: 47). In Frankreich wird innerhalb und außerhalb der Regierungsadministration der Begriff ‚l’action humanitaire (humanitäre Aktion)‘ benutzt. Drei Abteilungen des französischen Außenministeriums waren 2008 für diese Aktion zuständig: die „Délégation à l’Action Humanitaire (DAH)“ unterstützte NRO und die „Direction des Nations unies et Organisations Internationales (NUOI)“ UN-Hilfsorganisationen; das „General Directorate for International Co-operation and Development (DGCID)“ vergab Nahrungsmittelnothilfe (OECD 2008: 89-91). Im Jahr 2003 wurde das „Interministerielle Komitee für humanitäre Aktion (Comité interministériel de l’action humanitaire d’urgence)“ unter der Leitung des Premierministers zur Koordination humanitärer Aktion der Regierung eingerichtet (OECD 2008: 91).⁵⁵²

In Deutschland finanzierten bis Anfang 2012 sowohl das Auswärtige Amt (AA) als auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in geringem Umfang auch das Bundesinnenministerium (BMI) Projekte humanitärer Hilfe; Anfang 2012 übernahm das Auswärtige Amt vollständig die bis dahin auch vom BMZ verwalteten Haushaltsmittel humanitärer Hilfe (Bundesregierung 2010: 11-18; Auswärtiges Amt 2012).⁵⁵³ Das BMZ unterstützte Projekte humanitärer Hilfe bis dahin im Rahmen der „Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe/ENÜH“, zu der u. a. auch Nahrungsmittelnothilfe zählte (Bundesregierung 2010: 15-16). Ein OECD-Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2010 bewertete die Zusammenarbeit verschiedener

⁵⁵² Der frühere Staatssekretär für humanitäre Notfallaktionen beim französischen Premierminister, Xavier Emmanuelli, ist ein Mitbegründer der NRO „Ärzte ohne Grenzen“ und ihr Ehrenpräsident; der Mitbegründer derselben NRO, Bernard Kouchner, war französischer Außenminister zwischen 2007 und 2010; vgl. zur Biographie von Emmanuelli bis 1996 auf der UNESCO-Homepage die Website <http://www.unesco.org/cpp/uk/projects/insecurity/sympol/emmanuelli.html> (5.12.2012)

⁵⁵³ Vgl. zur deutschen Debatte über humanitäre Hilfe insbesondere in den Neunzigerjahren BMZ (Hg.) (1994, 1996), Holderbaum (1996), Stirn (1996), BMZ (Hg.) (1997a und b), Topcu (1997), GTZ (1998), Cremer (1998), Runge (1999), Pilar/Prangenberg (2000), Eberwein (1997, 2001b, 2003b, 2004) und Deibel/Sticht (2005).

Bundesministerien Deutschlands im Bereich humanitärer Hilfe wie folgt: „Germany does not yet have an overarching policy to guide its humanitarian programming across ministries. Instead it relies on a comprehensive set of policies and guidelines, each focused on a different thematic area.” (OECD 2010a: 24).⁵⁵⁴ Das AA hat eine federführende interministerielle Koordinationsfunktion. Ende 1992 wurde im AA der „Gesprächskreis Humanitäre Hilfe“, der später unbenannt wurde in „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“, eingerichtet; er hat die Aufgabe, unter der Leitung des Leiters des „Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe“ des AA, die Kooperation zwischen dem AA, den NRO und anderen Bundesministerien sicherzustellen.⁵⁵⁵ In ihm sind knapp 20 NRO und fünf Bundesministerien (AA, BMZ, BMI, Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Gesundheit) vertreten (Stand November 2012).⁵⁵⁶ Deutschland hat 2012 und 2013 den Vorsitz für die „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ übernommen (Bundesregierung 2011: 6) (vgl. zur ODSG Kapitel 6.2.1).

6.2.3 ‚Europäischer Konsens zur humanitären Hilfe‘, Lissabon-Vertrag und UN-Koordination

Nach mehrjährigen Vorarbeiten verständigten sich 2007 der Rat, die Kommission und das Parlament der EU auf den „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“ (Europäische Kommission 2008, ECHO 2008: 2). Die englische Fassung des Konsenses benutzt den Begriff „Humanitarian Aid“ (European Commission 2008). Dieser Konsens bildet die Grundlage einer Annäherung der nationalen Politiken humanitärer Hilfe der EU-Regierungen und ist ein Dokument für die Aufwertung und Konsolidierung dieser Hilfe innerhalb der EU. Der vom Rat 2007 verabschiedete und 2009 in Kraft getretene „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen“, der so genannte Lissabon-Vertrag, bestätigt diese Aufwertung (Europäischer Rat Dezember 2007). Der 2006 vom Rat, von der Kommission und vom Parlament der EU verabschiedete „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“ bezeichnete humanitäre Hilfe noch als eine der „Modalitäten“ der

⁵⁵⁴ In ihrem Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009 stellt die Bundesregierung selbstkritisch fest: „Die aus öffentlichen Mitteln gewährte humanitäre Hilfe aus Deutschland ist im internationalen Vergleich ungeachtet der Steigerungen noch gering. In ihrer Wirtschaftskraft vergleichbare Staaten bringen zum Teil einen höheren Anteil ihrer ‚Official Development Aid‘ (ODA) für humanitäre Hilfe auf. Auch Staaten mit geringerer Wirtschaftskraft (so z.B. die skandinavischen Länder) leisten in einigen Fällen sogar absolut mehr.“ (Bundesregierung 2010: 7).

⁵⁵⁵ Auf den von allen Ausschussmitgliedern unterschriebenen 12 Grundregeln der Humanitären Hilfe wird u. a. festgelegt, dass die als „Träger der Hilfe mitwirkenden Organisationen und die staatlichen Einrichtungen entsprechend ihren eigenen Richtlinien und Umsetzungsstrategien in eigener Verantwortung“ handeln; die Grundregeln werden dokumentiert auf der Website des AA ‚Die Zwölf Grundregeln in der Humanitären Hilfe‘ unter

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Grundregeln_node.html (23.11.2012).

⁵⁵⁶ Vgl. zu Aufgaben des Koordinierungsausschusses und seinen Mitgliedern die Website des AA ‚Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe‘ unter

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/KoA_node.html (23.11.2012); folgende NRO sind Ausschussmitglieder: Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe e.V. (ADRA), Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Ärzte der Welt e.V., Ärzte ohne Grenzen e.V., CARE Deutschland e.V., Deutscher Caritasverband (DCV) e.V., Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) e.V., Diakonisches Werk der EKD, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, HELP-Hilfe zur Selbsthilfe e.V., Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) e.V., Malteser International, Medico International e.V., Plan International Deutschland e.V., terres des hommes Deutschland e.V., THW-Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und World Vision Deutschland e.V. (Stand November 2012).

Entwicklungshilfe: „Es bestehen verschiedene Modalitäten der Entwicklungshilfe, die einander ergänzen können (Projekthilfe, Unterstützung sektorbezogener Programme, sektorbezogene und allgemeine Haushaltsunterstützung, *humanitäre Hilfe* und Hilfe bei der Krisenprävention, Unterstützung für und durch die Zivilgesellschaft, Angleichung von Normen, Standards und Rechtsvorschriften usw.) und danach ausgewählt werden, ob sie in dem jeweiligen Land den größtmöglichen Nutzen haben.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Europäische Kommission 2006: 5/Ziffer 26)”. Der „Europäische Konsens zur humanitären Hilfe“ von 2007 bestätigt hingegen die Eigenständigkeit dieser Hilfe und negiert insofern die Bezeichnung dieser Hilfe als eine „Modalität“ der Entwicklungspolitik im „Konsens über die Entwicklungspolitik“.

Der „Europäische Konsens zur humanitären Hilfe“ zählt diese Hilfe zu den Arbeitsfeldern, in denen eine „geteilte Zuständigkeit“ zwischen der Kommission und den EU-Regierungen existiert, und zählt zu der auf der „Neutralität, Unparteilichkeit, Menschlichkeit und Unabhängigkeit“ basierenden humanitären Hilfe - in ähnlicher Form wie in den Entscheidungen der UN-Hauptorgane und Berichten des UN-Generalsekretärs - sowohl die Versorgung Notleidender als auch deren Schutz vor Verfolgung (Europäische Kommission 2008: 1-2).⁵⁵⁷ Der Konsens konstatiert, dass diese Hilfe kein „Instrument zur Krisenbewältigung“ der EU ist; allerdings soll in Krisengebieten die Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und des Krisenmanagements „von Kohärenz und Komplementarität geprägt“ sein (Europäische Kommission 2008: 2-3). Zu den Hauptakteuren des „internationalen Systems humanitärer Hilfe“ werden die UN, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und NRO gezählt (Europäische Kommission 2008: 5). Die übergeordnete humanitäre Koordinationsfunktion der UN bzw. des UN OCHA auf internationaler und lokaler Ebene wird anerkannt: „Die EU unterstützt mit Nachdruck die zentrale Rolle, die die Vereinten Nationen - und namentlich das VN-Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) - bei der allgemeinen Koordinierung eines kohärenten internationalen Vorgehens bei humanitären Krisen wahrnehmen. Diese Rolle ist noch bedeutend größer, wenn das OCHA vor Ort tätig ist (und ein Koordinator für humanitäre Hilfe benannt und eingesetzt wird).“ (Europäische Kommission 2008: C 25-3/Ziffer 25). Eine militärische Unterstützung humanitärer Hilfe wird unter der Bedingung befürwortet, dass UN OCHA oder andere humanitäre Akteure die Operation leiten: „Die EU bekräftigt, dass bei einem humanitären Einsatz, bei dem auf militärische Mittel zurückgegriffen wird, [...] der zivile Charakter des Einsatzes gewahrt bleiben (muss, der Verfasser) [...]. Dies bedeutet, dass [...] der humanitäre Einsatz [...] unter der Gesamtleitung und -kontrolle der zuständigen humanitären Organisation, insbesondere des OCHA und des Koordinators für humanitäre Hilfe (mit der Gesamtzuständigkeit für die Hilfsleistung), bleiben muss.“ (Europäische Kommission 2008: C 25-7/Ziffer). Der Konsens konstatiert, dass der globale Bedarf höher ist als die international bereitgestellten Mittel und eine Unterfinanzierung humanitärer Hilfe für „in Vergessenheit geratene Krisen“ existiert (Europäische Kommission 2008: C 25-10/ Ziffer 89).⁵⁵⁸ „Die EU stellt fest, dass der Gesamtbedarf an humanitärer Hilfe ein konsolidiertes internationales Konzept notwendig macht [...].“ (Europäische Kommission 2008: C 25-3/Ziffer 3). Der Konsens fordert dazu auf, neue staatliche Geber, wie die Schwellenlän-

⁵⁵⁷ „Die humanitäre Hilfe der EU umfasst neben Hilfs-, Rettungs- und Schutzaktionen zur Rettung und Erhaltung von Menschenleben in und unmittelbar nach humanitären Krisen auch Maßnahmen, die den ungehinderten Zugang zu bedürftigen Bevölkerungsgruppen und die ungehinderte Beförderung der Hilfe erleichtern oder ermöglichen. Die EU reagiert mit ihrer humanitären Hilfe je nach Bedarf sowohl auf von Menschen verursachte Krisen (einschließlich komplexer Notsituationen) als auch auf Naturkatastrophen.“ (Europäische Kommission 2008: C 25-2/Ziffer 8)

⁵⁵⁸ „Für eine Deckung des bestehenden Bedarfs an humanitärer Hilfe ist der Mangel an Finanzmitteln auf globaler Ebene allerdings viel zu groß.“ (Europäische Kommission 2008: C 25-4/Ziffer 37).

der, und neue private Geber an der Finanzierung zu beteiligen; EU-Regierungen sollten umfangreiche finanzielle Informationen über geplante und finanzierte Projekte der humanitären Hilfe der UN-Datenbank „Financial Tracking System (FTS)“ zur Verfügung stellen (Europäische Kommission 2008: 3/8). Der im Konsens angekündigte „Aktionsplan“ wurde von der Kommission Anfang 2008 vorgelegt; in ihm wird eine stärkere Unterstützung von UN OCHA bei humanitären Bedarfsanalysen und beim Einsatz humanitären Personals für zivil-militärische Kooperation angekündigt (ECHO 2008c: 7/12). Der Rat befürwortete im Jahr 2007 den Aufbau eines „Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe“ (Europäischer Rat Dezember 2007: TL/de 125, TL/de 126).

Lissabon-Vertrag, humanitäre Hilfe und UN-Koordination

Durch den 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag werden die beiden wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen der EU, der „Vertrag über die EU“ und der „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“, verändert (Europäischer Rat 2010).⁵⁵⁹ Im veränderten „Vertrag über die EU“ wird in Bezug auf den humanitären Bereich - wie bereits in früheren Fassungen des Vertrags - nur festgelegt, dass im Rahmen der GASP „Missionen außerhalb der Union“ ihre Ziele mit zivilen und militärischen Mitteln verfolgen (Europäischer Rat 2010: 38/Artikel 42, Abs. 1). Zu diesen Zielen zählen „[...] gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, *humanitäre Aufgaben* und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (Europäischer Rat 2010: 39/Artikel 43, Abs. 1).⁵⁶⁰ Der durch den Lissabon-Vertrag ebenfalls veränderte „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ enthält hingegen nunmehr ausführlichere Bestimmungen humanitärer Hilfe der EU (Europäischer Rat 2010).⁵⁶¹ „Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ werden zu den Politikfeldern mit geteilten Zuständigkeiten zwischen EU und EU-Regierungen gezählt: „In den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben.“ (Europäischer Rat 2010: 52/Artikel 4, Abs. 4). Erneut wird der Aufbau eines „Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe“ angekündigt (Europäischer Rat 2010: 143/Art. 214, Abs. 5). Festgelegt wird ferner, „dass ihre (der EU, der Verfasser) Maßnahmen der humanitären Hilfe mit den Maßnahmen der internationalen Organisationen und Einrichtungen, insbesondere derer, die zum System der Vereinten Nationen gehören, abgestimmt werden und im Einklang mit ihnen stehen.“ (Europäischer

⁵⁵⁹ Bereits die im Juni 2004 vom Rat verabschiedete „Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa“ enthielt eine Aufwertung der humanitären Hilfe der EU (Europäischer Rat, 2004). Nach dem Scheitern des Ratifizierungsprozesses, ersetzte der Rat im Dezember 2007 ihn durch den „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen“, der im Dezember 2009 in Kraft trat (Europäischer Rat Dezember 2007). 2010 wurden entsprechend der Bestimmungen des ‚Lissabon-Vertrags‘ der veränderte „Vertrag über die Europäische Union“ und der veränderte „Vertrag zur Gründung der Europäischen Union“, der unbenannt wurde in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, veröffentlicht (Europäischer Rat 2010).

⁵⁶⁰ Diese Zieldefinition enthielt bereits der 1999 in Kraft getretene ‚Vertrag von Amsterdam‘ (Europäischer Rat 1997).

⁵⁶¹ Im „Fünften Teil“ (Das Auswärtige Handeln der EU) des Vertrags lautet der „Titel III“ „Zusammenarbeit mit Drittweltländern und humanitäre Hilfe“; er enthält die drei Kapitel „Kapitel 1 Entwicklungszusammenarbeit“ (Art. 208-211), „Kapitel 2 Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern“ (Art. 212-213) und „Kapitel 3 Humanitäre Hilfe“ (Art. 214).

Rat 2010: 143/Art. 214, Abs. 7). Der „Schutz“ Notleidender ist Teil der sich „ergänzenden“ humanitären Hilfe der Kommission und EU-Regierungen: „Die Maßnahmen (humanitärer Hilfe, der Verfasser) dienen dazu, Einwohnern von Drittländern, die unter Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen zu leiden haben, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die [...] humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können. Die Maßnahmen der Union und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und verstärken sich gegenseitig.“ (Art. 214, Abs. 1). „Die Maßnahmen der humanitären Hilfe werden im Einklang mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, insbesondere den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der Nichtdiskriminierung, durchgeführt.“ (Europäischer Rat 2010: 143/Art. 214, Abs. 2). Das humanitäre Prinzip der Neutralität wird im „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ nicht explizit erwähnt; auch in den zentralen Dokumenten des humanitären Völkerrechts, also den vier Genfer Konventionen von 1949 und den zwei Protokollen zu diesen Konventionen von 1977, wird der Begriff der Neutralität nicht benutzt (vgl. Kapitel 4.1.1).

Kommission und Rat der EU und humanitäre UN-Koordination

Grundlage des seit 2001 intensivierten Ausbaus der Beziehungen zwischen der EU Kommission, von UN OCHA und der UN-Hilfsorganisationen ist die 2001 von der Kommission verabschiedete Mitteilung „Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe“ (Europäische Kommission 2001).⁵⁶² Sehr offen benennt diese Mitteilung die Schwächen und Probleme der bisherigen Zusammenarbeit in diesen zwei Bereichen; es existiert keine „systematische thematische, vorhersehbare und operationelle Stabilität der Zusammenarbeit [...]“. Der Grund dafür ist u. a. in einer ungenügenden internen Koordinierung auf beiden Seiten, unterschiedlichen administrativen Kulturen sowie institutionellen und rechtlichen Behinderungen zu suchen.“ (Europäische Kommission 2001: 6). Die Kommission und die UN verständigten sich 2003 in einem Abkommen auf administrative und finanztechnische Maßnahmen einer verbesserten Kooperation bei der humanitären Hilfe, der Entwicklungspolitik und in anderen Politikfeldern (European Union/United Nations 2003).⁵⁶³ Der frühere ‚EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe‘, Poul Nielson, bezeichnete im Jahr 2003 die EU Kommission und UN OCHA sowohl bei der Förderung humanitärer Prinzipien als auch bei der internationalen humanitären Koordination als „natürliche strategische Partner und Alliierte (natural strategic partners and allies)“ (Nielson 2003b). Die Generaldirektion für auswärtige Beziehungen der EU Kommission schloss im Juni 2004 mit dem UNDP ein Abkommen über „strategische Partnerschaft für Konfliktgebiete und der demokratischen Ordnungspolitik (Strategic partnership for conflict zones and for democratic governance)“ und kündigte weitere ähnliche Abkommen mit anderen UN-Organisationen an (Commission of the EC/DG External Relations 2004). Dieses

⁵⁶² Der Rat der EU soll im Vorfeld dieser Mitteilung starken Druck auf die Kommission ausgeübt haben, in der es Widerstände gab gegen eine stärkere und systematischere Kooperation in der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe mit den UN; dieses Vorgehen des Rates soll insbesondere von der schwedischen Regierung initiiert worden sein, die traditionell eine Stärkung des UN-Systems befürwortet (Mowjee 2002: 8). Der damalige EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe Nielson befürwortete hingegen diese Zielsetzung; sein Mitarbeiterstab, in dem viele frühere NRO-Angestellte arbeiten, soll sich hingegen für eine intensivere Kooperation mit den NRO statt mit UN-Hilfsorganisationen eingesetzt haben (Mowjee 2002: 9/10).

⁵⁶³ Dies Abkommen heißt „Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA)“ (Europäische Kommission 2001).

Abkommen mit dem UNDP definiert gemeinsame Ziele der Krisenprävention und humanitärer Hilfe während einer Krise und im Rahmen von Wiederaufbauprogrammen (Commission of the EC/DG External Relations 2004).⁵⁶⁴ Das UNDP und die Kommission betonen in einer gemeinsamen Publikation 2006, dass die humanitäre Hilfe der UN und der EU auf den gleichen humanitären Prinzipien beruht und die EU insbesondere humanitäre UN-Projekte in „vergessenen Krisen (forgotten crises)“ unterstützt (UNRIC 2006: 42).⁵⁶⁵ Das Europäische Parlament erklärte im Jahr 2007 in einer Entschließung, „dass die Koordinationsmechanismen der EU die internationale Koordinationsmechanismen der VN, und insbesondere des OCHA verstärken müssen anstatt sie lediglich zu kopieren und das dabei außerdem nationale und lokale Behörden einzubeziehen sind.“ (Europäisches Parlament 2007: Ziffer 13). Der portugiesische UN-Botschafter erklärte im Namen des Rates der EU im selben Jahr im UN-Wirtschaftsrat und Sozialrat, dass der UN-Nothilfekordinator die Funktion eines „globalen Koordinators humanitärer Hilfe (global coordinator of humanitarian assistance“ habe (Marques 2007: o.S.).

Seit 2005 werden von der Brüsseler UN-Vertretung Jahresberichte über die EU-UN Partnerschaft veröffentlicht, die sich schwerpunktmäßig mit der Kooperation in den Bereichen Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe, Krisenprävention, Wiederaufbau und Menschenrechte beschäftigen (UNRIC 2006 und 2010).⁵⁶⁶ Der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon schreibt im Vorwort des Jahresberichts von 2010: „The UN and the EU are natural partners [...]. We are engaged across the international agenda, from peace and security to democratization, from humanitarian assistance to environmental protection.“ (UNRIC 2010: 4). Dieser Bericht betont mehrfach, dass die EU die führende Koordinationsrolle der UN im humanitären Bereich anerkennt, und weist darauf hin, dass die EU 2009 lokale humanitäre UN-Koordinationsstrukturen in sieben Krisengebieten unterstützt habe (UNRIC 2010: 14/17). Obwohl beim Wiederaufbau in Nachkriegssituationen humanitäre Hilfe und andere Maßnahmen zur gleichen Zeit erfolgen müssen, seien die jeweiligen Ziele unterschiedlich: humanitäre Hilfe werde im Gegensatz zu andern Bereichen auf Grundlage humanitärer Prinzipien, zu denen die „Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit“ gezählt werden, und des humanitären Völkerrechts geleistet, Notleidende haben ein Recht auf diese Hilfe und es besteht ein Recht sie auch anzubieten (UNRIC 2010: 17).⁵⁶⁷ Der Rat der EU beschloss Ende 2010, die lokale humanitäre UN-Koordination verstärkt durch die Entsendung von EU-Personal zu unterstützen (Council of the EU 2010: 3). Die

⁵⁶⁴ Vgl. zu den vertraglichen Regelungen zwischen EU und UN auch die folgenden drei EU-Dokumente ‚Commission of the EC‘ (September 2003a und b) und ‚Commission of the EC/DG External Relations‘ (2004).

⁵⁶⁵ „In 2005, more than 30 percent of EC Humanitarian Aid’s budget channelled through the UN was devoted to ‘forgotten crises’, which received little media attention. Nepal is one such crisis – along with others, such as Myanmar, the Northern Caucasus, Colombia and the Western Saharan refugees. UN-EC humanitarian aid is based on the principles of neutrality, impartiality and non-discrimination, signalling international support and commitment to populations for the resolution of prolonged refugee situations and helping victims of forgotten crises.“ (UNRIC 2006: 42).

⁵⁶⁶ Im ersten von der Brüsseler Vertretung des UN Systems herausgebenden Jahresbericht über die EU-UN Partnerschaft wird kursorisch auf Projekte im Sudan und Afghanistan und in anderen Krisengebieten (UNRIC 2006: 39-40) und erneut auf die große finanzielle Unterstützung der UN-Hilfsorganisation durch ECHO hingewiesen (UNRIC 2006: 36). Das Vorwort des 2006 veröffentlichten Berichts wurde von höheren Beamten der EU und UN (UN System Brussels 2006) unterschrieben, der fünfte Bericht hingegen vom Generalsekretär Ban Ki-moon und dem Kommissionspräsidenten José Manuel Durão Barroso (UNRIC 2010).

⁵⁶⁷ „The right to receive humanitarian assistance and the right to offer it are fundamental principles underpinned by international humanitarian law.“ (UNRIC 2010: 17).

Kommission verweist auf die „enge Kooperation (close cooperation)“ zwischen der EU Kommission und dem UN-Nothilfe Koordinator und auf die von ECHO geleistete Unterstützung der zivil-militärischen Koordinationsfunktion von UN OCHA (European Commission 2011: 11/14). ECHO befürwortet eine enge Zusammenarbeit mit dem IASC und mit der „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative (ECHO 2010: 11), ist in der „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ vertreten und hat einen Beobachterstatus in den Führungsgremien vom WFP und des UNHCR (ECHO 2011: 13).

Die vorgestellten Dokumente belegen, dass eine große programmatische Nähe zwischen der EU Kommission und dem humanitären UN-System existiert. Die Kommission und UN OCHA definieren humanitäre Hilfe bzw. die humanitäre Aktion als ein Bereich mit einer besonderen völkerrechtlichen Grundlage, aus der eine entsprechende administrativ-operative Unabhängigkeit dieser Hilfe von anderen Sektoren der Interventionspolitik abgeleitet wird. In einigen OECD-Dokumenten wird hingegen diese Hilfe als Maßnahme konzipiert, die in ein ganzheitliches Interventionskonzept integriert ist und nur eine begrenzte normative und administrative Eigenständigkeit besitzt (vgl. Kapitel 6.2.1).

6.2.4 Humanitäre Behörden und Politik der USA und UN-Koordination (1993-2011)

Im Folgenden werden a) Grundstrukturen der humanitären Politik der USA und die Beziehungen der US-Administrationen zur humanitären UN-Koordination unter der Präsidentschaft b) von William J. ‚Bill‘ Clinton (1993-2000), c) George W. Bush (2001-2008) und d) Barack M. Obama (seit 2009) dargestellt.

a) Humanitäre Hilfe der US-Regierung und humanitäre UN-Koordination

Der stufenweise Ausbau humanitärer UN-Koordinationsmechanismen im Rahmen des ‚humanitären UN-Reformprozesses‘ seit 2005 wurde von den US-Administrationen zwar nicht initiiert, allerdings auch nicht blockiert. Die Regierung der USA ist neben den EU-Regierungen die wichtigste Geberregierung für UN-Hilfsorganisationen. Die administrative Verteilung der Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe, die Koordination zwischen dieser Hilfe und anderen Politikfeldern sind in der US-Regierungsadministration ähnlich komplex wie innerhalb der EU und unterliegen - wie bei der EU - häufigen Veränderungen. Neben der für Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe zuständigen Regierungsbehörde „United States Agency for International Development (USAID)“, die dem US-Außenministerium untersteht, gewährt sowohl das „Bureau of Population, Refugees, and Migration (State/PRM)“, das Teil des Außenministeriums und damit formal unabhängig vom USAID ist, als auch die Ministerien für Landwirtschaft und Gesundheitsministerium internationale humanitäre Hilfe (USAID 2010: 18; USAID 2009: 18).⁵⁶⁸ Auch das US-Verteidigungsministerium und das US-Militär verfügen über eigene Budgetmittel für humanitäre und entwicklungspolitische Projekte (OECD/DAC 2006b: 84, 91-92).⁵⁶⁹ Die Militärinterventionen in Afghanistan 2001 und im Irak 2003 beschleunigten die bereits während der Clinton-Administration in einigen Krisengebieten existierende Unterord-

⁵⁶⁸ Vgl. dazu die „Bureau of Population, Refugees, and Migration“-Homepage unter <http://www.state.gov/g/prm/> (23.11.2012). Die „U.S. Federal Emergency Management Agency (FEMA)“ und das „U.S. Center for Disease Control and Prevention (CDC)“ sind für Katastrophenhilfe innerhalb der USA zuständig.

⁵⁶⁹ Vgl. dazu die Publikation der USAID-Evaluationsabteilung „Performance Overview“ USAID (2001).

nung humanitärer Hilfe unter sicherheitspolitische Zielsetzungen.⁵⁷⁰ Die im Jahr 2006 vom OECD/DAC im Rahmen ihres Evaluierungsprozesses „Peer Review Process“ durchgeführte Evaluierung der Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe der US-Regierung konstatiert, dass die extreme administrative Zersplitterung und die administrativen Interessensgegensätze im Bereich humanitärer Politik den außenpolitischen Einfluss der USA auf den humanitären UN-Reformprozess reduziert: „The complexity of the organisation of US humanitarian’s assistance is striking [...] Simplifying this organisation would reduce the cost of co-ordinating policy *within* the US Administration, both the real costs and the opportunity cost associated with weak inter-departmental coordination. For example, one constraining factor of the US influence on the recent international humanitarian reform agenda was its difficulty in agreeing its core tenets.” (Hervorhebung im Original) (OECD/DAC 2006b: 84). Die im UN-System als Beraterin u. a. für den früheren hohen UN-Beamten Francis M. Deng tätige Expertin für Flüchtlingsfragen, Roberta Cohen, empfahl deshalb im Jahr 2010 der neuen Obama-Administration, die administrative Zersplitterung der Zuständigkeit für humanitäre Hilfe innerhalb der USAID zu beenden (Cohen/Calabia 2010: XVII-XIX).⁵⁷¹ Nach Angaben der OECD/DAC und des UN OCHA schwankte die jährliche staatliche internationale humanitäre Hilfe der USA im Zeitraum 1990 bis 1998 zwischen 400 Millionen US-Dollar und 1,4 Milliarden US-Dollar und im Zeitraum zwischen 2003 und 2007 zwischen knapp 2 und 2,4 Milliarden US-Dollar; 2008 gewährte die US-Regierung humanitäre Hilfe in Höhe von 3,0 Milliarden US-Dollar, im Jahr 2009 in Höhe von 3,4 Milliarden US-Dollar und im Jahr 2010 in Höhe von 4,5 Milliarden US-Dollar; diese Mittel entsprachen knapp einem Drittel der gesamten von UN OCHA erfassten internationalen staatlichen humanitären Hilfe.⁵⁷² Im Fiskaljahr 2009/2010 wurden von dem 32 Milliarden US-Dollar umfassenden Gesamthaushalt der USAID ca. 4 Milliarden US-Dollar oder ca. 12,5% des Haushalts für humanitäre Hilfe eingesetzt (US Department of State 2011: 344).

Die 1961 gegründete USAID ist die wichtigste dem Außenministerium untergeordnete US-Regierungsbehörde für Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe. Der Leiter von USAID wird vom US-Präsidenten ernannt, ist der höchste Koordinator der humanitären Hilfe der Regierungsadministration und ist dem Außenminister unterstellt (USAID 2010: 13).⁵⁷³ Innerhalb der USAID ist das „Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Response (DCHA)“ u. a. auch für die Finanzierung und operative Abwicklung der humanitären Hilfe und das ihm unterstellte „Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)“ ausschließlich für humanitäre Hilfe zuständig (OECD/DAC 2006b: 86; USAID 2010: 13).⁵⁷⁴ Im OFDA-Jahresbericht 2008/2009 verweist die OFDA-Direktorin auf die Unterstützung der UN-Spendenappelle durch die USA, begrüßt die Ziele der „Good Humanitarian Donorship“-Initiative und beschreibt die enge Kooperation zwischen OFDA, dem US-Verteidigungsministerium und „INTERACTION“, dem größten NGO-Netzwerk der USA (USAID 2009: 8). Zu den Implementierungspartnern des OFDA

⁵⁷⁰ Der US-Kongress hatte das US-Verteidigungsministerium bereits 1986 autorisiert, selber humanitäre Hilfsprojekte durchzuführen. Im Ministerium wurde das „Foreign Disaster Relief and Emergency Response Program“ etabliert; das Verteidigungsministerium bezeichnete damals eigene Hilfsaktivitäten im Rahmen von militärischen Auslandseinsätzen als „Humanitarian and Civic Assistance (HCA)“ (Rosen 1998).

⁵⁷¹ Vgl. zur Reformdebatte unter der Obama-Administration auch Epstein (2011).

⁵⁷² Vgl. dazu OECD/DAC (2006b: 89) und die Angaben des „Financial Tracking Systems (FTS)“-Webportal unter der UN OCHA-Website <http://fts.unocha.org/> (23.11.2012).

⁵⁷³ Zu den sechs Programmbereichen der USAID zählen „Peace and Security, Governing Justly and Democratically, Investing in People, Economic Growth, Humanitarian Assistance, Program Support“ (US Department of State 2011: 345).

⁵⁷⁴ Für OFDA arbeiteten 250 Angestellte und Consultants (USAID 2010: 15).

zählen insbesondere NRO und - in einem wesentlich geringerem Umfang - auch UN-Hilfsorganisationen; im Fiskaljahr 2009/2010 hat OFDA mit 49% seines Haushalts NRO-Projekte, aber mit nur 16% UN-Hilfsorganisationen unterstützt (USAID 2010: 15).⁵⁷⁵ Neben OFDA sind vier weitere DCHA-Büros mit der Vergabe humanitäre Hilfe beauftragt. Dazu zählt das für Nahrungsmittelforthilfe zuständige „Office of Food for Peace“, einer der weltweit größten staatlichen Geberinstitution für Nahrungsmittelhilfe,⁵⁷⁶ das „Office of Transition Initiatives“, das zuständig ist für die Gestaltung von Post-Konfliktsituationen, das „Office of Conflict Management and Mitigation“, das u. a. im Bereich der Gewaltprävention arbeitet, und das „Office of Military Affairs“, das im Bereich humanitäre Hilfe für Absprachen mit dem Verteidigungsministerium verantwortlich ist (USAID 2009: 18; USAID 2010: 16/18; OECD/DAC 2006b:79-80).

Andrew Natios, der während der Administration von George W. Bush zwischen 2001 und 2005 Direktor der USAID war, beschreibt in seinem 1997 veröffentlichtem Buch „U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of Apocalypse, Humanitarian Relief in Complex Emergencies“ die Auswirkungen eines Mitte der Achtzigerjahre stattgefundenem Konfliktes zwischen dem Nationalen Sicherheitsrat der US-Administration und USAID. Während der Hungersnot in Äthiopien (1984-1985) wollte - so Natios - der Nationale Sicherheitsrat Druck auf das Mengistu Regime ausüben und behinderte deshalb die humanitäre Arbeit von USAID in Äthiopien; dies trug vermutlich - so Natios - mit zu dem Hungertod einer Million Menschen bei (Natios 1997a: 46): „Conflicts between USAID, State (State Department, der Verfasser), and the National Security Council usually are not over aid, though a notorious instance of this may have contributed to the death of perhaps a million people during the Ethiopian famine of 1984-1985 when NSC (National Security Council, der Verfasser) policy makers in the Reagan administration, intent on punishing the brutal Mengistu Regime, stonewalled the USAID response until President Reagan intervened.“ (Natios 1997a: 46).

b) Clinton-Administration (1993-2000) und UN-Hilfsorganisationen

Die Clinton-Administration befürwortete stärker als die vorhergehende Administration unter George Bush die Teilnahme der USA an multilateralen Missionen in Krisengebieten (US-Government 1997b: o.S.). Es wurden neue Regeln zivil-militärischer Einsätze in Gewaltkonflikten definiert und dem Verteidigungsministerium und der US-Armee neue Kompetenzen der Verteilung humanitärer Hilfsressourcen übertragen.⁵⁷⁷ Grundlage dieser Umorganisation waren zwei Direktiven des US-Präsidenten.⁵⁷⁸ Diese

⁵⁷⁵ Fast die Hälfte des OFDA-Jahresbudgets wurden im Fiskaljahr 2008/2009 in Höhe von 1,03 Mrd. US-Dollar in den sechs größten Empfängerländer eingesetzt: auf Sudan entfielen 140, auf Pakistan 102, auf den Irak 83, auf Äthiopien 61, auf die DR Kongo 32 und auf Kenia 24 Millionen US-Dollar (USAID 2009: 138-140,144). Im Fiskaljahr 2009/2010 verfügte OFDA über einen Haushalt von 1,3 Milliarden US-Dollar; zu den größten Empfängerländern zählten Haiti (367 Mill. US-Dollar), Pakistan (115 Mill. US-Dollar), Sudan (92 Mill. US-Dollar), Irak (41 Mill. US-Dollar) und Afghanistan (30 Mill. US-Dollar) (USAID 2001: 9/10).

⁵⁷⁶ Die rechtliche Grundlage der ‚Nahrungsmittelforthilfe in Notfällen und Desastern‘ ist der ‚Title II Public Law (PL) 480‘ von 1954. Der Umfang der Nahrungsmittelhilfe der USA kann erheblich schwanken (OECD/DAC 2006b: 85-86; USAID 2009: 18).

⁵⁷⁷ Vgl. dazu auch die Studie von Byman/Lesser/Pirnie/et al. (2000); sie zählt zu den Aufgaben des Militärs in ‚Complex Contingency Operations‘ sowohl humanitäre Unterstützung von Notleidenden als auch militärische Maßnahmen der Friedenserzwingung (Byman/Lesser/Pirnie/et al. 2000: XIV-XV).

⁵⁷⁸ Die Präsidenten-Direktive (PDD-25) ‚U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations‘ von 1994 (US Government 1996) definierte Richtlinien der US-Teilnahme an multilateralen Friedensmissionen (US White House 1994) und die Präsidenten-Direktive (PDD-56) ‚Policy on Managing

Direktiven zogen - so ein „White Paper“ der US-Regierung von 1997 - aus den Erfahrungen mit den komplexen humanitären Krisen und Gewaltkonflikten im Nordirak, Somalia und in Ex-Jugoslawien die Schlussfolgerung, dass nur multidimensionale, zivil-militärische Interventionen in der Lage sind, mit komplexen Krisen und Gewaltkonflikten umzugehen (US-Government 1997b: o.S.).⁵⁷⁹ Während der Präsidentschaft Clintons befürworteten zwei UN-Botschafter der USA eine starke Zentralisierung des humanitären UN-Systems. Im Juli 1995 schlug der damalige UN-Botschafter und späterer US-Außenminister Warren Christopher in einem dem UN Wirtschafts- und Sozialrat vorgelegtem „non-paper“, also einem halboffiziellen Dokument, den Aufbau einer neuen UN-Organisation vor, die als einzige UN-Organisation für humanitäre Hilfe zuständig seien und die durch die Zusammenlegung von UNICEF, dem UNHCR, dem WFP und dem DHA entstehen sollte. Das Vorhaben scheiterte u. a. auch an dem besonders starken Widerstand der damaligen Exekutiv-Direktorin von UNICEF, Carol Bellamy (Weiss/Pasic 1997:42). Der spätere UN-Botschafter der USA, Richard Holbrooke, kritisierte auf einer UN-Sicherheitsratssitzung im März 2000 die ineffektive Arbeitsteilung der UN-Hilfsorganisationen: „I do not personally believe that shifting responsibility of different agencies to head the operation in different areas will work. I believe that ‘co-heads’ means no heads [...]“ (Holbrooke 2000: o.S.).⁵⁸⁰ Auf derselben Sitzung befürwortete er, dass der UNHCR die alleinige Zuständigkeit für die humanitäre Versorgung von Binnenvertriebenen erhält; dieser Vorschlag wurde jedoch sowohl vom UNHCR als auch vom IASC abgelehnt (Phuong 2001: 500/501).

c) Bush-Administration (2001-2008), Positionen des USAID-Direktors Natsios und humanitäre UN-Reform

Die bereits unter der Clinton-Administration praktizierte starke Einbindung der USAID und der von ihr organisierten humanitären Hilfe in sicherheitspolitische Zielsetzungen intensivierte sich nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001, die für die US-Administration unter die George W. Bush Anlass waren, den „Krieg gegen den Terror (War on Terror)“ und militärische US-Interventionen in Afghanistan 2001 und im Irak 2003 durchzuführen. Die Bush-Administration verstieß dabei gegen zahlreiche Bestimmungen des humanitären Völkerrechts (Heinz 2010). Kurz nach dem Amtsantritt von George W. Bush wurde Andrew S. Natsios im März 2001 zum USAID-Direktor ernannt. Er hatte sich bereits in den Neunzigerjahren an der Debatte über die Beziehung der US-Außenpolitik, staatlicher humanitärer Hilfe und des humanitären UN-Systems publizistisch intensiv beteiligt und ist Hauptvertreter der ‚realpolitischen Denkschule‘ humanitärer Hilfe (Natsios 1997a, 1997b, 1996a und b).⁵⁸¹ Als USAID-Direktor verwies Natsios auf die aktive Rolle der USAID in den Kriegen in Irak und Afghanistan: „In both

Complex Contingency Operations“ von 1997 formulierte Richtlinien für Operationen in komplexen Notstandsregionen (US Government 1997a). Die Reformprogramme der Direktiven sind – so Scarborough - bis zum Ende der Präsidentschaft Clintons nur ansatzweise umgesetzt worden (Scarborough 1999: o.S.).

⁵⁷⁹ Das „White Paper“ konstatiert: „In the wake of the Cold War, attention has focused on a rising number of territorial disputes, armed ethnic conflicts, and civil wars that pose threats to regional and international peace and may be accompanied by natural or manmade disasters which precipitate massive human suffering. We have learned that effective responses to these situations may require multi-dimensional operations composed of such components as political/diplomatic, *humanitarian*, intelligence, economic development, and security: hence the term complex contingency operations [...] the civilian components of an operation must be integrated closely with the military components.“ (Hervorhebung vom Verfasser) (US-Government 1997b: o.S.).

⁵⁸⁰ Dies Zitat wird auch dokumentiert durch Vincent (2001: 3).

⁵⁸¹ Vgl. zur realpolitischen Denkschule und zum Ansatz von Natsios Kapitel 3.2.2.

Iraq and Afghanistan, USAID has stood on the front lines of the most important battles in the new war.” (Natsios zitiert nach Dearing 2004: o.S.).⁵⁸² Er vertrat als USAID-Direktor allerdings ein anderes Reformkonzept als die Außenministerin Condelezza Rice, die in ihrem Konzept der „Transformational Diplomacy“ eine stärkere Einbindung der USAID in Strategien des Außenministeriums befürwortete.⁵⁸³ Natsios befürwortete hingegen - nach dem Vorbild von EU-Regierungen - die Einrichtung eines neuen ‚Ministeriums für Entwicklungspolitik‘ und setzte sich für die Aufrechterhaltung einer größeren Autonomie der USAID innerhalb des Außenministeriums ein; diese Meinungsverschiedenheit war vermutlich der Grund für seinen Rücktritt Ende 2005 von seiner Funktion als USAID-Direktor (Inwent, Hg., 2006: 95). Zwischen 2006 und 2007 übernahm er die Funktion des US-Sonderbeauftragten des US-Präsidenten für den Sudan (Natsios 2011).

Die USAID veröffentlichte im Jahr 2002 - ein Jahr nach dem Amtsantritt von Andrew Natsios als USAID-Direktor - den Bericht „Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity“, der in ähnlicher Form wie der UN-Generalsekretär in seinen humanitären Jahresberichten und UN-Nothilfekoordinatoren die Schwächen der internationalen humanitären Strukturen beschreibt (USAID 2002). In seinem Vorwort verweist Natsios auf den zukünftig steigenden globalen Bedarf an humanitärer Hilfe (USAID 2002: V). Die Unterfinanzierung vergessener Konflikte oder - wie der Report formuliert - von den wenig beachteten, „stillen“ Katastrophen verursacht eine Entscheidungssituation der „Triage“, in der die Verteilung knapper Mittel darüber entscheidet, welche Opfer überleben und welche sterben: „Given the differences between the funds required and provided, some triage occurs. Highly visible, geopolitically important crises in places such as the former Yugoslavia are often oversubscribed while ‘silent’ emergencies such as those in Angola, Burundi, and Somalia (in the late 1990s) remain significantly underfunded.” (USAID 2002: 115). Der Report lehnt die sicherheitspolitische Instrumentalisierung humanitärer Hilfe ab: „Combining political, military, and humanitarian efforts can subordinate relief goals and politicize them to the point that they are no longer acts of humanity, but instead exclusively political or military tactics.” (USAID 2002: 122).⁵⁸⁴ Die von UNICEF geleitete humanitäre „Operation Lifeline Sudan (OLS)“ im Sudan und die Hilfe während der Kriege in Ex-Jugoslawien (1991–1995) sind Beispiele - so der Report - für die Alibi-Funktion der Hilfe für ausbleibende, internationale, intensive diplomatische Friedensinitiativen.⁵⁸⁵ Für den Schutz für Zivilbevölkerung durch humanitäre Programme sollten mehr Ressourcen bereit gestellt werden (USAID 2002: 122). Der Report kritisiert, dass Geberregierungen keine geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das Personal humanitärer Organisationen vor

⁵⁸² Die Karriere von Natsios ist ein Beispiel für die enge Verzahnung in den USA zwischen Regierungsadministration und NRO-Sektor im Bereich der Entwicklungspolitik und humanitärer Hilfe und dem hohen Grad ‚zivil-militärischer‘ Personalpolitik in der US-Administration: vor seinem Amtsantritt war Natsios Präsident der NRO „World Vision“, zwischen 1989 und 1993 innerhalb der USAID Leiter des „Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)“ und „Assistent Director“ des „Bureau of Food and Humanitarian Assistance“. Natsios verließ 1996 als Reservist die USA-Armee im Rank eines „Leutnant Colonel“. Als aktiver Armeeangehöriger war er Mitglied des „Joint Staff“ des Verteidigungsministeriums und hat am zweiten Golf-Krieg 1991 teilgenommen (Natsios 1997a).

⁵⁸³ Vgl. zu diesem Programm die Rede der US-Außenministerin ‚Rice‘ (2006).

⁵⁸⁴ Unter der Clinton-Präsidentschaft seien - so Natsios - gegen den Widerstand des humanitären Büro OFDA der USAID vom State Department und dem Nationalen Sicherheitsrat Nahrungsmittellieferungen für Nordkorea zeitweise eingestellt worden; auch US-Botschafter hätten in einigen Fällen die Aktivitäten des OFDA verhindert oder eingeschränkt (Natsios 1997a: 45 ff.).

⁵⁸⁵ „Operation Lifeline Sudan shows how aid can become a substitute for more concerted action to address the causes of humanitarian need [...] Nowhere was this substitution of aid for aggressive diplomatic action more evident than in Bosnia.” (USAID 2002: 119).

den gestiegenen Sicherheitsrisiken humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten zu schützen.⁵⁸⁶ Die ineffektive humanitäre Koordination durch UN OCHA wird - so der Report - durch die zu geringe administrative „Autorität“ von UN OCHA verursacht; befürwortet wird eine „radikale“ internationale Umstrukturierung, durch die entweder eine einzige operative humanitäre UN-Hilfsorganisation oder ein einziger humanitärer Finanzfonds entstehen sollte, der die gesamten staatlichen Mittel humanitärer Hilfe verwaltet und von einer Instanz innerhalb oder außerhalb des UN-Systems verwaltet wird:

„The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs was created to address coordination, but for many reasons (including insufficient authority, financial resources, and qualified staff), it has been unable to meet the challenges of complex emergency responses. Without radical restructuring of the humanitarian architecture (say, by creating a central response agency or pooling donor resources into a single response fund in or out of the UN - options unpopular with both donors and UN agencies), prospects are poor for resolving the coordination conundrum in the near term.“ (USAID 2002: 116).

Bereits Ende der Neunzigerjahre hatte Natsios eine administrative Stärkung des DHA befürwortet. Sämtliche staatlichen Hilfsgelder sollten - so Natsios damals - DHA zur Verfügung gestellt werden; DHA wäre für die Verteilung der Mittel zuständig und könnte dadurch die Projektpolitik und das Kooperationsverhalten des UNDP, UNHCR, WFP und von UNICEF lenken (Natsios 1997a: 94 ff.) (vgl. Kapitel 3.2.2).⁵⁸⁷

Kriege in Afghanistan und im Irak und das „Transformational Diplomacy“-Programm

US-Außenminister Powell bezeichnete während der militärischen US-Intervention in Afghanistan 2001 die NRO als Teil des Antiterrorkampfes und weist gleichzeitig auf ihre Unabhängigkeit hin: „[...] I am serious about making sure we have the best relationship with the NGOs who are such a force multiplier for us, such an important part of our combat team. [...] Needless to say, cooperation between governments and NGOs is not the same as co-opting you [...]. After all, it is the very fact of your being independent and not an arm of government that makes you so valuable, that permits you to do your essential work [...]“ (Powell 2001: o.S.). In der ersten Phase der Besatzungspolitik nach dem Sturz des Saddam Regimes 2003 waren nicht das Außenministerium und die USAID für zivile Wiederaufbauprogramme und die humanitäre Hilfe, sondern federführend das - mit dieser Aufgabe überforderte - Verteidigungsministerium zuständig (OECD/DAC 2006b: 91; Reinhardt 2004b). Es hatte keine entwicklungspolitischen Pläne und Projekte humanitärer Hilfe für einen langwierigen Wiederaufbauprozess ausgearbeitet, weil es - allzu optimistisch - von einer schnellen militärischen, politischen und ökonomischen Stabilisierung ausging. Es war in den ersten Jahren der Besatzung z.B. nicht in der Lage, eine stabile Stromversorgung und Wasserversorgung wiederherzustellen; dies war eine der Ursachen für das schnell sinkende Image der US-Armee im Irak und trug indirekt

⁵⁸⁶ „What does it mean when donor governments are willing to train and pay aid organizations to go where their civilian personnel will not? The growing number of deaths in the aid community is another reflection of the substitution of aid in environments that really require more aggressive political - and perhaps military-interventions.“ (USAID 2002: 122).

⁵⁸⁷ Falls diese Zentralisierung der Entscheidungsabläufe in der UN nicht durchzusetzen sei, sollten - so Natsios im Jahr 1997 - die OECD-Länder analog zur NATO außerhalb der UN ihre Arbeit stärker koordinieren: „[...] a new coordination secretariat for complex emergencies independent of the UN system should be created by donor governments.“ (Natsios 1997a: 101). „[...] establishing outside the UN structure a humanitarian response coordination unit similar to NATO on the military side.“ (Natsios 1997a: 55).

auch zur Gewalteskalation bei (Reinhardt 2004b). Im „Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Response (DCHA)“ der USAID wurde 2005 das „Büro für militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs/OMA)“ eingerichtet, das die Arbeit der USAID und der US-Armee koordinierte, und ein von USAID und dem Außenministerium besetztes Gremium (Joint Policy Council on Humanitarian Response) etabliert, das ebenfalls die Aufgabe hatte, die Koordination humanitärer Politik der US-Administration zu verbessern (OECD/DAC 2006b: 84).

Die Außenministerin Condoleezza Rice stellte im Jahr 2006 ihr „Transformational Diplomacy“-Programm vor, das Schlussfolgerungen zog aus den Erfahrungen mit den Interventionen u. a. im Irak und in Afghanistan und eine stärkere Vernetzung ziviler und militärischer Instrumente bei Interventionen in humanitäre Krisengebiete, in Bürgerkriege und fragile Staaten befürwortete (Rice 2006).⁵⁸⁸ Die Kontrolle der USAID durch die Außenministerin wurde anschließend erhöht (Vaisse 2007: 36; Inwent, Hg., 2006: 94-95). Die Außenministerin Rice und die 2006 ernannte neue Leiterin der USAID und Direktorin der Auslandshilfe der USA (Director of Foreign Assistance), Henrietta H. Fore, veröffentlichten 2007 gemeinsam einen ‚Strategischen Plan‘ für den Zeitraum bis 2012, in dem die sieben Ziele der Außenpolitik und der entwicklungspolitischen und humanitären Auslandshilfe bei der Umsetzung der ‚Nationalen Sicherheitsstrategie 2006‘ und des ‚Transformational Diplomacy“-Programms beschrieben werden (US Department of State/USAID 2007: 10).⁵⁸⁹ Diese Ziele umfassen die Bewahrung von Sicherheit und Frieden (1. Ziel), die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen (2. Ziel), den Ausbau des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens und den Schutz verwundbarer Bevölkerungsgruppen (3. Ziel), die Förderung ökonomischen Wachstums (4. Ziel), die Gewährung humanitärer Hilfe (providing humanitarian assistance) (5. Ziel), die Förderung internationaler Verständigung (6. Ziel) und den Ausbau der diplomatischen US-Dienste (7. Ziel) (US Department of State/USAID 2007: 10-11). Zu den drei Ebenen humanitärer Hilfe werden der Schutz von Opfern und Nothilfe, der Katastrophenschutz und das Migrationsmanagement gezählt; als humanitäre Funktionen der US-Armee werden die logistische Unterstützung humanitärer Hilfe und die Gewährleistung eines sicheren Umfeldes ziviler humanitärer Organisationen und die eigenständige Abwicklung humanitärer Hilfe in denjenigen Situationen bezeichnet, in denen diese Organisationen nicht operieren können (US Department of State/USAID 2007: 33). Die Ziele der von den USA „angeführten“, internationalen humanitären Hilfe werden wie folgt definiert: „The goal of *humanitarian assistance* is to save lives, alleviate suffering, and minimize the economic costs of conflict, disasters, and displacement [...] The United States leads the international community in providing humanitarian assistance that is done on the basis of need alone and according to the principles of universality, impartiality, and human dignity.“ (Hervorhebung im Original) (US Department of State/USAID 2007: 30). Weder das humanitäre Prinzip der Neutralität noch das humanitäre Völkerrecht werden in diesem Bericht erwähnt; allerdings wird betont, dass humanitäre Hilfe „alleine auf Grundlage des Bedarfs (on the basis of need alone)“ eingesetzt werden soll (US Department of State/USAID 2007: 30-34).⁵⁹⁰ Die 2006 verabschiedete neue ‚Nationale Sicherheitsstrategie‘ der US-Administration bezeichnet regionale Gewaltkonflikte als

⁵⁸⁸ „In this world it is impossible to draw neat, clear lines between our security interests, our development efforts and our democratic ideals. American diplomacy must integrate and advance all these goals together.“ (Rice 2006: o.S.).

⁵⁸⁹ Der Direktor im neu geschaffenen Amt „Director of US Foreign Assistance“ hat den Rang eines stellvertretenden Außenministers und ist zugleich auch Leiter der USAID (USAID Administrator) (Vaisse 2007: 36; InWent, Hg., 2006: 94-95).

⁵⁹⁰ Vgl. zur Reformdebatte in den USA unter der Bush-Administration Epstein/Weed (2009) und Weisman (2006).

Auslöser für das Entstehen fragiler Staaten und humanitärer Krisen; diese Staaten und Krisen schaffen wiederum günstige Bedingungen für das Wachstum terroristischer Gruppierungen: „[...] failed states, humanitarian disasters, and ungoverned areas that can become safe havens for terrorists.“ (US White House 2006: 15).⁵⁹¹

d) Obama-Administration (seit 2009) und Kritik des UN-Nothilfekoordinators am US-Gesetz „Partner Vetting System (PVS)“

Das US-Außenministerium verweist im Jahr 2011 - unter der amtierenden Außenministerin Hillary Clinton - bei der Definition der Ziele humanitärer Hilfe auf die Schutzfunktion der Hilfe und auf die Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Universalität; das Neutralitätsprinzip wird jedoch - genau wie während der Bush-Administration - dabei nicht erwähnt: „The goal of U.S. humanitarian assistance is to save lives, alleviate suffering, and minimize the economic costs of conflict, disasters, and displacement. Humanitarian assistance is provided on the basis of need according to principles of humanity, impartiality, and universality. [...] The United States has three primary Program Areas in humanitarian assistance: providing protection, assistance, and solutions; preventing and mitigating disasters; and promoting orderly and humane means for international migration.“ (US Department of State 2011: 416). Das US-Außenministerium bezeichnet den UNHCR als „unverzichtbaren (indispensable)“ und das IKRK als „unschätzbaren (invaluable)“ Partner der US-Regierung (US Department of State 2011: 109/110/414). Das US-Verteidigungsministerium veröffentlichte im März 2009 die ausführliche Darstellung „Foreign Humanitarian Assistance“, in der die Rolle der Armee in humanitären Operationen beschrieben wird (US Department of the Army/Department of the Air Force 2009).⁵⁹² Das Militär könne auf Grund seiner großen logistischen und technischen Fähigkeiten eine „Schlüsselrolle (key role)“ bei humanitären Operationen übernehmen (US Department of the Army/Department of the Air Force 2009: ix). In der Regel übernehme das Militär eine unterstützende Rolle in Missionen, in denen die USAID die Federführend bei der operativen Umsetzung der US-Hilfsmaßnahmen hat (US Department of the Army/Department of the Air Force 2009: ix).⁵⁹³ Es werden fünf Typen humanitärer Hilfe der US-Armee unterschieden: a) Verteilung von Nothilferessourcen, b) Versorgung, Evakuierung und Unterstützung von Vertriebenen, c) Herstellung eines sicheren Umfeldes für humanitäre Hilfe durch bewaffneten Schutz von zivilen Organisationen und Flüchtlingslagern, d) technische und medizinische Unterstützung, e) technische und logistische Hilfe bei chemischen, biologischen oder atomaren Unfällen oder Angriffen mit diesen Substanzen (US Department of the Army/Department of the Air Force 2009: I-6, I-7). Das US-

⁵⁹¹ Die ‚Nationale Sicherheitsstrategie 2006‘ konstatiert eine Beziehung zwischen humanitären Krisen und Rückzugsgebieten für Terroristen: „Regional conflicts can arise [...] poor governance, external aggression, competing claims, internal revolt, tribal rivalries, and ethnic or religious hatreds. If left unaddressed [...] these different causes lead to the same ends: failed states, humanitarian disasters, and ungoverned areas that can become safe havens for terrorists.“ (US White House, 2006: 15).

⁵⁹² Im Vorwort erklärt Generalleutnant Stanley McChrystal, ISAF-Oberbefehlshaber zwischen Juni 2009 und Juni 2010, das das Dokument unter der Anleitung des höchsten US-Militärs (Chairman of the Joint Chiefs of Staff), der zugleich der wichtigste Militärberater des US-Präsidenten ist, erstellt worden ist (US Department of the Army/Department of the Air Force, 2009: i). Das Dokument ist eine stark überarbeitete Fassung des im August 2001 erstmals erscheinenden Dokuments; vgl. dazu ‚US Department of the Army/Department of the Air Force‘ (2001).

⁵⁹³ Die Leiterin Susan G. Reichle des ‚Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (DCHA)‘ der USAID berichtete bei einer Anhörung vor dem Ausschuss für Nationale Sicherheit des US-Abgeordnetenhauses im Juli 2010, dass seit Anfang der Neunzigerjahre schrittweise in allen regionalen Militärkommandoeinheiten Stellen für USAID-Berater eingerichtet worden sind (USAID July 2010b: o.S.).

Verteidigungsministerium plante im Fiskaljahr 2011 (Oktober 2010 bis September 2011) für humanitäre Hilfe im Rahmen der Budgetline „Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Aid (OHDACA)“ knapp über 100 Millionen US-Dollar einzusetzen.⁵⁹⁴

Das US-Gesetz „Partner Vetting System (PVS)“ trat 2009 in Kraft (Bruderlein/Holland/Lewis/et al. 2011: 23).⁵⁹⁵ Es soll - so die offizielle Begründung - verhindern, dass mit USAID-Mitteln terroristische Gruppen gefördert werden und schreibt vor, dass nur NRO und Consulting-Firmen USAID-Mittel erhalten, die der US-Administration umfassende personenbezogene Daten des in einem Krisenland jeweils tätigen Personals sowie des Personals der Implementierungspartner zur Verfügung stellen (Zwitter 2010: 45). NRO in den USA haben das Gesetz abgelehnt; die von der US-Administration und dem UN-Sicherheitsrat angelegten Terrorlisten könnten - so das Argument - zu einer Kriminalisierung von NRO führen, wenn sie direkte oder indirekte Kontakte zu Gruppierungen haben, die in diesen Listen als terroristische Akteure definiert werden (Zwitter 2010: 46).⁵⁹⁶ So könnten z.B. Verhandlungen von NRO mit den als Terrorgruppen bezeichneten Hamas und Hisbollah im Nahen Osten oder mit den Taliban in Afghanistan als „illegal“ bewertet werden; NRO stünden dann vor der Wahl, entweder ihre als „illegal“ geltende humanitäre Arbeit fortzusetzen oder unter dem Druck dieses Gesetzes humanitäre Hilfe einzustellen (Zwitter 2010: 46). Die UN-Nothilfe Koordinatorin Valerie Amos lehnte die Ziele des US-Gesetzes „Partner Vetting System (PVS)“ und vergleichbarer Gesetze bei einer Anhörung im UN-Sicherheitsrat im Jahr 2011 ab, weil sie Maßnahmen zum Schutz von Notleidenden unter Strafe stellen würden: „I (Valerie Amos, der Verfasser) am increasingly concerned by the growing body of national legislation and policies relating to humanitarian funding which limit humanitarian engagement with non-State armed groups that have been designated as terrorist organizations. In the United States, for example, domestic legislation defines ‘material support’ in such a way that it includes advocacy, technical expertise and advice, even when such activities are aimed at bringing the conduct of these non-State actors into line with international law.“ (UN Emergency Relief Coordinator 2010: 3).

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: die Beziehungen der US-Administrationen zu humanitären UN-Koordinationsstrukturen in komplexen Notstandsgebieten zwischen 1991 und 2011 waren von inkonsistenten ad hoc-Entscheidungen geprägt. Diese umfassten sowohl kurzfristige - aber nicht konsequent

⁵⁹⁴ Vgl. dazu ‚US Department of Defense‘ (2010: 827). Die OHDACA-Budgetlinie umfasst drei Bereiche: humanitäre Hilfe (Humanitarian Assistance Program/HAP), Minen-Aktionsprogramm und ausländische Nothilfe/Notstandsreaktions-Hilfe (Foreign Disaster Relief and Emergency Response Assistance) (OECD/DAC 2006b: 80).

⁵⁹⁵ „USAID is establishing a new system of records pursuant to the Privacy Act (5 U.S.C. 552a), entitled the Partner Vetting System (PVS). Since September 2001 [...] USAID has taken several steps to ensure USAID funds are not provided to individuals or entities associated with terrorism.“ (US Government 2007: 39042).

⁵⁹⁶ Vgl. dazu die Erklärung „Partner Vetting System“ des US NRO-Netzwerks „INTERACTION“ unter der INTERACTION-Website <http://www.interaction.org/partner-vetting-system> (23.12.2012). Bereits kurz nach dem Amtsantritt Obamas legten 2009 knapp 30 US-NRO, darunter CARE, das Rote Kreuz der USA, OXFAM und World Vision, einen Forderungskatalog vor, in dem sie darauf hinweisen, dass der Sektor der humanitären Hilfe im Vergleich zur US-Entwicklungspolitik in den letzten Jahren sowohl hinsichtlich der mangelnden Mittelausstattung als auch bei der administrativen Reform stark vernachlässigt worden sei (American Joint Distribution Committee/American Red Cross/American Refugee Committee/et al. 2009: o.S.).

verfolgte - diplomatische Initiativen der umfangreichen administrativen Stärkung dieser Strukturen als auch das Ignorieren dieser Strukturen in bestimmten Krisengebieten - wie z.B. in Afghanistan und im Irak.

6.3 Private Akteure und humanitäre UN-Koordination

Im Folgenden werden die Ursachen für das Wachstum und die Probleme humanitärer Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderer humanitärer privater Akteure (Kapitel 6.4.1), die Beziehung des humanitären UN-Systems zu NRO-Netzwerken (Kap. 6.4.2) und zu multinationalen Unternehmen bzw. zu Unternehmern und von ihnen finanzierten humanitären Stiftungen (Kap. 6.4.3) beschrieben. Zu den privaten Akteuren humanitärer Hilfe zählen NRO, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, Verbände und Stiftungen, die säkular oder religiös ausgerichtet sind, und gewinnorientierte Unternehmen, die humanitäre Hilfsprojekte innerhalb und außerhalb des UN-Systems unterstützen. Das IKRK ist eine private Institution mit einem in den Genfer Konventionen definierten völkerrechtlichen Status.

6.3.1 Wachstum, Typen und Probleme humanitärer Nichtregierungsorganisationen

In den Neunzigerjahren setzte ein starkes Wachstum humanitärer NRO ein, die insbesondere auch in Kriegsgebieten arbeiteten.⁵⁹⁷ Mitte der Neunzigerjahre sollen in Zaire ca. 100 internationale NRO und in Mosambik 150, in Ruanda 170 und in Ex-Jugoslawien 250 (UNHCR 2000a: 194) und nach dem Kosovo-Krieg im Kosovo im Jahr 1999 ca. 300 internationale NRO tätig gewesen sein (Polman 2010: 214). Zweimal erhielt eine NRO-Kampagne bzw. eine NRO den Friedensnobelpreis: 1997 wurde er an die insbesondere von NRO initiierte internationale Anti-Landminenkampagne und 1999 an die NRO „Ärzte ohne Grenzen“ vergeben. Das Wachstum des NRO-Sektors wird seit den Neunzigerjahren zum einen dadurch verursacht, dass Staaten bestimmte Funktionen nicht mehr wahrnehmen und sich damit neue Aktionsräume für NRO eröffnen (Beisheim 1997: 29).⁵⁹⁸ Weitere Ursachen sind der expandierende Spendenmarkt und die Finanzierungspolitik der Geberregierungen und UN-Hilfsorganisationen, die sowohl entwicklungspolitische als auch humanitäre Projekte zunehmend von internationalen NRO abwickeln lassen (Development Initiatives 2009a, McDermott 1997a).⁵⁹⁹ NRO sind häufiger als UN-Hilfsorganisationen in der Lage, ohne Zustimmung lokaler Regierungen in Krisengebieten grenzüberschreitend zu arbeiten. Der UNHCR liess 1999 die Hälfte seines gesamten Hilfsbudgets durch humanitäre NRO-Projekte implementieren (UNHCR 2000: 194). Die durchschnittlichen jährlichen Zuwendungen humanitärer Hilfe, die OECD-Staaten über NRO abwickelten, stiegen zwischen 2006 und 2008 von 1,8 auf 3,1 Milliarden US Dollar (Development Initiatives 2010a: 61).⁶⁰⁰ Diese Finanzierungspolitik der Geberregierungen und UN-Hilfsorganisationen beschleunigte den Konzentrationsprozess im NRO-Sektor. Es entwickelten sich große NRO-Netzwerke,

⁵⁹⁷ Vgl. dazu Schrader (2000), Natsios (1997a: 61-69), Weiss/Gordenker (eds.) (1996).

⁵⁹⁸ Vgl. dazu auch Altvater/Brunnengräber/Haake (Hg.) (1997), Brunnengräber/Klein/Walk (Hg.) (2001), Brühl/Debiel/Hamm/et al. (Hg.) (2001).

⁵⁹⁹ Von den insgesamt 1,4 Milliarden US-Dollar der internationalen staatlichen und humanitären Hilfe, die zwischen April und Dezember 1994 in Ruanda eingesetzt worden sind, sollen ca. 15% auf private Spender entfallen sein (Steering Committee for the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda 1996: 25). In einer Publikation des Chr. Michelsen Institutes wird geschätzt, dass 1994 für humanitäre Hilfe die OECD-Regierungen in Höhe von 3,5 Milliarden US-Dollar und private Spender in Höhe von ca. 1 Milliarde US-Dollar zur Verfügung stellten (Hybertsen/Suhrke/Tjore 1998: 15).

⁶⁰⁰ Vgl. dazu die ständig aktualisierten OECD/DAC-Statistiken auf der OECD-Website ‚Creditor Reporting System‘ unter <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1> (23.11.2012). Während die USA 1995/1996 8,6% der „Official Development Assistance (ODA)“, also der Entwicklungshilfe und humanitären Hilfe, über NRO abwickelte, betrug der Prozentsatz Großbritanniens 2,5%, Schwedens 6%, Deutschlands 2,6% und Frankreichs nur 0,2% (Pinter 2001: 202).

Tabelle 15 Staatliche Mittel weltweit und private Spenden in den OECD-Staaten für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar)

Jahr	1) Hilfe der DAC/OECD-Staaten (in Mrd.)	2) Hilfe der Staaten außerhalb der OECD (in Mrd.)	1 + 2 (in Mrd.)	Private Spenden (in Mrd.)
2001	6,5	0,66	7,16	K.A.*
2002	6,7	0,098	6,798	K.A.
2003	8,1	0,15	8,25	K. A.
2004	8,2	0,19	8,39	K. A.
2005	10,8	0,62	11,42	K. A.
2006	9,9	0,28	10,2	2,7
2007	9,0	0,31	9,3	3,5
2008	11,4	0,93	12,3	4,1
2009	11,2	0,55	11,7	3,9
2010	11,8	0,62	12,4	4,3

Eigene Zusammenstellung

Quellen: - Angaben zu Mittel der DAC/OECD-Staaten: Development Initiatives (July 2011: 12/13),
Development Initiatives (2008: 4)
- Angaben zu Mitteln anderer Staaten: Development Initiatives (July 2011: 13)
- Angaben zu privaten Spenden: Development Initiatives (July 2011: 19)

K.A. = Keine Angabe

Tabelle 16 Staatliche Mittel internationaler humanitärer Hilfe und privates Spendenaufkommen für NRO (2006) (in Millionen US-Dollar)

	Humanitäre staatliche Mittel und privates Spendenaufkommen von NRO in 2006 (in Mio. US-Dollar)*
USA	2.407
Großbritannien	665
NRO „Ärzte Ohne Grenzen“	395
Niederlande	316
Deutschland	284
Norwegen	246
NRO „Caritas“	234
Kanada	184
Japan	145
NRO „Oxfam“	124
Dänemark	120
NRO „World Vision“	97
Italien	59

Quelle: Development Initiatives (2009a: 9/10)

* Privates Spendenaufkommen = das gesamte internationale Spendenaufkommen einer NRO

insbesondere auch neue religiös ausgerichtete, islamische NRO-Netzwerke (Cordier 2009).⁶⁰¹ Geschätzt wird, dass das private humanitäre Spendenvolumen in den Jahren 2006 bis 2010 einem Drittel der gesamten internationalen, staatlichen und privaten humanitären Hilfe entsprach (vgl. Tabelle 15) (Development Initiatives July 2011: 19).⁶⁰² Die Budgets der fünf größten humanitären NRO „Ärzte ohne Grenzen (Médecins Sans Frontières)“, „Caritas International“, Oxfam, „World Vision“ und der US-NGO „International Rescue Committee“ sind größer als die humanitären Zuwendungen vieler OECD-Staaten; so war das Budget der NRO „Ärzte ohne Grenzen“ im Jahr 2006 mit 395 Millionen US-Dollar größer als die jeweilige staatliche humanitäre Hilfe von den Niederlanden, Deutschlands und Norwegens und dasjenige von „Caritas International“ mit 234 Millionen US-Dollar größer als die jeweiligen staatlichen humanitären Zuwendungen Kanadas, Australiens, Japans und der Schweiz (vgl. Tabelle 16) (Development Initiatives (2009a: 9/10).

NRO unterscheiden sich hinsichtlich ihrer „Unabhängigkeit“ gegenüber den Geberregierungen; im Extremfall ist sie praktisch aufgehoben, wenn eine NRO in einem sehr engen Vertragsverhältnis zu einer Regierung steht (Dijkzeul 2004: 216-218). NRO unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer „Unparteilichkeit“ bei der Versorgung der Opfer, die verschiedenen Konfliktparteien nahestehen; im Extremfall unterstützt eine NRO politisch und humanitär einseitig nur eine bestimmte Opfergruppe (Dijkzeul 2004: 216-218). Schließlich bestehen große Unterschiede zwischen NRO beim Umgang mit zivil-militärischen Strukturen (Dijkzeul 2004: 219-222). Weiss unterscheidet drei NRO-Typen, die ihre Eigenständigkeit weitgehend verloren haben: NRO, die nur formal unabhängig sind, weil sie direkt von Regierungen organisiert und kontrolliert werden; NRO, deren Gründung von staatlichen oder UN-Geberorganisationen initiiert worden ist; ‚Quasi-NRO‘ (Quangos), die sehr stark von Zuwendungen der Geberregierungen oder von UN-Organisationen abhängig sind (Weiss 1996). So war z.B. in einigen Phasen der US-Intervention im Irak seit 2003 das US-Militär in der Lage, NRO-Aktivitäten vollständig zu kontrollieren (Dijkzeul 2004: 222). Insbesondere kleinere und mittlere NRO, die stark oder ausschließlich humanitäre Hilfe leisten, sind sehr abhängig von dem jährlich sehr unterschiedlichen Umfang und Verlauf humanitärer Krisen und den entsprechend schwankenden staatlichen Zuwendungen und privaten Spendenaufkommen. Humanitäre NRO setzen unterschiedliche Prioritäten in den Bereichen politische Lobbyarbeit, Anwaltschaftsarbeit, Menschenrechtspolitik, Spendenakquise, operative Projektimplementierung, bei Verhandlungen mit bewaffneten Gruppen oder Regierungen über den Zugang zu Notleidenden, bei der Mitarbeit in NRO-Netzwerken und in humanitären UN-Koordinationsstrukturen. Unterschiedlich definieren NRO das humanitäre Prinzip der Neutralität in komplexen Notstandsgebieten und die Prinzipien ihrer Beziehungen zu Geberregierungen und zu lokalen Regierungen in Krisengebieten.⁶⁰³ Bürgerkriegsparteien gewähren häufig NRO nur unter der Bedingung

⁶⁰¹ Die in Großbritannien ansässige NRO „Islamic Relief Worldwide“, die über 60 Millionen US-Dollar Spenden einnehmen, und „Muslim Hands“ mit einem knapp 10 Millionen US-Dollar umfassenden Spendenaufkommen, sind Beispiele für diesen Trend (Cordier 2009: 610).

⁶⁰² Vgl. dazu auch Altinger/Tortella (2007). Nach Angaben der ‚Giving USA Foundation‘ sollen für den Projektbereich „International Affairs“ 2009 knapp 9 Milliarden US Dollar oder 3% des privaten Gesamtspendenaufkommens gespendet worden sein (Giving USA Foundation, 2010: 6).

⁶⁰³ Vgl. dazu Debiel/Sticht (2005), Dijkzeul (2004), Ignatieff (2000), Bryans/Lesser/Pierne/et al. (1999), Reinhardt (1999) und Knap (1996). Zwei Szenarien für die zukünftige humanitäre Hilfe der NRO unterscheidet Dijkzeul: beim „Kontroll-Szenario (Control Scenario)“ wird die Abhängigkeit der internationalen humanitären Hilfe der NRO in Krisengebieten von starken Geberregierungen beibehalten oder ausgebaut und multilaterale UN-Mechanismen nachhaltig geschwächt (Dijkzeul 2004: 224/225). Im „Vernachlässigungs-Szenario (Negligence Scenario)“ verbessert sich die Sicherheitslage im Irak und in

Zugang zu Notleidenden, dass NRO diesen Parteien einen Teil ihrer Hilfsressourcen überlassen. „NGOs geraten unter solchen Bedingungen (moderner Bürgerkriege, der Verfasser) in das Dilemma, entweder bei der Linderung einer Krise unter Relativierung ihrer Unparteilichkeit mitzuwirken oder abseits zu stehen.“ (Debiel/Sticht 2005: 152).⁶⁰⁴

6.3.2 Humanitäre NRO-Netzwerke, IFRK, IKRK und UN-System

Im Artikel 71 der UN-Charta wird nicht der Begriff Nichtregierungsorganisation, sondern stattdessen der Begriff „nichtstaatliche Organisationen“ benutzt: „Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen.“ (UN-Charta Art. 71). Auf der Grundlage dieses Artikels können sich NRO beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) registrieren lassen und einen NRO-Konsultativstatus beantragen (UN ECOSO 2011; UN Secretary-General September 2010). Über 3.400 NRO verfügen über diesen Status (Stand September 2011) (UN ECOSO 2011: 2). Es gibt drei verschiedene Kategorien vom Konsultativstatus, die verschiedene Formen der Mitarbeit im UN-System definieren. Der „General status“ ist der umfangreichster Status, der mit einem Rederecht im ECOSOC verbunden ist; der „Special status“ umfasst ein begrenztes Rederecht im ECOSOC und der „Roster status“ ist der niedrigster Status, der nur die Teilnahme an ECOSOC-Sitzungen als Zuschauer beinhaltet (UN ECOSOC 2011: 34/35). Über NRO-Anträge entscheidet das „ECOSOC-Committee on NGOs“, in dem 19 Staaten vertreten sind (Stand 2011) (UN ECOSO 2011: 33). Die UN-Generalversammlung hat nur an wenige private Organisationen einen Beobachterstatus (Observer Status) vergeben; das IKRK hat diesen Status seit 1990 und der Malteserorden und die IFRK haben ihn seit 1994.⁶⁰⁵ Die UN-Verwaltung unterstützt NRO durch verschiedene Büros (UN ECOSOC 2011; Paul 2004). Das „NGO Branch Office of ECOSOC Support and Coordination“ berät NRO im Umgang mit UN-Organisationen, unterstützt sie bei Antragstellungen und vermittelt Gespräche mit UN-Vertretern (UN ECOSOC 2011).⁶⁰⁶ Das „UN-Department of Public Information - NGO-Section“ veranstaltet Seminare und Konferenzen für UN-Vertreter und NRO, hält wöchentliche Pressekonferenzen für NRO ab, verteilt an NRO ‚UN-Pässe‘, die den Zugang zu allen „offenen“ UN-Ereignissen ermöglicht und verwaltet das „NGO-Resource Center“, das Computerbenutzung ermöglicht und UN-Dokumente bereitstellt.⁶⁰⁷ Einer der wichtigsten Plattformen für im UN-System arbeitende NRO ist die permanente „Conference of NRO in Consultative Relationship (CONGO)“, die die Arbeit von einzelnen NRO oder NRO-Netzwerken im UN-System unterstützt.⁶⁰⁸ NRO, die im Auftrag von UN-Hilfsorganisationen Projekte durchführen, haben in der Regel bei der Organisation einen beratenden Status. So veranstaltet der UNHCR regelmäßig vor den Jahrestreffen des UNHCR-Exekutivkomitees, in dem ausschließlich Regierungen

Afghanistan und Geberegierungen verringern ihr Interventionsinteresse und sind bereit, zukünftig erneut multilaterale Mechanismen bei Interventionen zu benutzen und NRO weniger zu kontrollieren (Dijkzeul 2004: 224). Auch eine Kombination beider Szenarien ist möglich (Dijkzeul 2004: 224).

⁶⁰⁴ Edward Luttwak vom „Center for Strategic Studies and International Studies“ behauptet, dass NRO in Krisengebieten, die „Macht der Kriegsherren stärken“; sie leisten eine wichtige Arbeit in Naturkatastrophen, „nur in Afghanistan haben sie nichts zu suchen, denn dort können ihre lobenswerten Absichten katastrophale Folgen zeitigen.“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung/FAZ vom 23.11.01.

⁶⁰⁵ Vgl. dazu Peterke (2006: 274).

⁶⁰⁶ Vgl. dazu die „UN Non-Governmental Liaison Service (UN-NGLS)“-Homepage unter <http://www.un-ngls.org/> (23.11. 2012)

⁶⁰⁷ Vgl. dazu die „UN-Department of Public Information - NGO-Section“-Homepage unter <http://www.un.org/wcm/content/site/dpingorelations/home> (23.11.2012)

⁶⁰⁸ Vgl. dazu die CONGO-Homepage unter <http://www.ngocongo.org/index.php> (23.11.2012)

vertreten sind, ein Treffen mit ca. 150-200 NRO (Pre-ExCom-Treffen), die vom UNHCR unterstützt werden; der UNHCR nimmt Vorschläge und Kritik dieser NRO entgegen und leitet sie teilweise an das Exekutivkomitee weiter (ICVA 2011).

An Sitzungen des von der UN-Generalversammlung 1991 etablierten und vom UN-Nothilfekoordinator geleiteten IASC nehmen neben UN OCHA, den UN-Hilfsorganisationen und der Weltbank als ständige Gäste auch drei große NRO-Netzwerke, die IFRK und das IKRK teil. Zu diesen Netzwerken zählen das SCHR, ICVA und das US-Netzwerk INTERACTION. Dem 1972 gegründeten „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“ gehören folgende Organisationen an: „Action Church Together/ACT-Alliance“, „Care International“, „Caritas International“, IKRK, IFRK, „Lutheran World Federation“, „Oxfam International“, „Save the Children“ und „World Vision International“ (Stand November 2012).⁶⁰⁹ Das Netzwerk „Action Church Together“ koordiniert weltweit im Auftrag des Weltkirchenrates und der „Lutherischen Weltföderation“ humanitäre Hilfe von Kirchengemeinden. Eines der ältesten humanitären NRO-Netzwerke ist der 1962 gegründete „International Council of Voluntary Agencies (ICVA)“, in dem über 70 NRO vertreten sind.⁶¹⁰ Im größten US-Netzwerk „INTERACTION“ arbeiten über 165 NRO zusammen.⁶¹¹ Das in der EU Lobbyarbeit betreibende humanitäre Netzwerk „Voluntary Initiatives in Complex Emergencies (VOICE)“, das ca. 100 NRO-Mitglieder und seinen Sitz in Brüssel hat, und der seit Januar 2002 arbeitende „Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)“ sind im IASC nicht vertreten. Kofi Annan hatte die Gründung dieses Fonds initiiert, in dem Regierungen, NRO und Wirtschaftsvertreter zusammenarbeiten.⁶¹²

Mit dem Wachstum des Umfangs humanitärer Hilfe, die im Auftrag der Geberregierungen und UN-Hilfsorganisationen von NRO implementiert wurde, und mit der Neugründung von häufig unprofessionell arbeitenden NRO stieg das Interesse sowohl der Geberregierungen als auch etablierter NRO-Netzwerke innerhalb und außerhalb des IASC, durch Selbstverpflichtungserklärungen und Qualifizierungsprojekte normative, operative und administrative Minimalstandards im humanitären Bereich zu etablieren.⁶¹³ Zu den wichtigsten NRO-Initiativen des Ausbaus dieser Standards zählen der Kodex „The Code of Conduct: Principles of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes“ und die Projekte „Sphere-Project“, „Emergency Capacity Building Project (ECB)“, „Humanitarian

⁶⁰⁹ Vgl. dazu die IASC-Website „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“ unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-schr> (23.11.2012)

⁶¹⁰ Dem „Board“ von ICVA gehören folgende NRO an (Stand Dezember 2012): Action Churches Together (ACT International), Africa Humanitarian Action (AHA), Community and Family Services International (CFSI), International Medical Corps (IMC), International Rescue Committee (IRC), MERCY Malaysia, Norwegian Refugee Council (NRC), Office Africain pour le Développement et la Coopération (OFADEC), Oxfam/GB, Plan International, Refugee Consortium of Kenya (RCK); vgl. dazu die ICVA-Website „ICVA's Board“ unter <http://www.icva.ch/bureau.html> (8.12.2012).

⁶¹¹ Vgl. zu den Mitgliedern und den Arbeitsgruppen von „INTERACTION“ die INTERACTION-Homepage unter <http://www.interaction.org/> (23.11.2012).

⁶¹² Dem Vorstand des Fonds gehören Geberländer, Entwicklungsländer, NRO, Vertreter der Privatwirtschaft und die Bill Gates Stiftung an; der Fond arbeitet u. a. mit der WHO und der Weltbank zusammen; vgl., zu den Vorstandsmitgliedern auf der „Global Fund to Fight AIDS“-Homepage die Website ‚Board Members‘ unter <http://www.theglobalfund.org/en/board/members/?lang=en> (23.11.2012).

⁶¹³ Dazu zählen die NRO-Netzwerke „Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)“, „International Council of Voluntary Agencies (ICVA)“, beide mit Sitz in Genf, und das UN-Netzwerk „INTERACTION“; das NRO-Netzwerk „Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)“ mit Sitz in Brüssel ist nicht im IASC vertreten.

Accountability Partnership (HAP)“ und die „Global Humanitarian Plattform“. Acht große humanitäre private Organisationen, u. a. das IKRK, die IFRK, „Caritas International“, „International Save the Children“-Allianz und Oxfam, verständigten sich 1994 auf den humanitären Kodex „The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“, der 10 humanitäre Prinzipien enthält und der von knapp über 500 NRO unterschrieben wurde (Stand Oktober 2012).⁶¹⁴ Das „Sphere-Project“ wurde 1997 von einigen großen internationalen humanitären NRO und der IFRK gegründet und veröffentlichte 2004 das Handbuch „Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“ (Sphere Project, ed., 2011; OXFAM 2000b).⁶¹⁵ Es enthält eine „humanitäre Charta (Humanitarian Charta)“, in denen Ziele humanitärer Hilfe und technische Mindeststandards definiert werden. Das Projekt wird durch den Vorstand geleitet, dem 16 Mitglieder angehören, und kooperiert mit dem NRO-Netzwerk „International Council of Voluntary Agencies (ICVA)“ und dem US-Netzwerk „INTERACTION“. Das „Emergency Capacity building Project (ECB)“ wurde 2003 von sieben NRO (CARE International, Catholic Relief Services, International Rescue Committee, Mercy Corps, Oxfam GB, Save the Children, World Vision International) gegründet. Es definiert Standards humanitärer Bedarfserhebungen und veröffentlicht Projektevaluierungen.⁶¹⁶ In dem ebenfalls 2003 gegründeten „Humanitarian Accountability Partnership (HAP)“-Projekt arbeiteten Anfang 2011 über 60 NRO aus über 20 Ländern und einige Hilfsagenturen von Geberregierungen mit.⁶¹⁷ Ziel ist es, dass die Mitglieder die operativen und verwaltungstechnischen HAP-Standards erfüllen (HAP Editorial Steering Committee 2007). Anfang 2011 haben neun Mitglieder diese Standards erfüllt und sind damit Besitzer des „HAP-Zertifikats“.⁶¹⁸ Die 2006 von Kofi Annan initiierte Gründung der „Global Humanitarian Plattform“, die formal kein Teil des UN-System ist, unterstützt den 2005 eingeleiteten ‚humanitären UN-Reformprozess‘ (vgl. Kapitel 5.2.1). Vierzig Akteure im UN-System, darunter auch die Weltbank, und NRO nahmen 2007 auf der ersten Tagung der Plattform teil; sie verständigten sich in einer Erklärung (Principles of Partnership) auf die Partnerschaftsprinzipien der Gleichheit, Transparenz, ergebnisorientierten Arbeit, Verantwortlichkeit und Komplementarität (Street 2009: 22).⁶¹⁹

Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, IFRK und IKRK

In UN-Dokumenten wird strikt zwischen der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und NRO unterschieden. Zu den drei „Komponenten“ der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung zählen die fast 190 nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz bzw. vom Roten Halbmond, die IFRK und das IKRK (Spieker 2007: 51/52). An den Jahreskonferenzen der Bewegung (Internationale Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond) nehmen neben diesen drei „Komponenten“ auch alle Vertragsstaaten der

⁶¹⁴ Dokumentiert wird der Kodex im Anhang III Dokumente a); abgedruckt ist der Kodex auch in: International Review of the Red Cross (1996, No. 310, S. 55ff., Annex VI); vgl. zur Unterzeichner-Liste vom 24.10.2012 die IFRK-Website, ‚Signatories of the Code of Conduct/24.10.2012‘ unter <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/signatories-of-the-code-of-conduct/> (23.11.2012).

⁶¹⁵ Vgl. die Homepage des Sphere-Projekts unter <http://www.sphereproject.org/> (23.11.2012); die „Humanitarian Charter“ wird im Anhang III, Dokument c), dokumentiert.

⁶¹⁶ Vgl. die Homepage des ECB-Projekts unter <http://www.ecbproject.org/home> (23.11.2012).

⁶¹⁷ Vgl. die Homepage des HAP-Projekts unter <http://www.hapinternational.org/> (23.11.2012)

⁶¹⁸ Vgl. ebda.

⁶¹⁹ Die Erklärung wird dokumentiert im Anhang III, Dokument g); vgl. zum vollständigen Text der Erklärung auch ‚Global Humanitarian Plattform/GHP‘ (2007).

Genfer Abkommen von 1949 teil (Spieker 2007: 51). „Im Gegensatz zu Nichtregierungsorganisationen wird das jeweilige Mandat aller drei Komponenten sowohl in den Genfer Abkommen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1949 als auch von der Internationalen Konferenz festgelegt.“ (Spieker 2007: 52). Die Arbeit der drei Komponenten basiert auf den so genannten „sieben Grundsätzen der Roten Kreuz und Roten Halbmond Bewegung“ Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität, die auf der „Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond“ von 1965 verabschiedet wurden (Spieker 2007: 52). Das IKRK und die IFRK sind - wie der Malteserorden - jeweils ein „atypisches besonderes Völkerrechtssubjekt“, dessen internationale Rechtspersönlichkeit in Verträgen mit Regierungen und durch die Verleihung von einem Beobachter-Status in der UN-Generalversammlung anerkannt worden ist (Hervorhebung im Original durch Apostroph) (Peterke 2007: 268).⁶²⁰ Das IKRK ist ein nicht-staatliches Völkerrechtssubjekt, das über völkerrechtlich abgesicherte Rechte auch gegenüber Regierungen verfügt; es ist für die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen der vier Genfer Konventionen (1949) und ihrer Zusatzprotokolle (1977) zuständig (ICRC 2010: 485).⁶²¹ Das IKRK verfügte 2010 über ein Budget von knapp über 1 Milliarde US-Dollar (ICRC 2011: 1), unterhält Missionen in ca. 80 Ländern und hat ein Personal von ca. 11.000 Personen (Stand 2005) (ICRC 2005: 4). Das IKRK gibt keine Informationen an Gerichte weiter, die Kriegsverbrecher aburteilen, und hat ein Recht auf Zugang zu Kriegsgefangenen nur in Staaten, die die Genfer Konventionen unterzeichnet haben (ICRC 2005: 3-6; Cohen/Deng 1998: 132).

6.3.3 UN OCHA, UN-Hilfsorganisationen, Wirtschaftsforen und Stiftungen

Der UN-Generalsekretär, der UN-Nothilfekoordinator, UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen versuchen ihre Beziehungen zu Unternehmern, Stiftungen, Gewerkschaften und privaten Spendern auszubauen, um neben staatlichen Zuwendungen zusätzlich auch vermehrt private Finanzmittel zu akquirieren. Seit den Neunzigerjahren steigt das Finanzvolumen der Großunternehmer und Stiftungen zur Unterstützung von UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen langsam an. Der im Jahr 2000 gegründeten „UN Global Compact“-Initiative sind über 7.000 Unternehmen, Stiftungen, Gewerkschaften und NRO aus über 140 Ländern beigetreten und haben die „zehn Prinzipien“ der Initiative unterschrieben, in denen sie - in unverbindlicher Form - ihre Bereitschaft erklären, die Ziele der UN zu unterstützen (Stand Oktober 2012) (UN Global Compact Office 2010: 1).⁶²² Einige Mitglieder, wie z.B. die Deutsche Post/DHL, die „IKEA Foundation“ und der Ericsson-Konzern, unterstützen finanziell und personell UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen. Der vom UN-Nothilfekoordinator verwaltete UN-Nothilfefonds (CERF), dem Geberregierungen jährlich Mittel in einer Größenordnung von knapp 500 Millionen US-Dollar zur Verfügung stellen, nimmt auch private Spenden entgegen. UN OCHA konnte im Jahr 2010 durch eine Spendenkampagne 4,4 Millionen

⁶²⁰ Das IKRK und auch die IFRK sind jeweils ein „secondary/partial subject of public international law [...] Its international legal subjectivity is often characterized [...] as being 'atypical'.“ (Hervorhebung im Original) (Peterke 2006: 268).

⁶²¹ Das 1863 gegründete „Internationale Komitee der Hilfsgesellschaften für die Verwundetenpflege“ wurde 1876 unbenannt in „Internationales Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)“; es ist ein nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuch der Schweiz privater Verein. In den Genfer Konventionen wird der spezielle völkerrechtliche Charakter des Mandats des IKRK definiert; vgl. dazu die DRK-Website https://www.drk.de/alt/voelkerrecht/genfer_konventionen/a1.html (32.11.2012)

⁶²² Vgl. dazu die „Global Compact Initiative“-Homepage unter <http://www.unglobalcompact.org/> (23.11.2012).

US-Dollar private Spenden akquirieren, deutlich mehr als 2009 (UN OCHA May 2011: 26).

Zunehmend unterstützen Unternehmen und von ihnen gegründete Stiftungen humanitäre UN-Projekte und UN-Koordinationsstrukturen. So etablierte der Medienunternehmer und Gründer des „Cable News Network (CNN)“, Ted Turner, 1998 die „UN-Foundation“, die über ein Startkapital von 1 Milliarde US-Dollar verfügte. Sie unterstützt UN-Hilfsorganisationen, fördert die Kooperation zwischen UN, Privatwirtschaft und NRO und versucht neue Spender für die Stiftung zu finden. Dem Stiftungsvorstand gehören u. a. Ted Turner, Kofi Annan, Gro Harlem Brundtland und der Gründer der „Grameen Bank“, Muhammad Yunus, an (Stand Januar 2012).⁶²³ In der UN wurde 1998 der „UN Fund for International Partnerships (UNFIP)“ gegründet, der ausschließlich die Aufgabe hat, die „UN-Foundation“ bei der Auswahl zu finanzierender UN-Projekte zu unterstützen; der UNFIP ist Teil des „UN Office for Partnerships“, über dessen Arbeit der UN-Generalsekretär der UN-Generalversammlung seit 2007 regelmäßig berichtet (UN Secretary-General July 2011).⁶²⁴ Die „UN-Foundation“ und die „Vodafone Foundation Technology Partnership“ haben zwischen 2006 und 2011 UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen elektronische Kommunikationsmittel im Wert von 30 Millionen US-Dollar zur Verfügung gestellt (UN Secretary-General July 2011: 6; Harvard Humanitarian Initiative 2011). Das Webportal „AlertNet“ ist ein von der „Thomson Reuter Foundation“ geförderter öffentlicher Internet-Informationssdienst, der die Arbeit humanitärer Organisationen unterstützen will.⁶²⁵ Die „Thomson Reuter Foundation“ ist von der Nachrichtenagentur Reuter gegründet worden und verfolgt humanitäre Ziele.⁶²⁶ Das „AlertNet“ veröffentlicht Agenturmeldungen über alle Naturkatastrophen- und Spannungs- bzw. Kriegsgebiete, dokumentiert Länderberichte und Spendenaufrufe humanitärer Organisationen außerhalb und innerhalb des UN-Systems, weist auf Trainings- und Ausbildungsangebote für Angestellte dieser Organisationen und private Anbieter logistischer humanitärer Dienstleistungen hin, die z.B. Satellitenbilder zur Verfügung stellen. Die ebenfalls 1998 gegründete „Bill and Melinda Gates Foundation“ ist mit einem Stiftungskapital von über 35 Milliarden US-Dollar weltweit die größte private humanitäre Stiftung, die 2009 mit ca. 3 Milliarden US-Dollar Projekte in der Dritten Welt und in den USA unterstützte; davon wurden knapp 2 Milliarden US-Dollar für Gesundheitsprojekte - insbesondere in Afrika - eingesetzt (Bill and Melinda Gates Foundation, 2010: 12). Die Stiftung fördert internationale und lokale NRO und in geringeren Umfang UN-Hilfsorganisationen und auch die „UN-Foundation“.⁶²⁷

Zu humanitären Wirtschaftsinitiativen, die humanitäre UN-Strukturen unterstützen, zählen zum einen das Genfer „Business Humanitarian Forum“ und zum anderen die „World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative“. Auf der Gründungsveranstaltung des Anfang 1999 gegründeten „Business Humanitarian Forum“ hielten die frühere UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata und die früheren Weltbankpräsidenten James D. Wolfensohn und Robert B. Zoellick Eröffnungsreden (Ogata 2000).⁶²⁸ Ziel des Forums ist es, Kooperationen zwischen Unternehmen,

⁶²³ Vgl. die Homepage der „UN-Foundation“ unter <http://www.unfoundation.org/> (23.11.2012).

⁶²⁴ Vgl. die Homepage der UNFIP unter <http://www.un.org/partnerships/> (23.11.2012).

⁶²⁵ Vgl. dazu das Webportal des „AlertNet“ unter <http://www.alertnet.org/> (22.11.2012)

⁶²⁶ Vgl. zur Geschichte und zu den Aufgaben der „Thomson Reuter Foundation“ die Homepage der Stiftung unter <http://www.trust.org/> (23.11.2012)

⁶²⁷ Vgl. dazu die Homepage der „Bill and Melinda Gates Foundation“ unter <http://www.gatesfoundation.org/> (23.11.2012).

⁶²⁸ Vgl. zu den Reden von Ogata, Wolfensohn und Zoellick auf der „Business Humanitarian Forum“-Homepage die Website ‚Speeches‘ unter

humanitären Organisationen und Geberregierungen in Nachkriegsgesellschaften und in Armutregionen aufzubauen; zu den Gründungsmitgliedern zählten neben Sadako Ogata u. a. auch der frühere IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga.⁶²⁹ Der im IKRK zuständige Koordinator der Beziehungen zum Privatsektor, Gilles Carbonnier, befürwortete eine Kooperation mit multinationalen Konzernen, die über Einflussmöglichkeiten auch auf Konfliktparteien verfügen (Carbonnier 2001: 967): „Exchanges (zwischen dem IKRK und Unternehmen, der Verfasser) have been successfully initiated with some twenty multinational companies at headquarter level. These firms have expressed a genuine interest in building up relations with the ICRC in war-prone areas.“ (Carbonnier 2001: 967). Die Initiative des Weltwirtschaftsforums „World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative“ und UN OCHA verständigten sich in der gemeinsamen Erklärung „World Economic Forum and UN Guiding Principles for Public-Private Collaboration in Humanitarian Action“ Anfang 2007 auf 10 Prinzipien für das Engagement des privaten Sektors bei der „humanitären Aktion“.⁶³⁰ Die Prinzipien lehnen eine Instrumentalisierung dieses Engagement für ökonomische Zwecke ab; Firmen werden aufgefordert, Hilfszusagen eng mit lokalen Regierungen und etablierten humanitären Organisationen abzustimmen, qualifiziertes Personal dabei einzusetzen, transparente Vergabeverfahren, die Korruption verhindern, zu etablieren, bei der Öffentlichkeitsarbeit über das eigene humanitäre Engagement wahrheitsgemäß zu berichten und die Rechte und Bedürfnisse der Hilfsempfänger zu respektieren (World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative/UN-OCHA 2007: 1-3). Die „World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative“ gründete im Jahr 2008 den „World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance“ als eine von insgesamt 70 „Councils“ des Weltwirtschaftsforums.⁶³¹ Council-Vorsitzender war 2010 der ehemalige UN-Nothilfe Koordinator Sir John Holmes (World Economic Forum, ed., 2010: 3/4/11. Zu den Council-Mitgliedern zählten zwischen 2008 und 2009 Unternehmer, Akademiker und Vertreter von NRO, so u. a. auch der Präsident der „International Crises Group“ Gareth Evans, der frühere Direktor des Londoner „Overseas Development Institute (ODI)“ Simon Maxwell und der Präsident der NRO „CARE USA“.⁶³² Im Jahr 2010 veröffentlichte das Council das von der NRO „International Alert“ verfasste Papier „A New Business Model for Humanitarian Assistance?“ (World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance, ed., 2009).

Der in Schweden ansässige multinationale Konzern Ericsson ist eines der weltweit führenden Anbieter von Mobiltelefonen und Computer-Netzwerken. Das Unternehmen unterstützt im Rahmen seines „Ericsson Response“-Programms seit 2000 humanitäre Projekte innerhalb und außerhalb des UN-Systems durch die Bereitstellung technischer

<http://www.bhforum.ch/documentation/speeches.aspx?tab=3&nav=2347> (23.11.2012)

⁶²⁹ „The Business-Humanitarian Forum, established in 1999, has continuously worked to bridge the gap of understanding and promote cooperation between humanitarian organizations and private business, encouraging both sectors to work together to solve complex development problems [...] The BHF uses the synergy of public-private cooperation to build sustainable economic enterprises in post-conflict and developing areas. In this regard, the BHF expands on the business sector's corporate social responsibility (CSR) programs to motivate and energize such projects.“ in: auf der „Business Humanitarian Forum“-Homepage die Website ‚History‘ unter <http://www.bhforum.ch/aboutus/History.aspx?tab=1&nav=2332> (23.11.2012).

⁶³⁰ Vgl. dazu ‚World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative/UN-OCHA‘ (2007) und World Economic Forum (ed.) (2010: 3).

⁶³¹ Vgl. dazu ‚World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance‘ (ed.) (2009: 3).

⁶³² Vgl. dazu auch ‚World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance‘ (ed.) (2009: 4).

Ausrüstung und technischen Personals. Das Programm unterstützt regelmäßig das UN OCHA, das UNDP und die IFRK.⁶³³ Im „Millenniums-Bericht“ von 2000 des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan wird ausführlich das humanitäre Programm des Ericsson-Unternehmens vorgestellt, dessen Niederlassungen damals in 140 Ländern humanitäre UN-Projekte unterstützten.⁶³⁴ Nach der Erdbebenkatastrophe in Haiti im Jahr 2010 arbeiteten in UN-Hilfsorganisationen knapp 20 Freiwillige, die von den „Ericsson Response“-Programms unterstützt wurden; das Programm stellte 2010 UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen ein transportables Satellitentelefonnetzsystem zur Verfügung (UN OCHA May 2011: 25/26). Seit 2008 ist das dänische elektronische Kommunikationsunternehmen „Danimex Communication A/S“ Mitglied des „UN Global Compact“.⁶³⁵ Anfang 2011 verständigte sich die Firma mit UN OCHA in einer Partnerschaftserklärung (Memorandum of Understanding) darauf, dass das Unternehmen UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen bei der Entwicklung von Trainingsmaterialien für die Handhabung elektronischer Notfall-Kommunikation unterstützt; das Unternehmen stellt UN OCHA kostenlose Satellitennutzungszeit zur Verfügung (Danimex April 2011). Danimex ist ständiger Gast in der „Working Group on Emergency Telecommunications (WGET)“ des IASC (Danimex April 2011). Im Jahr 2010 verlängerte UN OCHA die Partnerschaft mit der „Deutschen Post/DHL“ um drei weitere Jahre; die von der Firma eingesetzten „DHL Disaster Response Teams“ unterstützten 2010 UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen bei der Flughafenlogistik während der humanitären Krisen in Haiti and Pakistan (UN OCHA May 2011: 25/26). Seit 2009 unterstützt die „IKEA Foundation“ entwicklungspolitische und humanitäre Projekte u. a. vom UNDP, UNICEF und UNHCR.⁶³⁶ 2001 erhielt der UNHCR von der Stiftung die größte private Einzelspende seit seiner Existenz in Höhe von 62 Millionen US-Dollar, durch die die Stiftung die UNHCR Arbeit im Flüchtlingslager „Dadaab“ in Nord-Kenia förderte (UNHCR August 2011).

⁶³³ Vgl. dazu die folgende Darstellung des „Ericsson Response“-Programms: „Ericsson Response is run in collaboration with several United Nations organizations, the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent (IFRC), Save the Children and other partners. Ericsson Response was founded in April 2000 at the request of company employees [...] Ericsson Response worked in partnership with the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and established a base in Muzaffarabad, about 100km northeast of Pakistan's capital, Islamabad. WIDER connected relief personnel via an intranet service, while a satellite transmitter connected the relief camp to the United Nations Children's Fund (UNICEF) in New York, enabling UNICEF to provide an internet connection back to the camp.” in: auf der Ericsson-Homepage die Website ‚Ericsson Response - a volunteer initiative deploying emergency communication‘ unter <http://www.ericsson.com/ericssonresponse/partnerships.shtml> (23.11.2012).

⁶³⁴ „I am pleased to announce the launch of a new disaster response programme, which will provide and maintain mobile and satellite telephones as well as microwave links for humanitarian relief workers. This initiative will be led by Ericsson, in partnership with United Nations entities and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies [...]”(UN Secretary-General 2000: 71). „The Disaster Response Programme will rely heavily on support from Ericsson’s offices in more than 140 countries worldwide and will focus on disaster preparation as well as response.” (UN Secretary-General 2000: 72/ im Kasten).

⁶³⁵ Das Unternehmen schreibt in seinem zweiten „Global Compact“-Bericht: „Danimex Communication A/S is a global distributor of communication equipment with more than 30 years of experience in deliveries to humanitarian organizations, NGO’s, defence, security and government organizations as well as modern industry. Danimex’ head office is located in Denmark, with subsidiaries in UAE, Afghanistan, Iraq, Nigeria and USA.” (Danimex July 2011: 4).

⁶³⁶ Vgl. zur Homepage der „IKEA Foundation“ unter <http://ikeafoundation.org/> (23.11.2012)

UN OCHA und die UN-Hilfsorganisationen sind an einer stärkeren Unterstützung durch Unternehmen und durch finanzstarke Stiftungen, die von Unternehmern gegründet wurden, sehr interessiert, weil sei dadurch ihre große Abhängigkeit von Geberregierungen reduzieren können. UN OCHA und die UN-Hilfsorganisationen sind auch an einer stärkeren Zusammenarbeit mit NRO-Netzwerken und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung interessiert, weil NRO und diese Bewegung bei der Implementierung lokaler humanitärer UN-Projekte flexibel einsetzbar sind und weil auch sie versuchen, Geberregierungen zu einer aktiveren Politik humanitärer Hilfe zu bewegen. Auch Geberregierungen sind an einer engen Zusammenarbeit mit Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und mit in ihren Ländern ansässigen international agierenden NRO interessiert und finanzieren ein Teil ihrer Projekte.

NRO, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und UN-Hilfsorganisationen sind aber gleichzeitig auch Konkurrenten bei der Verteilung staatlicher humanitärer Mittel und - teilweise - auf dem privaten Spendenmarkt. NRO und diese Bewegung verfügen im Gegensatz zu den meisten UN-Hilfsorganisationen allerdings sowohl über staatliche als auch über umfangreiche private Spenden und damit über eine Autonomie sowohl gegenüber UN-Hilfsorganisationen sowie - wenn auch in eingeschränkterem Umfang - gegenüber Geberregierungen. Die operative Bedeutung privater Akteure, also von NRO-Netzwerken, der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und der erwähnten Unternehmen sowie Stiftungen, ist in komplexen Notstandsgebieten im Bereich humanitärer Hilfe seit den Neunzigerjahren zwar stark gestiegen; allerdings ist dadurch der Einfluss privater Akteure auf die Politik humanitärer Hilfe und auf die Definition der Ziele und auf die Organisation von durch den UN-Sicherheitsrat mandatierten zivil-militärischer Interventionen nicht in gleichen Umfang gewachsen.

Dritter Abschnitt

**Schwaches humanitäres Weltregieren in
fragmentierten Akteursallianzen,
Untersuchungsergebnisse und Perspektiven**

„I do not personally believe that shifting responsibility of different agencies to head the operation in different areas will work. I believe that ‘co-heads’ means no heads [...].“

(Holbrooke 2000: o.S.)⁶³⁷ US-Botschafter Richard Holbrooke in der Sitzung des UN-Sicherheitsrates „Maintaining Peace and Security: Humanitarian Aspects of issues before the Security Council“ am 9.3.2000

„Indeed, humanitarian and human rights dilemmas are recognized as inherent in the concept of integration. The humanitarian dilemma concerns the tension between the partiality involved in the UN peacekeeping mission’s support to a political transition process and the impartiality of actions that are the basis and nature of humanitarian operations.“ (Holt/Taylor/Kelly 2009: 27)

7. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse erfolgt entsprechend der drei Analyseebenen (vgl. Tabelle 17). Die erste Analyseebene bezieht sich auf die Reformphasen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination zwischen 1991 und 2011 und auf fünf Fallbeispiele lokaler Strukturen humanitärer UN-Koordination (Kapitel 7.1). Auf der zweiten Ebene werden die aus den jeweiligen Machtressourcen abgeleiteten Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, die Qualität der Institutionalisierung und die Governance-Form humanitärer UN-Koordination analysiert (Kapitel 7.2). Auf der dritten Ebene wird überprüft, inwieweit die Strukturen humanitärer UN-Koordination und die humanitäre UN-Reformpolitik zwischen 1991 und 2011 den Annahmen ‚heterarchischen Weltregierens‘, das auf horizontaler Politikkoordination und ‚multipartistischen‘ Institutionen basiert, oder des ‚hegemonialen Weltregierens‘ entsprechen (Kapitel 7.3).

7.1 Analyseebene I: Reformen humanitärer UN-Koordination (1991-2011)

Die Ergebnisse der ersten Analyseebene ‚Reformen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011)‘ werden im Folgenden entsprechend der beiden Analyseaspekte a) institutionelle Weichenstellungen und Reformen humanitärer UN-Koordination und ‚transintensionale‘ Effekte und b) Fallbeispiele der Typen lokaler humanitärer UN-Koordination vorgestellt (vgl. Tabelle 17). Zwischen 1991 und 2011 gab es vier Reformphasen humanitärer UN-Koordination: die Phase der Gründung neuer UN-Koordinationsstrukturen (1991-1994), der Debatte über die Ursachen des Völkermords in Ruanda und der Auswertung der internen humanitären UN-Evaluierungen (1995-1997), des allgemeinen UN-Reformprozesses (1998-2004) und der so genannten ‚humanitären Reform‘ (humanitarian reform) in den UN (seit 2005).

Die erste Phase (1991-1994) begann mit dem Beschluss der UN-Generalversammlung vom Dezember 1991, neue Strukturen humanitärer UN-Koordination zu etablieren; dieser Beschluss wurde ausgelöst durch die großen Probleme der humanitären UN-Hilfsoperation im Nord-Irak nach dem 2. Golfkrieg. Es wurde das neue Amt des UN-Nothilfekoordinators im Range eines UN-Untergeneralsekretärs etabliert, der seitdem die ebenfalls 1991 eingesetzten Instanzen „Department for Humanitarian Affairs (DHA)“ im UN-Generalsekretariat und „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ leitet. Ständige IASC-Mitglieder sind seitdem neben dem DHA die UN-Organisationen FAO, UNDP,

⁶³⁷ Dies Zitat wird auch dokumentiert durch Vincent (2001: 3).

Tabelle 17 Schema des Analyseablaufs

Analyseebenen, Analyseaspekte	Indikatoren und Merkmale
I. Reformen internationaler und lokaler humanitärer UN-Koordination (1991-2011)	
a) Reformen humanitärer UN-Koordination: formale und tatsächliche institutionelle Weichenstellungen, transintentionale Effekte b) Fallbeispiele der Typen lokaler humanitärer UN-Koordination: Ex-Jugoslawien, Kosovo, Gebiet der Großen Seen, Sudan, Afghanistan	a) Merkmale institutioneller Weichenstellungen: grundlegend neue Regeln der Akteursbeziehungen; Merkmale transintentionaler Effekte: neue bürokratische Interessen, Reformresistenz b) Vergleichsmerkmale der Fallbeispiele: Art der internationalen Reaktion, Mandat der UN-Mission, Zugang zu Notleidenden und ihr Schutz, humanitäre Versorgung, Neutralitätsprinzip, operative Koordination
II. Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Qualität der Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination	
a) Eigenschaften der fünf humanitären Akteursgruppen: zwischenstaatliche Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen, Akteure humanitärer UN-Koordination b) Formale u. tatsächliche Einflusspotentiale (Machtressourcen) der Akteursgruppen/ -allianzen auf humanitäre Hilfe und UN-Koordination c) Beziehungen humanitärer UN-Koordination zu anderen Interventionsfeldern, privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung d) Qualität der Institutionalisierung internationaler humanitärer UN-Koordination e) Governance-Formen internationaler humanitärer UN-Koordination: Koordination durch Hierarchie, marktformigen Wettbewerb und nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen (kombinierte und verschachtelte Governance-Formen, Governance-Dilemma/Schatten Hierarchie)	a) Merkmale der Gruppen: legaler Status, humanitäre Politik, operative humanitäre Hilfe b) Indikatoren der Machtressourcen: finanzielle Mittel, operative Kapazitäten, Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, legaler Status, diskursive Durchsetzungskraft/ Kampagnenfähigkeit c) Merkmale der Beziehungen: Negative/positive Integration; Politisierung, Versicherheitlichung, Militarisierung humanitärer Hilfe; humanitäre Dilemmata; Wirksamkeit der Sicherheitsdienste u. Informationsdienste d) Indikatoren der Qualität der Institutionalisierung: Relevanz teilnehmender Akteure, Integration neuer Akteure, Präzision formal gültiger Normen u. Regeln, Verbindlichkeit der Normen und Regeln; Qualität und Reichweite der Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, der operativen Arbeitsteilung und Implementierung und der Finanzkoordination. e) Indikatoren der drei Governance-Formen: - Hierarchie: Erzwingungsinstrumente, faktische Weisungskapazität mit und ohne formale Legitimität; - Marktformiger Wettbewerb: Konkurrenzverhalten um knappe materielle und personelle Ressourcen; - Nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen: Selbstorganisationsfähigkeit, konsensuale Verständigung über Arbeitsteilung und Ressourcenverteilung
III. Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011)	
Strukturen humanitärer UN-Koordination und Prinzipien humanitärer UN-Reformpolitik	Merkmale heterarchischen Weltregierens: nicht-hierarchische, multipartistische, horizontale Politikkoordination; Merkmale hegemonialen Weltregierens: quasi-hierarchisches Regieren eines oder mehrerer Hegemon(e) durch (informelle) Sanktions- und Erzwingungsinstrumente

* Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Rittberger/Kruck/Romund (2010), Breitmeier/Roth/Senghaas (Hg.) (2009), Beisheim/Liese/Ulbert (2007), Benz/Lütz/Schimank/et al. (2007), Börzel (2007), Czada (2007), Göhler (2007), Jansen/Wald (2007), Kohlmorgen/Bartsch/Hein (2007).

UNFPA, UNHCR, UNICEF, WHO und WFP; ständige Gäste des IASC sind der UN-Repräsentant für Binnenvertriebene, die IOM, der UNHCHR, die Weltbank, drei NRO-Netzwerke, die IFRK und das IKRK. Das DHA verfügte in den ersten Jahren über sehr geringe Personalmittel und war auf die logistische Unterstützung durch die UN-Hilfsorganisationen angewiesen. Es entwickelten sich problematische Überschneidungen - wie u. a. in den Bürgerkriegen in Ex-Jugoslawien - zwischen operativen Tätigkeiten der UN-Hilfsorganisationen und des DHA. Nach dem Ende des Ost-West Konflikts wurden in den Neunzigerjahre deutlich mehr UN-Missionen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikten und zur Absicherung von Waffenstillstands- und Friedensabkommen und humanitären Operationen vom UN-Sicherheitsrat mandatiert als zuvor. Diese Missionen - wie z. B. in Ex-Jugoslawien und Somalia - waren aber nur teilweise in der Lage, die Zivilbevölkerung vor Gewalt zu schützen und Rahmenbedingungen für eine effektive humanitäre Hilfe zu schaffen; der UN-Sicherheitsrat mandatierte keine UN-Mission, um 1994 den Völkermord in Ruanda zu verhindern.

Die zweite Phase (1995-1997) war geprägt von der Diskussion über die Gründe des Versagens des UN-Sicherheitsrates beim Völkermord in Ruanda. Im Juli 1995 schlug der damalige UN-Botschafter und spätere US-Außenminister Warren Christopher dem UN-Wirtschaftsrat und Sozialrat vor, UNICEF, UNHCR, WFP und das DHA zu einer einzigen UN-Hilfsorganisation zu fusionieren und ihr die alleinige Zuständigkeit für humanitäre Hilfe zu übertragen; dieser Vorschlag scheiterte jedoch insbesondere am Widerstand der damaligen Exekutiv-Direktorin von UNICEF, Carol Bellamy (Weiss/Pasic 1997: 42). Die UN-Generalversammlung und der UN-Wirtschafts- und Sozialrat initiierten im Jahr 1995 einen zweijährigen von den beiden UN-Behörden „Joint Inspection Unit“ und des „Office of Internal Oversight Services“ durchgeführten Prozess der Evaluierung der UN-Hilfsorganisationen, des DHA und der Beziehung der UN-Hilfsorganisationen zu NRO. Einige Reformvorschläge der Evaluierungen wurden im Rahmen des UN-Reformprozesses ab 1998 implementiert.

In der dritten Reformphase (1998-2004) wurden im Rahmen der UN-Reformpolitik, die auf den Reformvorschlägen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan vom Juli 1997 basierten, auch administrative Strukturen humanitärer UN-Koordination reformiert und partiell gestärkt. So wurden 1998 vier „Exekutivausschüsse (Executive Committees)“ eingerichtet, die seitdem die höchsten UN-Koordinationsgremien für die Vernetzung von UN-Organisationen und administrativen Instanzen des UN-Generalsekretariats im Bereich humanitärer Angelegenheiten und in drei weiteren Bereichen sind. In dem vom UN-Nothilfe Koordinator geleiteten „Exekutivausschuss für humanitäre Angelegenheiten (Executive Committee for Humanitarian Affairs/ECHA)“ sind alle UN-Hilfsorganisationen, weitere operative UN-Organisationen und Instanzen des UN-Generalsekretariats vertreten, die direkt oder indirekt für humanitäre Politik und ihre operative Abwicklung verantwortlich sind.⁶³⁸ Das DHA wurde 1998 umbenannt in „UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA)“, dessen Stellung im UN-System und Aufgabenbereich identisch mit demjenigen des DHA ist. Der UN-Botschafter der USA, Richard Holbrooke, schlug 2000 vor, dem UNHCR die alleinige Zuständigkeit für die humanitäre Versorgung von Binnenvertriebenen zu übertragen und die Mandate anderer UN-Hilfsorganisationen entsprechend zu reduzieren; dieser Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt, weil die Mehrheit der Geberregierungen und die von dieser Reduzierung betroffenen UN-Hilfsorganisationen ihn abgelehnten (Phuong 2001: 500/501). Der Kosovo-Krieg 1999, die Antiterrorismuspolitik nach den

⁶³⁸ Das „Department for Peacekeeping Operations (DPKO)“ und das „Department for Political Affairs (DPA)“ des UN-Generalsekretariats sind im ECHA vertreten.

Terroranschlägen vom 11.9.2001 und die Interventionskriege in Afghanistan (seit Oktober 2001) und im Irak (seit März 2003) intensivierten die Debatte über die Gefahr einer Instrumentalisierung humanitärer Hilfe durch ihre Militarisierung, Politisierung und Versicherheitlichung. Eine intensivierte Integration humanitärer Hilfe in multidimensionalen UN-Missionen wurde seit 2002 in den ‚integrierten‘ UN-Missionen vollzogen. Die 2003 von 17 Regierungen gegründete „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative, der Ende 2012 insgesamt 39 Geberregierungen und die EU Kommission angehörten, kündigte an, gemeinsame normative, humanitäre Standards der Geberpolitik zu etablieren, einheitliche statistische Kriterien der Erfassung staatlicher humanitärer Hilfe einzuführen und den UN-Nothilfe Koordinator politisch und finanziell stärker zu unterstützen (Stand November 2012) (Smillie/Minear 2005: 2).⁶³⁹ Die Initiative konnte im Zeitraum 2002 bis 2011 keine dieser Ziele erreichen. Der große Umfang und - im Vergleich zu anderen Hilfsoperationen - die hohe Effektivität der Hilfsoperation nach der Tsunami-Katastrophe in Südostasien und Südasien Ende 2004 bilden einen historischen Einschnitt für die Versorgung von Opfern nach Naturkatastrophen, aber nicht für die humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten.

Die seit 2005 laufende vierte Reformphase ist geprägt durch die vom UN-Nothilfe Koordinator, von IASC-Mitgliedern und vom UN-Generalsekretär 2005 initiierte so genannte „humanitäre Reform (humanitarian reform)“, die auch die Einführung des „Cluster-Ansatz (Cluster Approach)“ vorsah. Der seit 2005 stufenweise in allen humanitären Krisengebieten eingeführte Ansatz definiert zwölf Sektoren (cluster), wie z. B. Ernährung, Lagermanagement und medizinische Versorgung, und legt sektorale Zuständigkeiten fest, auf die sich die UN-Hilfsorganisationen, einige größere NRO und das IKRK verständigt haben; für einige Sektoren sind sowohl eine UN-Hilfsorganisation als auch eine NRO oder das IKRK zusammen zuständig (UN IASC 2007).⁶⁴⁰ Der ‚humanitäre UN-Reformprozess‘ beinhaltet auch ein verbessertes Auswahlverfahren für lokale humanitäre UN-Koordinatoren und den von der UN-Generalversammlung bereits beschlossenen Ausbau internationaler und lokaler humanitärer UN-Finanzierungsinstrumente, über die der UN-Nothilfe Koordinator verfügt (Street 2009: 22). Die vom ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan 2006 initiierte und außerhalb des UN-Systems eingerichtete „Global Humanitarian Plattform“ unterstützte diesen Reformprozess und veranstaltete regelmäßige hochrangige Treffen (Street 2009: 22; VOICE 2010: 1).⁶⁴¹

Reformpolitik, institutionelle Weichenstellung, ‚transintentionale‘ Effekte

Die 1991 durch die UN-Generalversammlung erfolgte Etablierung neuer Strukturen humanitärer UN-Koordination war eine *formale institutionelle Weichenstellung*. Es wurden neue UN-Akteure mit einem umfassenden Mandat der Koordination internationaler humanitärer Hilfe ausgestattet, neue Regeln definiert, die eine grundlegende Veränderung der Beziehungen dieser neuen UN-Akteure und der UN-Mitgliedsstaaten beinhalten, und eine neue Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Akteuren festlegt. Diese *formale institutionelle Weichenstellung* war jedoch im Zeitraum

⁶³⁹ Vgl. zur Mitgliedschaft der GHD-Initiative auf der GHD-Homepage die Website ‚Our Members‘ unter <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/about-us/our-members.aspx> (23.11.2012)

⁶⁴⁰ Vgl. dazu UN Secretary-General (May 2007: Ziffer 25/Anmerkung 5), Steets/Grünewald/Binder/et al. (2010: 25-26).

⁶⁴¹ Vgl. zum vollständigen Text der Erklärung „Global Humanitarian Plattform“ die Quelle ‚Global Humanitarian Plattform (GHP)‘ (2007).

1991 und 2011 von keiner *tatsächlichen Weichenstellung* begleitet, weil diese Entscheidung der UN-Generalversammlung in diesem Zeitraum nur partiell implementiert worden ist. Seit 1991 sind Aufrufe, diese UN-Koordination stärker finanziell und politisch zu unterstützen, fester Bestandteil der Resolutionen der UN-Generalversammlung, des UN-Sicherheitsrates und anderer internationaler Institutionen; diese Unterstützung ist jedoch nur teilweise gewachsen. Die UN-Generalversammlung hat den neuen UN-Koordinationsakteuren umfangreiche Aufgaben übertragen, ohne jedoch administrative und verbindliche Verfahren zu entwickeln, um die umfangreiche Unterstützung dieser Akteure durch die UN-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Reform von 1991 hat im Wesentlichen nur eine neue humanitäre UN-Service-Funktion etabliert und in den Reformphasen nach 1991 sind nur Einzelaspekte dieser Service-Funktion erweitert worden. Die Mehrheit der Geberregierungen ist an der Aufrechterhaltung der begrenzten Funktion dieser UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten interessiert, weil ihnen dadurch der politische Spielraum erhalten bleibt, humanitäre Hilfe außerhalb dieser Koordination als außenpolitisches Instrument einzusetzen. Diese Hilfe kann auch innenpolitisch zur Imageprofilierung einer Regierung oder als Alibi benutzt werden, wenn sie in einer Krise diplomatisch oder sicherheitspolitisch nicht interveniert. *Institutionelle Weichenstellungen* können mit nicht beabsichtigten - also ‚transintensionalen‘ - Effekten verbunden sein, wenn diese Weichenstellungen neue bürokratische Interessen verursachen, die weitere institutionelle Reformen verhindern. Die Etablierung neuer humanitärer UN-Koordinationsstrukturen 1991 und ihre Reformen bis 2011 waren nicht mit ‚transintensionalen‘ Effekten verbunden.

Fallbeispiele der Typen lokaler humanitärer UN-Koordination

Seit den Neunzigerjahren sind vier Typen lokaler UN-Koordination praktiziert worden. Der ‚Lead Agency‘-Typ, bei dem der UN-Generalsekretär einer UN-Hilfsorganisation die Funktion der ‚führenden Agentur‘ und die operative und strategische Koordination überträgt, ist bis 2005 angewandt worden. Beim ‚Humanitarian Coordinator (HC)‘-Typ überträgt der UN-Nothilfekordinator die Funktion des ‚humanitären UN-Koordinators‘ einer Person, die keine andere UN-Funktion hat. Beim Typ der kombinierten Funktionen ‚Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator (HC/RC)‘ überträgt er in Absprache mit dem UN-Generalsekretär die HC-Funktion dem ‚Resident Coordinator (RC)‘, der oberster Repräsentant aller operativen UN-Organisationen und zugleich Leiter des lokalen UNDP-Büros ist. Beim vierten Koordinationstyp überträgt der UN-Generalsekretär dem HC/RC-Funktionsträger auch die Funktion des stellvertretenden Leiters (Deputy Special Representative of the General Secretary/DSRSG) einer integrierten UN-Mission, die von einem ‚Special Representative of the General Secretary (SRSG)‘ geleitet wird und die erstmals 2002 in Afghanistan etabliert wurde. Im Jahr 2011 arbeiteten in 31 Ländern, die von UN OCHA als komplexe Notstandsgebiete bezeichnet wurden, lokale ‚humanitäre UN-Koordinatoren‘; in 21 dieser 31 Länder wurde der HC/RC-Koordinationsstyp, in zehn Ländern der DSRSG/HC/RC-Typ und in keinem Land der HC-Typ praktiziert (Stand September 2011) (vgl. Tabelle 11).⁶⁴² In 30

⁶⁴² Vgl. dazu UN OCHA (27 September 2011); vgl. zu den UN-Missionen die UN-Website ‚Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General‘ unter <http://www.un.org/sg/srsg/africa.shtml> (23.11.2012) und die UN-Website ‚Current peacekeeping operations‘ unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> (23.11.2012)

dieser 31 Krisengebiete war 2011 der „Cluster-Ansatz (cluster approach)“ eingeführt worden (vgl. Tabelle 11).⁶⁴³

Die Politik humanitäre Hilfe unterscheidet sich in den durchgeführten fünf Fallanalysen in Ex-Jugoslawien (1992-1995), im Kosovo (1999), im Gebiet der Großen Seen (1994-1998), im Sudan (2003-2011) und in Afghanistan (2002-2011) hinsichtlich der jeweiligen Gewährleistung einer Schutzfunktion, des Zugangs humanitärer Akteure zu Notleidenden, der Versorgung mit Hilfsressourcen, der Umsetzung des humanitären Neutralitätsprinzips und effektiver operativer Koordination und hinsichtlich des jeweiligen praktizierten Koordinationstyps. In Ex-Jugoslawien und dem Kosovo war der UNHCR die führende Agentur (Lead Agency). Im Gebiet der Großen Seen gab es mehrere, auch für humanitäre Hilfe zuständige regionale UN-Repräsentanten und lokale humanitäre UN-Koordinatoren; der UNHCR hatte keine formale Koordinationsfunktion, übernahm jedoch praktisch diese Funktion. In den ‚integrierten‘ UN-Missionen im Sudan und in Afghanistan war der HC/RC-Funktionsträger zusätzlich auch der stellvertretende Missionsleiter, der also die DSRSG/RC/HC-Funktionen übernahm. Die Fallbeispiele belegen die große Abhängigkeit der Wirksamkeit lokaler humanitärer UN-Koordination von der Art und dem Umfang intervenierender zivil-militärischer Missionen. Die unterschiedlichen Qualitäten humanitärer UN-Koordination werden hauptsächlich nicht durch die formalen Unterschiede der Koordinationstypen verursacht, sondern durch die jeweilige finanzielle und politische Unterstützung der koordinierenden UN-Instanz durch Geberregierungen, durch die Effektivität der jeweiligen UN-Mission und durch die lokale Präsenz von DHA/UN OCHA. Wenn Geberregierungen die Arbeit einer UN-Hilfsorganisation in ihrer Funktion als „Lead Agency“ politisch und finanziell wesentlich stärker als andere UN-Hilfsorganisationen unterstützen und diese Agentur lokal gut verankert ist, kann sie eine relativ effektive operative Koordination der UN-Hilfsorganisationen und der NRO durchführen, wie der UNHCR es in Ex-Jugoslawien (1992-1995) und im Kosovo-Krieg (1999) getan hat. Allerdings war der UNHCR in Ex-Jugoslawien und im Gebiet der Großen Seen nur sehr begrenzt in der Lage, Notleidende vor Gewalt zu schützen, und konnte die Militarisierung der Hilfe im Kosovo nicht verhindern. Die humanitäre UN-Koordination war in beiden Fällen nicht in der Lage das ‚humanitäre Dilemma‘ zu lösen: humanitäre Organisationen überließen einen Teil der Hilfsressourcen den Konfliktparteien, um dadurch Zugang zu Opfern zu bekommen. In beiden Fällen existierte keine effektive UN-Mission, die Konfliktparteien daran hinderte, den Zugang zu Notleidenden zu verweigern und sich Hilfsressourcen anzueignen.

Im Sudan wurde - erst vier Jahre nach dem 2003 ausgebrochenem Darfur-Konflikt - im Jahr 2007 vom UN-Sicherheitsrat die „UN African Union Mission in Darfur (UNAMID)“ etabliert, die erste gemeinsam von der UN und der ‚African Union‘ durchgeführte so genannte ‚hybride‘ Mission. Im Jahr 2005 mandatierte der Rat die ‚integrierte‘ zivil-militärische „UN Mission in Sudan (UNMIS)“, die für die Überwachung des Friedensabkommens zwischen der Zentralregierung und den südsudanesischen Rebellen und für die humanitäre UN-Koordination in ganz Sudan zuständig war. Die Parallelität von zwei UN-Missionen erhöhte den Abstimmungsbedarf zwischen ihnen erheblich. Sowohl die UNMIS als auch die seit 2002 arbeitende „UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)“ forcierten beide zwischen 2003 und 2011 entwicklungspolitisch orientierte Wiederaufbauprogramme und vernachlässigten humanitäre Hilfe. Die Schließung der UN OCHA-Vertretung in Kabul zwischen 2002 und 2008 war Ausdruck dieser Vernachlässigung humanitärer Politik und

⁶⁴³ Vgl. dazu UN Secretary-General (May 2007: Ziffer 25/Anmerkung 5) und Steets/Grünewald/Binder/et al. (2010: 25-26); vgl. dazu auch die UN-Website ‚Cluster Approach Implementation by Country‘ unter <http://onerresponse.info/COORDINATION/CLUSTERAPPROACH/Pages/Cluster%20Approach.aspx> (23.11.2012).

erleichterte die Militarisierung humanitärer Hilfe in Afghanistan im Rahmen der von den ISAF unterstützten zivil-militärischen „Provincial Reconstruction Teams (PRTs)“. Die Wiedereröffnung einer UN OCHA-Vertretung in Kabul im Jahr 2009 eröffnete die Möglichkeit, diese Vernachlässigung der Lösung humanitärer Probleme wieder rückgängig zu machen.

7.2 Analyseebene II: Einflusspotentiale humanitärer Akteurguppen, Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination

Die Ergebnisse der zweiten Analyseebene werden entsprechend der fünf Analyseaspekte vorgestellt (vgl. Tabelle 18): a) Eigenschaften der fünf humanitären Akteursgruppen, b) formale und tatsächliche Einflusspotentiale (Machtressourcen) humanitärer Akteursgruppen und Akteursallianzen auf internationale humanitäre Hilfe und UN-Koordination, c) Beziehung humanitärer UN-Koordination zu anderen Interventionsfeldern, privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung, d) Qualität der Institutionalisierung internationaler humanitärer UN-Koordination und e) Governance-Form internationaler humanitärer UN-Koordination.

a) Eigenschaften der fünf humanitären Akteursgruppen

Zu den fünf *Akteursgruppen* im Problemfeld internationaler humanitärer Hilfe zählen zwischenstaatliche (regionale) Organisationen, Staaten, private Akteure, operative UN-

Tabelle 18 Analyseebene II: Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination

II. Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Qualität der Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination	
a) Eigenschaften der fünf humanitären Akteursgruppen: zwischenstaatliche Organisationen, Staaten, private Akteure, UN-Hilfsorganisationen, Akteure humanitärer UN-Koordination	a) Merkmale der Gruppen: legaler Status, humanitäre Politik, operative humanitäre Hilfe
b) Formale u. tatsächliche Einflusspotentiale (Machtressourcen) der Akteursgruppen/ -allianzen auf humanitäre Hilfe und UN-Koordination	b) Indikatoren der Machtressourcen: finanzielle Mittel, operative Kapazitäten, Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, legaler Status, diskursive Durchsetzungskraft/ Kampagnenfähigkeit
c) Beziehungen humanitärer UN-Koordination zu anderen Interventionsfeldern, privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung	c) Merkmale der Beziehungen: Negative/positive Integration; Politisierung, Versicherheitlichung, Militarisierung humanitärer Hilfe; humanitäre Dilemmata; Wirksamkeit der Sicherheitsdienste u. Informationsdienste
d) Qualität der Institutionalisierung internationaler humanitärer UN-Koordination	d) Indikatoren der Qualität der Institutionalisierung: Relevanz teilnehmender Akteure, Integration neuer Akteure, Präzision formal gültiger Regeln und Normen, Verbindlichkeit der Regeln und Normen; Qualität und Reichweite der Sanktions-/Erzwingungsinstrumente, der operativen Arbeitsteilung und Implementierung und der Finanzkoordination.
e) Governance-Formen internationaler humanitärer UN-Koordination: Koordination durch Hierarchie, marktformigen Wettbewerb und nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen (kombinierte und verschachtelte Governance-Formen, Governance-Dilemma/Schatten Hierarchie)	e) Indikatoren der drei Governance-Formen: - Hierarchie: Erzwingungsinstrumente, faktische Weisungskapazität mit und ohne formale Legitimität; - Marktformiger Wettbewerb: Konkurrenzverhalten um knappe materielle und personelle Ressourcen; - Nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen: Selbstorganisationsfähigkeit, konsensuale Verständigung über Arbeitsteilung und Ressourcenverteilung

Hilfsorganisationen und Akteure humanitärer UN-Koordination, die von der UN-Generalversammlung mit der Koordination internationaler staatlicher und privater humanitärer Hilfe beauftragt worden sind. Innerhalb der Akteursgruppe der Staaten ist es sinnvoll zwischen Staaten innerhalb und außerhalb der OECD zu differenzieren, weil sich die Beziehungen beider Staatengruppen zur humanitären UN-Koordination deutlich unterscheiden. Die vorliegende Untersuchung hat die humanitäre Hilfe von Privatpersonen, Kommunen und Regierungen in Ländern, in denen Binnenvertriebene und Flüchtlinge leben, nicht analysiert; diese Hilfe ist nicht Teil der international gewährten humanitären Hilfe. Der jeweilige legale Status dieser fünf Akteursgruppen unterscheidet sich deutlich. Einige Akteure sind sowohl *Akteure humanitärer Politik* als auch *Akteure der operativen Umsetzung dieser Politik*. Zu den *Akteuren humanitärer Politik* zählen Regierungen bzw. einzelne Ministerien, das Militär und UN-Hauptorgane. Sie beeinflussen maßgeblich die politischen, diplomatischen, finanziellen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der operativen Abwicklung humanitärer Hilfe in Krisengebieten. Diese Politik ist das Resultat vielfältiger, sich ergänzender und widersprüchlicher Interessen und Strategien dieser Akteure. Zu den *Akteuren der operativen Umsetzung humanitärer Politik* zählen Organisationen und Institutionen, die ausschließlich oder zu einem überwiegenden Anteil humanitäre Projekte implementieren. UN-Hilfsorganisationen, humanitäre NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung gehören zu diesem Akteurstyp. Wenn sie Lobby-, Anwaltschafts- und politische Öffentlichkeitsarbeit betreiben, sind sie zugleich auch Akteure humanitärer Politik und versuchen, Entscheidungen von Regierungen, von UN-Hauptorganen oder von Konfliktparteien zu beeinflussen.

b) Formale und tatsächliche Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen und Akteursallianzen auf internationale humanitäre Hilfe und UN-Koordination

Zur Beschreibung des *Einflusspotentials* der fünf humanitären Akteursgruppen - also der zwischenstaatlichen (regionalen) Organisationen, der Staaten innerhalb und außerhalb der OECD, privater Akteure, der operativen UN-Hilfsorganisationen und der Akteure humanitärer UN-Koordination - auf humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und auf die humanitäre UN-Koordination werden im Folgenden fünf Indikatoren herangezogen, die die jeweiligen *Machtressourcen* im Bereich humanitärer Hilfe einer Gruppe - bzw. einzelner wichtiger Akteure einer Gruppe - charakterisieren: finanzielle Mittel, operative Kapazitäten, Sanktions- und Erzwingungsinstrumente, legaler Status und diskursive Durchsetzungskraft bzw. Kampagnenfähigkeit. Die Akteursgruppen - bzw. einzelne wichtige Akteure - setzen ihr Einflusspotential in unterschiedlichen Formen und innerhalb oder außerhalb von *Akteurallianzen* ein und verfügen jeweils über folgende Potentiale.

Einflusspotential der Akteursgruppe der zwischenstaatlichen (regionalen) Organisationen

Die UN-Charta regelt in Artikel 52 die Zusammenarbeit der UN mit zwischenstaatlichen Regionalorganisationen, deren Politik mit den „Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind“ und die sich um die „Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ bemühen (UN-Charta Artikel 52). UN OCHA hat zwar in den letzten Jahren mit Regionalorganisationen in Afrika, im Nahen Osten und in Asien - teilweise nach langjährigen Vorverhandlungen - schriftliche Vereinbarungen getroffen; sie beinhalten jedoch nur in allgemeiner, unverbindlicher Form die Ankündigung,

zukünftig enger zusammen zu arbeiten (vgl. zur EU und zur militärischen Regionalorganisation NATO den Abschnitt ‚OECD-Staaten‘, s. u.). Diese Regionalorganisationen verfügen nur über schwache politische und operative Institutionen humanitärer Hilfe.⁶⁴⁴

Nach langwierigen Verhandlungen unterzeichneten UN OCHA und die „African Union (AU)“ im Jahr 2010 eine Partnerschaftserklärung (Memorandum of Understanding), in der eine engere Zusammenarbeit bei der humanitären Koordination, beim Schutz der Rechte von Binnenvertriebenen und bei der Naturdesasterprävention vereinbart wurde (UN OCHA May 2011: 47/48; UN Secretary-General February 2011: 7). Ähnliche Vereinbarungen hat UN OCHA mit den Regionalorganisationen „Economic Community of West African States (ECOWAS)“ und „Southern African Development Community (SADC)“ getroffen (UN OCHA May 2011: 47). Die AU und die UN haben erstmals als gleichberechtigte Partner in der sudanesischen Darfur-Region die vom UN-Sicherheitsrat 2007 mandatierte Hybrid-Mission „African Union/United Nations - Mission in Darfur (UNAMID)“ durchgeführt, die u. a. die Zivilbevölkerung vor Gewalt schützen soll. Die UNAMID ist nur indirekt an humanitärer Hilfe beteiligt. Im Jahr 2010 stellte UN OCHA erstmals in einem arabischen Land, im Golfstaat Katar, zusammen mit der ‚Rothalbmond-Gesellschaft Katar‘ den globalen ‚Humanitarian Appeal 2011‘ der Weltöffentlichkeit vor (UN OCHA May 2011: 44). UN OCHA vereinbarte mit der ‚Liga Arabischer Staaten‘ (LAS) im Jahr 2010 und mit der ‚Organisation Islamischer Kooperation‘ (OIC), der über 50 Staaten angehören, im Jahr 2011 erstmals im Rahmen von Partnerschaftserklärungen (Memorandum of Understanding) einen stärkeren Informationsaustausch über humanitäre Krisen und eine engere Zusammenarbeit beim Schutz der Zivilbevölkerung in Gewaltkonflikten und bei der Finanzierung humanitärer Hilfe (UN OCHA November 2011; UN OCHA May 2011: 44). Im Jahr 2005 gründeten islamische NRO, die NRO OXFAM, einige Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften und das „Department for International Development (DFID)“ der Regierung Großbritanniens das „humanitäre Forum (Humanitarian Forum)“ und vereinbarten eine engere Zusammenarbeit (Humanitarian Forum/OCHA 2011; UN OCHA May 2011: 44). Im Juni 2011 veranstalteten UN OCHA und dieses ‚humanitäre Forum‘ in Kairo das „Humanitarian Partnership Forum“, das sich mit humanitären Problemen in Libyen beschäftigte und an dem neben NRO, UN-Hilfsorganisationen auch LAS-Vertreter und arabische und westliche Diplomanten teilnahmen (Humanitarian Forum/OCHA 2011: 2). Die Mitglieder der „Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)“ verständigten sich 2009 auf eine engere humanitäre Zusammenarbeit bei Naturdesastern und beschlossen, enger mit Akteuren humanitärer UN-Koordination zu kooperieren (UN OCHA 2010c: 6).

Die erwähnten Regionalorganisationen in Afrika, im Nahen Osten und in Asien verfügen - im Vergleich zu den anderen vier humanitären Akteursgruppen - über die geringsten humanitären Machtressourcen und damit über ein sehr geringes Einflusspotential gegenüber internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination (vgl. Kapitel 6.1). Die untersuchten Regionalorganisationen beteiligten sich im Zeitraum 2000 bis 2011 nicht an der Finanzierung von UN OCHA; die „African Union (AU)“ unterstützte nur den UNHCR 2010 und 2011 mit insgesamt nur einer Million US-Dollar. Die AU, ECOWAS und ASEAN verfügen über humanitäre Abteilungen, die jedoch keine oder sehr geringe operative Kapazitäten besitzen. AU und ECOWAS verfügen allerdings über einen bereits

⁶⁴⁴ Die Einschätzung von O'Brien von 1999 hat auch im Jahr 2012 Gültigkeit: „[...] regional organisations have a very minor role in planning, implementing or coordinating relief operations.“ (O'Brien 1999: o.S., Chapter 2.).

mehrfach aktivierten Mechanismus des Einsatzes von militärischen und nicht-militärischen Sanktions- und Erzwingungsinstrumenten. Die Arabische Liga hat im Falle Syriens 2012 erstmals gegenüber einem Mitgliedsstaat gemeinsame Sanktionen beschlossen. Die untersuchten Regionalorganisationen haben einen hohen *legalen Status*; eine *diskursive Durchsetzungskraft* der Organisationen ist nur in Ansätzen vorhanden.

Einflusspotential der Akteursgruppe der Staaten außerhalb und innerhalb der OECD

UN-Mitgliedsstaaten betreiben humanitäre Politik auf verschiedenen Ebenen. In den Exekutivausschüssen der UN-Hilfsorganisationen und humanitärer UN-Sonderprogramme sind ausschließlich Staaten vertreten, die die Politik dieser Organisationen und Programme festlegen. Eines der insgesamt neun Themenfelder der Tagesordnung der UN-Generalversammlung ist die Stärkung der Koordination humanitärer Hilfe. Das dritte der insgesamt sechs Hauptkomitees der UN-Generalversammlung bearbeitet ‚soziale, humanitäre und kulturelle Angelegenheiten‘. In dem 1998 etablierten „Segment für humanitäre Angelegenheiten (Humanitarian Affairs Segment)“ des UN Wirtschafts- und Sozialrates debattieren jedes Jahr humanitäre UN-Akteure aktuelle Probleme. Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates haben unmittelbare Auswirkungen auf die normativ-völkerrechtlichen, sicherheitspolitischen und logistischen Rahmenbedingungen der Arbeit der UN-Hilfsorganisationen, NRO und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. Nur der UN-Sicherheitsrat verfügt über *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrumente*, um die Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe zu verbessern; seine Politik ist allerdings inkohärent. UN-Hauptorgane fordern Staaten regelmäßig - und weitgehend vergeblich - auf, mehr Mittel bereit zustellen und den UN-Nothilfekoordinator stärker politisch und finanziell zu unterstützen. Diese Organe sind aber nicht bereit, Verfahren zu etablieren, um diese Unterstützung sicherzustellen und dem UN-Nothilfekoordinator die für die effektive Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen administrativen und finanziellen Instrumente zur Verfügung zu stellen.

Die Staaten außerhalb der OECD verfügen über geringe humanitäre Machtressourcen und damit über ein sehr geringes Einflusspotential gegenüber internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination. Diese Staaten setzen im Vergleich zu den OECD-Ländern nur sehr geringe internationale humanitäre Mittel ein. Zu den „neuen Geberstaaten (new donors)“ werden Schwellenländer, wie China, Indien, Brasilien und Südafrika, und Erdöl exportierende arabische Staaten gezählt; diese arabischen Staaten unterstützen insbesondere humanitäre Projekte in Palästina und in Pakistan. Die von UN-Statistiken erfasste gesamte jährliche internationale humanitäre Hilfe von Saudi-Arabien, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten schwankte in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt zwischen 400 und 750 Millionen US-Dollar und belief sich 2010 auf nur 250 Millionen US-Dollar; die sehr geringe internationale humanitäre Hilfe Chinas ist seit der Tsunami-Katastrophe 2004 leicht angestiegen (Binder/ Conrad 2009: 10). Die Staatengruppe außerhalb der OECD besitzt geringe humanitäre, *operative Kapazitäten*, kann allerdings in einigen ihrer Regionalorganisationen *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrumente* einsetzen (vgl. Kapitel 6.2.1).

OECD-Staaten verfügen über deutlich größere Machtressourcen und Einflusspotentiale als die Staaten außerhalb der OECD. Allein die Regierungen der USA und der EU stellen zusammen jährlich ca. zwei Drittel der weltweit eingesetzten staatlichen internationalen humanitären Mittel zur Verfügung. Die Jahresbudgets der UN-Hilfsorganisationen und des UN OCHA sind zu ca. 90% von freiwilligen Zuwendungen der OECD-Staaten und

zu ca. 60% von den USA und den EU-Regierungen abhängig. Die OECD-Regierungen, insbesondere diejenigen der USA und der EU, verfügen damit über eine Machtressource, die ähnlich wirksam wie ein *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrument* gegenüber Akteuren der humanitären UN-Koordination eingesetzt werden kann. Darüber hinaus verfügen die OECD-Staaten, die Mitglied der NATO sind, über eine sehr hohe operative militärische Kapazität, die entweder zur Unterstützung der UN-Hilfsorganisationen und der UN-Koordination oder unabhängig von UN-Strukturen humanitär eingesetzt werden kann. Die für humanitäre Hilfe und zivil-militärische Zusammenarbeit zuständige Abteilung im NATO-Hauptquartier in Brüssel unterhält eine Arbeitsbeziehung zur UN OCHA-Abteilung „Civil Military Coordination Section“; die NATO hat jedoch zwischen 1991 und 2011 keine verbindliche Vereinbarung über die Form der Zusammenarbeit mit dem UN OCHA getroffen (vgl. Kapitel 6.1). OECD-Staaten stellen humanitäre Mittel sowohl für UN-Hilfsorganisationen, NRO und für das UN OCHA-Budget als auch bilateral für Regierungen in Krisengebieten zur Verfügung. OECD-Staaten verfolgen unterschiedliche Politiken bei der administrativen und konzeptionellen Gestaltung der Beziehung zwischen Außen-, Entwicklungs- und Militärpolitik und humanitärer Politik. In einigen Ländern ist das Außenministerium oder das Entwicklungsministerium, in anderen Ländern beide Ministerien und in Ausnahmefällen ein extra Ministerium zuständig für humanitäre Politik. Diese unterschiedliche administrative Anbindung erschwert die Geberkoordination sowohl innerhalb der OECD als auch innerhalb des UN-Systems (vgl. Kapitel 6.2.1).

Die von Geberregierungen eingerichteten Gremien „Humanitarian Liaison Working Group (HLWG)“, „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ und „Development Assistance Committee (DAC)“/OECD und die „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative dienen der humanitären Geberkoordination insbesondere der OECD-Staaten. In der in den Achtzigerjahren gegründeten und in New York und in Genf tagenden „Humanitarian Liaison Working Group (HLWG)“ sind die EU Kommission, der Europarat und knapp 30 Geberregierungen vertreten, von denen mit Ausnahme Russlands alle der OECD angehören; an den Sitzungen der HLWG nehmen als Gäste ca. 15 UN-Organisationen und UN-Instanzen, darunter auch das UN OCHA, das NRO-Netzwerk VOICE, die IFRK und das IKRK teil.⁶⁴⁵ Die HLWG trifft sich unregelmäßig und ist ein Forum zum Informationsaustausch. In der 1999 gegründeten „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ sind neben Russland, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und der Europäischen Kommission 21 OECD-Geberländer vertreten (Stand Mai 2011); die ODSG hat starken Einfluss auf UN OCHA (UN OCHA May 2011: 38; Stoddard 2010: 252). Der 2003 von 17 OECD-Staaten gegründeten „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative gehörten Ende 2012 vierzig Staaten an, die - mit Ausnahme von Brasilien, Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Zypern - alle OECD-Mitglieder waren (Stand November 2012) (Smillie/Minear 2005: 2).⁶⁴⁶ Die Initiative

⁶⁴⁵ Folgende Staaten waren 2003 in der HLWG vertreten: „Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Russian Federation, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States, the E.U. Commission and the E.U. Council“ (UN Inter-Agency Initiatives in Emergency and Humanitarian Action, 2003: 5, Anmerk. 5); zusätzlich waren 2003 in der HLWG auch die UN-Organisationen FAO, IFRC, IOM, UN OCHA, OHCHR, SCHR, UNDP, UNHCR, UNFPA, UNICEF, UNRWA, WPF, WHO und die Weltbank, das NRO-Netzwerk ICVA und das IKRK vertreten (UN Inter-Agency Initiatives in Emergency and Humanitarian Action, 2003: 5, Anmerk. 6).

⁶⁴⁶ Vgl. zur GHD-Mitgliedschaft auf der GHD-Homepage die Website ‚Our Members‘ unter <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/about-us/our-members.aspx> (23.11.2012); vgl. zu den OECD-Mitgliedern die OECD-Website ‚Member and Partners‘ <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (23.11.2012)

erkennt in ihren Erklärungen die führende Funktion des UN-Nothilfekoordinators und des UN OCHA bei der finanziellen Koordination und Prioritätensetzung humanitärer Strategien an (Good Humanitarian Donorship Initiative 2003a /7., 10., 14. Prinzip). Fast alle GHD-Mitglieder sind auch Mitglieder des „Development Assistance Committee (DAC)“, in dem OECD-Regierungen ihre „Official Development Aid (ODA)“ koordinieren; die ODA umfasst sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Hilfe. Das DAC kündigte 2004 an, eine „aktive Rolle (an active role)“ bei der Umsetzung der Ziele der GHD-Initiative zu übernehmen (OECE/DAC 2004: 4) und bezeichnete die GHD-Initiative als „Paradigmenwechsel (paradigm shift)“, da sie den Geberregierungen die Rolle „strategischer Akteure - und nicht nur von Financiers - im internationalen humanitären System (strategic actors - rather than solely financiers - in the international humanitarian system)“ zuweist (OECD 2009: 101). Die in diesen drei Gremien (HLWK, OSDG, DAC/OECD) und in der GHD-Initiative vertretenden Staaten haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten noch nicht auf einheitliche Kriterien der Finanzstatistik und auf detaillierte normative Prinzipien humanitärer Hilfe verständigen können. Die führende Funktion des UN-Nothilfekoordinators und des UN OCHA bei der finanziellen Koordination und Prioritätensetzung humanitärer Strategien wird zwar von den Gremien öffentlich anerkannt; in der praktischen Gestaltung ihrer jeweiligen nationalstaatlichen humanitären Politiken jedoch von den meisten beteiligten Staaten nur sehr begrenzt unterstützt.

Regierungen der USA und der EU

Die Regierungen der USA und der EU finanzieren zusammen ca. zwei Drittel der weltweiten staatlichen humanitären Hilfe; der Anteil der EU-Regierungen und der EU-Kommission ist etwas höher als derjenige der USA. In der US-Administration ist hauptsächlich die dem Außenministerium unterstellte „US Agency for International Development (USAID)“ und innerhalb der EU Kommission hauptsächlich das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission“ (ECHO) für humanitäre Hilfe zuständig. USAID und ECHO sind sowohl einflussreiche Akteure humanitärer Politik als auch ihrer operativen Umsetzung.

Neben der USAID, in der insbesondere das „Office of Foreign Disaster Response (OFDA)“ und in geringem Umfang auch andere Abteilungen für humanitäre Hilfe zuständig sind, verfügen auch die Ministerien für Landwirtschaft und Verteidigung über humanitäre Budgets (vgl. Kapitel 6.2.5). Die US-Administration hat nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die bereits während der Clinton-Präsidentschaft erfolgte stufenweise sicherheitspolitische Instrumentalisierung humanitärer Hilfe intensiviert. Das US-Militär führte selber verstärkt humanitäre Projekte insbesondere nach dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan seit 2001 und nach dem Sturz des Saddam-Regimes im Irak seit 2003 durch und baute eigene zivil-militärische humanitäre Strukturen auf. In einem 2002 während der Bush-Administration vom USAID-Direktor Andrew Natsios veröffentlichten USAID-Bericht wird die geringe administrative und finanzielle „Autorität“ des UN OCHA bedauert und eine „radikale“ Umstrukturierung vorgeschlagen, die entweder durch die Fusion aller UN-Hilfsorganisation zu einer einzigen UN-Hilfsorganisation oder durch die Einrichtung eines einzigen humanitären Finanzfonds umgesetzt werden soll, in den alle staatlichen Mittel humanitärer Hilfe fließen sollen und der von einer Instanz innerhalb oder

außerhalb des UN-Systems verwaltet werden sollte (USAID 2002: 116).⁶⁴⁷ Zwei Versuche der UN-Botschafter der USA während der Clinton-Administration 1995 und 2000, humanitäre UN-Strukturen zu zentralisieren, scheiterten (Weiss/Pasic 1997:42; Phuong 2001: 500/501).

Das Anfang der Neunzigerjahre gegründete „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission“ (ECHO) wird von einem EU-Kommissar geleitet (vgl. Kapitel 6.2.2). Ein humanitäres Komitee der EU-Regierungen (Humanitarian Aid Committee/HAC) kontrolliert kontinuierlich die regionale und sektorale humanitäre Projektförderung durch ECHO (ECHO 2010: 12; ECHO 2011: 137). Innerhalb des Rates unterstützt die 2009 gegründete „Rats-Arbeitsgruppe Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (Council Working Group on Humanitarian Aid and Food Aid/COHAFA)“ die Reaktion des Rates der EU, insbesondere diejenige der EU-Außenminister, auf humanitäre Krisen in Absprache mit der Kommission auf der Grundlage von Länderberichten (vgl. Kapitel 6.2.2) (European Commission 2011: 12-13).⁶⁴⁸ Die Kommission bezeichnet die Einrichtung der COHAFA als qualitativen „Sprung“ humanitärer EU-Koordination: „The work of COHAFA [...] represents a qualitative leap in the development of a more coherent and coordinated EU approach to humanitarian policy and action.“ (European Commission 2011: 12). ECHO hat zwar das Mandat, die Hilfe der EU-Staaten zu koordinieren; tatsächlich gelingt ihm dies aber nur sehr begrenzt. Die EU-Regierungen stellten der Kommission im Zeitraum 2000 und 2010 jährlich nur zwischen einem Drittel und der Hälfte ihrer humanitären Mittel zur Verfügung; im Jahr 2010 stellten EU-Regierungen ECHO knapp eine Milliarde Euro zur Verfügung und setzen knapp zwei Milliarden Euro für humanitäre Hilfe außerhalb von ECHO ein (ECHO 2011: 137).⁶⁴⁹ Grundlage des Ausbaus der Beziehungen zwischen der EU Kommission, dem UN OCHA und den UN-Hilfsorganisationen ist die 2001 von der Kommission veröffentlichte Mitteilung „Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe“ (Kapitel 6.2.4) (Europäische Kommission 2001). Die Kommission und die UN verständigten sich 2003 in einem Abkommen auf administrative und finanztechnische Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (European Union/United Nations, 2003). In dem im Dezember 2007 verabschiedeten „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“ verständigen sich die Kommission, das EU-Parlament und der Rat der EU erstmals auf eine gemeinsame Definition der normativen Grundlagen humanitärer Hilfe, die auch das humanitäre Prinzip der Neutralität umfasst (Europäische Kommission 2008: 1-2). Die „zentrale Rolle, die die Vereinten Nationen - und namentlich das VN-Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) - bei der allgemeinen Koordinierung eines kohärenten internationalen Vorgehens bei humanitären Krisen wahrnehmen“ wird anerkannt (vgl. Kapitel 6.2.3) (Europäische Kommission 2008: 3). Der 2009 in Kraft getretene ‚Lissabonner EU-Reformvertrag‘ bestätigt diese Konsolidierung humanitärer Hilfe in der EU (vgl. Kapitel 6.2.3). Er legt allerdings fest, dass humanitäre Hilfe zu den Politikfeldern mit ‚geteilter Zuständigkeit‘ zwischen Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten zählt und dass die Hilfe der Regierungen und

⁶⁴⁷ Bereits im Jahr 1997 hatte Natsios vorgeschlagen, alle staatlichen Hilfsgelder DHA/OCHA zur Verfügung zu stellen; DHA/OCHA sollte für die Verteilung dieser Mittel zuständig sein, um dadurch eine enge Zusammenarbeit vom UNDP, UNHCR, WFP und von UNICEF zu erzwingen (Natsios 1997a: 94 ff.).

⁶⁴⁸ Auch der für Entwicklungspolitik zuständige Rats-Ausschuss „Council Working Group on Development (CODEV)“ beschäftigt sich in Ausnahmefällen mit humanitärer Hilfe (OECD/DAC 2007c: 97).

⁶⁴⁹ Nur ein kleiner Teil der humanitären Hilfe der EU-Kommission wird nicht über ECHO abgewickelt. So ist für humanitäre Projekte und Wiederaufbauprogramme mit den ‚AKP-Staaten‘ in Afrika, der Karibik und im Pazifik, mit denen die EU einen Partnerschaftsvertrag abgeschlossen hat, der „Europäische Entwicklungsfonds“ zuständig.

der Kommission sich „ergänzen“ (Europäischer Rat 2010: 52/ Artikel 4, Abs. 4).⁶⁵⁰ Bei der humanitären Hilfe in Afghanistan missachten allerdings einige EU-Regierungen die im Konsens und im Reformvertrag formulierten humanitären Prinzipien, weil sie diese Hilfe sicherheitspolitischen Zielen unterordnen.

Die OECD-Staaten - und die von OECD-Staaten gegründete NATO - verfügen bei fast allen humanitären Machtressourcen über große Ressourcen und damit über ein sehr hohes Einflusspotential gegenüber internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination (vgl. Kapitel 6.2.1-6.2.5). Die internationale humanitäre Hilfe ist sehr stark abhängig von den *finanziellen Mitteln* der OECD-Staaten. Sie verfügen über sehr starke *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrumente*. Ihre *diskursive Durchsetzungskraft* und *Kampagnenfähigkeit* ist hingegen schwach, weil insbesondere die sicherheitspolitische Instrumentalisierung humanitärer Hilfe durch die USA das humanitäre Image aller OECD-Staaten verringert hat.

Einflusspotential der Akteursgruppe der privaten Akteure (in den OECD-Ländern)

Zu den humanitären privaten Akteuren zählen NRO, nationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, die IFRK, das IKRK, Stiftungen, Unternehmen und Wirtschaftsverbände, die humanitäre Projekte unterstützen. Es existiert eine große Typenvielfalt humanitärer NRO, die sich u. a. durch den Grad der Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen unterscheiden (vgl. Kapitel 6.3.1). Internationale NRO haben in den letzten beiden Jahrzehnten einen wachsenden Anteil der von Geberregierungen und von UN-Hilfsorganisationen privaten Akteuren übergebenden humanitären Mittel erhalten; UN-Hilfsorganisationen lassen einen Großteil ihrer Projekte durch NRO implementieren. Durch diesen Trend der ‚Privatisierung der Hilfe‘ wächst die gegenseitige Abhängigkeit der Geberregierungen, der UN-Hilfsorganisationen und NRO.⁶⁵¹ UN-Hilfsorganisationen sind an einem Zugang zu den lokalen Kontakten internationaler NRO interessiert und bereit, NRO partiell an der Konzipierung von Projekten zu beteiligen. Das wichtigste Koordinationsgremium zwischen humanitärer UN-Koordination und privaten Akteuren ist das „Inter Agency Standing Committee (IASC)“, dem alle UN-Hilfsorganisationen, drei NRO-Netzwerke, das IKRK und die IFRK angehören. Das IASC verfügt über keine Erzwingungsinstrumente, sondern ist ein Forum, das dem Informationsaustausch dient, operative Standardisierungen initiiert und Entscheidungen des UN-Nothilfekordinators vorbereitet. Das IKRK hat eine Sonderstellung: es ist eine private Organisation nach dem Schweizer Vereinsrecht und nimmt gleichzeitig ein in den Genfer Konventionen definiertes völkerrechtliches Mandat wahr (vgl. Kapitel 6.3.2). Das IKRK hat einen sehr starken *legalen Status* und große *diskursive Durchsetzungskraft*. Der UN-Sicherheitsrat lässt sich regelmäßig vom IKRK über humanitäre Fragen informieren und lädt sporadisch auch NRO zu Sitzungen ein. Die wachsende Bedeutung der NRO bei der Abwicklung humanitärer Projekte ist allerdings nicht begleitet mit einem entsprechend steigenden Einfluss auf die Projektpolitik der UN-

⁶⁵⁰ Vor der Verabschiedung des Konsenses und vor dem in Kraft treten des Lissabonner EU-Reformvertrages setzten sich die für humanitäre Hilfe zuständigen EU-Kommissare für neutrale humanitäre Hilfe der Kommission ein, die unabhängig von den strategischen Prioritäten der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ oder außenpolitischer Interessen einzelner EU-Regierungen eingesetzt wird; in einigen Beschlüssen des Rates über die GASP bzw. über den GASP-Bereich der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)“ wurde hingegen die Unterordnung humanitärer Hilfe unter die Ziele der GASP befürwortet (International Crisis Group 2001: 1/2.).

⁶⁵¹ In dem in der Regel unter der Federführung des Auswärtigen Amtes tagenden „Koordinationsausschuss für humanitäre Hilfe“ arbeiten verschiedene Bundesministerien und humanitäre NRO zusammen.

Hilfsorganisationen und auf die Interventionsstrategien der Geberegierungen in Gewaltkonflikten. Nur selten gelingt es NRO-Netzwerken zusammen mit einigen Staaten, UN-Akteuren und Medienvertretern internationale Allianzen und Kampagnen zu etablieren, denen es gelingt, eine erfolgreiche intergouvernementale Verhandlungsdynamik zu initiieren. Beispiele hierfür sind die Allianzen, die zur Verabschiedung einer Konvention über ein Verbot von Antipersonenminen und zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (ISG) führten (vgl. Kapitel 8.). Von Unternehmern gegründete Stiftungen, wie die „Melinda and Bill Gates Foundation“ und die von Ted Turner gegründete „United Nations Foundation“, finanzieren umfangreich Projekte humanitärer Hilfe; die „United Nations Foundation“ unterstützt ausschließlich Projekte der UN-Hilfsorganisationen. Vereinzelt unterstützen auch multinationale Konzerne, insbesondere für Telekommunikation, UN-Hilfsorganisationen und UN OCHA (vgl. Kapitel 6.3.3). Im Zeitraum 2006 bis 2010 akquirierten NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung in den OECD-Staaten jährlich private Spenden einer Größenordnung, die einem Drittel der internationalen staatlichen, humanitären Mittel entsprach (vgl. Kapitel 6.3.1). Diese privaten Akteure verfügen über sehr hohe *operative Kapazitäten*, aber über keine *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrumente*. Der *legale Status* des IKRK in komplexen Notstandsgebieten ist sehr hoch, derjenige der internationalen NRO hingegen sehr schwach; die *diskursive Durchsetzungskraft* und *Kampagnenfähigkeit* privater Akteure ist insgesamt sehr hoch.

Einflusspotential der Akteursgruppe der operativen UN-Hilfsorganisationen

Zu den wichtigsten operativen humanitären Akteuren im UN-System zählen die UN-Hilfsorganisationen UNHCR, UNICEF, WFP, das UNDP und WHO und humanitäre UN-Sonderprogramme, wie z.B. für Palästina (vgl. Kapitel 5.1). UN-Hilfsorganisationen, deren Jahresbudgets zu ca. 90% durch freiwillige Zuwendungen der OECD-Länder und der Rest durch den regulären UN-Haushalt finanziert werden, haben seit 2005 kein Mandat mehr für die lokale humanitäre UN-Koordination erhalten und gehören seitdem nicht mehr der Akteursgruppe humanitärer UN-Koordination an. Der UN-Nothilfekoordinator ist allerdings sehr stark auf ihre Unterstützung bei der Etablierung internationaler und lokaler Koordinationsstrukturen angewiesen. Im Jahr 2005 verständigten sich alle UN-Hilfsorganisationen, einige größere NRO und das IKRK im Rahmen des „Cluster-Ansatzes (cluster approach)“ auf eine feste internationale und lokale Arbeitsteilung und auf Zuständigkeiten für operative humanitäre Sektoren (cluster) (vgl. Kapitel 5.2.2). Die Machtressourcen - und damit das Einflusspotential gegenüber internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination - der Akteursgruppe operativer UN-Hilfsorganisationen sind sehr schwach hinsichtlich *finanzieller Mittel* und der *Sanktions-* und *Erzwingungsinstrumente*, sehr stark in Bezug auf *operative Kapazitäten* und den *legalen Status* und mittelstark in Bezug auf *diskursive Durchsetzungskraft* und *Kampagnenfähigkeit*.

Einflusspotential der Akteursgruppe der Akteure humanitärer UN-Koordination

Dieser Akteursgruppe gehören der UN-Nothilfekoordinator, das ihm unterstehende UN OCHA und die von ihm geleiteten beiden Koordinationsgremien „Inter Agency Standing Committee (IASC)“ „Exekutivausschuss für humanitäre Angelegenheiten“ (ECHA) an. Im IASC sind das UN OCHA, die UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, die IOM, drei NRO-Netzwerke, die IFRK und das IKRK und im ECHA das UN OCHA, die UN-

Hilfsorganisationen und u. a. die Departments des UN-Generalsekretariats für Peacekeeping-Operationen (DPKO) und für Politische Angelegenheiten (DPA) vertreten (vgl. Kapitel 5.2.4). Der UN-Nothilfe Koordinator hat keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedern der beiden Gremien, deren Entscheidungen auf dem Konsensprinzip beruhen. Das IASC hat keine administrativen Befugnisse, sondern dient dem Informationsaustausch, ergreift Initiativen zur Verbesserung humanitärer Standards und ist an der Ernennung lokaler humanitärer UN-Koordinatoren beteiligt. Der UN-Nothilfe Koordinator bereitet den humanitären Jahresbericht des UN-Generalsekretärs vor, informiert regelmäßig den UN-Sicherheitsrat über Krisen und vertritt im Rahmen seiner Anwaltschaftsarbeit gemeinsame Forderungen der UN-Hilfsorganisationen, von NRO, der IFRK und des IKRK gegenüber UN-Hauptorganen und UN-Mitgliedsstaaten. Die von UN OCHA aufgebauten Informationsdienste, wie u. a. das „Reliefweb“, erfüllen eine wichtige Funktion beim Informationsaustausch zwischen humanitären Akteuren, sind jedoch nicht in der Lage, in der breiten Öffentlichkeit die unausgewogene massenmediale Krisenberichterstattung zu korrigieren (vgl. Kapitel 5.5). Der UN-Nothilfe Koordinator entscheidet alleine über den Einsatz der Mittel des zentralen UN-Nothilfefonds (CERF) und lokaler Fonds, die fast ausschließlich durch staatliche freiwillige jährliche Zuwendungen in Höhe von ca. 700 Millionen US-Dollar finanziert werden. Er veröffentlicht die UN-Spendenappelle (CAP), deren jährliches Gesamtvolumen in den Jahren 2000 bis 2011 zwischen 7 und 9 Milliarden US-Dollar umfasste. Von diesem Volumen wird ca. zwei Drittel durch projektgebundene Mittelzusagen der Geberregierungen finanziert; der Rest wird nicht finanziert. Das UN OCHA-Budget wird fast ausschließlich durch freiwillige jährliche Zuwendungen von OECD-Ländern und der Rest durch den regulären UN-Haushalt finanziert. Der UN-Nothilfe Koordinator entscheidet in Absprache mit dem IASC über die Aktivierung des Cluster-Ansatzes in einer Krise. Ende 2011 ist der Ansatz in 30 von 31 der vom ihm als komplexe Notstandsgebiete bezeichneten Krisen etabliert worden (Meier 2011; Steets/Grünewald/et. al 2010: 26). Er hat nur sehr wenig Einfluss auf die Entscheidung, ob in einem Krisengebiet eine ‚integrierte‘ oder ‚nicht-integrierte‘ UN-Mission eingesetzt wird. Bei einer ‚integrierten‘ Mission ist der stellvertretende Missionsleiter zugleich auch Leiter des lokalen UNDP-Büros und der humanitäre UN-Koordinator (Humanitarian Coordinator/HC). Im Jahr 2011 existierten in 10 dieser 31 komplexen Notstandsgebiete ‚integrierte‘ UN-Missionen (Stand September 2011) (UN OCHA 27. September 2011). Der stellvertretende Missionsleiter ist dem UN-Generalsekretär rechenschaftspflichtig und nicht dem UN-Nothilfe Koordinator, der allerdings durch lokale UN OCHA-Niederlassungen die Politik dieses Leiters unterstützen bzw. versuchen kann, sie zu beeinflussen. Die humanitären Machtressourcen der Gruppe der Akteure humanitärer UN-Koordination - und damit ihr Einflusspotential gegenüber internationaler humanitärer Hilfe - sind sehr schwach hinsichtlich *finanzieller Mittel* und *Sanktions- und Erzwingungsinstrumente*, sehr stark in Bezug auf *operative Kapazitäten* und den *legalen Status* und mittelstark hinsichtlich *diskursiver Durchsetzungskraft* und *Kampagnenfähigkeit*.

Formale und tatsächliche Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen und Akteursallianzen

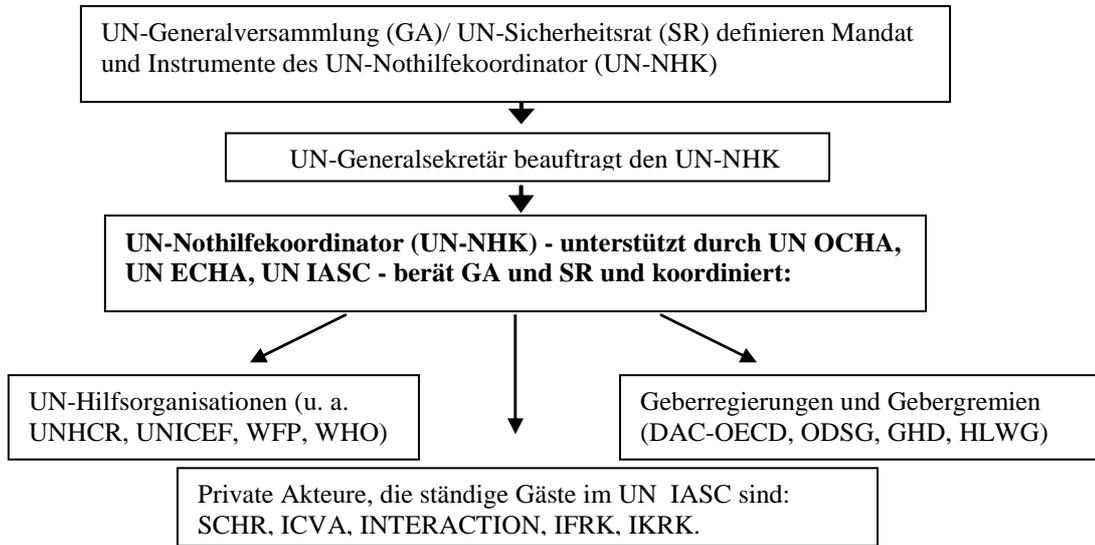
Die *formalen* und *tatsächlichen* Einflusspotentiale der fünf humanitären Akteursgruppen - also der zwischenstaatlichen regionalen Organisationen, der Staaten, privater Akteure, der UN-Hilfsorganisationen und der Akteure humanitärer UN-Koordination - auf die internationale humanitäre Hilfe und auf die humanitäre UN-Koordination in komplexen

Notstandsgebieten weichen erheblich voneinander ab (vgl. Grafik 1) (vgl. Kapitel 4.2.2, 5.2.4). Die jeweiligen *formalen* Einflusspotentiale der fünf Akteursgruppen basieren auf den Beschlüssen der UN-Generalversammlung, die der Gruppe der Akteure humanitärer UN-Koordination umfangreiche Aufgaben übertragen und mit einem umfassenden Koordinationsmandat ausgestattet hat und die anderen vier Akteursgruppen auffordert, sie umfassend zu unterstützen und ihre humanitären Politiken bzw. operative Praxis ausschließlich an den von den Akteuren humanitärer UN-Koordination vorgehenden Strategien und Prioritätensetzungen auszurichten. Die UN-Generalversammlung hat den Akteuren humanitärer UN-Koordination folgende Aufgaben übertragen: Ermittlung des globalen und lokalen humanitären Bedarfs und Definition entsprechender operativer lokaler Projektziele, Gewährleistung der bedarfsgerechten Finanzierung humanitärer Hilfe, Schutz Notleidender vor weiterer Verfolgung mit zivilen Mitteln, Organisation einer auf den jeweiligen komparativen Vorteilen basierenden Arbeitsteilung humanitärer Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems, Gewährleistung einer auf den humanitären Prinzipien beruhenden Beziehung humanitärer Hilfe zu anderen Ebenen multidimensionaler zivil-militärischer Interventionsmissionen und eines kontinuierlichen Informationsaustausches zwischen diesen Akteuren, Anwaltschaftsarbeit und Lobbyarbeit bei speziellen normativen und operativen Aspekten humanitärer Hilfe. Im Gegensatz zu dem von der UN-Generalversammlung festgelegten sehr hohen formalen Einflusspotential der Akteure humanitärer UN-Koordination verfügen sie über ein sehr geringes *tatsächliches* Einflusspotential, da diese Akteure sehr stark von der finanziellen und politischen Unterstützung der OECD-Staaten abhängig sind.

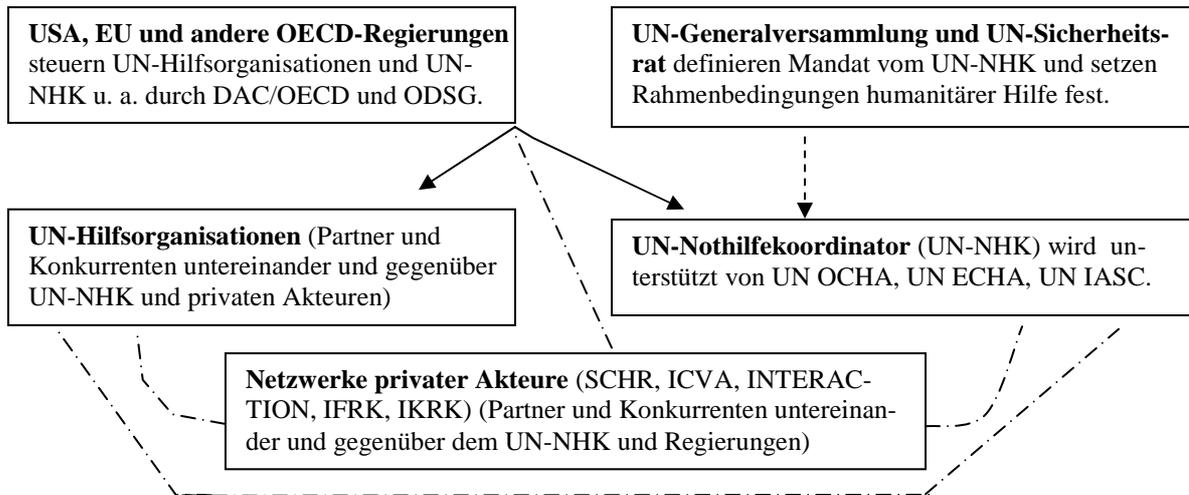
Akteursallianzen entfalten weitere Einflusspotentiale. Die Beziehung von Akteuren aus verschiedenen Akteursgruppen konstituiert eine Akteurskonstellation, wenn diese Beziehung in formalisierter oder informeller Form nicht nur sporadisch, sondern regelmäßig aufrechterhalten wird. Aus einer Akteurskonstellation entwickelt sich eine Akteursallianz, wenn Akteure mittelfristig gemeinsame politische Ziele verfolgen und eine Zusammenarbeit vereinbaren (vgl. Kapitel 2.2). Im Bereich humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten existieren drei wichtige Typen von Akteursallianzen. Die einflussreichste Akteursallianz entsteht, wenn sich die beiden wichtigsten Geberagenturen, die USAID und das „Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission“ (ECHO), auf gemeinsame politische und operative Ziele in einer Krisenregion verständigen und diese Verständigung vom US-Außenministerium und vom Rat der EU bzw. wichtigen EU-Regierungen unterstützt wird. In den untersuchten fünf Fallbeispielen verfolgten USAID und ECHO eine gemeinsame Strategie in Ex-Jugoslawien (1991-1995) und im Kosovo (1999) und unterstützten gemeinsam und umfangreich den UNHCR, der vom UN-Generalsekretär in beiden Fällen - im Falle Kosovos auch mit expliziter Zustimmung des NATO-Generalsekretärs - zur „Lead Agency“ ernannt worden war (vgl. Kapitel 5.6.2). Der Einfluss der Allianzen des zweiten Allianztyps ist schwächer; diese Allianzen existieren zwischen den in den vorgestellten vier Gremien der humanitären Geberkoordination - also OSDG, HLWG, GHD-Initiative und DAC/OECD - vertretenden Staaten. Diese Staaten haben sich allerdings weder auf detaillierte normative Prinzipien humanitärer Hilfe noch auf einheitliche Kriterien der humanitären Finanzstatistik verständigen können. Die Mitglieder der OSDG, in der über 20 Geberregierungen und die EU-Kommission vertreten sind (Stand 2011), finanzieren zwar über 80% des UN OCHA-Jahresbudgets und besitzen damit potentiell einen erheblichen Einfluss, mit dem sie die Arbeit des UN-Nothilfekoordinators und des von

Grafik1 Formale und tatsächliche Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen und Koordinationsablauf humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten

A. Formaler Koordinationsablauf nach den Entscheidungen der UN-Generalversammlung



B. Tatsächlicher Koordinationsverlauf entsprechend des Einflusses der Akteure



Quelle: Eigene Zusammenstellung

← = starker hierarchischer oder quasi-hierarchischer Einfluss;
 ← - - - = Partner und Konkurrenten; ← - - - = schwache Unterstützung bzw. Beratung

- UN IASC = UN Inter Agency Standing Committee
- UN OCHA = UN Office of the Coordination for Humanitarian Affairs
- UN ECHA = UN Executive Committee for Humanitarian Affairs
- DAC-OECD = Development Assistance Committee-Organization for Ec. Cooperation a. Development
- ODSG = OCHA Donor Support Group
- GHD = Good Humanitarian Donorship - (Initiative)
- HLWG = Humanitarian Liaison Working Group
- SCHR = Steering Committee for Humanitarian Response (NRO-Netzwerk)
- ICVA = International Council of Voluntary Agencies ((NRO-Netzwerk)
- INTERACTION = Größtes NRO-Netzwerk der USA
- IFRK = Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften
- IKRK = Internationales Komitee des Roten Kreuzes

ihm formal geleiteten UN OCHA steuern und kontrollieren könnten (UN OCHA May 2011: 38; Stoddard 2010: 252).⁶⁵² Diese Staaten können sich allerdings in vielen Krisengebieten nicht auf eine gemeinsame einheitliche Strategie verständigen. Einige wichtige Geberregierungen unterstützen einerseits gemeinsam partiell die humanitäre UN-Koordination und verfolgen andererseits aber parallel dazu - wie an den Fallbeispielen Afghanistans (2002-2011) und Sudans (2003-2011) erläutert wurde - auch eigene humanitäre Politiken außerhalb des UN-Systems (vgl. Kapitel 5.6.4 und 5.6.5). Die dritte Akteursallianztyp entsteht, wenn sich die Mitglieder des IASC, also die beteiligten UN-Instanzen, die drei NRO-Netzwerke, das IFRK und das IKRK, auf gemeinsame Lobby- und Kampagnen-Ziele verständigen; dies geschieht jedoch nur punktuell. UN-Hilfsorganisationen und private Akteure stehen - trotz partieller Kooperation - gleichzeitig auch kontinuierlich in Konkurrenz zueinander bei der Akquise staatlicher Zuwendungen und teilweise auch auf dem privaten Spendenmarkt.

c) Beziehung humanitärer UN-Koordination zu anderen Interventions-Feldern, zu privaten Sicherheitsdiensten und Krisenberichterstattung

Die Beziehungen der Akteure der humanitären UN-Koordination zu diplomatischen, entwicklungs-, menschenrechts- und sicherheitspolitischen Feldern zivil-militärischer Interventionen, zu privaten Sicherheitsdiensten und zur Krisenberichterstattung sind wichtige Faktoren der Funktion dieser Koordination in komplexen Notstandsgebieten. Eine *positive Integration* diese Hilfe und Koordination beinhaltet die Zunahme von Verfahren und Regeln ihrer Integration mit anderen Interventionsfeldern und eine *negative Integration* den Abbau dieser Verfahren und Regeln (vgl. Kapitel 2.2). Im Rahmen der untersuchten Fallbeispiele ‚integrierter‘ UN-Missionen in Afghanistan (2002-2011) und im Sudan (2003-2011) vollzieht sich seit ein Prozess der *positiven Integration* und *Instrumentalisierung* humanitärer Hilfe (vgl. Kapitel 5.6.4, 5.6.5). Diese Integration verursacht konzeptionelle und operative Probleme. Diese sind umso größer, je stärker die lokale Regierung an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist und je stärker eine ‚integrierte‘ UN-Mission bereit ist, (menschenrechts)-politische Kompromisse einzugehen, um einen Friedensprozess zwischen den Konfliktparteien nicht zu gefährden. Die humanitären Jahresberichte des UN-Generalsekretärs befürworten eine konzeptionelle und operative Integration humanitärer Hilfe in ‚integrierte‘ UN-Missionen in komplexen Notstandsgebieten unter der Bedingung, dass diese Integration nicht im Widerspruch zur Neutralität und anderen humanitären Prinzipien steht. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat sich jedoch die *Politisierung*, *Versicherheitlichung* und *Militarisierung* dieser Hilfe intensiviert, die bereits in den Neunzigerjahren im Kosovo-Krieg 1999 und in anderen Krisengebieten aufgetreten war (Kapitel 5.6.2). Einige UN-Hilfsorganisationen und NRO unterstützen sowohl Projekte humanitärer Hilfe, als auch der Entwicklungspolitik, der Menschenrechte, der Krisenprävention und der Friedenspolitik und sind bereit, diese multidimensionale Projektarbeit mit zivil-militärischen Strukturen zu verbinden. Dieser Verzahnung verschiedener Arbeitsbereiche steht jedoch bei den Geberregierungen eine historisch gewachsene institutionelle Trennung dieser Bereiche gegenüber, für die verschiedene Ministerien und Abteilungen mit jeweils unterschiedlichen Verfahrensregeln der Budgetierung, der Mittelbewilligung und Abrechnung zuständig sind.

⁶⁵² Deutschland hat in den Jahren 2012/2013 den Vorsitz der ODSG (Bundesregierung, 2011: 6).

Akteure humanitärer UN-Koordination, UN-Hilfsorganisationen, NRO, das IFRK und IKRK sind in Gewaltkonflikten mit Problemen konfrontiert, deren Lösung für sie eine Überforderung darstellt. Sofern ihre Arbeit nicht durch zivil-militärische Interventionen unterstützt wird, die in der Lage sind den Zugang zu Notleidenden zu erzwingen, versuchen diese Akteure, Organisationen und NRO selber durch Verhandlungen mit Konfliktparteien im Rahmen ‚humanitärer Diplomatie‘ die Erlaubnis von diesen zu erhalten, Notleidende zu versorgen. Ein *humanitäres Dilemma* oder *humanitäres Paradox* existiert, wenn Konfliktparteien diese Erlaubnis nur erteilen, wenn humanitäre Organisationen ihnen Hilfsressourcen überlassen. Wenn diese Forderung erfüllt wird, kann diese ‚Diplomatie‘ zur einer Verlängerung von Konflikten beitragen; wenn sie nicht erfüllt wird, existiert kein Zugang zu Notleidenden. Konfliktparteien eignen sich auch gewaltsam an Notleidende bereits verteilte Ressourcen an. Ein zweites Dilemma existiert in Krisengebieten, in denen es keine starke zivil-militärische Interventionsmissionen gibt und ein hohes Sicherheitsrisiko für UN-Hilfsorganisationen und NRO besteht. UN-Hilfsorganisationen, NRO, das IFRK und IKRK stehen dann vor der Entscheidung, entweder ihre Arbeit einzustellen oder durch die Anstellung von bewaffnetem und unbewaffnetem Personal *privater Sicherheitsfirmen* diese Risiken zu reduzieren; dies kann jedoch ihr humanitäres neutrale Image in der Bevölkerung schädigen. Die massenmediale, humanitäre, internationale und lokale Krisenberichterstattung hat großen Einfluss auf die außenpolitischen Prioritäten der Geberregierungen, die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates, auf die Form von Interventionen, auf den Zeitpunkt und Umfang zur Verfügung gestellter staatlicher humanitärer Zuwendungen und privater Spenden und auf die Strategien der Konfliktparteien. Die schwankende Intensität und Qualität der Berichterstattung wird mit verursacht durch die Wettbewerbsstrukturen auf dem Medienmarkt. Wenn einzelne Medien sich direkt an der Spendenakquise für humanitäre Projekte von UN-Hilfsorganisationen und NRO beteiligen, agieren sie vorübergehend als Akteure humanitärer Hilfe. Die von UN OCHA aufgebauten humanitären Informationsdienste erfüllen eine sehr wichtige Funktion bei der operativen Abwicklung humanitärer Hilfe; sie sind aber nur in sehr geringem Umfang in der Lage, die unausgewogene massenmediale internationale und lokale Krisenberichterstattung öffentlichkeitswirksam zu beeinflussen.

d) Qualität der Institutionalisierung internationaler humanitärer UN-Koordination

Zu den Institutionen humanitärer UN-Koordination zählen diejenigen Institutionen, die über ein explizites humanitäres UN-Koordinationsmandat verfügen, zu denen der UN-Nothilfekoordinator, UN OCHA, das IASC und ECHA zählen. Diese Institutionen werden von staatlichen und privaten humanitären Akteuren und Koordinationsgremien partiell unterstützt. Zu den staatlichen Gremien zählen - wie bereits erläutert - die HLWK, ODSG, GHD-Initiative und das DAC/OECD; zu den privaten Gremien bzw. Akteuren zählen die privaten Mitglieder des IASC, also die drei NRO-Netzwerke INTERACTION, ICVA und das SCHR und die IFRK und das IKRK, Initiativen von Unternehmen, wie das „World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance“, und Stiftungen, wie die „United Nations Foundation“ (vgl. Kapitel 5.2.4, 6.3.3). Die Qualität der Institutionalisierung humanitärer UN-Koordination wird im Folgenden auf der Basis von acht Indikatoren betrachtet. Diese Qualität ist umso größer, je stärker bzw. umfangreicher die Relevanz teilnehmender Akteure, die Integration neuer Akteure, die Präzision formal gültiger Normen und Regeln, die Verbindlichkeit dieser Normen und Regeln, die Reichweite der Sanktions- und Erzwingungsinstrumente zur Durchsetzung dieser Normen und Regeln, die operative

Arbeitsteilung, der Umfang der Implementierung humanitärer Projekte und die Finanzkoordination ist.

Indikator ‚Relevanz teilnehmender Akteure‘: Die Relevanz derjenigen zwischenstaatlichen, staatlichen und privaten Akteure, die die Institutionen humanitärer UN-Koordination unterstützen und ihre humanitäre Politik an den von den zentralen Institutionen humanitärer UN-Koordination formulierten Zielen orientieren, ist umso höher, je größer die Bedeutung dieser Akteure im gesamten Problemfeld humanitärer Hilfe für die Gewährleistung effektiver finanzieller, operativer, diplomatischer und sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen dieser Hilfe ist. Die OECD-Länder, die fast die gesamten staatlichen Mittel internationaler humanitärer Hilfe zur Verfügung stellen, finanzieren ca. 90% der Budgets von UN OCHA und der UN-Hilfsorganisationen (vgl. Kapitel 5.3). Drei große und einflussreiche NRO-Netzwerke (ICVA, INTERACTION, SCHR), das IFRK und das IKRK sind an einer Zusammenarbeit mit dem UN-Nothilfe Koordinator interessiert und sind im IASC als ständige Gäste vertreten (vgl. Kapitel 6.3.1, 6.3.2). Schwellenländer und finanzstarke Erdöl exportierende Staaten unterstützen hingegen nur marginal die Strukturen humanitärer UN-Koordination (vgl. Kapitel 5.3) und private humanitäre Akteure muslimischer Länder sind im IASC nicht vertreten (vgl. Kapitel 6.3).

Indikator ‚Integration neuer Akteure‘: Diejenigen zwischenstaatlichen, staatlichen und privaten Akteure, die seit dem Jahr 2000 langsam eine wichtigere Funktion im Bereich internationaler humanitärer Hilfe übernehmen, sind kaum in den Institutionen humanitärer UN-Koordination vertreten. So sind die Regierungen außerhalb der OECD, insbesondere Schwellenländer und Erdöl exportierende Länder, die zwischen 1991 und 2011 in steigendem Umfang - wenn auch auf niedrigem Niveau - die Budgets des UN OCHA und der UN-Hilfsorganisationen unterstützen, in Gremien der humanitären Geberkoordination kaum vertreten. In der 1999 gegründeten ODSG waren 2011 - mit Ausnahme Russlands und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) - nur OECD-Regierungen vertreten (Stand Mai 2011) (Stoddard 2010: 252; UN OCHA May 2011: 38). Der 2003 gegründeten „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative gehörten Ende 2012 insgesamt 39 Regierungen und die EU Kommission an; mit Ausnahme von knapp 10 Ländern waren es nur OECD-Länder (Stand November 2012).⁶⁵³ Zu den ‚neuen Gebern‘ (new donors), die die UN-Hilfsorganisationen und UN OCHA auf sehr niedrigem Niveau unterstützen, zählen u. a. China, Saudi-Arabien und die VAE. Die Beteiligung privater Akteure am IASC hat sich zwischen 1991 und 2011 nicht verändert, obwohl der Sektor privater oder halbstaatlicher, muslimischer, humanitärer Organisationen sich dynamisch entwickelt (vgl. Kapitel 6.3.1, 6.3.2). Die Hilfe dieser Organisationen wird von der Datenbank (Financial Tracking Service /FTS) des UN OCHA kaum erfasst (vgl. Kapitel 5.3).

Indikator ‚Präzision formal gültiger Normen und Regeln‘: Normative Bestimmungen, Regeln und Verfahrensweisen humanitärer Hilfe und der UN-Koordination humanitärer Hilfe enthalten die UN-Charta, das humanitäre Völkerrecht, Menschenrechtskonventionen und die Verhaltenskodices und Selbstverpflichtungserklärungen staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure humanitärer Hilfe. Beschlüsse der UN-

⁶⁵³ Vgl. zur GHD-Mitgliedschaft auf der GHD-Homepage die Website ‚Our Members‘ unter <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/about-us/our-members.aspx> (23.11.2012); vgl. zu den OECD-Mitgliedern die OECD-Website ‚List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD‘ unter http://www.oecd.org/document/58/0,3746,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html (23.11.2012)

Generalversammlung, des UN-Sicherheitsrates und des UN-Wirtschafts- und Sozialrates haben ebenfalls Auswirkungen auf die normativen Grundlagen humanitärer Hilfe (vgl. Kapitel 4). Diese normativen Bestimmungen, Regeln und Verfahrensweisen definieren weitgehend präzise die Rechte und Pflichten staatlicher und privater Akteure im Bereich humanitärer Hilfe und die Aufgaben der humanitären UN-Koordination (vgl. Kapitel 4). So hat die UN-Generalversammlung bereits 1991 die zentrale globale Koordination internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und bei Naturdesastern dem neu eingesetzten UN-Nothilfekoordinator und den ihn unterstützenden UN-Gremien übertragen (vgl. Kapitel 5.2.2). Zu seinen umfangreichen offiziellen Aufgaben zählen die Festlegung der Arbeitsteilung zwischen UN-Hilfsorganisationen, die globale und lokale humanitäre Bedarfsermittlung, die Sicherstellung ausreichender humanitärer Finanzierung, die Durchführung von Verhandlungen mit den Konfliktparteien über den Zugang zu Notleidenden, Absprachen mit politischen und militärischen Akteuren der UN-Missionen über die Einhaltung humanitärer Prinzipien und die humanitäre Anwaltschaftsarbeit und Lobbyarbeit innerhalb und außerhalb des UN-Systems. Die staatliche Verantwortung, effektive Strukturen bedarfsgerechter humanitärer Hilfe zu schaffen, ist durch zahlreiche Beschlüsse der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates, durch das humanitäre Völkerrecht, das internationale Flüchtlingsrecht, durch Bestimmungen der Menschenrechtskonventionen und durch die 2005 auf dem UN-Weltgipfel verabschiedete Schutzverantwortungsnorm (Responsibility to Protect) definiert worden (vgl. Kapitel 4.1, 4.2). UN-Mitgliedsstaaten haben sich in dieser Norm verpflichtet, durch „diplomatische, *humanitäre* und andere friedliche Mittel“ (Hervorhebung durch den Verfasser) - und im Extremfall auch nach Kapitel VII der UN-Charta mit militärischen Mitteln - die Zivilbevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ‚ethnischer Säuberung‘ zu schützen (vgl. Kapitel 4.2.1).⁶⁵⁴ Die an der „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative beteiligten Staaten haben sich verpflichtet, eine bedarfsgerechte humanitäre Finanzierung auf der Grundlage humanitärer Prinzipien zu gewährleisten und den UN-Nothilfekoordinator umfassend zu unterstützen (vgl. Kapitel 6.2.1). NRO-Netzwerke und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung leiteten in den Neunzigerjahren einen Prozess der Definition normativer und operativer humanitärer Standards ein und verabschiedeten Selbstverpflichtungserklärungen. Die IFRK und NRO verständigten sich 2004 auf das Dokument „Humanitäre Charta und Minimalstandards in der Nothilfe (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response)“ und 1997 gründete eine Gruppe großer NRO das „Sphere Project (Sphären-Projekt)“, in dem technische und operative humanitäre Standards entwickelt werden (vgl. Kapitel 6.3.2).

Indikator ‚Verbindlichkeit der Normen und Regeln‘: Die Dichte und Qualität der Normen, Regeln und Verfahrensweisen im Bereich humanitärer Hilfe und humanitärer UN-Koordination ist seit 1991 gewachsen. Es existiert allerdings eine wachsende Diskrepanz zwischen diesem Wachstum auf der einen Seite und den tatsächlich, labilen und schwachen Strukturen humanitärer UN-Koordination, der inkohärenten Interventionspraxis des UN-Sicherheitsrates und der inkonsistenten Politik der UN-Generalversammlung auf der anderen Seite. Die UN-Generalversammlung hat den UN-Nothilfekoordinator mit der umfassenden Koordination staatlicher und zwischenstaatlicher internationaler humanitärer Hilfe beauftragt. Diese Aufgabe konnte

⁶⁵⁴ Im Schlussdokument des UN-Weltgipfels heißt es unter Ziffer 139: „The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, *humanitarian* and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.“ (Hervorhebung durch den Verfasser) (UN General Assembly October 2005: 30/Ziffer 139).

er jedoch nur teilweise erfüllen, weil wichtige staatliche Akteure einen Teil ihrer Hilfe außerhalb der Strukturen humanitärer UN-Koordination einsetzen und sich der von der UN-Generalversammlung geforderten Unterordnung unter die Projektplanungen und den humanitären Strategien des UN-Nothilfekoordinators in einem Großteil der Krisengebiete entziehen (vgl. Kapitel 5.3).

Indikator ‚Qualität, Reichweite der Sanktions-/Erzwingungsinstrumente‘: Dieser Indikator bezieht sich auf die Existenz von Instrumenten innerhalb und außerhalb der UN, mit denen eine verbindliche Beteiligung staatlicher und privater Akteure an den Planungen der Akteure der UN-Koordination humanitärer Hilfe durchgesetzt bzw. erzwungen werden kann. Die zentralen Instanzen humanitärer UN-Koordination, zu denen der UN-Nothilfekoordinator, das UN OCHA, das IASC und ECHA zählen, verfügen über keine administrativen und politischen Instrumente, mit denen eine umfassende Unterstützung der UN-Koordination durch staatliche und private Akteure sichergestellt bzw. erzwungen werden kann; auch die UN-Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat haben kein System etabliert, das diese Unterstützung verbindlich gewährleistet bzw. erzwingt.

Indikator ‚Qualität und Reichweite operativer Arbeitsteilung‘: Im Jahr 2005 verständigten sich die UN-Hilfsorganisationen, einige NRO und das IKRK auf die Einführung des „Cluster-Ansatzes (cluster approach)“, der eine Arbeitsteilung zwischen ihnen für alle operativen humanitären Sektoren festlegt und seit 2010 in fast allen Krisengebieten angewandt wird (vgl. Kapitel 5.2.2; 5.6.1). Die Konkurrenz zwischen den UN-Hilfsorganisationen und zwischen ihnen und den NRO um staatliche Zuwendungen ist dadurch etwas reduziert worden.

Indikator ‚Qualität und Reichweite der operativen Implementierung‘: Dieser Indikator bezieht sich auf den Umfang der Durchführung humanitärer Projektplanungen, die in den jährlichen UN-Spendenappellen (CAP) von UN OCHA dargestellt werden und die - nach Auffassung von UN OCHA - dem regionalen und sektoralen globalen Bedarf an humanitärer Hilfe entsprechen. Zwischen 2000 und 2011 wurden nur ca. zwei Drittel des Gesamtvolumens dieser Appelle durch Geberregierungen finanziert (vgl. Kapitel 5.3.2). Die Qualität und Reichweite der operativen Implementierung dieser Projektplanungen ist nicht nur abhängig von der - seit 2005 verbesserten - operativen Arbeitsteilung zwischen UN-Hilfsorganisationen, NRO, der IFRK und dem IKRK, und von den finanziellen und personellen humanitären Ressourcen, sondern auch von dem Zugang zu Notleidenden. In „vergessenen Krisen (forgotton crises)“, für deren Erfassung ECHO einen eigenen Index entwickelt hat, werden unzureichende humanitäre Hilfsressourcen eingesetzt, keine oder unzureichende diplomatische Initiativen der Konfliktbeendigung ergriffen und keine effektiven multidimensionalen UN-Missionen installiert, die den Zugang zu Notleidenden gewährleisten (vgl. Kapitel 5.3, 6.2.2). In anderen Krisen verfügen humanitäre Organisationen über ausreichend Hilfsressourcen, der Zugang zu den Opfern wird ihnen aber von Konfliktparteien verwehrt und internationale zivil-militärische Missionen sind nicht in der Lage diesen Zugang zu erzwingen. Die Mehrheit der UN-Missionen in komplexen Notstandsgebieten sind ‚integrierte‘ Missionen, bei denen ein ‚Stellvertretender Spezieller Repräsentant des Generalsekretärs‘ stellvertretender Missionsleiter ist und zusätzlich die drei Funktionen des Leiters des lokalen UNDP-Büros, des „Resident Coordinator“, der der oberste Repräsentant aller lokal tätigen operativen UN-Organisationen ist, und des humanitären UN-Koordinators übernimmt (vgl. Kapitel 5.6.1). Die Wahrnehmung dieser vier Funktionen durch eine Person soll die gegenseitige Abstimmung humanitärer Hilfe und des entwicklungspolitischen

Wiederaufbaus fördern. Tatsächlich kann diese mehrfache Funktionswahrnehmung - wie im Falle Afghanistans - mit einer Vernachlässigung humanitärer Hilfe und mit ihrer sicherheitspolitischen Instrumentalisierung im Rahmen der zivil-militärischen „Provincial Reconstruction Teams (PRTs)“ verbunden sein. Ausdruck dieser Vernachlässigung war die mehrjährige vollständige Schließung aller UN OCHA-Niederlassungen in Kabul und in den afghanischen Provinzen zwischen 2002 und 2008 (vgl. Kapitel 5.6.5).

Indikator ‚Qualität und Reichweite humanitärer UN-Finanzkoordination‘: Die Qualität und Reichweite der humanitären UN-Finanzkoordination ergibt sich aus dem jeweiligen Umfang der Hilfe, die innerhalb bzw. außerhalb der UN-Koordination eingesetzt wird, und aus dem Umfang des bedarfsgerechten, quantitativen und qualitativen Mitteleinsatzes im Rahmen dieser Koordination (vgl. Kapitel 5.3). Die UN-Generalversammlung hat den UN-Nothilfekoordinator und dem von ihm geleiteten UN OCHA die Aufgabe übertragen, den Einsatz internationaler staatlicher und privater humanitärer finanzieller Mittel und Spenden entsprechend des tatsächlichen regionalen und sektoralen Bedarfs umfassend zu steuern. Zu den Instrumenten, die ihm für diese Aufgabe übertragen wurden, zählen die UN-Spendenappelle (CAP), der UN-Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund/CERF), die für lokale Krisen eingerichteten „humanitären Fonds (Humanitarian Funds)“ und die Datenbank „Financial Tracking Service (FTS)“ (vgl. Kapitel 5.3). Dem UN-Nothilfekoordinator gelang es im Zeitraum 1991 bis 2011 zwar, stufenweise die regionale und sektorale humanitäre Bedarfsermittlung und die statistische Erfassung internationaler staatlicher und privater humanitärer Finanzströme zu verbessern. Die Bedarfsermittlung beruhte allerdings in einigen Krisengebieten auf sehr ungenauen Schätzungen (vgl. Kapitel 5.3.1). Regierungen vergeben einen Teil ihrer humanitären Mittel an UN-Hilfsorganisationen und an NRO mit Sitz in ihren Ländern. UN-Hilfsorganisationen wiederum geben einen Teil dieser Mittel an NRO weiter, die die von diesen Organisationen geplanten Projekte implementieren. Die OECD-Staaten setzten zwischen 2000 und 2010 im Jahresdurchschnitt ca. 60% ihrer humanitären Hilfe außerhalb der UN-Spendenappelle (CAP) ein (Development Initiatives July 2011: 13/19/60/61). Im Jahr 1992 wurden nur insgesamt 40% des Projektvolumens der vom UN-Nothilfekoordinator und UN-Generalsekretär veröffentlichten humanitären UN-Spendenappelle für komplexe Notstandsgebiete und Naturkatastrophen durch Zuschüsse von Regierungen gedeckt (Porter 2002: 1/2). Dieser Anteil stieg seit 2000 auf über 70% in den Jahren 2007, 2008 und 2009 an; im Jahr 2010 sank er erneut auf knapp 65% (vgl. Kapitel 5.3.2) (Development Initiatives July 2011: 61). Das Gesamtvolumen der UN-Spendenappelle (CAP) belief sich im Jahr 2010 auf 11,3 Milliarden US-Dollar, das größte Volumen seit Bestehen dieser Appelle im Jahr 1992; im Jahr 2010 stellten Geberregierungen dafür allerdings insgesamt nur 7,1 Milliarden US-Dollar zur Verfügung (Development Initiatives July 2011: 13/19/60/61). Die UN-Nothilfekoordinatorin Valerie Amos stellte im Jahr 2011 fest:

„Einige der Hilfsappelle (der UN-Spendenappelle/CAP, der Verfasser) werden ausreichend gefördert, andere nicht. [...]. Es ist nicht immer einfach zu verstehen, warum einige Notsituationen besser finanziell unterstützt werden als andere.“ (UN Nothilfekoordinatorin 2011: 59).

Stärken und Schwächen der Institutionen humanitärer UN-Koordination

Zwischenstaatliche, staatliche und private humanitäre Akteure agieren sowohl innerhalb als auch außerhalb der Institutionen humanitärer UN-Koordination. Die zentralen Institutionen humanitärer UN-Koordination - also der UN-Nothilfekoordinator, UN

OCHA, IASC und ECHA - können erst in dem Moment maßgeblich die Politik humanitärer Hilfe und ihre operative Umsetzung beeinflussen, wenn UN-Hauptorgane und Geberregierungen die dafür notwendigen finanziellen, diplomatischen und gegebenenfalls sicherheitspolitischen Voraussetzungen geschaffen haben. Die Geberregierungen können durch den jeweiligen Umfang und die sektorale und regionale Zusammensetzung der finanziellen Unterstützung der UN-Hilfsorganisation und internationaler und lokaler UN OCHA-Instanzen die jeweilige sektorale und regionale Effektivität der zentralen Institutionen humanitärer UN-Koordination weitgehend steuern. Finanzstarke Geberregierungen, insbesondere die Regierungen der US und der EU, haben - entsprechend ihrer jeweiligen außenpolitischen Prioritätensetzungen in den einzelnen Krisengebieten - verschiedene Handlungsoptionen: sie können internationale und lokale Strukturen der UN-Koordination entweder ganz oder teilweise aktivieren und zusätzlich - unter Umgehung bzw. im Widerspruch zu dem von ihnen offiziell befürworteten umfassenden Mandat humanitärer UN-Koordination - auch eigene zivil-militärische Strukturen der Koordination humanitärer Hilfe in einer Krisensituation installieren.

- e) Kombinationen und Verschachtelung der Governance-Formen internationaler humanitärer UN-Koordination (Governance-Dilemma und ‚Schatten der Hierarchie‘)

Die vorliegende Untersuchung definiert *Governance* - in Anlehnung an Benz/Lütz/Schimank/et al. (2007) - als Koordination kollektiven Handelns von Akteuren und interdependenter Beziehungen staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure. Die drei grundlegenden Governance-Formen ‚Hierarchie‘, ‚marktförmiger Wettbewerb‘ und ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen‘ konstituieren drei verschiedene Formen der Koordination von Akteursbeziehungen (vgl. Kapitel 2.2) (Börzel 2007: 42/43; Beisheim/Liese/Ulbert 2007: 250). Indikatoren für die Governance-Formen der ‚Hierarchie‘ sind Erzwingungsinstrumente und eine faktische Weisungskapazität mit und ohne formale Legitimität, für ‚marktförmigen Wettbewerb‘ das Konkurrenzverhalten um knappe materielle und personelle Ressourcen und für ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen‘ die Selbstorganisationsfähigkeit und die konsensuale Verständigung über Arbeitsteilung und Ressourcenverteilung. Theoretisch kann jede der drei Governance-Formen mit verschiedenen Akteurskonstellationen verbunden sein, in denen staatliche, zwischenstaatliche und private Akteure Akteursallianzen eingehen und entsprechend ihrer jeweiligen Machtressourcen über verschiedene Einflusspotentiale verfügen. Hierarchie kann von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen oder - im theoretischen Extremfall - auch von privaten Akteuren ausgeübt werden.⁶⁵⁵ Es können unterschiedliche Kombinations- und Verschachtelungsvarianten von zwei oder drei Governance-Formen konstruiert werden. In einer *Kombination* verschiedener Governance-Formen existiert eine enge ‚gleichberechtigte‘ Beziehung dieser Formen. Bei einer *Verschachtelung* von zwei oder drei Governance-Formen ‚dominiert‘ hingegen eine Form die andere Form bzw. anderen Formen. Wenn in der Governance-Form ‚nicht-hierarchischer konsensualer Beziehungen‘ auftretende Probleme nicht mehr ‚intern‘ gelöst werden können, sondern nur durch die Androhung oder Anwendung von hierarchisch eingesetzten Erzwingungsinstrumenten, existiert ein *Governance-Dilemma*, das einen *Schatten der Hierarchie* verursacht.

⁶⁵⁵ In „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ komplexer Notstandsgebiete können humanitäre Organisationen, multinationale Konzerne und andere intervenierende nicht-staatliche Akteure sich auf eine konsensuale Zusammenarbeit verständigen und partiell ein „funktionales Äquivalent“ für staatliche Hierarchie bereitstellen (Börzel 2007: 57-59). Mechanismen der nicht-hierarchischen „weichen Steuerung“ ersetzen in diesem Fall staatlich verfasste Strukturen (Göhler 2007: 105).

Die Koordination derjenigen humanitären Hilfe, die innerhalb der Reichweite humanitärer UN-Koordination liegt, basiert auf der Kombination der beiden Governance-Formen ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehung‘ und ‚marktförmiger Wettbewerb‘. Diese kombinierten Governance-Formen sind allerdings abhängig verschachtelt mit einer (quasi-)hierarchischen Governance-Form, die von einer kleinen Gruppe starker Geberregierungen und vom UN-Sicherheitsrat indirekt und direkt ausgeübt wird. Die humanitäre UN-Koordination ist zum einen geprägt durch einen ‚marktförmigen Wettbewerb‘, weil UN OCHA und die UN-Hilfsorganisationen fast vollständig - und NRO teilweise - abhängig sind von freiwilligen staatlichen Zuwendungen und sie um diese Zuwendungen konkurrieren. Die ebenfalls durch staatliche Zuwendungen finanzierten und vom UN-Nothilfekordinator verwalteten, zentralen und lokalen UN-Nothilfefonds dienen der Unterstützung unterfinanzierter Projekte und schränken diesen Wettbewerb nur partiell ein.⁶⁵⁶ Neben diesem ‚marktförmigen Wettbewerb‘ beruht die UN-Koordination andererseits auch auf ‚nicht-hierarchischen konsensualen Beziehungen‘. Unter dem Vorsitz des UN-Nothilfekordinators arbeiten im ECHA verschiedene Departments des UN-Generalsekretariats und UN-Hilfsorganisationen und im IASC das UN OCHA, UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, NRO-Netzwerke und die Rotkreuz- und Rothalb-Bewegung konsensual und formal gleichberechtigt zusammen. An der Erstellung der gemeinsam vom UN-Generalsekretär und UN-Nothilfekordinator veröffentlichten UN-Spendenappelle (CAP) sind alle IASC-Mitglieder beteiligt; vereinzelt stellen auch NRO ihre Projektplanungen in den Appellen vor. Die Akteure humanitärer UN-Koordination - also der UN-Nothilfekordinator, das UN OCHA, IASC und ECHA - verfügen über keine hierarchisch einsetzbaren Erzwingungsinstrumente gegenüber staatlichen oder privaten Akteuren; der UN-Nothilfekordinator hat auch keine administrativen Weisungsbefugnisse gegenüber UN-Hilfsorganisationen. Die Teilnahme von zwischenstaatlichen (regionalen) Organisationen, Staaten und privaten Akteuren an der humanitären UN-Koordination erfolgt ausschließlich auf freiwilliger Basis und die Geberregierungen entscheiden jeweils selbst, in welchem Umfang sie die in den UN-Spendenappellen (CAP) vorgestellten Projekte fördern. Nur der UN-Sicherheitsrat kann für die Gewährleistung sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen effektiver humanitärer Hilfe Zwangsmittel einsetzen und - theoretisch - die Teilnahme von Staaten an der humanitären UN-Koordination und humanitären Hilfe erzwingen. Es existiert eine fast vollständige finanzielle Abhängigkeit der UN-Hilfsorganisationen und von UN OCHA von den freiwilligen staatlichen Zuwendungen und die Politik der UN-Hilfsorganisationen wird durch die in ihren Entscheidungsgremien vertretenden UN-Mitgliedsstaaten gesteuert. Weil das Funktionieren der kombinierten Governance-Formen ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehung‘ und ‚marktförmiger Wettbewerb‘ der humanitären UN-Koordination sehr stark von diesen freiwilligen staatlichen Finanzleistungen, von der politischen Steuerung der UN-Hilfsorganisationen durch UN-Mitgliedsstaaten und von einer effektiven Interventionspolitik des UN-Sicherheitsrates abhängig ist, unterliegen diese beiden Governance-Formen - und die von ihnen geprägte UN-Koordination - dem *Governance-Dilemma* und damit dem *Schatten staatlicher Hierarchie*. Die beiden Governance-Formen ‚marktförmiger Wettbewerb‘ und ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen‘ der humanitären UN-Koordination sind also abhängig verschachtelt mit der von einer Gruppe von Geberstaaten und vom UN-Sicherheitsrat direkt und indirekt ausgeübten (quasi-)hierarchischen Governance-Form.

⁶⁵⁶ Der zentrale Nothilfefonds (CERF) und die kleineren humanitären lokalen Fonds werden in einer Größenordnung zwischen 500 und 700 Millionen US-Dollar von Staaten gefördert; dieser Betrag entspricht weniger als 10% der gesamten von Staaten jährlich eingesetzten humanitären Mittel (vgl. dazu Kapitel 5.3).

7.3 Analyseebene III: Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011)

Auf der dritten Analyseebene wurde untersucht, ob die Strukturen humanitärer UN-Koordination und die Prinzipien humanitärer UN-Reformpolitik (1991-2011) den Merkmalen und Annahmen des Weltordnungsmodells ‚heterarchischen‘ oder ‚hegemonialen‘ Weltregierens oder einer Kombination beider Modelle entsprechen. Der Indikator für ‚heterarchisches‘ Weltregieren ist eine nicht-hierarchische ‚multipartistische‘ horizontale Politikkoordination; der Indikator für ‚hegemoniales‘ Weltregieren ist hingegen ‚quasi-hierarchisches Regieren‘ eines Hegemons oder mehrerer Hegemone durch Sanktions- und Erzwingungsinstrumente (vgl. Kapitel 2.2) (vgl. Tabelle 19). In der vorliegenden Untersuchung wird - in Anlehnung an Rittberger/Kruch/Romund (2010: 306-308) - *heterarchisches Weltregieren* definiert als eine nicht-hierarchische Koordination in *multipartistischen Institutionen*, an denen die Akteursgruppen staatlicher, zwischenstaatlicher und privater Akteure beteiligt sind, in einem bestimmten globalen Problemfeld; in diesen Institutionen verständigen sich diese Akteursgruppen auf gemeinsame Ziele, auf Normen und eine Arbeitsteilung. In der vorliegenden Untersuchung wird *hegemoniales Weltregieren* - abweichend von dem von Rittberger, Kruch und Romund entworfenen Modell ‚hegemonialer Steuerung‘, die nur durch einen Welthegeemon ausgeübt wird, - als eine durch einen Staat oder eine Gruppe von Staaten ausgeübte quasi-hierarchische Steuerung politischer und operativer Prozesse in einem Problemfeld internationaler Politik definiert; dieser Staat bzw. diese Staatengruppe verfügt über umfangreiche materielle, administrative und politische Ressourcen, von denen andere Akteure extrem abhängig sind, und über - in der Regel informell eingesetzte - Sanktions- und Erzwingungsinstrumente, mit deren Einsatz ein Staat bzw. eine Staatengruppe drohen oder die er bzw. sie im Extremfall auch einsetzen kann.⁶⁵⁷

Tabelle 19 Analyseebene III: Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011)

III. Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren (1991-2011)	
Strukturen humanitärer UN-Koordination und Prinzipien humanitärer UN-Reformpolitik	Merkmale heterarchischen Weltregierens: nicht-hierarchische, multipartistische, horizontale Politikkoordination; Merkmale hegemonialen Weltregierens: quasi-hierarchisches Regieren eines oder mehrerer Hegemon(e) durch (informelle) Sanktions- und Erzwingungsinstrumente

⁶⁵⁷ „Das Modell heterarchischen Weltregieren gestützt auf multipartistische Politikkoordination und -kooperation [...] stellt ein drittes Ordnungsprinzip zwischen Anarchie und Hierarchie vor [...].“ (Rittberger/Kruch/Romund 2010: 308). „Neben internationalen zwischenstaatlichen Institutionen und rein privaten Formen der kollektiven Bearbeitung transsoveräner Probleme sind insbesondere inklusive, multipartistische Institutionen des Weltregierens, die neben staatlichen und zwischenstaatlichen Handlungsträgern auch nichtstaatliche (privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche) Akteure einbeziehen, integrale Bestandteile eines Modells heterarchischen Weltregierens.“ (Rittberger/Kruch/Romund 2010: 37). „Ähnlich wie das Modell des Weltstaates basiert das Modell der hegemonialen Steuerung auf der Annahme, dass die verbindliche Setzung und die verlässliche Befolgung von Normen durch eine (quasi-)hierarchische Organisationsstruktur mit einer zentralen Sanktionsmacht gewährleistet werden kann [...].“ (Rittberger/Kruch/Romund 2010: 306-307).

Die fragilen Strukturen humanitärer UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten bilden eine schwache Form ‚heterarchischen Weltregierens‘ in fragmentierten Akteursallianzen mit verschachtelten Governance-Formen im Schatten hegemonialer staatlicher Hierarchie. Die internen Strukturen humanitärer UN-Koordination basieren auf der Kombination der beiden Governance-Formen ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen‘ und ‚marktförmiger Wettbewerb‘ und entsprechen damit weitgehend den Merkmalen des Weltordnungsmodells ‚heterarchisches Weltregieren‘, also den Strukturen nicht-hierarchischer ‚horizontaler Politikkoordination und Politikkooperation‘ in ‚multipartistischen Institutionen‘ und einem sich verdichtendem ‚Netz von öffentlichen, öffentlich-privaten und rein privaten Institutionen des Weltregierens‘ (Rittberger/ Kruck/Romund 2010: 40). Auf globaler Ebene existieren im humanitären Problemfeld formal zwar keine multipartistischen Institutionen; im UN IASC, in denen unter Leitung des UN-Nothilfekoordinators alle UN-Hilfsorganisationen, NRO, die IFRK und das IKRK vertreten sind, sind Staaten allerdings indirekt vertreten, weil die UN-Hilfsorganisationen jeweils durch ein Gremium von UN-Mitgliedsstaaten politisch gesteuert werden. Die auf der Kombination der beiden Governance-Formen ‚nicht-hierarchische konsensuale Beziehungen‘ und ‚marktförmiger Wettbewerb‘ basierende UN-Koordination internationaler und lokaler humanitärer Hilfe ist darüber hinaus aber abhängig verschachtelt mit der hierarchischen Governance-Form, weil das Funktionieren dieser Koordination fast vollständig abhängig ist von der freiwillig gewährten finanziellen und politischen Unterstützung einer kleinen Gruppe von Geberregierungen und von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates. Die humanitäre UN-Koordination unterliegt damit dem Governance-Dilemma und dem ‚Schatten der Hierarchie‘, Diese externe Abhängigkeit der UN-Koordination entspricht dem Weltordnungsmodell des ‚hegemonialen Weltregierens‘, das auf einer quasi-hierarchischen Steuerung durch einen Staat oder eine Gruppe von Staaten basiert. Die Strukturen der UN-Koordination internationaler und lokaler humanitärer Hilfe unterliegen also dem ‚Schatten der Hierarchie‘ und sind eingebettet in ‚heterarchisches Weltregieren‘, das durch eine kleine Gruppe der Geberregierungen der USA und der EU ausgeübt wird; diese Staaten steuern diese Koordination quasi-hierarchisch durch ihre - insbesondere auf ihrem finanzpolitischem Einflusspotential basierende - faktische Weisungskapazität.

Die internationale humanitäre Politik der Geberregierungen wird beeinflusst durch ihre jeweiligen Interessen in einer Krisenregion, den innenpolitischen und medialen Stellenwert dieser Region bzw. der humanitären Krise und durch das jeweilige Interesse, das eigene außenpolitische Desinteresse an einer Krisenregion durch humanitäre Hilfe zu kompensieren und einer Imageschädigung vorzubeugen. Nur in Ausnahmefällen stimmen die außenpolitischen Interessen der UN-Sicherheitsratsmitglieder und wichtiger Geberregierungen in einem Maße überein, dass sich daraus ein konzertiertes Vorgehen gegenüber einzelnen Gewaltkonflikten und humanitären Krisen entwickelt, Kriegsursachen beseitigt und der Wiederaufbau einer Kriegsregion so unterstützt wird, dass ein erneuter Gewaltausbruch verhindert wird. Scheinbar inkohärente humanitäre Regierungspolitiken beruhen in der Regel auf einem politischen Kalkül: einerseits befürworten Geberregierungen in UN-Hauptorganen den Ausbau humanitärer UN-Koordination, auf der anderen Seite unterbinden sie jedoch durch ihre Finanzierungspolitik in bestimmten Krisengebieten die Wirksamkeit dieser Koordination, da sie nicht bereit sind, eigene außenpolitische Interessen dieser Koordination unterzuordnen. Die meisten Geberregierungen sind nur in dem Maße an einer Stärkung der UN-Koordination interessiert, wie dies keine Einengung eigener außenpolitischer Spielräume verursacht. Einige Geberregierungen, wie z.B. nordeuropäische Regierungen, haben ein stärkeres Interesse an einem massiven Ausbau der politischen, administrativen

und logistischen Kapazitäten humanitärer UN-Koordination als andere OECD-Länder und Länder außerhalb der OECD; sie sind jedoch politisch zu schwach, um diesen Ausbau durchsetzen zu können. Zu den wenigen Staaten außerhalb der OECD, die sich an der humanitären UN-Koordination beteiligen und teilweise sowohl Geber als auch Empfänger internationaler humanitärer Hilfe sind, zählen u. a. China, Brasilien, Südkorea, Türkei, Saudi-Arabien, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate (Binder/Meier/Steets 2010). Nach UN-Angaben finanzierten Länder außerhalb der OECD zwischen 2000 und 2008 allerdings jährlich nur durchschnittlich 6% der staatlichen, internationalen humanitären Hilfe (Binder/Meier/Steets 2010: 7).

Die UN-Generalversammlung hat einerseits den Akteuren humanitärer UN-Koordination, also dem UN-Nothilfe Koordinator, der das UN OCHA leitet und Vorsitzender der humanitären UN-Koordinationsgremien ECHA und IASC ist, umfassende strategische, politische und operative Koordinationsaufgaben übertragen, die u. a. den Aufbau eines UN-Systems der globalen und lokalen humanitären Bedarfsermittlung und der Planung, Finanzierung und Implementierung humanitärer Projekte umfassen. Die UN-Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat haben darüber hinaus humanitäre Hilfe normativ-definitiv verbunden mit den humanitären Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Andererseits hat die UN-Generalversammlung die Akteure humanitärer UN-Koordination aber nicht mit den für die Bewältigung dieser umfassenden Aufgaben notwendigen finanziellen, administrativen und politischen Ressourcen ausgestattet und auch selber kein System der verbindlichen staatlichen, finanziellen und administrativen Unterstützung humanitärer UN-Koordination etabliert. Das Funktionieren humanitärer UN-Koordination ist stattdessen sehr stark abhängig von einem von den einflussreichen Geberregierungen der EU und der USA, deren humanitäre Politiken und entsprechende Finanzierungsentscheidungen geprägt sind von ihren jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Interessen in den einzelnen Krisengebieten, und zum anderen von der inkohärenten Politik des UN-Sicherheitsrates beim Umgang mit humanitären Krisen. Die von UN OCHA aufgebauten humanitären Informationsdienste „Reliefweb“, „Humanitarian Early Warning Service (HEWS)“ und „Integrated Regional Information Networks (IRINs)“ sind wichtige Koordinationsinstrumente, weil sie kontinuierlich detaillierte, aktuelle Informationen über politische und humanitäre Entwicklungen in Krisengebieten, über humanitäre Bedarfserhebungen, über regionale und sektorale humanitäre Finanzierung und Evaluierungen humanitärer Operationen veröffentlichen. Diese Systeme sind jedoch zu schwach, um einen hinreichenden öffentlichen Druck auf Geberregierungen zu erzeugen, Ressourcen humanitärer Hilfe bedarfsgerechter einzusetzen.

Humanitäre UN-Reformen und ‚heterarchisches‘ und ‚hegemoniales‘ Weltregieren

Die humanitäre UN-Reformpolitik zwischen 1991 und 2011 basiert auf den formalen Prinzipien der Freiwilligkeit und der konsensualen Zusammenarbeit zwischenstaatlicher, staatlicher und privater Akteure humanitärer Politik und ihrer operativen Abwicklung. Diese Politik entspricht damit den Merkmalen des Modells ‚heterarchischen Weltregierens‘. Auch das humanitäre UN-Finanzsystem basiert auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Selbstverpflichtung. Nicht-hierarchisch strukturierte ‚multipartistische‘ Institutionen, in denen sich ‚heterarchisches Weltregieren‘ vollzieht, verfügen - so die Annahme von Rittberger, Kruck und Romund - über ein größeres Problemlösungspotential und größere Legitimität als die anderen Formen des Weltregierens: „Inklusive, multipartistische Formen des Weltregierens erweisen sich

gegenüber anderen Formen sowohl unter Input- oder Prozess-, als auch unter Output-Legitimitätsgesichtspunkten als überlegen.“ (Rittberger/Kruck/Romund 2010: 37). Das Modell ‚globale Politiknetzwerke‘ konstatiert in ähnlicher Form, dass Netzwerke, die auf freiwilligen selbstverpflichtenden Standards beruhen, über höhere Effektivität als schwerfällige und zeitraubende Prozesse verfügen, die versuchen neue völkerrechtliche Konventionen und Rechtsdurchsetzungsinstanzen zu etablieren; als Beispiel für die höhere Effektivität selbstverpflichtender Standards verweisen Reinicke und Deng auf die „Leitenden Prinzipien bei der Vertreibung von Binnenvertriebenen (Guiding Principles for Displacement of ‚IDPs)“, die zwar keinen formal verpflichtenden Menschenrechtstatus besitzen, dennoch aber eine Wirksamkeit entfalten und von der UN-Generalversammlung und vom UN-Sicherheitsrat anerkannt worden sind (Reinicke/Deng/Benner/et al. 2000: 4/5/46). Die humanitäre UN-Reformpolitik zwischen 1991 und 2011 hat jedoch - entgegen dieser Annahmen der Modelle ‚heterarchisches Weltregieren‘ und ‚globale Politiknetzwerke‘ - ein labiles und ineffektives System internationaler humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten etabliert. Dieses System ist sehr stark abhängig von einer kleinen Gruppe finanzstarker Geberregierungen, die das Funktionieren dieser Koordination nur in einigen Krisengebieten ermöglichen und - entsprechend eigener außenpolitischer Prioritätensetzungen - in anderen Gebieten eigene humanitäre Politiken außerhalb dieser Koordination betreiben. Die humanitäre Reformpolitik ist damit Ausdruck des ‚hegemonialen‘ Weltregierens dieser Gruppe im Bereich humanitärer Hilfe.

In den verschiedenen Reformphasen humanitärer UN-Koordination zwischen 1991 und 2011 wurden in den humanitären Jahresberichten des UN-Generalsekretärs und in anderen UN-Dokumenten folgende Defizite internationaler Strukturen humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten konstatiert (vgl. Kapitel 4.2.3):⁶⁵⁸ mangelnder Schutz und nicht bedarfsgerechte sektorale und regionale humanitäre Versorgung Notleidender, Gefährdung der Mitarbeiter humanitärer Organisationen durch Konfliktparteien, Instrumentalisierung humanitärer Hilfe und Verletzung humanitärer Prinzipien im Rahmen zivil-militärischer Operationen, schwache administrative und politische Position des UN-Nothilfekoordinators, mangelhafte Abstimmung zwischen humanitärer Hilfe und nachhaltiger Entwicklungspolitik beim Wiederaufbau, fehlende Einbeziehung neuer Geberregierungen der Schwellenländer in UN-Koordination und humanitärer Finanzierung, politische Aufwertung von Konfliktparteien durch Verhandlungen im Rahmen ‚humanitärer Diplomatie‘ über den Zugang zu Notleidenden und Aneignung humanitärer Hilfsgüter durch Konfliktparteien. In den humanitären Jahresberichten des UN-Generalsekretärs und in den vom DHA bzw. vom UN OCHA veröffentlichten Berichten werden seit 1991 regelmäßig diese Defizite benannt und wird eine Reformagenda vorgeschlagen, die auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der konsensualen Zusammenarbeit zwischenstaatlicher, staatlicher und privater Akteure humanitärer Politik basiert (vgl. Kapitel 4.2.3). So werden in der 2005 von UN OCHA veröffentlichten Studie „Humanitarian Response Review“ Vorschläge zur Reform des „globalen humanitären Systems (global humanitarian system)“ und integrierter multidimensionaler UN-Missionen entwickelt (UN OCHA, ed., August 2005: 1, Ziffer

⁶⁵⁸ Die ALNAP-Studie „The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress - A Pilot“ zählen zu den größten Problemen des „humanitären Systems (humanitarian system)“ die unzureichende humanitäre Finanzierung, der beschränkte Zugang zu Notleidenden und die mangelhafte „Führung und Koordination (leadership and coordination)“ humanitärer Akteure (ALNAP, ed., January 2010: 9/14/49).

1).⁶⁵⁹ Der Bericht fordert humanitäre Akteure auf, einen Konsens über eine Reformagenda zu erzielen, der von einer gemeinsamen „globalen Vision (global vision)“ getragen wird (UN OCHA, ed., August 2005: 8, Ziffer 9). Der Bericht schlägt vor, dass die drei weitgehend getrennt voneinander arbeitenden humanitären Koordinationsstrukturen des UN-Systems, der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und des NRO-Sektors vernetzt werden und klare sektorale Zuständigkeiten - im Rahmen des Cluster-Ansatzes - vereinbart werden (UN OCHA, ed., August 2005: 46-48). Zweitens schlägt der Bericht vor, dass der UN-Nothilfe Koordinator diesen konsensualen Prozess maßgeblich als Vermittler vorantreibt und im Namen humanitärer Organisationen regelmäßiger den UN-Sicherheitsrat über humanitäre Probleme informiert (UN OCHA, ed., August 2005: 48). Als konzeptionelles und operatives „Dilemma“ und als „systematisches Problem (systemic problem)“ integrierter multidimensionaler UN-Missionen bezeichnet der Bericht die Tatsache, dass diese Missionen sowohl für den politischen Prozess zur Beilegung eines Gewaltkonflikts als auch für die Gewährleistung neutraler, unparteilicher humanitärer Hilfe zuständig sind (UN OCHA, ed., August 2005: 50/51). Der stellvertretende Leiter dieser Missionen, der als „Deputy Special Representative of the Secretary-General (DSRSG)“ zugleich auch immer die Funktion des humanitären UN-Koordinators ausübt, müsse sich stärker für diese Neutralität und den „humanitären Raum (humanitarian space)“ einsetzen (UN OCHA, ed., August 2005: 51).⁶⁶⁰ Die unzureichende Finanzierung der Geberregierungen soll durch höhere private Mittel ausgeglichen, humanitäre Reaktionskapazitäten - insbesondere des Militärs und privater Akteure - sollen besser erfasst, eine allgemein akzeptierte Definition der Kriterien zur Qualitätsmessung humanitärer Hilfe entwickelt, eine bessere Qualifizierung lokaler humanitärer UN Koordinatoren sichergestellt und die Arbeitsweise des IASC reformiert werden (UN OCHA, ed., August 2005: 10-12).⁶⁶¹ Eine von UN OCHA bereits 2003 veröffentlichte Studie analysiert die humanitäre UN-Koordination und Finanzierungsstrukturen. Die Studie konstatiert, dass die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 46/182 vom Dezember 1991 die humanitären UN-Akteure mit der Gewährleistung der „öffentlichen Güter (public goods)“ humanitärer Hilfe beauftragt hat (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 8).⁶⁶² Die Finanzierungspolitik der

⁶⁵⁹ Die Leiterin des Autorenteam dieses Berichts „Humanitarian Response Review“ war die frühere langjährige Direktorin von ECHO C. Adinolfi (UN OCHA, ed., August 2005). Eine von der „Humanitarian Policy Group“ des ODI vorgenommene Bewertung der Reforminitiative dieses Berichts befürwortet eine „maximale Komplementarität (maximise complementarity)“ der Akteure der Politik humanitärer Hilfe und ihrer operativen Umsetzung und die Förderung ihres „kollektiven Potentials (collective potential)“ (Graves/Wheeler/Martin 2007:1); die UN ist allerdings nicht in der Lage einen politischen Reformprozess unter intensiver Einbeziehung von NRO und Geberregierungen für die Umsetzung der Reformziele zu organisieren (Graves/Wheeler/Martin 2007: 8).

⁶⁶⁰ „This dilemma reflects a conflict between the partiality involved in supporting a political transition process and the impartiality needed to protect humanitarian space [...] The UN integrated Mission model does not take adequately into account, humanitarian concerns and represents a challenge for a more inclusive humanitarian system. In that sense and as a minimum requirement to be met, when Integrated Missions are established, it is essential that the DSRSG for Humanitarian Affairs and Development be empowered to ensure that humanitarian space is preserved and the humanitarian principles of independence, impartiality and neutrality are consistently upheld.“ (UN OCHA , ed., August 2005: 51).

⁶⁶¹ „[...] the report recommends to review the IASC membership, mandate and decision making process and assign to it a leading role in monitoring the reform process and promoting it.“ (UN OCHA, ed., August 2005: 12). Die Zusammensetzung und Funktionsweise des IASC spiegelt nur unzureichend das Akteursspektrum humanitärer Hilfe wider; die auf dem Konsensprinzip beruhende Entscheidungsstruktur reduziert die Arbeitsfähigkeit des Gremiums, das nur sehr begrenzt den UN-Nothilfe Koordinator und lokale UN-Koordinatoren humanitärer Hilfe unterstützt (UN OCHA, ed., August 2005: 10, Ziffer 20); vgl. dazu auch UN IASC (2007).

⁶⁶² „[...] the UN system was called upon to serve as a public goods provider to the humanitarian community for goods that were not otherwise made available. These public goods included coordination

Geberregierungen, die sich häufig nicht an den humanitären UN-Bedarfsplanungen orientiert, verursache jedoch Überschneidungen der Projekte von UN-Hilfsorganisationen und eine Unterfinanzierung vergessener Krisen (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 8/41).⁶⁶³ Die Studie empfiehlt die Etablierung eines neuen unabhängigen „humanitären Governance-Gremiums (Humanitarian Governance Board)“, das für die Initiierung und Überwachung neuer normativer Standards und für die übergeordnete „Koordination und Führung (coordination and leadership)“ humanitärer Hilfe zuständig ist (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: III/IV). Dieses Gremium - so der Vorschlag - verfügt zwar über keine administrative Weisungsbefugnis, sollte aber von bereits bestehenden UN-Koordinationsstrukturen unterstützt werden und sich aus unabhängigen prominenten Personen zusammensetzen. Es hat die Aufgabe, übergeordnete strategische Ziele zu definieren, Vorschläge für effektivere Koordinationsstrukturen und den effektiveren Schutz der Zivilbevölkerung zu erarbeiten, die rechtzeitige humanitäre Reaktion zu gewährleisten und die Politik humanitärer Hilfe der Geberregierungen entsprechend zu beeinflussen (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 32).⁶⁶⁴ Das humanitäre UN-System sollte als „zentrale Service-Organisation (central service organisation)“ für alle humanitären Organisationen agieren (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: IV).

Sowohl diese beiden von UN OCHA 2005 und 2003 veröffentlichten Berichte als auch die humanitären Jahresberichte des UN-Generalsekretärs befürworten eine Reformagenda, die auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und des Konsenses basiert und eine stärkere Unterstützung humanitärer UN-Koordination durch Geberregierungen, eine erhöhte Kohärenz humanitärer Politiken der Geberregierungen und die verbesserte Zusammenarbeit von UN-Hilfsorganisationen, NRO und UN OCHA fordert (vgl. Kapitel 4.2.3). Diese Agenda schlägt vor, dass der UN-Nothilfe Koordinator vom UN-Sicherheitsrat verstärkt einbezogen wird in Entscheidungen, die humanitäre Auswirkungen haben, insbesondere bei der Prävention von Gewaltkonflikten, der Definition des Mandats von UN-Missionen und bei Einrichtung von UN-Sanktionsregimen. Der UN-Sicherheitsrat sollte rechtzeitig - auch präventiv - multidimensionale UN-Missionen mandatieren, um humanitäre Krisen in Gewaltkonflikten zu verhindern oder schnell zu beenden und für die Missionen ausreichend zivile und gegebenenfalls auch militärische Ressourcen zur Verfügung stellen. UN OCHA sollte für den Ausbau seiner lokalen Präsenz und seiner globalen und lokalen Informations- und Lobbyarbeit mehr finanzielle und personelle Ressourcen erhalten, um Massenmedien und Regierungen intensiver über den sektoralen und

and leadership, ut also other services that benefited the humanitarian community as a whole [...]” (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 8).

⁶⁶³ Die humanitären UN-Akteure werden von den UN-Mitgliedsstaaten nicht vor dem wachsenden Druck auf dem „humanitären Marktplatz (humanitarian market place)“ geschützt (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: II/12). Zusätzlich blockieren sich diverse humanitäre Entscheidungsmechanismen innerhalb und außerhalb des UN-Systems gegenseitig und sind nicht in der Lage, eine effektive Steuerung des internationalen humanitären „Systems“ sicherzustellen (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 32). „The current channels between the wider humanitarian community and the UN system remain too diverse and disparate. The ECOSOC humanitarian segment, the Humanitarian Liaison Working Group and the myriad humanitarian contacts at field and headquarters levels do not provide strategic direction and oversight for the entire system.“ (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 32)

⁶⁶⁴ Das Gremium ist zwar verbunden mit dem UN-System und hat einen direkten Zugang zum UN-Generalsekretär, ist aber nicht administrativ in die Entscheidungsabläufe innerhalb des UN-Generalsekretariats eingebunden; das Gremium ist „of the UN but not in the UN“ (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 45/36). Auf der zweiten Ebene dieser neuen Struktur sind der UN-Nothilfe Koordinator und das IASC für die Umsetzung der Vorgaben des Gremiums zuständig; das IASC verständigt sich auf Problembereiche und Fragen, über die Nothilfe Koordinator zusammen mit einer Vertretung des IASC - ohne vorherige Konsultation mit dem allen Mitgliedern des IASC - entscheiden kann (Dalton/Hippel/Kent/et al. 2003: 38/45).

regionalen Bedarf humanitärer Hilfe und über fehlende Mittel zu informieren. Geberregierungen sollten humanitäre Mittel ausschließlich innerhalb der von UN OCHA entwickelten UN-Spendenappelle (CAP) einsetzen und Geberregierungen, NRO, das IFRK und das IKRK sollten der humanitären Datenbank von UN OCHA (Financial Tracking Service/FTS) kontinuierlich und umfassend Daten eigener Projektplanungen zur Verfügung stellen. Der Anteil des UN OCHA-Budget, der durch den regulären UN-Haushalt finanziert wird, sollte deutlich erhöht und der Anteil, der auf freiwilligen staatlichen Mitteln basiert, entsprechend reduziert werden. Nicht nur UN-Hilfsorganisationen, sondern auch NRO und die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sollten Mittel aus den von Geberregierungen finanzierten zentralen und lokalen UN-Nothilfefonds erhalten. Geberregierungen sollten in Absprache mit der UN OCHA-Abteilung „Civil-Military Coordination Section (CMCS)“ verstärkt militärische und zivile Logistik und Personal UN-Hilfsorganisationen zur Verfügung stellen. Für eine stärkere Kohärenz humanitärer Politiken der Geberregierungen schlägt diese Agenda folgende Maßnahmen vor: die Mitgliedsstaaten der „Good Humanitarian Donorship (GHD)“-Initiative motivieren Regierungen der Schwellenländer und Erdöl exportierender Länder der GDH beizutreten und enger mit UN OCHA zusammenzuarbeiten; Regierungsvertreter in den Exekutivräten von UNICEF, UNHCR, WFP und UNDP stimmen ihre Politiken enger ab, um eine kohärente Politik der UN-Hilfsorganisationen im Rahmen der Planungen des UN-Nothilfekoordinators sicherzustellen; Geberregierungen verständigen sich auf eine gemeinsame Definition und auf gleiche Budgetverbuchungsverfahren humanitärer Hilfe. Für eine verbesserte Zusammenarbeit von UN-Hilfsorganisationen, NRO und UN OCHA werden schließlich folgende Maßnahmen vorgeschlagen: UN-Hilfsorganisationen, NRO und UN OCHA intensivieren ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Cluster-Ansatzes (cluster approach) und bei gemeinsamen Informations-, Lobby- und Anwaltschaftskampagnen.

Die Mehrheit der EU-Regierungen, der UN-Hilfsorganisationen und humanitärer NRO-Netzwerke unterstützen die generellen Aussagen dieser Reformagenda, die das Prinzip der Freiwilligkeit und die schwache administrative und politische Position des UN-Nothilfekoordinators und humanitärer UN-Koordinationsstrukturen nicht prinzipiell in Frage stellt. Reformkonzepte der Institutionalisierungs-Denkschule, die im folgenden Kapitel vorgestellt wird, teilen zwar die Defizitanalyse und unterstützen die Ziele und die vorgestellten Einzelmaßnahmen dieser Reformagenda, befürworten hingegen im Gegensatz zu dieser Agenda, eine massive Stärkung der administrativen und finanziellen Instrumente des UN-Nothilfekoordinators und humanitärer UN-Koordinationsstrukturen und den Ersatz der freiwilligen staatlichen Finanzierung humanitärer Hilfe durch einen humanitären UN-Haushalt, der auf staatlichen Pflichtbeiträgen basiert.

„The UN OCHA was created to address coordination, but for many reasons (including insufficient authority, financial resources, and qualified staff), it has been unable to meet the challenges of complex emergency responses. Without *radical restructuring* of the humanitarian architecture (say, by creating a central response agency or pooling donor resources into a single response fund in or out of the UN, options unpopular with both donors and UN agencies), prospects are poor for resolving the coordination conundrum in the near term.”
 (Hervorhebung durch den Verfasser) USAID-Report „Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity“ (USAID 2002: 116).

8. Schlussfolgerungen: Reformpolitik für effektive humanitäre UN-Koordination

Im Folgenden werden zunächst die von den vier etablierten und bereits vorgestellten humanitären Denkschulen jeweils favorisierten Reformoptionen vorgestellt, anschließend die moderate und radikale Ausrichtung humanitärer Reformkonzepte einer fünften humanitären Denkschule, der *Institutionalisierungs-Denkschule humanitärer Hilfe*, beschrieben und abschließend Ausgangsbedingungen und Durchsetzungsstrategien für dies moderate Reformkonzept erläutert.

Zwischen den vier humanitären Denkschulen besteht weitgehende Übereinstimmung bei der Defizitanalyse humanitärer Hilfe, nicht aber bei der Analyse der Problemursachen und den daraus abgeleiteten konkreten Reformvorschlägen. Die *realpolitische* und *kritische* humanitäre Denkschule gehen davon aus, dass die starken westlichen Geberregierungen auch zukünftig humanitäre Strategien in komplexen Notstandsgebieten maßgeblich steuern werden - und nicht die Akteure humanitärer UN-Koordination, zwischenstaatliche Regionalorganisationen oder private Akteure. UN-Hilfsorganisationen und private Akteure übernehmen nur bei der operativen Umsetzung dieser Strategien eine wichtige Rolle. Die *realpolitische Denkschule* befürwortet allerdings diese Führungsrolle demokratischer Geberregierungen, da sie über mehr Legitimität verfügen als die UN, andere zwischenstaatliche Organisationen und private Akteure. Die *kritische Denkschule* behauptet hingegen, dass unter Bedingungen einer ungerechten sozialen und ökonomischen Weltordnung diese Form humanitärer Hilfe zwangsläufig diese Ordnung stabilisiert. Sie befürwortet eine Politisierung der Hilfe; humanitäre Akteure sollten sich an den emanzipatorisch-sozialen Bewegungen marginalisierter Gesellschaftsgruppen beteiligen, die die globale Vorherrschaft führender Industrieländer überwinden wollen.⁶⁶⁵ Die *Neutralitäts-* und *Komplementaritäts-Denkschulen* befürworten hingegen - ähnlich wie der UN-Generalsekretär in seinen humanitären Jahresberichten - den Ausbau nicht-hierarchischer konsensualer Beziehungen der Akteure humanitärer UN-Koordination, der UN-Hilfsorganisationen sowie staatlicher und privater Akteure. Die Mehrheit der Vertreter der Komplementaritäts-Denkschule schlagen moderate Reformkonzepte vor, die sich nicht an den „Idealen humanitärer Perfektion (ideals of humanitarian perfection)“, sondern an den realpolitisch durchsetzbaren Reformoptionen orientieren (ALNAP, ed., January 2010: 50).⁶⁶⁶ Vorgeschlagen werden u. a. präzisere humanitäre

⁶⁶⁵ Der von Marc Duffield geprägte „Global Liberal Governance“-Ansatz benutzt - in polemischer Absicht - den Global Governance-Begriff, um die geostrategische Funktion humanitärer Intervention in Konfliktgebieten zu beschreiben. Diese Interventionen werden von „multisektoralen Governance-Netzwerken (multi-sectoral governance networks)“ durchgeführt, an denen das UN-System für humanitäre Operationen, staatliche und private Akteure beteiligt sind (Duffield 2001b: 45).

⁶⁶⁶ Vgl. dazu Humanitarian Policy Group (HPG) (2010), Graves/Wheeler/Martin (2007), Macrae/Harmer (2003), Macrae (2000), MacFarlane (2000), Leader (2000), Minear/Weiss (2000b), Minear (1993). Die

Verhaltenskodizes und Minimalstandards und eine Professionalisierung humanitären Personals bei der Durchführung von Verhandlungen mit lokalen Machthabern über den Zugang zu Notleidenden und von Analysen über die Dynamik von Gewaltkonflikten sowie über mögliche negative Folgen humanitärer Hilfe. Da es kein Gremium gibt, das die Gesamtverantwortung für das Funktionieren des gesamten humanitären Systems trägt, wird die Einrichtung eines „Humanitarian Governance Board“ vorgeschlagen (Harmer 2003: 27). Es soll sich aus unabhängigen prominenten Personen zusammensetzen, ist kein fester Bestandteil des UN-Systems, hat keine administrative Weisungsbefugnis und soll von Akteuren humanitärer UN-Koordination unterstützt werden. Es hat die Aufgabe, kontinuierlich Probleme humanitärer Politik zu analysieren und Vorschläge einer effektiveren Koordination und eines effektiveren Schutzes der Zivilbevölkerung zu erarbeiten (Harmer 2003: 29).

Reformkonzepte der neuen Institutionalisierungs-Denkschule humanitärer Hilfe

Diejenigen politischen Initiativen in der UN-Reformdebatte und politikwissenschaftlichen Studien, die über die Reformkonzepte dieser vier Denkschulen hinausgehen, bilden die Grundlage einer neuen fünften Denkschule, die als *Institutionalisierungs-Denkschule humanitärer Hilfe* bezeichnet werden kann. Moderate Reformkonzepte dieser Denkschule befürworten eine Zentralisierung und administrative Aufwertung humanitärer UN-Koordination und ein humanitäres Finanzierungssystem, das das Prinzip freiwilliger staatlicher humanitäre Zuwendungen ersetzt durch staatliche Pflichtbeiträge (Donini/Minear/Walker 2004). Radikale - und noch nicht ausgearbeitete und rudimentäre - Reformkonzepte dieser Denkschule befürworten hingegen den Aufbau eines humanitären „globalen Wohlfahrtssystems (global welfare system)“ (Slim 2006; Ramalingam/Barnett 2010).

Zu den Wegbereitern und Vorläufern dieser Denkschule zählen - wie bereits erläutert - seit den Neunzigerjahren u. a. politische Initiativen und Vorschläge von UN-Botschaftern der USA und Deutschlands, vom internationalen „Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda“, vom „Exekutiv-Koordinator der UN-Reform (Executive Coordinator of UN-Reform)“, von der „Gemeinsamen UN-Inspektionsgruppe (UN Joint Inspection Unit/JIU)“ und von der USAID. Diese Initiativen und Vorschläge befürworten eine institutionelle Zentralisierung und Aufwertung humanitärer UN-Koordination entweder durch die Fusion von UN-Hilfsorganisationen, durch eine Fusion des DHA/UN OCHA und des UNHCR, durch die Aufwertung des UNHCR oder durch eine administrative Weisungsbefugnis von DHA bzw. vom UN OCHA gegenüber UN-Hilfsorganisationen. So schlug 1995 der damalige UN-Botschafter und spätere US-Außenminister Warren Christopher dem UN Wirtschafts- und Sozialrat vor, durch die Fusion von UNICEF, UNHCR, WFP und DHA eine einzige UN-Hilfsorganisation zu gründen. Dieser Vorschlag scheiterte u. a. am Widerstand der damaligen Exekutiv-Direktorin von UNICEF (Weiss/Pasic 1997: 42). Ein Bericht der „UN Joint Inspection Unit (JIU)“ bezeichnete 1995 diese von Christopher vorgeschlagene Fusion als „Ideal“ einer Reform humanitärer UN-Koordination; allerdings bezweifelte die JIU, dass die UN-Staaten diese Reform unterstützen werden

HPG befürwortet, eine „maximale Komplementarität (maximise complementarity“) der humanitären Akteure der UN und privater Akteure bei der Politik humanitärer Hilfe und ihrer operativen Umsetzung und die Förderung ihres „kollektiven Potentials (collective potential)“ (Graves/Wheeler/Martin 2007:1).

(UN JIU 1995: VI).⁶⁶⁷ Klaus Holderbaum, der zwischen 1990 und 1995 den Arbeitsstab humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt leitete, beschrieb 1996 das Hauptproblem humanitärer UN-Koordination wie folgt: „Solange sich die Staatengemeinschaft nicht dazu durchringen kann, dem UN Koordinator (dem UN-Nothilfe Koordinator, der Verf.) ein klares Weisungsrecht gegenüber den humanitären Hilfsorganisationen der UN einzuräumen, wird es bei den ‘Kleinen Schritten’ verbesserter Koordinierung bleiben müssen.“ (Hervorhebung im Original) (Holderbaum 1996: 16). Das „Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda“ unterscheidet 1996 drei Reformoptionen für das internationale „Nothilfesystem (relief system)“: Ausbau des auf dem Konsensprinzip beruhenden Systems; Stärkung des humanitären UN-Departments (DHA) durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz über die gesamte Finanzierung der UN-Hilfsorganisationen an das DHA; Aufbau von einem „umfassenden operativen Mechanismus (fully operational mechanism“), in den der UNHCR, UNICEF, das WFP und das DHA integriert werden. Ein Teil des Evaluierungsteams befürwortete diese dritte Option (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance in Rwanda, 3. Study, 1996: 160).

Maurice Strong, der 1997 vom UN-Generalsekretär Kofi Annan 1997 zum „Executive Coordinator of UN-Reform“ ernannt wurde, befürwortete 1997 eine Fusion des DHA und des UNHCR, was vom UNICEF und WFP abgelehnt wurde (Macrae 1997: 13; Loescher 2002: 292). Annan übernahm diesen Vorschlag nicht in sein „Reformprogramm zur Erneuerung der Vereinten Nationen“, das er im Juli 1997 der Generalversammlung vorlegte. Der frühere UN-Botschafter der USA, Richard Holbrooke, schlug auf einer UN-Sicherheitsratssitzung im März 2000 vor, dass der UNHCR die alleinige Zuständigkeit für Binnenvertriebene erhält; dies wurde jedoch sowohl vom UNHCR als auch vom UN IASC abgelehnt (Phuong 2001: 500/501). Andrew Natsios, USAID-Direktor zwischen 2002 und 2005, befürwortete bereits 1997 eine umfangreiche administrative Stärkung des UN-Nothilfekoordinators: sämtliche staatliche Hilfsmittel sollten dem von ihm geleiteten DHA zur Verfügung gestellt werden, das alleine über die Weiterverteilung an UNDP, UNHCR, UNICEF und WFP entscheidet und dadurch ihre Zusammenarbeit steuert (Natsios 1997a: 94 ff.). Falls diese Reform nicht durchgesetzt werden kann, sollte - so Natsios - außerhalb der UN anlog zur NATO eine transatlantische Hilfsorganisation aufgebaut werden.⁶⁶⁸ Ein USAID-Bericht aus dem Jahr 2002, der eingeleitet wird vom amtierenden USAID-Direktor Andrew Natsios, führt die Schwäche humanitärer UN-Koordination auf die fehlende „Autorität“ von UN OCHA zurück; vorgeschlagen wird eine „radikale Umstrukturierung der humanitären Architektur (radical restructuring of the humanitarian architecture)“ entweder durch den Aufbau einer einzigen UN-Hilfsorganisation oder durch einen „einzigsten Finanzfonds innerhalb oder außerhalb des

⁶⁶⁷ „Consolidating the emergency relief functions of the United Nations into a single operational organization might be ideal. This notion, while not a new one, found echo in ECOSOC discussions in June 1995, where a call was made to review further the possible integration of some of the United Nations relief activities [...] It is also not clear that governments are firmly committed to such a far-reaching structural change or to a fully-unified United Nations response.” (UN JIU December 1995: VI).

⁶⁶⁸ „[...] establishing outside the UN structure a humanitarian response coordination unit similar to NATO on the military side.“ (Natsios 1997a: 55). „[...] a new coordination secretariat for complex emergencies independent of the UN system should be created by donor governments. Because perhaps 90 percent of [...] cash funding [...] for emergencies is spent by these two entities (USAID und EU-Regierungen, der Verfasser), they do have enough influence to enforce some discipline on this anarchic system.“ (Natsios 1997a: 101).

UN-Systems (a single response fund in or out of the UN)“, der alle staatlichen Mittel humanitärer Hilfe verwaltet (USAID 2002: 116).⁶⁶⁹

Die Gründe für das Scheitern dieser Initiativen zwischen 1995 und 2002 lagen zum einen im administrativen Beharrungsvermögen etablierter UN-Strukturen und zum anderen darin, dass die politische Zielsetzung dieser Zentralisierung von vielen UN-Mitgliedsstaaten abgelehnt wurde. Die von UN-Botschaftern der USA und vom USAID-Direktor Natsios vorgeschlagene Zentralisierung humanitärer UN-Strukturen beinhaltet keine Reduzierung des politischen Einflusses der USA und der EU-Regierungen auf diese Struktur. Vielmehr hat umgekehrt diese Form der Aufwertung und Zentralisierung dieser Strukturen die Funktion, die Steuerung der überwiegend durch die Regierungen der USA und der EU finanzierten humanitären UN-Strukturen zu effektiveren. Natsios verweist sowohl 1997 als auch 2002 auf die Möglichkeit, dass eine zentralisierte humanitäre Struktur auch außerhalb der UN etabliert werden kann. Die EU-Regierungen sind allerdings an einer Auslagerung humanitärer Strukturen aus der UN und damit an einer Schwächung humanitärer UN-Strukturen nicht interessiert. Im Rahmen des seit 2005 im UN-System durchgeführten so genannten ‚humanitären UN-Reformprozesses‘ (humanitarian reform) erfolgte zwar sowohl eine Verständigung zwischen UN-Hilfsorganisationen, einigen größeren NRO und dem IKRK auf eine Verteilung sektoraler Zuständigkeiten als auch eine Erhöhung der Mittel für Finanzinstrumente, über deren Einsatz der UN-Nothilfekordinator eigenständig entscheiden kann. Diese graduellen organisatorischen Veränderungen beendeten jedoch nicht die strukturelle Labilität, Schwäche und Abhängigkeit der UN-Koordination humanitärer Hilfe.

Zur Überwindung des labilen humanitären UN-Finanzierungssystems und der großen Abhängigkeit humanitärer UN-Koordination von freiwilligen staatlichen Zuwendungen - insbesondere der Regierungen der USA und der EU - schlagen Donini, Minear und Walker vor, analog zu UN-Peacekeeping-Missionen auch humanitäre UN-Hilfsprojekte zu finanzieren; diese Missionen werden nach einem verbindlichen Verteilungsschlüssel und auf Grundlage eines jährlich von der UN-Generalversammlung verabschiedeten UN-Peacekeeping-Haushalts finanziert.⁶⁷⁰

„One obvious way of expanding the consensus around humanitarian action, at least at the UN to begin with, is through some form of assessed contributions from all member states. Such contributions are obligatory for peace operations, why not for humanitarian work? Such an approach would go a long way towards solidifying a more universal humanitarian consensus, in which all UN member countries would have a voice and a stake.“ (Donini/Minear/Walker 2004: 268).

Solch ein neues humanitäres Finanzierungssystem - so die Einschätzung der Autoren - würde also die Bildung von einem globalen „Konsensus“ über die Ziele humanitärer

⁶⁶⁹ „The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs was created to address coordination, but for many reasons (including insufficient authority, financial resources, and qualified staff), it has been unable to meet the challenges of complex emergency responses. Without radical restructuring of the humanitarian architecture (say, by creating a central response agency or pooling donor resources into a single response fund in or out of the UN - options unpopular with both donors and UN agencies), prospects are poor for resolving the coordination conundrum in the near term.“ (USAID 2002: 116).

⁶⁷⁰ Die UN-Generalversammlung verabschiedet jedes Jahr einen Haushalt für alle vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten UN-Missionen, die vollständig durch Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten finanziert werden. Für das Fiskaljahr 2010/2011 wurden 7,2 Milliarden US-Dollar bewilligt (UN Press Release 2010).

Aktionen fördern.⁶⁷¹ Alternativ könnte dies System auch dadurch stabilisiert werden, dass die Budgets der UN-Hilfsorganisationen, von UN OCHA und der globalen und lokalen vom UN-Nothilfe Koordinator verwalteten humanitären Nothilfefonds (CERF, CHF) ausschließlich durch Mittel eines stark aufgestockten regulären UN-Haushalts finanziert werden, der sich aus Pflichtbeiträgen aller UN-Mitgliedstaaten zusammensetzt (Reinhardt 2011a und b).

Nur wenige Studien beschäftigen sich mit dem noch nicht ausgearbeiteten Konzept eines humanitären „globalen Wohlfahrtssystems (global welfare system)“ (Slim 2006, Ramalingam/Barnett 2010). Ausgangspunkt des Konzepts ist die Beobachtung, dass das UN-System und die Mehrheit der Geberregierungen, humanitäre Hilfe als völkerrechtlich normierte staatliche Verpflichtung definiert. Dies wird als Beleg für ein „sich in Entstehung befindendes Wohlfahrtssystem für Kriege und Disaster (nascent global welfare system around war and disaster“) interpretiert (Slim 2006: 10).⁶⁷² Slim benutzt die im 19. Jahrhundert begonnene Transformation freiwilliger karitativer Einrichtungen in die modernen Wohlfahrtsstaaten Europas und der USA als historische Analogie für die zukünftige Transformation humanitärer Hilfe in ein humanitäres staatliches „globales Wohlfahrtsystem“, das als langfristig angelegtes Projekt eine mobilisierende realpolitische Wirkung entfalten kann (Slim 2006: 10/28/29). Weil wichtige Geberegierungen, UN-Hilfsorganisationen und NRO eine Globalisierung westlicher Wohlfahrtsstrukturen und den Aufbau eines international staatlich dominierten Hilfesystems im Rahmen eines globalen Wohlfahrtsystems momentan ablehnen, sollte - so Slim - zunächst eine „völlig unabhängige regulierende Autorität (genuinely independent regulatory authority)“ etabliert werden, die die Leistung des humanitären Gesamtsystems überprüft und bewertet (Slim 2006: 20-27/32). Sie sollte eine an den Standards der Weltbank und des UNDP orientierte kontinuierliche Ermittlung des tatsächlichen humanitären Bedarfs und Umfangs staatlicher humanitärer Finanzierung vornehmen (Slim 2006: 18/27). Die existierenden humanitären Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems könnten diese Bewertung des Gesamtsystems nicht durchführen, weil sie individuelle und sich widersprechende Interessen verfolgen und ihre Beziehungen zueinander auf dem Prinzip der „Selbstregulierung (self-regulation)“ beruhen (Slim 2006: 27). Das auch auf finanziellen und medialen Anreizen basierende „internationale humanitäre System“ verursacht - so Ramalingam und Barnett - ein konkurrenzorientiertes Verhalten von UN-Hilfsorganisationen und privaten Akteuren und damit das „Dilemma der Humanitären (Humanitarians Dilemma)“: diese Organisationen und Akteure versuchen zwar in der Regel, sich im Rahmen dieses Systems entsprechend eigener Interessen und moralischer Grundauffassungen rational zu verhalten; dies individuelle Verhalten reduziert jedoch die Effektivität des Gesamtsystems (Ramalingam/Barnett 2010: 1/6). Stattdessen sollte der Wettbewerb dieser Organisationen beendet, der Einfluss großer UN-Hilfsorganisationen und privater humanitärer Akteure reduziert, hohe humanitäre Qualitätsstandards eingeführt und eine „glaubhafte Bestrafung von Regelbrechern (credible punishment for

⁶⁷¹ Hansjörg Strohmeyer, Leiter der OCHA-Unterabteilung ‚Politikentwicklung und Studien‘ sieht die Notwendigkeit, die Abhängigkeit von privaten Spenden zu überwinden: „Humanitäre Hilfe ist komplex und kompliziert. Sie muss verlässlich, nachhaltig und über das schnell schwindende Medieninteresse hinaus geleistet werden. Das kann nicht auf der Basis privater Spenden geschehen.“ (Strohmeyer 2010). Donini, Minear und Walker schlagen zusätzlich vor, die staatliche, säkulare und religiöse private humanitäre Hilfe der Länder außerhalb der OECD und die private, kommunale und staatliche Hilfe innerhalb der Krisenregionen in der humanitären Datenbank des UN OCHA einzubeziehen und mit lokalen humanitären Akteuren enger zu kooperieren (Donini/Minear/Walker 2004: 268).

⁶⁷² „[...] it seems that many people inside the humanitarian community expect the international humanitarian system to be a global emergency service that is as fair and effective as the combined ambulance, police and fire services of a modern state.“ (Slim 2006: 17).

transgressors)“ durchgeführt werden; dadurch könnten Anreize für kollektives Verhalten und Grundlagen für den Aufbau eines „globalen Wohlfahrtssystems (global welfare system)“ geschaffen werden, das in der Lage ist, aktuelle und zukünftige - insbesondere durch den Klimawandel ausgelöste - humanitäre Krisen zu bewältigen (Ramalingam/Barnett 2010: 6/8). Nach dem Vorbild der Pearson- und Brundtland-Kommission sollte eine internationale Kommission in Abstimmung mit einer Gruppe von engagierten Geberregierungen und humanitären Organisationen diesen Aufbau initiieren (Ramalingam/Barnett 2010:7). Diese rudimentären Aussagen über ein humanitäres „globales Wohlfahrtssystem“ weisen eine Nähe zu dem Global Governance-Ansatz auf, der das Modell einer „demokratischen Weltrepublik“ skizziert: „Unter Global Governance verstehen wir eine politische Architektur, die es erlaubt, von einer staatszentrierten und konfliktiven Weltordnung zu einem kooperativen Netzwerk von Staaten, internationalen Institutionen, und zivilgesellschaftlichen Akteuren [...] überzugehen, das in eine globale Rechtsordnung eingebettet ist und - auf dem Weg zu einer demokratischen Weltrepublik - durch Elemente globaler Staatlichkeit ergänzt wird.“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 36).⁶⁷³

Ausgangsbedingungen und Durchsetzungsstrategien einer neuen Reformagenda

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung belegen, dass es der humanitären UN-Reformpolitik zwischen 1991 und 2011 nicht gelungen ist, internationale und lokale, stabile operative, finanzielle und politische Strukturen humanitärer Hilfe aufzubauen, die weitgehend unabhängig sind von den Sonderinteressen einzelner einflussreicher Geberregierungen, von schwankenden Spendenmärkten und von einer unausgewogenen Krisenberichterstattung und die das politische Desinteresse gegenüber ‚vergessenen Konflikten‘ und ihre humanitäre Unterfinanzierung beendet. Diese UN-Reformpolitik hat internationale Strukturen eines schwachen humanitären ‚heterarchischen Weltregierens‘ etabliert, das im ‚Schatten‘ einer quasi-hierarchisch ausgeübten hegemonialen Steuerung durch eine kleine Gruppe von OECD-Staaten steht. Diese Strukturdefizite humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten können nur durch die Umsetzung einer neuen Agenda struktureller Reformen überwunden werden. Solch eine Agenda ist allerdings nur dann mit einer realpolitischen Implementierungsperspektive verbunden, wenn sie nicht auf den radikalen und unausgereiften Konzepten des „globalen Wohlfahrtssystems“ der Institutionalisierungs-Denkschule, sondern auf ihren moderaten Konzepten basiert und anknüpft an bereits existierende administrative humanitäre UN-Strukturen und auf bereits im UN-System in anderen Bereichen etablierte Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismen. Diese Agenda kombiniert die von der Komplementaritäts-Denkschule und neutralen Denkschule in pragmatischer Absicht entwickelten Vorschläge einer verbesserten kohärenten Zusammenarbeit humanitärer Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems mit den dem weitergehenden, moderaten finanzpolitischen Reformkonzept der Institutionalisierungs-Denkschule, das auf dem erläuterten Vorschlag von Donini, Minear und Walker basiert. Diese Agenda beinhaltet die Ablösung des existierenden, labilen und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhenden humanitären Finanzierungssystems durch ein von der UN-Generalversammlung festgelegtes System staatlicher Pflichtbeiträge zur Finanzierung eines UN-Jahreshaushalts humanitärer Hilfe. Dieser Haushalt beruht auf der vom UN-

⁶⁷³ Eine „subsidiäre und funktionell gegliederte Weltrepublik“ basiert auf einer „Form globaler Politik“, die „auf begrenzten Feldern über staatsförmige Handlungsmöglichkeiten verfügt“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 35-36). Nuscheler spricht von der Perspektive einer „Weltföderation freier Republiken“ (Nuscheler 2000a: 476-477).

Nothilfe Koordinator vorgelegten Erfassung des aktuellen und zukünftigen, globalen und lokalen Bedarfs humanitärer Hilfe, wird von ihm verwaltet und finanziert die Budgets der UN-Hilfsorganisationen. Der UN-Nothilfe Koordinator würde damit über diejenigen administrativen Instrumente sowohl gegenüber den UN-Hilfsorganisationen als auch gegenüber einzelnen Geberregierungen verfügen, mit denen er die ihm von der UN-Generalversammlung übertragenen Aufgaben - zumindest wesentlich umfangreicher als in den letzten zwei Jahrzehnten - bewältigen könnte. Die Umsetzung dieser moderaten, finanzpolitischen Reformagenda würde die Bedeutung und den politischen Stellenwert humanitärer Hilfe im UN-System erheblich aufwerten und Voraussetzungen zur Bewältigung des zukünftig steigenden Bedarfs an humanitärer Hilfe schaffen. Diese Reform wäre ein wichtiger allerdings noch kein hinreichender Schritt für ein effektives humanitäres System. Dieser Bedarf wird steigen, weil - neben den bereits existierenden Krisen in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern - die durch den Klimawandel verstärkte Umweltzerstörung, vermehrte Naturdesaster in städtischen Ballungszentren und der Preisanstieg von Lebensmitteln und Erdöl neue humanitäre Krisen auslösen wird, von denen besonders die verarmten und verwundbaren Bevölkerungsgruppen betroffen sein werden (Walker 2008).

Strategien zur Umsetzung dieser skizzierten moderaten Reformagenda sind mit einer schwierigen Ausgangssituation konfrontiert. Zum einen wird darauf verwiesen, dass eine Aufwertung der Funktion des UN-Nothilfe Koordinators im Widerspruch steht zur historisch gewachsenen rechtlichen Eigenständigkeit der UN-Hilfsorganisationen (Crisp 2007: 493) Zum anderen existiert in der UN-Generalversammlung kein finanzpolitisches Reforminteresse. So hält die UN-Nothilfe Koordinatorin Valerie Amos bereits eine leichte Erhöhung des Anteils des UN OCHA-Budgets, der durch den regulären UN-Haushalt, der auch als ‚ordentlicher‘ Haushalt bezeichnet wird, finanziert wird, für sehr unrealistisch: „Natürlich hätte ich gern einen größeren Anteil des ordentlichen UN-Haushalts (am UN OCHA-Haushalt, der Verfasser). Es ist allerdings auch so, dass angesichts der Tatsache, dass es wahrscheinlich keine Erhöhung des UN-Haushalts geben wird, dieses Geld in anderen Teilen des UN-Systems eingespart werden müsste.“ (UN Nothilfe Koordinatorin 2011: 60).

Durchsetzungsstrategien für diese moderate humanitäre Reformagenda können sich an den Erfahrungen erfolgreicher Allianzen orientieren, in denen einzelne Regierungen, NRO, UN-Organisationen und Medienvertreter kooperierten und die mit vergleichbar schwierigen Ausgangsbedingungen wie die Reform humanitärer UN-Koordination konfrontiert waren (Weis/Carayannis/Jolly 2009). Diese Allianzen waren seit 1990 mehrfach in der Lage, eine politische Dynamik zu erzeugen, die zu neuen völkerrechtlichen Vereinbarungen und praktischen strukturellen Veränderungen führten. Beispiele hierfür sind die Anti-Landminenkampagne, die das ‚Abkommen zur Ächtung von Antipersonenminen‘, das 1997 in Ottawa vereinbart und 1999 in Kraft getreten ist, initiierte und die Allianz, die die Etablierung des seit 2003 arbeitenden Internationalen Strafgerichtshofes initiierte. Der Erfolg dieser beiden Allianzen beruhte jeweils auf einer mehrstufigen Dynamik. Zunächst gelang es einer Gruppe von NRO, UN-Organisationen, Medien-Vertretern und einzelnen Staaten ein im Völkerrecht nicht geregeltes Problem auf einen vorderen Platz der internationalen politischen Agenda zu platzieren. Dieses Problem wurde daraufhin zu einem Gegenstand zwischenstaatlicher Foren sowohl außerhalb als auch innerhalb der UN. Einer Gruppe von Staaten gelang es schließlich, multilaterale Verhandlungen mit dem Ziel verbindlicher neuer internationaler Regelungen zu initiieren. NRO, Medienvertreter und einzelne einflussreiche UN-Repräsentanten und Privatpersonen unterstützen diesen Prozess durch die

Aufrechterhaltung ihres öffentlich-politischen Drucks. Die zwischenstaatlichen Verhandlungen wurden schließlich erfolgreich beendet durch die Einführung einer neuen völkerrechtlichen Vereinbarung. Zur Verhinderung der staatlichen Vereinhaltung humanitärer Hilfe durch ihre politische Instrumentalisierung und Versicherheitlichung schlugen Donini, Minear und Walker eine „transnationale und transkulturelle Mobilisierung (transnational and transcultural mobilization)“ einer „Koalition der Willigen (coalition of the willing)“ vor (Donini/Minear/Walker 2004: 270).⁶⁷⁴ Sie bezeichnen die erfolgreiche Anti-Landminenkampagne als Vorbild für die Etablierung einer solchen Koalition und schlagen die Berufung einer Kommission vor, die diese Mobilisierung initiiert und die so hochrangig besetzt ist, wie die Evaluierungskommission zum Völkermord in Ruanda 1997, die Brundtland-Kommission oder die „International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)“ (Donini/Minear/Walker 2004: 270/271).⁶⁷⁵

Die Durchsetzungsstrategien einer Allianz für die Umsetzung der beschriebenen moderaten humanitären Reformagenda würden sich allerdings wesentlich von den Strategien der Allianzen der Landminenkampagne und zum Internationalen Strafgerichtshof unterscheiden. Das zu reformierende institutionelle Geflecht und die damit verbundenen Interessen humanitärer staatlicher und privater Akteure sind wesentlich komplexer als in den Bereichen der Landminen und internationaler Strafgerichtsbarkeit. Eine besondere Rolle bei der Entstehung dieser humanitären Allianz könnte eine enge Kooperation europäischer und US-amerikanische Forschungseinrichtungen übernehmen, die durch ihre langjährige Auftragsforschung für UN-Hilfsorganisationen, humanitäre Regierungsinstanzen und für NRO über ein großes internationales Netzwerk von staatlichen und privaten humanitären ‚Praktikern‘ verfügen. Diese Institute könnten zunächst zusammen versuchen, sich mit Forschungseinrichtungen außerhalb der OECD in Afrika, im Nahen und Mittleren Osten, in Asien und Lateinamerika auf diese moderate finanzpolitische Reformagenda zu verständigen und dabei interessierte und einflussreiche Mitarbeiter humanitärer Instanzen der UN und der Geberregierungen und von NRO informell einbeziehen. Eine internationale, sehr hochrangig besetzte Kommission könnte dann - wie von Donini, Minear und Walker vorgeschlagen - in einem nächsten Schritt diese Agenda der Öffentlichkeit vorstellen und versuchen, eine Gruppe von Regierungen innerhalb und außerhalb der OECD und von NRO-Netzwerken zu motivieren, offiziell diese Agenda zu unterstützen. Schließlich könnte sich daraus eine politische Dynamik innerhalb der UN-Generalversammlung entwickeln, die diese skizzierte Reformagenda - bzw. wichtige Bestandteile von ihr - zur Grundlage der Etablierung neuer humanitärer UN-Koordinationsstrukturen macht.

Eine neue humanitäre UN-Reformpolitik kann auf die bereits existierende und wachsende Normdichte völkerrechtlicher humanitärer Regeln, der Beschlüsse der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates und staatlicher und privater Selbstverpflichtungserklärungen verweisen, die die Gewährung dieser Hilfe als eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung konstituiert haben und die sich in einem wachsenden Widerspruch zu den tatsächlichen, extremen strukturellen Schwächen der für die

⁶⁷⁴ „The issue is here [...] to build a humanitarian ‚coalition of the willing‘ around shared core principles and values and a more focused agenda [...] The primary function of such a transnational and transcultural mobilization would be to find a way of promoting the essence of humanitarianism and its actions so that it becomes a truly universal enterprise.“ (Hervorhebung im Original) (Donini/Minear/Walker 2004: 270).

⁶⁷⁵ Auch Sim verweist auf die erfolgreiche Anti-Landminenkampagne und den Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs; sie belegen - so Slim -, dass auch ein humanitärer „globaler Wohlfahrtsstaat“ ein realistisches Vorhaben ist (Slim 2006: 28/29).

Koordination humanitärer Hilfe verantwortlichen UN-Instanzen und der niedrigen Qualität humanitärer Hilfe befinden. Während der nationale Rechtsstaat im 19. und 20. Jahrhundert zum sozialen Rechtsstaat wurde, indem die Gewährleistung von Hilfen für die eigene Bevölkerung in humanitären Notsituationen zu einer öffentlich-staatlichen Verpflichtung wurde, ist im 21. Jahrhundert die Sicherung des Überlebens Notleidender durch internationale humanitäre Hilfe nunmehr Bestandteil der Verpflichtung der in der UN vertretenden internationalen Staatengemeinschaft und der von ihnen mandatierten regionalen und internationalen Organisationen geworden, falls Regierungen in Krisengebieten keine ausreichende Hilfe gewährleisten leisten können oder dazu nicht willens sind.

Übersicht über die Anhänge

Anhang I	Verzeichnis der Tabellen und Grafiken	302
Anhang II	Liste der Experteninterviews und teilnehmende Beobachtungen	304
Anhang III	Dokumente	305
Anhang IV	Literaturverzeichnis	317
	1. Teil: Alphabetische Auflistung der Aufsätze und Monographien	318
	2. Teil: UN-Dokumente (nach Erscheinungsjahr und alphabetisch)	364

Anhang I Verzeichnis der Tabellen und Grafiken		Seite
Tabelle 1	Flüchtlinge/Binnenvertriebene weltweit, staatliche Mittel und private Spenden in den OECD-Staaten für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar)	21
Tabelle 2	Schema des Analyseablaufs	35
Tabelle 3	Themen politikwissenschaftlicher Analysen internationaler humanitärer Hilfe und UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten (1991 – 2011)	80
Tabelle 4	Zuständigkeiten im Cluster-Ansatz (cluster approach) (Stand 2007)	139
Tabelle 5	Zusammensetzung und Arbeitsgruppen des „Inter Agency Standing Committee“ (IASC) (Stand September 2011)	144
Tabelle 6	Flüchtlinge und Binnenvertriebene weltweit (in Millionen); staatliche Mittel (OECD Staaten und andere Staaten) und private Spenden für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar/USD)	150
Tabelle 7	Humanitäre Hilfe pro Person im Jahr 2009 und Anteil humanitärer Hilfe an der „Official Development Assistance (ODA)“ für ein Land im Jahr 2009 (in US-Dollar)	151
Tabelle 8	Finanzierung humanitärer Hilfe innerhalb und außerhalb humanitärer UN-Spendenappelle (Consolidated Appeal Process/CAP) (2000-2010) (in Milliarden US-Dollar)	159
Tabelle 9	Mittelausstattung des UN-Fonds „Central Emergency Response Fund (CERF)“, aller lokalen „Common Humanitarian Funds (CHF)“ und „Emergency Response Funds (ERFs)“ (2006-2010) (in Millionen US-Dollar)	161
Tabelle 10	Volumen aller UN-Spendenappelle (CAP), Mittelausstattung des CERF, aller CHFs und ERFs, staatliche und private humanitäre Hilfe (2006-2010) (in Milliarden US-Dollar)	161
Tabelle 11	Humanitäre Koordination und Cluster-Ansatz in komplexen Notstandsgebieten und Post-Konfliktländern (Stand 2011)	186

Tabelle 12	UN OCHA Bedarfsermittlung humanitärer Hilfsprojekte in ganz Sudan (2011) (in Millionen US-Dollar)	198
Tabelle 13	Cluster-Ansatz im Sudan (Stand Dezember 2008)	199
Tabelle 14	Cluster-Ansatz in Afghanistan (Stand Mai 2011)	206
Tabelle 15	Staatliche Mittel weltweit und private Spenden in den OECD-Staaten für humanitäre Hilfe in komplexen Notstandsgebieten und Naturdesastern (in Milliarden US-Dollar)	247
Tabelle 16	Staatliche Mittel internationaler humanitärer Hilfe und privates Spendenaufkommen für NRO (2006) (in Millionen US-Dollar)	247
Tabelle 17	Schema des Analyseablaufs	260
Tabelle 18	Analyseebene II: Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen, Institutionalisierung und Governance-Form humanitärer UN-Koordination	266
Tabelle 19	Analyseebene III: Humanitäre UN-Koordination und UN-Reformpolitik, heterarchisches' und ,hegemoniales' Weltregieren	286
Grafik 1	Formale und tatsächliche Einflusspotentiale humanitärer Akteursgruppen und Koordinationsablauf humanitärer Hilfe in komplexen Notstandsgebieten	277

Anhang II Liste der Experteninterviews und teilnehmende Beobachtungen

Experteninterviews mit (Name und Funktion):	Ort Jahr, Monat	Veröffentlicht (vgl. Literatur- liste)
Dedring, Jürgen: früherer Mitarbeiter, UN Department for Humanitarian Affairs	New York September 1997	
Eberwein, Wolf-Dieter: früherer Forschungsgruppenleiter, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)	Berlin Mehrfach 2003	
Felten, Peter: Vortragender Legationsrat, Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, Auswärtiges Amt der Bundesregierung	Berlin Februar 2011	
Jung, Anne: Angestellte der NRO „medico international“	Telefonisch Mai 2003	Reinhardt (2003c)
Kern, Caroline: frühere UN OCHA Mitarbeiterin, (IASC/ECHA Secretariat, New York)	New York April 2010	
Erhard, Volker: früherer Mitarbeiter, Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, Auswärtiges Amt der Bundesregierung	Telefonisch Mai 2011	
Marten, David: World Food Programme (WFP), Donor Relations Officer, Office Berlin	Berlin Februar 2011	
Pilar, Ulrike von: frühere Geschäftsführerin „Ärzte ohne Grenzen/Deutschland“	Berlin, London, Wien: 2003-2011	
Riedler, Erich: Vortragender Legationsrat, früherer Leiter des ‚Arbeitsstabs Humanitäre Hilfe‘, Auswärtiges Amt der Bundesregierung	Berlin Juli 2000	Riedler (2001)
Runge, Peter: früherer Geschäftsführer, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)	Bonn, mehrfach 2002-2004	
Steets, Dr. Julia: Mitarbeiterin „Global Public Policy Institute“, Berlin	Berlin Februar 2011	
Wyllie, Andrew: UN OCHA Mitarbeiter, Chief Civil-Military Coordination Section (CMCS), Emergency Service Branch UN-OCHA	Berlin November 2010	

Teilnehmende Beobachtungen

- an einer vom UN-Wirtschaftsrat und Sozialrat organisierten humanitären Tagung in New York (Humanitarian Segment) am 15. Juli 1998 und
- an einer von Erich Riedler (Vortragender Legationsrat, früherer Leiter des „Arbeitsstabs Humanitäre Hilfe“ des Auswärtigen Amtes der Bundesregierung) geleiteten Klausurtagung des „Koordinationsausschusses Humanitäre Hilfe“ des Auswärtigen Amtes der Bundesregierung in Mühlthal-Trautheim am 16. Juni 2000.

Anhang III Dokumente		Seite
a)	Die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes (1965/1986)	306
b)	„The Code of Conduct: Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes“ (1994)	307
c)	„Principles of the Humanitarian Charter“ (Sphere-Project) (überarbeitete Fassung 2011)	309
d)	„Principles and Good Practises of the Good Humanitarian Donorship (GHD)“ (2003)	312
e)	Auszüge aus dem „EU Reformvertrag“ (Lissabon-Vertrag) (2007)	314
f)	Definitionen des OECD/DAC als Grundlage der statistischen Erhebungen (gültig seit April 2007)	315
g)	„Principles of Partnership A Statement of Commitment“ (Endorsed by the Global Humanitarian Platform, 12 July 2007)	315
h)	Zusammensetzung und Ziele der „OCHA Donor Support Group (ODSG)“ (Stand 2010)	316

a) Die Grundsätze der Roten Kreuz und Rote Halbmond Bewegung (1965, 1986)

Quelle: Im Internet dokumentiert auf der DRK-Website unter
<http://www.drk.de/voelkerrecht/grundsaeetze.html> (27.11.2012).

„Die Grundsätze wurden von der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1965 in Wien proklamiert. Der vorliegende angepasste Text ist in den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung enthalten, die von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1986 in Genf angenommen wurden.

MENSCHLICHKEIT Aus dem Wunsche heraus entstanden, die Verwundeten auf den Schlachtfeldern unterschiedslos zu betreuen, bemüht sich das Rote Kreuz auf internationaler und nationaler Ebene, menschliches Leiden unter allen Umständen zu verhüten und zu lindern. Es ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen sowie die Ehrfurcht vor dem Menschen hochzuhalten. Es fördert gegenseitiges Vertrauen, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.

UNPARTEILICHKEIT Es macht keinen Unterschied zwischen Staatsangehörigkeit, Rassen, Religion, sozialer Stellung und politischer Zugehörigkeit. Es ist einzig bemüht, den Menschen nach Maß ihrer Not zu helfen und bei der Hilfe den dringendsten Fällen den Vorzug zu geben.

NEUTRALITÄT Um sich das gegenseitige Vertrauen zu erhalten, enthält sich das Rote Kreuz zu allen Zeiten der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch an politischen, rassistischen, religiösen und weltanschaulichen Auseinandersetzungen.

UNABHÄNGIGKEIT Das Rote Kreuz ist unabhängig. Obwohl die nationalen Rotkreuzgesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterstellt sind, sollen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen des Roten Kreuzes zu handeln.

FREIWILLIGKEIT Das Rote Kreuz ist eine Einrichtung der freiwilligen und uneigennütigen Hilfe.

EINHEIT Es kann in einem Land nur eine einzige Rotkreuzgesellschaft geben. Sie soll allen offenstehen und ihre humanitäre Tätigkeit über das gesamte Gebiet erstrecken.

UNIVERSALITÄT Das Rote Kreuz ist eine weltumfassende Institution, in der alle Gesellschaften gleiche Rechte haben und verpflichtet sind, einander zu helfen.“

b) The Code of Conduct: Principles of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes (1994)

Quelle: Im Internet dokumentiert auf der IFRK-Website unter
<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf>
 (27.11.2012)

„1: The Humanitarian imperative comes first: The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle which should be enjoyed by all citizens of all countries. As members of the international community, we recognise our obligation to provide humanitarian assistance wherever it is needed. Hence the need for unimpeded access to affected populations, is of fundamental importance in exercising that responsibility. The prime motivation of our response to disaster is to alleviate human suffering amongst those least able to withstand the stress caused by disaster. When we give humanitarian aid it is not a partisan or political act and should not be viewed as such.

2: Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone. Wherever possible, we will base the provision of relief aid upon a thorough assessment of the needs of the disaster victims and the local capacities already in place to meet those needs. Within the entirety of our programmes, we will reflect considerations of proportionality. Human suffering must be alleviated whenever it is found; life is as precious in one part of a country as another. Thus, our provision of aid will reflect the degree of suffering it seeks to alleviate. In implementing this approach, we recognise the crucial role played by women in disaster prone communities and will ensure that this role is supported, not diminished, by our aid programmes. The implementation of such a universal, impartial and independent policy, can only be effective if we and our partners have access to the necessary resources to provide for such equitable relief, and have equal access to all disaster victims.

3: Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint: Humanitarian aid will be given according to the need of individuals, families and communities. Notwithstanding the right of NGOs to espouse particular political or religious opinions, we affirm that assistance will not be dependent on the adherence of the recipients to those opinions. We will not tie the promise, delivery or distribution of assistance to the embracing or acceptance of a particular political or religious creed.

4: We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy. NGOs are agencies which act independently from governments. We therefore formulate our own policies and implementation strategies and do not seek to implement the policy of any government, except in so far as it coincides with our own independent policy. We will never knowingly - or through negligence - allow ourselves, or our employees, to be used to gather information of a political, military or economically sensitive nature for governments or other bodies that may serve purposes other than those which are strictly humanitarian, nor will we act as instruments of foreign policy of donor governments. We will use the assistance we receive to respond to needs and this assistance should not be driven by the need to dispose of donor commodity surpluses, nor by the political interest of any particular donor. We value and promote the voluntary giving of labour and finances by concerned individuals to support our work and recognise the independence of action promoted by such voluntary motivation. In order to protect our independence we will seek to avoid dependence upon a single funding source.

5: We shall respect culture and custom: We will endeavour to respect the culture, structures and customs of the communities and countries we are working in.

6: We shall attempt to build disaster response on local capacities: All people and communities - even in disaster - possess capacities as well as vulnerabilities. Where possible, we will strengthen these capacities by employing local staff, purchasing local materials and trading with local companies. Where possible, we will work through local NGHAs as partners in planning and implementation, and co-operate with local government structures where appropriate. We will place a high priority on the proper co-ordination of our emergency responses. This is best done within the countries concerned by those most directly involved in the relief operations, and should include representatives of the relevant UN bodies.

7: Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid: Disaster response assistance should never be imposed upon the beneficiaries. Effective relief and lasting rehabilitation can best be achieved where the intended beneficiaries are involved in the design, management and implementation of the assistance programme. We will strive to achieve full community participation in our relief and rehabilitation programmes.

8: Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs: All relief actions affect the prospects for long term development, either in a positive or a negative fashion. Recognising this, we will strive to implement relief programmes which actively reduce the beneficiaries' vulnerability to future disasters and help create sustainable lifestyles. We will pay particular attention to environmental concerns in the design and management of relief programmes. We will also endeavour to minimise the negative impact of humanitarian assistance, seeking to avoid long term beneficiary dependence upon external aid.

9: We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources: We often act as an institutional link in the partnership between those who wish to assist and those who need assistance during disasters. We therefore hold ourselves accountable to both constituencies. All our dealings with donors and beneficiaries shall reflect an attitude of openness and transparency. We recognise the need to report on our activities, both from a financial perspective and the perspective of effectiveness. We recognise the obligation to ensure appropriate monitoring of aid distributions and to carry out regular assessments of the impact of disaster assistance. We will also seek to report, in an open fashion, upon the impact of our work, and the factors limiting or enhancing that impact. Our programmes will be based upon high standards of professionalism and expertise in order to minimise the wasting of valuable resources.

10: In our information, publicity and advertising activities, we shall recognise disaster victims as dignified humans, not hopeless objects: Respect for the disaster victim as an equal partner in action should never be lost. In our public information we shall portray an objective image of the disaster situation where the capacities and aspirations of disaster victims are highlighted, and not just their vulnerabilities and fears. While we will co-operate with the media in order to enhance public response, we will not allow external or internal demands for publicity to take precedence over the principle of maximising overall relief assistance. We will avoid competing with other disaster response agencies for media coverage in situations where such coverage may be to the detriment of the service provided to the beneficiaries or to the security of our staff or the beneficiaries.”

c) „Principles of the Humanitarian Charter” (SPHERE Project)
(erste Fassung von 1997 überarbeitete Fassung von 2011)

Quelle: Sphere Project (ed.) (2011: 20-24); im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/report_5.pdf (27.11.2012)

“The Humanitarian Charter

Our beliefs

1. The Humanitarian Charter expresses our shared conviction as humanitarian agencies that all people affected by disaster or conflict have a right to receive protection and assistance to ensure the basic conditions for life with dignity. We believe that the principles described in this Humanitarian Charter are universal, applying to all those affected by disaster or conflict wherever they may be, and to all those who seek to assist them or provide for their security. These principles are reflected in international law, but derive their force ultimately from the fundamental moral principle of humanity: that all human beings are born free and equal in dignity and rights. Based on this principle, we affirm the primacy of the humanitarian imperative: that action should be taken to prevent or alleviate human suffering arising out of disaster or conflict, and that nothing should override this principle. As local, national and international humanitarian agencies, we commit to promoting and adhering to the principles in this Charter and to meeting minimum standards in our efforts to assist and protect those affected. We invite all those who engage in humanitarian activities, including governmental and private sector actors, to endorse the common principles, rights and duties set out below as a statement of shared humanitarian belief.

Our role

2. We acknowledge that it is firstly through their own efforts, and through the support of community and local institutions, that the basic needs of people affected by disaster or conflict are met. We recognise the primary role and responsibility of the affected state to provide timely assistance to those affected, to ensure people’s protection and security and to provide support for their recovery. We believe that a combination of official and voluntary action is crucial to effective prevention and response, and in this regard National Societies of the Red Cross and Red Crescent Movement and other civil society actors have an essential role to play in supporting public authorities. Where national capacity is insufficient, we affirm the role of the wider international community, including governmental donors and regional organisations, in assisting states to fulfil their responsibilities. We recognise and support the special roles played by the mandated agencies of the United Nations and the International Committee of the Red Cross.

3. As humanitarian agencies, we interpret our role in relation to the needs and capacities of affected populations and the responsibilities of their governments or controlling powers. Our role in providing assistance reflects the reality that those with primary responsibility are not always fully able to perform this role themselves, or may be unwilling to do so. As far as possible, consistent with meeting the humanitarian imperative and other principles set out in this Charter, we will support the efforts of the relevant authorities to protect and assist those affected. We call upon all state and non-state actors to respect the impartial, independent and non-partisan role of humanitarian agencies and to facilitate their work by removing unnecessary legal and practical barriers, providing for their safety and allowing them timely and consistent access to affected populations.

Common principles, rights and duties

4. We offer our services as humanitarian agencies on the basis of the principle of humanity and the humanitarian imperative, recognising the rights of all people affected by disaster or conflict – women and men, boys and girls. These include the rights to protection and assistance reflected in the provisions of international humanitarian law, human rights and refugee law. For the purposes of this Charter, we summarise these rights as follows:

- the right to life with dignity
- the right to receive humanitarian assistance
- the right to protection and security.

While these rights are not formulated in such terms in international law, they encapsulate a range of established legal rights and give fuller substance to the humanitarian imperative.

5. The right to life with dignity is reflected in the provisions of international law, and specifically the human rights measures concerning the right to life, to an adequate standard of living and to freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The right to life entails the duty to preserve life where it is threatened. Implicit in this is the duty not to withhold or frustrate the provision of life-saving assistance. Dignity entails more than physical well-being; it demands respect for the whole person, including the values and beliefs of individuals and affected communities, and respect for their human rights, including liberty, freedom of conscience and religious observance.

6. The right to receive humanitarian assistance is a necessary element of the right to life with dignity. This encompasses the right to an adequate standard of living, including adequate food, water, clothing, shelter and the requirements for good health, which are expressly guaranteed in international law. The Sphere Core Standards and minimum standards reflect these rights and give practical expression to them, specifically in relation to the provision of assistance to those affected by disaster or conflict. Where the state or non-state actors are not providing such assistance themselves, we believe they must allow others to help do so. Any such assistance must be provided according to the principle of impartiality, which requires that it be provided solely on the basis of need and in proportion to need. This reflects the wider principle of non-discrimination: that no one should be discriminated against on any grounds of status, including age, gender, race, colour, ethnicity, sexual orientation, language, religion, disability, health status, political or other opinion, national or social origin.

7. The right to protection and security is rooted in the provisions of international law, in resolutions of the United Nations and other intergovernmental organisations, and in the sovereign responsibility of states to protect all those within their jurisdiction. The safety and security of people in situations of disaster or conflict are of particular humanitarian concern, including the protection of refugees and internally displaced persons. As the law recognises, some people may be particularly vulnerable to abuse and adverse discrimination due to their status such as age, gender or race, and may require special measures of protection and assistance. To the extent that a state lacks the capacity to protect people in these circumstances, we believe it must seek international assistance to do so.

The law relating to the protection of civilians and displaced people demands particular attention here:

(i) During armed conflict as defined in international humanitarian law, specific legal provision is made for protection and assistance to be given to those not engaged in the conflict. In particular, the 1949 Geneva Conventions and the Additional Protocols of 1977 impose obligations on the parties to both international and non-international armed conflicts. We stress the general immunity of the civilian population from attack and reprisals, and in particular the importance of the principle of distinction between civilians and combatants, and between civilian objects and military objectives; the principles of proportionality in the use of force and precaution in attack; the duty to refrain from the use of weapons which are indiscriminate or which, by their nature, cause superfluous injury or unnecessary suffering; and the duty to permit impartial relief to be provided. Much of the avoidable suffering caused to civilians in armed conflicts stems from a failure to observe these basic principles.

(ii) The right to seek asylum or sanctuary remains vital to the protection of those facing persecution or violence. Those affected by disaster or conflict are often forced to flee their homes in search of security and the means of subsistence. The provisions of the 1951 Convention

Relating to the Status of Refugees (as amended) and other international and regional treaties provide fundamental safeguards for those unable to secure protection from the state of their nationality or residence who are forced to seek safety in another country. Chief among these is the principle of non-refoulement: the principle that no one shall be sent back to a country where their life, freedom or physical security would be threatened or where they are likely to face torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The same principle applies by extension to internally displaced persons, as reflected in international human rights law and elaborated in the 1998 Guiding Principles on Internal Displacement and related regional and national law.

Our commitment

8. We offer our services in the belief that the affected population is at the centre of humanitarian action, and recognise that their active participation is essential to providing assistance in ways that best meet their needs, including those of vulnerable and socially excluded people. We will endeavour to support local efforts to prevent, prepare for and respond to disaster, and to the effects of conflict, and to reinforce the capacities of local actors at all levels.

9. We are aware that attempts to provide humanitarian assistance may sometimes have unintended adverse effects. In collaboration with affected communities and authorities, we aim to minimise any negative effects of humanitarian action on the local community or on the environment. With respect to armed conflict, we recognise that the way in which humanitarian assistance is provided may potentially render civilians more vulnerable to attack, or may on occasion bring unintended advantage to one or more of the parties to the conflict. We are committed to minimising any such adverse effects, in so far as this is consistent with the principles outlined above.

10. We will act in accordance with the principles of humanitarian action set out in this Charter and with the specific guidance in the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief (1994).

11. The Sphere Core Standards and minimum standards give practical substance to the common principles in this Charter, based on agencies' understanding of the basic minimum requirements for life with dignity and their experience of providing humanitarian assistance. Though the achievement of the standards depends on a range of factors, many of which may be beyond our control, we commit ourselves to attempting consistently to achieve them and we expect to be held to account accordingly. We invite all parties, including affected and donor governments, international organisations, private and non-state actors, to adopt the Sphere Core Standards and minimum standards as accepted norms.

12. By adhering to the Core Standards and minimum standards, we commit to making every effort to ensure that people affected by disasters or conflict have access to at least the minimum requirements for life with dignity and security, including adequate water, sanitation, food, nutrition, shelter and healthcare. To this end, we will continue to advocate that states and other parties meet their moral and legal obligations towards affected populations. For our part, we undertake to make our responses more effective, appropriate and accountable through sound assessment and monitoring of the evolving local context; through transparency of information and decision-making; and through more effective coordination and collaboration with other relevant actors at all levels, as detailed in the Core Standards and minimum standards. In particular, we commit to working in partnership with affected populations, emphasising their active participation in the response. We acknowledge that our fundamental accountability must be to those we seek to assist.”

d) Principles and Good Practises of the Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003)

Quelle: Im Internet dokumentiert auf der ‚Good Humanitarian Donorship‘-Website unter http://www.goodhumanitarianonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/EN-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx (27.11.2012)

„PRINCIPLES AND GOOD PRACTICE OF HUMANITARIAN DONORSHIP
Endorsed in Stockholm, 17 June 2003 by Germany, Australia, Belgium, Canada, the European Commission, Denmark, the United States, Finland, France, Ireland, Japan, Luxemburg, Norway, the Netherlands, the United Kingdom, Sweden and Switzerland.

Objectives and definition of humanitarian action

1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of *humanity*, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; *impartiality*, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; *neutrality*, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and *independence*, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
2. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

General principles

3. Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
4. While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
5. Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
6. Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.
7. Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.
8. Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.
9. Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

Good practices in donor financing, management and accountability

(a) Funding

10. Strive to ensure that funding of humanitarian action in new crises does not adversely affect the meeting of needs in ongoing crises.
11. Recognising the necessity of dynamic and flexible response to changing needs in humanitarian crises, strive to ensure predictability and flexibility in funding to United Nations agencies, funds and programmes and to other key humanitarian organizations
12. While stressing the importance of transparent and strategic priority-setting and financial planning by implementing organisations, explore the possibility of reducing, or enhancing the flexibility of, earmarking, and of introducing longer-term funding arrangements.
13. Contribute responsibly, and on the basis of burden-sharing, to United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals and to International Red Cross and Red Crescent Movement appeals, and actively support the formulation of Common Humanitarian Action Plans (CHAP) as the primary instrument for strategic planning, prioritisation and co-ordination in complex emergencies.

(b) Promoting standards and enhancing implementation

14. Request that implementing humanitarian organisations fully adhere to good practice and are committed to promoting accountability, efficiency and effectiveness in implementing humanitarian action.
15. Promote the use of Inter-Agency Standing Committee guidelines and principles on humanitarian activities, the Guiding Principles on Internal Displacement and the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief.
16. Maintain readiness to offer support to the implementation of humanitarian action, including the facilitation of safe humanitarian access.
17. Support mechanisms for contingency planning by humanitarian organisations, including, as appropriate, allocation of funding, to strengthen capacities for response.
18. Affirm the primary position of civilian organisations in implementing humanitarian action, particularly in areas affected by armed conflict. In situations where military capacity and assets are used to support the implementation of humanitarian action, ensure that such use is in conformity with international humanitarian law and humanitarian principles, and recognises the leading role of humanitarian organisations.
19. Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

(c) Learning and accountability

20. Support learning and accountability initiatives for the effective and efficient implementation of humanitarian action.
21. Encourage regular evaluations of international responses to humanitarian crises, including assessments of donor performance.
22. Ensure a high degree of accuracy, timeliness, and transparency in donor reporting on official humanitarian assistance spending, and encourage the development of standardised formats for such reporting.”

e) Auszüge aus dem „EU Reformvertrag“ (Lissabon-Vertrag) (2007)

Quelle: „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“, verabschiedet auf der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Brüssel, den 3. Dezember 2007, (OR. fr) CIG 14/07; im Internet dokumentiert unter <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/07/cg00/cg00014.de07.pdf> (27.11.2012)

Das „Kapitel 3 Humanitäre Hilfe“ auf den Seiten TL/de 125 und TL/de 126 enthält folgende Bestimmungen:

„(1) Den Rahmen für die Maßnahmen der Union im Bereich der humanitären Hilfe bilden die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union. Die Maßnahmen dienen dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können. Die Maßnahmen der Union und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

(2) Die Maßnahmen der humanitären Hilfe werden im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung durchgeführt.

(3) Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen zur Festlegung des Rahmens fest, innerhalb dessen die Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union durchgeführt werden.

(4) Die Union kann mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen alle Übereinkünfte schließen, die zur Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 und des Artikels 10a des Vertrags über die Europäische Union beitragen. Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und Übereinkünfte zu schließen.

(5) Als Rahmen für gemeinsame Beiträge der jungen Europäer zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union wird ein Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe geschaffen. Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Rechtsstellung und die Einzelheiten der Arbeitsweise des Korps fest.

(6) Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung zwischen den Maßnahmen der Union und denen der Mitgliedstaaten förderlich sind, damit die Programme der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe wirksamer sind und einander besser ergänzen.

(7) Die Union trägt dafür Sorge, dass ihre Maßnahmen der humanitären Hilfe mit den Maßnahmen der internationalen Organisationen und Einrichtungen, insbesondere derer, die zum System der Vereinten Nationen gehören, abgestimmt werden und im Einklang mit ihnen stehen.“

f) Definitionen des OECD/DAC als Grundlage der statistischen Erhebungen
(gültig seit April 2007)

Quelle: OECD/DAC (2007b: 46)

„HUMANITARIAN AID

Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded.

EMERGENCY RESPONSE

An emergency is a situation which results from man made crises and/or natural disasters. Covers material relief assistance and services, emergency food aid and relief co-ordination, protection and support services. Includes aid to refugees in developing countries.

RECONSTRUCTION RELIEF AND REHABILITATION

Short-term rehabilitation and reconstruction after an emergency or a conflict to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

DISASTER PREVENTION AND PREPAREDNESS

Disaster risk reduction activities (e.g. developing knowledge, natural risks cartography, legal norms for construction); early warning systems; emergency contingency stocks and contingency planning including preparations for forced displacement.”

g) Principles of Partnership A Statement of Commitment

(Endorsed by the Global Humanitarian Platform, 12 July 2007)

Quelle: Im Internet dokumentiert auf der ‚Global Humanitarian Platform‘-Website unter <http://www.globalhumanitarianplatform.org/doc00002628.doc> (27.11.2012)

„The *Global Humanitarian Platform*, created in July 2006, brings together UN and non-UN humanitarian organizations on an equal footing.

Striving to enhance the effectiveness of humanitarian action, based on an ethical obligation and accountability to the populations we serve,
Acknowledging diversity as an asset of the humanitarian community and recognizing the interdependence among humanitarian organizations,
Committed to building and nurturing an effective partnership,

the organizations participating in the Global Humanitarian Platform agree to base their partnership on the following principles

Equality

Equality requires mutual respect between members of the partnership irrespective of size and power. The participants must respect each other's mandates, obligations and independence and recognize each other's constraints and commitments. Mutual respect must not preclude organizations from engaging in constructive dissent

Transparency

Transparency is achieved through dialogue (on equal footing), with an emphasis on early consultations and early sharing of information. Communications and transparency, including financial transparency, increase the level of trust among organizations

Result-oriented approach

Effective humanitarian action must be reality-based and action-oriented. This requires result-oriented coordination based on effective capabilities and concrete operational capacities.

Responsibility

Humanitarian organizations have an ethical obligation to each other to accomplish their tasks responsibly, with integrity and in a relevant and appropriate way. They must make sure they commit to activities only when they have the means, competencies, skills, and capacity to deliver on their commitments. Decisive and robust prevention of abuses committed by humanitarians must also be a constant effort.

Complementarity

The diversity of the humanitarian community is an asset if we build on our comparative advantages and complement each other's contributions. Local capacity is one of the main assets to enhance and on which to build. Whenever possible, humanitarian organizations should strive to make it an integral part in emergency response. Language and cultural barriers must be overcome."

h) Zusammensetzung und Ziele der ‚OCHA Donor Support Group (ODSG)‘ (Stand 2010)

Quelle: UN OCHA (May 2010: 30)

„The OCHA Donor Support Group (ODSG) is an informal group that provides financial, political and technical support towards fulfilling OCHA's mandated coordination activities. The group currently consists of Australia (Chair), Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, New Zealand, the Netherlands, Norway, Republic of Korea, Spain, Sweden, Switzerland, United Arab Emirates, United Kingdom, United States and the European Commission. Members commit to annual funding of a minimum threshold (currently \$0.5 million), preferably unearmarked.

ODSG's goal is to support OCHA in fulfilling its mandate by acting as a sounding board and a source of advice on policy, management, budgetary and financial questions. The group also acts as a mechanism for feedback, donor consultation and the exchange of views on OCHA's strategic priorities, new project initiatives, evaluations and reviews. The group discusses concrete measures that members may take individually or collectively to assist OCHA in better fulfilling its mission and goals on the basis of the humanitarian principles. The group also encourages a widening of donor support for OCHA on the basis of the principles. ODSG meets regularly at the technical level in Geneva and New York, and annually at the high level.

In addition, an annual ODSG field mission is undertaken to evaluate the work of OCHA at the country level. Donor members are invited to the mission at senior level from capitals or Permanent Missions. The Chair and OCHA are jointly responsible for organizing the mission, through consultation with the other ODSG members. The Chair drafts a mission report in consultation with mission participants and OCHA."

Anhang III Literaturverzeichnis

1. Teil: Alphabetische Auflistung der Aufsätze und Monographien

2. Teil: UN - Quellen (nach Erscheinungsjahr und alphabetisch)

Im Literaturverzeichnis sind sowohl Quellen, auf die im Text verwiesen wird, als auch einige wenige Quellen angegeben, die für die Erstellung des Textes Anregungen gegeben haben, ohne jedoch im Text ausdrücklich als Quelle erwähnt zu werden.

Aufbau des Literaturverzeichnisses

1. Teil: Alphabetische Auflistung der Aufsätze und Monographien

Der erste Teil des Literaturverzeichnisses enthält Monographien, Aufsätze und andere Quellen, die nicht die Vorsilbe „UN“ haben. Bei Autoren oder Herausgebern, von denen sowohl Publikationen mit als auch ohne den Hinweis „o.J.“ (ohne Erscheinungsjahr) in der Bibliographie aufgenommen worden sind, werden zunächst diejenigen mit dem Hinweis „o.J.“ erwähnt.

2. Teil: UN - Quellen

In diesem Abschnitt werden alle Quellen aufgelistet, deren Verfasser- oder Herausgebername mit der Abkürzung UN (United Nations) beginnt. Zunächst werden die UN-Quellen ohne Erscheinungsjahr alphabetisch aufgeführt. Anschließend werden die Quellen entsprechend ihres Erscheinungsjahrs und innerhalb dieser Jahresgruppen alphabetisch und nach dem Erscheinungsjahr bzw. -monat aufgelistet. Zuerst werden die Publikationen eines Verfassers bzw. Herausgebers mit Erscheinungsjahr aber ohne Erscheinungsmonat und anschließend diejenigen mit Erscheinungsmonat aufgelistet; die monatliche Reihung erfolgt in zeitlich umgekehrter Richtung: also zunächst Dezember, dann November, etc..

Abkürzungen

ed.	- editor
eds.	- editors
et al.	- und andere
Hg.	- Herausgeber
o.J.	- ohne Erscheinungsjahr
o.O.	- ohne Erscheinungsort
o.S.	- ohne Seitenangaben

1. Alphabetische Auflistung der Aufsätze und Monographien

A

Abebe, Allehone Mulugeta, 2009: Legal and Institutional Dimensions of Protecting and Assisting Internally Displaced Persons in Africa, in: Journal of Refugee Studies, Vol. 22, No. 2, S. 155-176, im Internet dokumentiert unter <http://jrs.oxfordjournals.org/content/22/2/155.full.pdf+html> (23.11.2012)

Actionaid/Afghanaid/Care/et al., 2010: Quick Impact, Quick Collapse, The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf> (23.11.2012)

Adinolfi, Costanza, 2005: Trends and Challenges in Humanitarian Assistance, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschrift, Nr. 1, 2005, S. 49 - 53, im Internet dokumentiert unter http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/documents/huvi/huv_2005/1_2005.pdf (23.11.2012)

African Union, o.J.: Humanitarian Affairs, Refugees and Displaced Persons Division, im Internet dokumentiert unter http://www.africa-union.org/Structure_of_the_Commission/Political%20Affairs/x/Humanitarian%20Affair.pdf (23.11.2012)

African Union, August 2011: ‚African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)‘, List of countries which have signed, ratified/acceded to the convention, date 22/08/2011, im Internet dokumentiert unter [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/F8FAA20B7CFA67AAC1257830004E020D/\\$file/african-union-convention-on-idps.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/F8FAA20B7CFA67AAC1257830004E020D/$file/african-union-convention-on-idps.pdf) (23.11.2012)

African Union, July 2011: ‚The African Union Special Emergency Assistance Fund for Drought and Famine in Africa Approved Emergency Relief Assistance to Somalia‘, Press Release, 18. July 2011, im Internet dokumentiert unter <http://www.au.int/en/dp/pa/sites/default/files/Press%20Release%20-%20emergency%20relief%20assistance%20to%20Somalia.pdf> (23.11.2012)

African Union, March 2011: ‚African Union Provides Humanitarian Assistance to Member States most affected by the Problem of forced displacement‘, Press Release, 29. March 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.au.int/en/dp/pa/content/african-union-provides-humanitarian-assistance-member-states-most-affected-problem-forced-di> (23.11.2012)

African Union 2009: African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), adopted 22.10.2009, o.O., im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8F2DDD0E8D2ED16B4925765B0007426C-au_oct2009.pdf (23.11.2012)

Afsah, Ebrahim/Alexandra H. Guhr, 2005: Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, in: Bogdandy, Armin von/Rüdiger Wolfrum (eds.), 2005: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 9, No. 1. (2005), Koninklijke Brill N.V./Printed in The Netherlands, S. 373-456, im Internet dokumentiert unter http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/afsahguhr_9_373_456.pdf (23.11.2012)

Ajello, Aldo Romano, 1996: The Coordination of Humanitarian Assistance in Mozambique in the Context of ONUMOZ, in: Whitman, Jim/David Pocock (eds.), 1996: After Rwanda, The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance, New York, S. 194-204

ALNAP, 2010: ALNAP Annual Report 2009-10, June 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.alnap.org/pool/files/annual-report-website.pdf> (22.11.2012)

ALNAP (ed.), January 2010: The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress - A Pilot Study, ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action Date), London, im Internet dokumentiert unter <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf> (23.11.2012)

ALNAP, 2002: ALNAP Annual Review 2002 - Humanitarian Action: Improving performance through improved learning, Annual Review Series, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), April 2002, London

ALNAP, 2001: Annual Review - Humanitarian Action: Learning from Evaluation, Annual Review Series, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), London

Altinger, Laura/Virginia Tortella, 2007: The private financing of humanitarian action, 1995-2005, HPG Background Paper, June 2007, London, im Internet dokumentiert unter http://www.odi.org.uk/HPG/papers/hpgbgpaper_monitoringtrends2.pdf (25.11.2012)

Altwater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/et al. (Hg.), 1997: Vernetzt und verstrickt, Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster

Alvensleben, Busso von, 2008: ‚Change and Dynamism in the humanitarian world - challenges to the Independence of Humanitarian Aid‘, Rede von Botschafter Busso von Alvensleben, Beauftragter für Globale Fragen: Zivile Krisenprävention, Menschenrechte, Humanitäre Hilfe und Internationaler Terrorismus, beim Global Public Policy Institute im Rahmen des Projekts „Raising the bar: Enhancing transatlantic governance of disaster relief and preparedness“ am 2. Juni 2008, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/Speech_by_Ambassador_von_Alvensleben.pdf (25.11.2012)

American Joint Distribution Committee/American Red Cross/American Refugee Committee/et al., 2009: Foreign Aid Reform: Principles for United States Humanitarian Assistance Endorsed by 27 U.S.-based NGOs, February 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://advocacy.hias.org/document.doc?id=26> (25.11.2012)

Anderson, Mary 1999a: Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War, Lynne Rienner Publishers, London

Anderson, Mary 1999b: Die Kritik der Nothilfe soll sie verbessern, in: ‚der überblick‘, 35 Jahrgang, Nr. 35, S. 46-48

Anderson, Mary, 1996a: Humanitarian NGOs in Conflict Intervention, in: Crocker, Chester A./Fen Osler Hampson/Pamela Aall, 1996: Managing Global Chaos, Sources of and Responses to International Conflict, US Institute of Peace Press, Washington, S. 343-354

Anderson, Mary, 1996b: Do No Harm, Supporting Local Capacities for Peace through Aid, Collaborative for Development Action, Cambridge/USA

Anderson, Mary/Joseph G. Bock, 1999: Dynamite under the Intercommunal Bridge: How can Aid Agencies Help Defuse It? in: Journal of Peace Research, Vol. 36, No. 3, S. 325 ff.

Anderson, Mary/Angelika Spelten, 2000: Conflict Transformation, How International Assistance Can Contribute, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 15, December 2000, Bonn

Anheier, Helmut/Marlies Glasius/Mary Kaldor (eds.), 2001a: Global Civil Society 2001, Centre for Civil Society/Centre for the Study of Global Governance, New York

Anheier, Helmut/Marlies Glasius/Mary Kaldor 2001b: Introducing Global Civil Society, in: Anheier, Helmut/Marlies Glasius/Mary Kaldor (eds.), 2001a: Global Civil Society 2001, Centre for Civil Society/Centre for the Study of Global Governance, New York, S. 3ff.

Apthorpe, Raymond, 1997: Some Relief from Development: Humanitarian Emergency Aid in the Horn of Africa (including Sudan, Rwanda and Liberia), in: The European Journal of Development Research, Vol. 2, Number 2, December, S. 23-106

Archibugi, Daniele/David Held (Hg.), 1995: Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order, Cambridge

Ärzte ohne Grenzen (Hg.), 1996: Im Schatten der Konflikte: schützt humanitäre Hilfe Menschen in Not? Bonn

Ärzte ohne Grenzen (Hg.), 1995: Völker in Not, Mit einem humanitären Atlas, Bonn

ASEAN, 2010: 2010 CO-CHAIRS' STATEMENT OF THE THIRD ASEAN-UN SUMMIT, Issued by Head of States and UN Secretary-General at the Third ASEAN-UN Summit in Ha Noi, Viet Nam on 29 October 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2010%20Co-Chairs%20Statement%20of%20the%203rd%20ASEAN-UN%20Summit-pdf.pdf> (23.11.2012)

Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2009: The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians: Asia-Pacific in the UN Security Council, Update No. 1, 10 February 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.responsibilitytoprotect.org/files/PoC_Update_1%5B1%5D%5B1%5D.pdf (23.11.2012)

Ausa, Gorka Urrutia, 2010: Linking Relief, Rehabilitation, and Development: A Continuous Humanitarian Challenge?, in: Moke, Marcus /A. Zwitter/C. Schewe, (ed.), 2010: Humanitarian Action - Facing the New Challenges, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 53-58

Auswärtiges Amt, 2012: „Ressortvereinbarung zwischen AA und BMZ in Kraft getreten - Kohärenzversprechen aus Koalitionsvertrag umgesetzt“, Pressemitteilung vom 24.05.2012, 10:33, Auswärtiges Amt, o.S, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?r=495675&sid=&aktion=jour_pm&print=1&df=1 (23.11.2012)

Auswärtiges Amt/Deutsches Rotes Kreuz/Bundesministerium der Verteidigung (Hg.) 2006: Dokumente zum humanitären Völkerrecht, Documents on International Humanitarian Law, 1. Auflage, Sankt Augustin, im Internet dokumentiert unter <http://www.drk.de/voelkerrecht/pdf/DokumenteHumanitaeresVoelkerrecht.pdf> (23.11.2012)

B

Bakhit, Atta El, 2008: The OIC Humanitarian Activities, By Ambassador Atta El Manan Bakhit, OIC INTER-INSTITUTIONAL FORUM ON THE OCCASION OF THE CELEBRATION OF THE 60th ANNIVERSARY OF THE UNIVERSAL DECLARATION ON HUMAN RIGHTS, 19th DECEMBER 2008, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.oic-un.org/forum/OIC-ICHAD.pdf> (23.11.2012)

Bannon, 2006: ‚The Responsibility to protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism‘, in: Yale Journal of Law, Nr. 115/2006, S. 1157-2164, im Internet dokumentiert unter <http://www.yalelawjournal.org/pdf/115-5/Bannon.pdf> (23.11.2012)

Barber, Ben 1997: Feeding Refugees or War? The Dilemma of Humanitarian Aid, in: Foreign Affairs, July/August 1997, S. 8 ff.

Barnett, Michael N., 2010: The International Humanitarian Order, New York

Bartholomeusz, Lance, 2010: The Mandate of UNRWA at Sixty, in: Refugee Survey Quarterly (2009) 28 (2-3), S. 452-474, im Internet dokumentiert unter <http://rsq.oxfordjournals.org/content/28/2-3/452.full.pdf+html> (23.11.2012)

Baylis, John/Steve Smith (ed.), 2001: The Globalization of World Politics, An Introduction to international relations, First Edition, Oxford

Beekman, Jan Willem, 1996: The Perspective of the Truth, Military and Humanitarian Cooperation under supervision of the United Nations, Royal Netherlands Military Academy, Breda

Beisheim, Marianne, 1997: Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 21- 29

Beisheim, Marianne/Andrea Liese/Cornelia Ulbert, 2007: Erfolgsbedingungen transnationaler Partnerschaften: Hypothesen und erste Ergebnisse, in: Risse, Thomas/Ursula Lehmkuhl (Hg.), 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 247-271

Beham, Mira: 1996: Kriegstrommeln, Medien, Krieg und Politik, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1996, München

Behrens, Maria/Alexander Reichwein, 2007: Global Governance, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/et al. (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 311-324

Belloni, Roberto, 2007: The trouble with humanitarianism, in: Review of International Studies, Nr. 33, 2007, S. 451-474, im Internet dokumentiert unter <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&pdfType=1&fid=1208120&jid=RIS&volumeId=33&issueId=03&aid=1208116> (3.12.2012)

Benn, Hilary, 2003: EU Humanitarian Aid, Written Answers (Antwort auf eine parlamentarische Anfrage von MP Mr. Bercow), in: British Parliament, 15 Juli 2003: Column 174W-continued, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmhansrd/cm030715/text/30715w10.htm> (23.11.2012)

Benner, Thorsten/Wolfgang H. Reinicke/Jan M. Witte, 2004: Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability, in: Government and Opposition, An International Journal of Comparative Politics, Vol 39, Issue 2, S. 191-210

Bennett, Jon./Sara Pantuliano/Wendy Fenton/et al. 2010: ‚Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 -2010‘, December 2010, ITAD Ltd., United Kingdom, im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/countries/southsudan/46895095.pdf> (23.11.2012)

Benthall, Jonathan, 1995: Disasters, Relief and the Media, Reprint, New York

Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al., 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al. (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9-26

Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al. (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden

Berry, Kate/Sherryl Reddy, 2010: Safety with dignity: Integrating community based protection into humanitarian programming, HPN Network Paper 68, March 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper068.pdf> (23.11.2012)

Bill and Melinda Gates Foundation, 2010: ‚2009 Annual Report‘, o.O, im Internet dokumentiert unter <http://www.gatesfoundation.org/annualreport/2009/Documents/bill-and-melinda-gates-foundation-2009-annual-report.pdf> (23.11.2012)

Binder, Andrea/Claudia Meier/Julia Steets, 2010: Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors, GPPi Research Paper Series No. 12 (2010), Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2010/Binder_Meier_Steets__2010__Truly_Universal_-_Mapping_Study_-_GPPi_RP_12.pdf (25.11.2012)

Binder, Andrea/Björn Conrad, 2009: China's Potential Role in Humanitarian Assistance, GPPi Policy Paper No. 5, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Binder_Conrad_2009_CHN_in_Hum_Assis.pdf (25.11.2012)

Birke, Gero, 2010: Sicherheit im humanitären Sektor, Deutsche humanitäre Akteure und die Privatisierung von Sicherheit, Südwestdeutscher Verlag Taschenbuch, Mai 2010, Saarbrücken

- Birkeland, Nina M./Edmund Jennings (eds.), 2011: Internal Displacement, Global Overview of Trends and Developments in 2010, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, May 2011, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www.nrc.no/arch/_img/9551909.pdf (25.11.2012)
- Birkeland, Nina M./Edmund Jennings, 2010: Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, May 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/\\$file/Globa_l_Overview_2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Globa_l_Overview_2009.pdf) (25.11.2012)
- Blatter, Joachim K./Frank Janning/Claudius Wagemann, 2007: Qualitative Politikanalyse, Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, 1.Auflage August 2007, Wiesbaden
- BMZ (Hg.), 1997a: Grundlagen der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungspolitische Konzeption und Zusammenfassung der Sektorenkonzepte, Nr. 97 Materialien, Bonn, Dezember
- BMZ (Hg.), 1997b: Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten; Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim BMZ, Entwicklungspolitik BMZ aktuell 082, Juni 1997, Bonn
- BMZ (Hg.), 1997c: Entwicklungspolitik und Krisenvorbeugung, Entwicklungspolitik BMZ aktuell 079, Bonn, Juni
- BMZ (Hg.), 1996: Entwicklungsorientierte Nothilfe, Entwicklungspolitik BMZ aktuell 065, März 1996, Bonn
- Borton, John, 2009: Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes, November 2009, (unterstützt durch: Catholic Relief Services, International Rescue Committee, Mercy Corps, Oxfam America, World Vision, Australia, World Vision Canada, World Vision International), o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/internal.pdf> (25.11.2012)
- Borton, John, 1998: The State of the International Humanitarian System, in: Overseas Development Institute, Briefing Papers, 1998 (1), March 1998, London
- Borton, John, 1993: Recent Trends in the International Relief System, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 17, Number 2, 1993. S. 187-201
- Börzel, Tanja A., 2007: Regieren ohne Schatten der Hierarchie: Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss?, in: Risse, Thomas/Ursula Lehmkuhl (Hg.), 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 41-63
- Brabant, Koenraad van, 2000: Operational Security Management in Violent Environments, Humanitarian Practice Network, Good Practice Review 8, June 2000, London
- Brabant, Koenraad van, 1999: Opening the Black Box. A Outline of a framework to understand, promote and evaluate humanitarian coordination, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, June 1999, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4975.pdf> (25.11.2012)
- Bradbury, Mark, 1998: Normalising the Crises in Africa, in: Disasters, Vol. 22, No. 4, S. 328-338, im Internet dokumentiert unter <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:4392> (25.11.2012)
- Bradbury, Mark/Nicholas Leader/Kate Mackintosh, 2000: The 'Agreement on Ground Rules' in South Sudan: Study 3 in the Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, March 2000, London
- Brahimi-Report, 2000: Report of the Panel on UN Peace Operations, A Far Reaching Report by an Independent Panel, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (25.11.2012)

Braumann, Rony, 1996: Vorwort, in: Ärzte ohne Grenzen (Hg.), 1996: Im Schatten der Konflikte: schützt humanitäre Hilfe Menschen in Not? Bonn, S. 11-22

Braunstein, Peter, 1999: NATO-Konzept CIMIC 2000-Zivil-militärische Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, in: Notfallvorsorge 4/1999, S. 15 ff.

Breitmeier, Helmut /Michèle Roth/Dieter Senghaas (Hg.), 2009: Sektorale Weltordnungspolitik, Effektiv, gerecht und demokratisch?, Baden-Baden

Breitmeier, Helmut/Michèle Roth/Dieter Senghaas, 2009: Noch ein weiter Weg zu angemessenen Ordnungsstrukturen, in: Breitmeier, Helmut/Michèle Roth/et al. (Hg.), 2009: Sektorale Weltordnungspolitik, Effektiv, gerecht und demokratisch?, Baden-Baden, S. 237-242

Brühl, Tanja/Tobias Debiel/Brigitte Hamm/et al. (Hg.), 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik, Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn

Bruderlein, Claude/Elizabeth Holland/Dustin Lewis/et al., 2011: Humanitarian Action under Scrutiny: Criminalizing Humanitarian Engagement, HPCR Working Paper, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University (HPCR), Cambridge/USA, im Internet dokumentiert unter: <http://c0186748.cdn1.cloudfiles.rackspacecloud.com/HPCR%20CHE%202011.pdf> (25.11.2012)

Brunel, Sylvie, 1999: The new geopolitics of hunger, in: Action Against Hunger (publisher), 1999: The Geopolitics of hunger, Using hunger as a Weapon, London

Brunkhorst, Hauke (Hg.), 1998: Einmischung erwünscht? Menschenrechte und bewaffnete Intervention, Frankfurt/M.

Brunkhorst, Hauke/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann, (Hg.), 1999: Recht auf Menschenrechte; Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt/M.

Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hg.), 2001: NGOs als Legitimationsressource: Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen

Bryans, Michael/Bruce D. Jones/Janice Gross Stein, 1999: Mean Times, Humanitarian Action and Complex Political Emergencies – Stark Choices, Cruel Dilemmas, Report of the NGOs in Complex Emergencies Project, Vol. I, No. 3, University of Toronto, Toronto, im Internet dokumentiert unter: <http://www.grandslacs.net/doc/1141.pdf> (25.11.2012)

Brzoska, Michael/Hans-Georg Ehrhart, 2008: Zivil-militärische Kooperation in Konfliktnachsorge und Wiederaufbau, Empfehlungen zur praktischen Umsetzung, Policy Paper 30, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, im Internet dokumentiert unter http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/Policy_Paper/pp_30_de.pdf (25.11.2012)

Buch, Hans Christoph, 2001: Blut im Schuh, Schlächter und Voyeure an den Fronten des Weltbürgerkrieges, Frankfurt/M.

Buchanan-Smith, Margaret/Simon Maxwell, 1994: Linking Relief and Development an Introduction and Overview, in: ids Bulletin, Institute of Development Studies, Vol. 25, No. 4, S. 2-16

Buchanan-Smith, Margie/Kim Scriven, 2011: Leadership in Action, Leading Effectively in Humanitarian Operations, ALNAP Study, June 2011, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.alnap.org/pool/files/leadership-in-action-alnap-study.pdf> (25.11.2012)

Bundesregierung, 2011: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Thilo Hoppe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/7892, 23.11.2011, „Internationale humanitäre Hilfe der Bundesregierung“, Berlin, im Internet dokumentiert unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/078/1707892.pdf> (25.11.2012)

Bundesregierung 2010: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009, Drucksache 17/2725, 5. 8. 2010, Berlin, im Internet dokumentiert unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/027/1702725.pdf> (25.11.2012)

Bundesregierung, Dezember 2010: Fortschrittsbericht Afghanistan, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4250, 17. Wahlperiode, 13. 12. 2010, Berlin, im Internet dokumentiert unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/042/1704250.pdf> (25.11.2012)

Bundesregierung 2000: Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1994 bis 1997, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3891, 5.7.2000, Berlin

Büttner, Anette, 2003: Private Security Corporations als sicherheitspolitische Akteure in Entwicklungsländern, Risiken und Chancen privater Sicherheitsunternehmen in Entwicklungsländern, Arbeitspapiere herausgeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 11, Sankt Augustin/Bonn, im Internet dokumentiert unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_2173-544-1-30.pdf?040415174220 (25.11.2012)

Byman, Daniel/Ian Lesser/Bruce Pirnie/et al., 2000: Strengthening the Partnership, Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations, MR-1185-AF, Santa Monica, im Internet dokumentiert unter http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1185/ (25.11.2012)

C

Cahill, Kevin M. (ed.), 1993: A Framework for Survival; Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters, Council of Foreign Relations, New York

Carbonnier, Gilles, 2001: Corporate responsibility and humanitarian action, What relations between the business and humanitarian worlds?, in: Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 844, S. 947-968, im Internet dokumentiert unter <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-844-carbonnier.pdf> (6.12.2012)

Center of Humanitarian Dialogue, 2011: Annual report 2010 - section I, 16 June 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.hdcentre.org/files/Pages%20from%20HDC_rapport2010_web%20Part%200.pdf (25.11.2012)

Charlton, Mark W., 1997: Famine and the Food Weapon, Implications for the Global Food Aid Regime, in: The Journal of Conflict Studies, Spring 1997, Vol. XVII, No. 1, S. 28-54

Chojnacki, Sven, 2001: The times they are a-changin': prevention and humanitarianism, Reihe papers, P01-308, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Oktober 2001, Berlin

Chomsky, Noam, 1999: The New Military Humanism, Lessons from Kosovo, London

Cohen, Roberta 2010: Reconciling R2P with IDP Protection, in: Global Responsibility to Protect, Volume 2, Numbers 1-2, February 2010, S. 15-37, im Internet dokumentiert unter <http://booksandjournals.brillonline.com/content/10.1163/187598410x12602515137293> (25.11.2012)

Cohen, Roberta 2004: The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting, in: Global Governance, Nr. 10, 2004, S. 459-480

Cohen, Roberta/Dawn Calabria, 2010: Improving the U.S. Response to Internal Displacement: Recommendations to the Obama Administration and the Congress, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, June 2010, Washington, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E63BFF85A3316A034925775400062B81-0630_us_idp_policy.pdf (25.11.2012)

Cohen, Roberta/Francis D. Deng (eds.), 1998: The Forsaken People, Case Studies of the Internally Displaced, Washington

Cohen, Roberta/Francis D. Deng, 1998: Masses Flight. The Global Crises of Internal Displaced, Washington

Collins, Cindy, 1998: Critiques of Humanitarianism and Humanitarian Action, Paper presented on the Seminar on Lessons Learned on Humanitarian Coordination, Discussion Paper prepared for OCHA, Stockholm 3-4 April 1998, o.O., (unveröffentlicht)

Collinson, Sarah/Samir Elhawary/Robert Muggah, 2010: States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian, in: HPG Working Paper, Overseas Development Institute, May 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/4881.pdf> (25.11.2012)

Commission of the EC, September 2003a: Communication from the Commission to the Council and The European Parliament, The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism, 10.9.2003, COM(2003) (526 final), Brussels

Commission of the EC, September 2003b: ANNUAL REPORT 2003 FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON THE EC DEVELOPMENT POLICY AND THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL ASSISTANCE IN 2002, 3.9.2003, COM(2003) (527 final), Brussels,

Commission of the EC/DG External Relations, 2004: Joining forces to achieve development goals: European Commission and UNDP agree on strategic partnership for conflict zones and democratic governance, Ref: PRESS04-023EN, EU source: European Commission, UN forum: Date 28/6/2004, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_3614_en.htm (25.11.2012)

Commission of the European Communities, 2009: Operational Strategy 2010, SEC(2009) 1566 final, 6.11.2009, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2010_en.pdf (25.11.2012)

Commission on Human Security, 2003: Human Security Now, New York, im Internet dokumentiert unter <http://isp.unu.edu/research/human-security/files/chs-security-may03.pdf> (25.11.2012)

Conesa, Pierre, 2003: Krieg als Dienstleistung, Die neuen Söldner und die internationalen Sicherheitsunternehmen, in: Le Monde Diplomatique, Deutsche Ausgabe, Nr. 7028, 11.04.2003

Constantine, Ted, 1995: Intelligence Support to Humanitarian-Disaster Relief Operations. An Intelligence Monograph, Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, CSI 95-005, Washington D.C.

Cordier, Bruno De, 2009: Faith-based aid, globalisation and the humanitarian frontline: an analysis of Western-based Muslim aid organisations, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Volume 33, Issue 4, October 2009, S. 608–628, im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2008.01090.x/pdf> (25.11.2012)

Council of the EU, 2010: Council conclusions on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance 3060th GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 14 December 2010, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118460.pdf (25.11.2012)

Council of the EU, 2001: Creating a rapid-reaction mechanism, Council Regulation (EC), No 381/2001 of 26 February 2001, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://www.legaltext.eu/text/en/T60007.htm> (25.11.2012)

Cremer, Georg, 1998: Humanitäre Hilfe für Warlords, in: E + Z, Jg. 39, Nr. 3. S. 68-69

Crisp, Jeff 2007: Humanitarian Action and Coordination, in: Weiss, Thomas G./Sam Daws (eds.), 2007: The United Nations, Oxford, S. 479-495

Cunliffe, Alex/Michael Pugh, 1996: The UNHCR as Lead Agency in the Former Yugoslavia, in: The Journal of Humanitarian Assistance, published on 1. April 1996, o.S., im Internet dokumentiert unter <http://sites.tufts.edu/jha/archives/99> (29.11.2012)

Czada, Roland 2007: Markt, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/et al. (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 68-81

D

Dagne, Ted, 2011: Sudan: The Crisis in Darfur and Status of the North-South Peace Agreement, June, 15, 2011, Congressional Research Service 7-5700, www.crs.gov, RL33574, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33574.pdf> (26.11.2012)

Dalton, Mark/Karin von Hippel/Randolph Kent/et al., 2003: Changes in Humanitarian Financing: Implications for the United Nations, Study Four, 11 October 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Study_4_Final.pdf (26.11.2012)

Danimex, July 2011: Global responsibility Communication on Progress, July 2011, Sonderborg/Denmark, im Internet dokumentiert unter http://www.danimex.com/Files/Billeder/2011/Danimex_COP_2011.pdf (26.11.2012)

Danimex, April 2011: Danimex provides assistance in relief and emergency operations and joins the WGET, Press Release, Tuesday, April 05, 2011, Sonderborg/Denmark, im Internet dokumentiert unter [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=danimex%20ocha%20memorandum%20of%20understanding%20\(mou\)&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.danimex.com%2FNews-2.aspx%3FAction%3D1%26NewsId%3D824%26M%3DNewsV2%26PID%3D5142%26PDF%3Dtrue%26Printerfriendly%3D5&ei=yB3ZTtEOPDQ4QT3u5CQDg&usg=AFQjCNHbfesDGSSOjya_KGM9o4w_CmKwlg&sig2=MUZbbvk6BLYBVDXe4Kffw](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=danimex%20ocha%20memorandum%20of%20understanding%20(mou)&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.danimex.com%2FNews-2.aspx%3FAction%3D1%26NewsId%3D824%26M%3DNewsV2%26PID%3D5142%26PDF%3Dtrue%26Printerfriendly%3D5&ei=yB3ZTtEOPDQ4QT3u5CQDg&usg=AFQjCNHbfesDGSSOjya_KGM9o4w_CmKwlg&sig2=MUZbbvk6BLYBVDXe4Kffw) (26.11.2012)

Dearing, Tiziana, 2004: For aid workers, a deadly blurring of lines, in: Boston Globe, 27. November 2004, im Internet dokumentiert unter http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2004/11/27/for_aid_workers_a_deadly_blurring_of_lines/ (26.11.2012)

Debiel, Tobias 2005: Strengthening the UN: Futile Attempt or Feasible Alternative, in: Bhaskar, C. Uday/K. Santhanam/et al. (eds), 2005: United Nations, Multilateralism and International Security, Asian Strategic Review 2004, New Dehli, S. 574-594

Debiel, Tobias (Hg.), 2002: Der zerbrechliche Frieden; Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn

Debiel, Tobias/Martina Fischer/Volker Matthies/et al., 1999: Effektive Krisenprävention; Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 12, Juni 1999, Bonn

Debiel, Tobias/Franz Nuscheler (Hg), 1996: Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn

Debiel, Tobias/Monika Sticht 2005: Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung, NGOs zwischen neuen Herausforderungen und schwieriger Profilsuche, in: Brunnengräber, Achim/ Ansgar Klein/et al. (Hg.), 2006: NGOS im Prozess der Globalisierung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 129-171

Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation, 2006: ‚Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity Building Programme for the AU‘, in: UN Secretary-General, 2006: Letter dated 11 December from Secretary-General to the President of the General Assembly, Annex, A761/630, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20A61%20630.pdf> (26.11.2012)

Dedring, Jürgen, 1993: Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention. Der Nothilfe Koordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, in: Vereinte Nationen, 193, Heft 2, S. 51-56

Deng, Francis D./Roberta Cohen, 1998a: Masses in Flight. The Global Crisis for Internal Displacement, Brookings Institution Press, Washington D.C.

Department for International Development (DIFD), 2001: Departmental Report 2001, The Government's Expenditure Plans 2001/2002 to 2003/2004, and Main Estimates 2001/2002, Presented to Parliament by the Secretary of State for International Development and the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, March 2001, Norwich, im Internet dokumentiert unter <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departmental-report/dr2001report.pdf> (26.11.2012)

Deutsches Rotes Kreuz (Hg.), 2007: Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, 2007, Berlin, im Internet dokumentiert unter <http://www.drkdillenburg.de/downloads/statutenderinternationalenbewegung.pdf> (26.11.2012)

Deutsches Rotes Kreuz (Hg.), 1997a: Weltkatastrophenbericht des Roten Kreuzes '97, Bonn

Deutsches Rotes Kreuz (Hg.), 1996: Internationale Hilfe, Weltkatastrophenbericht 1996 des Roten Kreuzes, Bonn

Development Initiatives, 2011: Global Humanitarian Assistance, Japan country profile, Somerset/UK, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/03/gha-profile-japan-final1.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, July 2011: Global Humanitarian Assistance (GHA), Report 2011, July 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, March 2011: Central Emergency Response Fund (CERF), Profile, March 2011, Somerset/UK, im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/03/CERF-profile.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, 2010a: Global Humanitarian Assistance (GHA), Report 2010, July 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/GHA_Report8.pdf (26.11.2012)

Development Initiatives, 2010b: Sudan Aid Factsheet 1995-2009, Trends in Overseas Development Assistance, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Sudan-Aid-Factsheet-2011.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, 2009a: Public support for humanitarian crises through NGOs, February 2009 (revised from November 2008 and reissued), o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/2009-Focus-report-Public-support-for-humanitarian-crises-through-NGOs.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, 2008: Global Humanitarian Assistance 2007/2008, February 2008, London, im Internet dokumentiert unter: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/2007-GHA-report.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives, 2003: Global Humanitarian Assistance 2003, Development Initiatives for Humanitarian Financing Work Programme (HFWP), London, im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2003/07/2003-GHA-report.pdf> (26.11.2012)

Development Initiatives 2000: Global Humanitarian Assistance 2000, An Independent Report Commissioned by the IASC from Development Initiatives, May 2000, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/2000-GHA-report.pdf> (26.11.2012)

Diagne, Khassim/Hannah Entwisle, 2008: UNHCR and the Guiding Principles, in: Forced Migration Review, December 2008, Special Issue, Ten Years of the Guiding Principles on Internal Displacement, S. 33-35, im Internet dokumentiert unter <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/GP10/33-35.pdf> (26.11.2012)

- Dingwerth, Klaus, 2003: Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 10 Jg., Heft 1, S- 69-109
- Dijkzeul, Dennis, 2004: Mapping International humanitarian Organisations, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Heft 4, 2004, S. 216-225
- Döhler, Mariam, 2007: Hierarchie, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/et al. (Hg.), 2007: *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 46-53
- Donini, Antonio, 2011: Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?, in: *International Review of the Red Cross*, Volume 93 Number 881 March 2011, S. 141-157, im Internet dokumentiert unter <http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-881-donini.pdf> (3.12.2012)
- Donini, Antonio, April 2010: The far side: the meta functions of humanitarianism in a globalised world, in: *Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management*, Volume 34, Special Issue: The social dynamics of humanitarian action, Issue Supplement s2, S. ‚S220–S237‘, April 2010, im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2010.01155.x/pdf> (26.11.2012)
- Donini, Antonio, 2009: Afghanistan: Humanitarianism under Threat, *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power, and Perceptions*, Feinstein International Center, Briefing Paper, March 2009, Massachusetts/USA, im Internet dokumentiert unter <http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/22520580/Donini-Afghanistan.pdf> (26.11.2012)
- Donini, Antonio, 2003: The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises, paper prepared for the Feinstein International Famine Center, Tufts University, 9. October 2003, St. Medford/USA, im Internet dokumentiert unter <http://dl.tufts.edu/ProxyServlet?url=http://repository01.lib.tufts.edu:8080/fedora/get/tufts:UA197.019.019.00003/bdef:TuftsPDF/getPDF&filename=tufts:UA197.019.019.00003.pdf> (26.11.2012)
- Donini, Antonio, 2001: The Geography of Mercy: Humanitarianism in the Age of Globalization, in: Nafziger/E. Wayne/et al. (eds), 2002: *War and Destitution: The Prevention of Humanitarian Emergencies*, WIDER/United Nations University, Helsinki/Basingstoke/New York, S. 253-268
- Donini, Antonio, 1998: Asserting Humanitarian in Peace-Maintenance, in: *Global Governance*, No. 4, 1998, S. 81- 96
- Donini, Antonio, 1996a: The Policy of Mercy: UN Coordination In Afghanistan, Mozambique, And Rwanda, Occasional Paper of the Thomas J. Watson Jr. Institute for international Studies #22, Providence
- Donini, Antonio, 1996b: The Bureaucracy and the free Spirit in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation? in: Weiss, Thomas G./Leon Gordenker (eds.), 1996: *NGOs, the UN, and Global Governance*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, London, S. 83 ff.
- Donini, Antonio/Larry Minear/Peter Walker, 2004: Between Cooption and Irrelevance. Humanitarian Action after Iraq, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 17, No. 3, 2004, S. 260-272, im Internet dokumentiert unter <http://jrs.oxfordjournals.org/content/17/3/260.full.pdf> (26.11.2012)
- Dörman, Knut, 2003: War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 7, 2003, S. 341-407, im Internet dokumentiert unter http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/doermann_7.pdf (26.11.2012)
- Dorn, Walter A., 1999: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping, *The Cloak and Blue Beret*, in: *Pearson Papers Number 4: Intelligence in Peacekeeping*, Clementsport, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Centre, Nova Scotia, S. 1-31
- DSE 1996: Bericht, Entwicklungszusammenarbeit als vorbeugende Friedenspolitik; Erfahrungen, Grenzen und Handlungsmöglichkeiten, Round Table veranstaltet vom entwicklungspolitischen Forum der DSE und dem BMZ, Berlin 9.–12. April 1996, Berlin

DuBois, Marc, 2010: Protection: fig-leaves and other delusions, in: Humanitarian Exchange Magazine, HPN, Issue 46, March 2010, S. 2-4, im Internet dokumentiert unter [http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange046\(2\).pdf](http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange046(2).pdf) (26.11.2012)

Duffield, Mark, 2010: The Liberal Way of Development and the Development - Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide, in: Security Dialogue, Vol. 41, No. 1, February 2010, S. 53-76, im Internet dokumentiert unter <http://sdi.sagepub.com/content/41/1/53.full.pdf+html>

Duffield, Mark, 2001a: Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 4, No. 25, 2001, S. 308 ff.

Duffield, Mark, 2001b: Global Governance and The New Wars, The Merging of Development and Security, London

Duffield, Mark, 1998a: Aid Policy and Post-Modern Conflict: A critical review, Occasional Paper 19, The University of Birmingham, Birmingham

Duffield, Mark, 1997: NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm, in: Third World Quarterly, Vol. 18, No. 3, 1997, S. 527-542
im Internet dokumentiert unter <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3993267.pdf?acceptTC=true>
(6.12.2012)

Duffield, Mark, 1996: The Symphony of the Damned: Racial Discourse, Complex Emergencies and Humanitarian Aid, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 20, Number 3, 1996, S. 173 ff.

Duffield, Mark, March 1994: The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and international Aid, in: Macrae, Joanna/Anthony Zwi/Mark Duffield/et al. (eds.), 1994: War and Hunger, Rethinking International Responses to Complex Emergencies, London, S. 50-70

Duplat, Patrick/Kristèle Younès, 2009: ‚Afghanistan: Open Eyes to Humanitarian Needs‘, Refugees International/Field Report, July 21, 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.refugeesinternational.org/sites/default/files/072109_afgh_openeyes.pdf (26.11.2012)

Dyke, Marci Van/Ronald Waldman, 2004: The Sphere Project, Evaluation Report, Center for Global Health and Economic Development, Program on Forced Migration and Health, January 2004, Columbia University, (ohne Annexe), o.O, im Internet dokumentiert unter http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/Evaluation_report.pdf (26.12.2012); vgl. zur Dokumentation des Annexes 1 des Reports ‚Annex 1: Bibliography of the Sphere Project Evaluation, Total references = 283‘, S. 60-72, auf der ‚iBrarian Paper and Topics List‘- Homepage die Website http://www.ibrarian.net/navon/paper/Annex_1__Bibliography_of_the_Sphere_Project_Evalu.pdf?paperid=3544590 (26.11.2012)

E

Eberwein, Wolf-Dieter, 2004: Humanitäre Hilfe – Krieg gegen den Terror, Discussion Papers, P2004-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Eberwein, Wolf-Dieter, 2003a: Das Gutmensch-Paradox; Sind humanitäre Organisationen ein Problem? In: Internationale Politik, Nr. 11/2003, S. 37-44

Eberwein, Wolf-Dieter, 2003b: Macht, Echt und Moral, Humanitäre Hilfe im Krieg und im Kampf gegen den Terror, in: WZB-Mitteilungen, Heft 102, Dezember 2003, S. 16-20, im Internet dokumentiert unter <http://bibliothek.wzb.eu/artikel/2003/f-11584.pdf> (3.12.2012)

Eberwein, Wolf-Dieter, 2001a: Realisms or Idealisms, or both? Security Policy and Humanitarianism, Discussion Papers, P01-307, Arbeitsgruppe Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Oktober 2001, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1931/pdf/p01_307.pdf (3.12.2012)

Eberwein, Wolf-Dieter, 2001b: Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung, Discussion Papers P01-302, Arbeitsgruppe Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Juli 2001, Berlin

Eberwein, Wolf-Dieter, 1997: Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral, Discussion Papers P97-301, Arbeitsgruppe Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Wissenschaftszentrum Berlin, Juni 1997, Berlin

Eberwein, Wolf-Dieter/Peter Runge (Hg.), 2002: Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld , Bd. 1, Berliner Schriften zur Humanitären Hilfe und Konfliktprävention, Berlin

ECHO, 2011: Annual report 2010, On the European Union's Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their Implementation Humanitarian Aid, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2010.pdf (29.11.2012)

ECHO, July 2011: Annual Report on Financial Contributions of ECHO to the UN Agencies in 2010, July 2011, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Fin_contrib_UN_2010.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2010: Annual report 2009, Humanitarian Aid, Helping when needed most, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, September 2010: Technical Note, Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA", ECHO C2/EN D(2010), 1 September 2010, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/methodology_2010_2011.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2009: Humanitarian Protection, DG ECHO's funding guidelines, ECHO 0/1/ML D(2009), 21 April 2009, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/Prot_Funding_Guidelines.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2008a: Annual Review, 2007, o.O., im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual-review_2007_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2008b: DG for Humanitarian Aid - ECHO FINANCIAL REPORT FOR 2007, Directorate B Resources, Finances, Legal Affairs, Unit B/1 Budget, Audit, Information Technology, Document Management, o.O., im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/financial_report2007.pdf#page=4 (29.11.2012)

ECHO, 2008c: European Consensus on Humanitarian Aid – Action Plan, COMMISSION STAFF WORKING PAPER, 29.5.2008, SEC(2008)1991, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working_paper_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2007: Operational Strategy 2008, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO, 5.12.2007, SEC(2007) 1664, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2008_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2006a: Operational Strategy 2007, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO, 1.12.2006, SEC(2006) 1626, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2007_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2006b: Assessment of humanitarian needs and identification of “forgotten crises”, 4 August 2006, DG ECHO/UNIT 0/1 ML, TECHNICAL NOTE, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/methodology_2007_en.pdf (29.11.2012)

ECHO, 2004: Background Note: Global humanitarian Needs Assessment (GNA), and Forgotten Crisis Assessment (FCA); Methodological notes, ECHO 4/PB D(2004), BACKGROUND NOTE, Subject: ECHO Strategy 2005, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/methodology_2005.pdf (29.11.2012)

Emanuelli, Claude, 1996: The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1996, in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften, 1969, Heft 1, S. 4-10, im Internet dokumentiert unter <http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/documents/huvi/huvi-1996/1996-1.pdf> (22.4.2011)

Epstein, Susan B., 2011: Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review, Congressional Research Service, 7-5700, Prepared for Members and Committees of Congress, www.crs.gov, R41173, February 15, 2011, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://fas.org/sgp/crs/row/R41173.pdf> (29.11.2011)

Epstein, Susan B./Matthew C. Weed, 2009: Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations, Analyst in Foreign Policy Legislation, July 28, 2009, Congressional Research Service, 7-5700, www.crs.gov, R40102, Prepared for Members and Committees of Congress, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40102.pdf> (29.11.2012)

Europäische Kommission, 2008: Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, (2008/c 25/01), Europäischer Konsens zur humanitären Hilfe, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 25, 30.1.2008 DE, Brüssel, S. C/25/1-C/25/12, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:DE:PDF> (29.11.2012)

Europäische Kommissison, 2006: Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union, (2008/C 46/01), Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 24.2.2006 DE, C 46, Brüssel, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:DE:PDF> (29.11.2012)

Europäische Kommission, 2001: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe, Brüssel, den 2.5.2001, KOM(2001)231 endgültig, Brüssel, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0231:FIN:DE:PDF> (29.11.2012)

Europäische Kommission, 1999: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Evaluierung und Zukunft der humanitären Maßnahmen der Gemeinschaft, 12456/99, LIMITE, DEVGEN 63, 4. November 1999, Brüssel

Europäischer Rat, 2010: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2010/C 83/01), o.O., in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 83, Ausgabe in deutscher Sprache, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 53. Jahrgang, 30. März 2010, S. 1-388, Brüssel, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF> (29.11.2012)

Europäischer Rat, Dezember 2007: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C306, Ausgabe in deutscher Sprache Mitteilungen und Bekanntmachungen, 50. Jahrgang, 17. Dezember 2007, Brüssel, im Internet dokumentiert unter http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/de_lisbon_treaty.pdf (22.11.2011)

Europäischer Rat, 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat, Santa Maria de Feira, o.O., im Internet okumentiert im Internet unter http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm (29.11.2012)

Europäischer Rat, 1997: Vertrag von Amsterdam, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, Luxemburg, im Internet dokumentiert unter <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (29.11.2012)

Europäischer Rat, 1996: Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20.6.1996 über die humanitäre Hilfe, o.O., in: Amtsblatt der EG, Nr. L 163 vom 2.7.1996, S. 0001-0006, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1257:DE:HTML> (29.11.2012)

Europäischer Rat, 1992: Vertrag über die Europäische Union, o.O., in: Amtsblatt der EG, Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1-67, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (29.11.2012)

Europäisches Parlament, 2007: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2007 zu einem europäischen Konsens zur humanitären Hilfe (2007/2139(INI)), o.O., im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:282E:0273:0281:DE:PDF> (29.11.2012)
 European Commission, 2011: Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Annual report on the European Union's Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their Implementation in 2010, 10.6.2011, COM(2011) 709 final, COMMISSION STAFF WORKING PAPER, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0709:FIN:EN:PDF> (29.11.2012)

European Commission, 2010: Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection-ECHO Operational Strategy 2011, 16.11.2010, SEC(2010) 1428 final, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2011_en.pdf (29.11.2012)

European Commission, October 2010: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance, 26.10.2010, COM(2010) 600 final, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/COM_2010_600_European_disaster_response_en.pdf (29.11.2012)

European Commission, 2008: Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, The European consensus on humanitarian aid, o. O. in: Official Journal of the European Union, C 25, 30.1.2008, S. C 25/1-C 25/12 im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF> (29.11.2012)

European Commission, 2004: ECHO Aid Strategy 2005, December 2004, Brüssel, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2005_en.pdf (29.11.2012)

European Commission, 2001: European Commission Press Release, Council adopts Rapid Reaction Mechanism. Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management, IP/01/255, 26 February 2001, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://www.bits.de/CESD-PA/34-e-f.html> (29.11.2012)

European Council, 2000: Improving of the EU Action in the field of Conflict Prevention, Report Presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission, Nice, 7-8 and 9 December 2000, 033/00, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/98328.pdf (29.11.2012)

European Council, 1996: Council Regulation (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, o.O., in: Official Journal of the European Communities, No L 163, Volume 39, 2. July 1996, S. 1-7, im Internet dokumentiert unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:163:FULL:EN:PDF> (29.11.2012)

European Union/United Nations, 2003: Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community, represented by the Commission of the European Communities, and the United Nations, o.O., im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fafa/agreement_en.pdf (29.11.2012)

F

Faint, Tony/Barnaby Willittis-King, 2005: Study on Revised CERF Mechanism, Final report 15 June 2005, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F7D3E6A4426E220885257051006D6068-CERF.pdf> (29.11.2012)

Falk, Richard, 1995: The World between Inter-State Law and the Law of Humanity: the Role of Civil Society Institution, in: Archibugi, Daniele/David Held (Hg.), 1995: Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order, Cambridge, S. 163 - 179

Feller, Erika, 2006: UNHCR's role in IDP protection: opportunities and challenges, in: Forced Migration Review, December 2006, Special Issue, Putting IDPs on the map: achievements & challenges, S. 11-13, im Internet dokumentiert unter <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/07.pdf> (29.11.2012)

Fopa, Etienne/Christiane Lammers, 2007: „Medien-Blauhelme“ in der DR Kongo, in: W&F, Nr. 3, 2007, S. 29-31

Foreign and Commonwealth Affairs/Great Britain 2002: Return to an Address of the Honourable the House of Commons dated 12th February 2002 for a Paper, entitled: Private military companies: options for regulations, Ordered by the House of Commons, to be printed 12th February 2002, HC 577, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2002/mercenaries.pdf> (29.11.2012)

Forges, Alison des, 2002: Kein Zeuge darf überleben, Der Genozid in Ruanda, Hamburger Edition, Hamburg

Frantz, Christiane/Anette Zimmer (Hg.), 2002: Zivilgesellschaft international, Alte und neue NGOs, Bd. 6 Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, Opladen

Fuchs, Peter, 1996: Emergency coordination: a problem of humanitarian agencies or rather of politicians and generals? in: Transnational Associations, No.2, 1996, S. 80-83 (auch abgedruckt in: International Review of Red Cross, No. 304, February 1995, S. 87-93, im Internet dokumentiert unter <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=7339844&jid=RCE&volumeId=35&issueId=304&aid=7339840> /29.11.2012)

Fuerth, Leon, 2005: A missed chance, in: New York Times, Saturday, January 8, 2005, im Internet dokumentiert unter <http://www.nytimes.com/2005/01/07/opinion/07iht-edfuerth.html> (29.11.2012)

G

Gareis, Sven B./ Johannes Varwick 2006: Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen, 4. Auflage, Opladen

Gaydos, Joel C./George A. Luz, 1994: Military Participation in Emergency Humanitarian Assistance, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 18, Number 1, March 1994, S. 48-57

Gehlen, Arnold, 2004: Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik, 6. erw. Auflage, Klostermann 2004, Frankfurt/M.

Georgieva, Kristalina, June 2010: Kristalina Georgieva, European Commissioner for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response, SPEECH/10/390, The Sudanese Reality: Still One of the World's Greatest Humanitarian Crises, Round Table on Sudan, 30.06.2010, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-390_en.pdf (29.11.2012)

Georgieva, Kristalina, April 2010: We have to strengthen the European response to crises, Interview in: Toute l'Europe, 26.04.2010, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.touteurope.eu/fr/en/news/news/afficher/fiche/4306/t/84869/from/4469/breve/kristalina-georgieva-we-have-to-strengthen-the-european-response-to-crises.html?cHash=4021107b49> (29.11.2012)

Gibbons, Pat, 2010: Humanitarian Transformation: Concepts, Causes and Challenges, in: Moke, M./A. Zwitter/et al. (eds.), 2010: Humanitarian Action - Facing the New Challenges, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 11-26

Gilgan, Megan, 2001: The Rationality of Resistance: Alternatives for Engagement in Complex Emergencies, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, 25 (1), 2001, S. 1-18

Gillmann, Nina, 2010: Interagency Coordination During Disaster, Strategic Choices for the UN, NGOs, and other Humanitarian Actors in the Field, Baden-Baden

Giving USA Foundation, 2010: ‚Giving USA 2010, The Annual Report on Philanthropy for the Year 2009‘, 55th Annual Issue, Executive Summary, o.O., im Internet dokumentiert unter [http://www.edwardswildman.com/files/Uploads/Documents/GivingUSA_2010_ExecSummary_Print\[1\].pdf](http://www.edwardswildman.com/files/Uploads/Documents/GivingUSA_2010_ExecSummary_Print[1].pdf) (29.11.2012)

Global Agenda Council on Humanitarian Assistance, 2008: ‚Conclusions from the Dubai Summit on the Global Agenda, Dubai‘, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fonerresponse.info%2FCoordination%2FPartnerships%2Fpublicdocuments%2FGlobal%2520Agenda%2520Council%2520on%2520Humanitarian%2520Assistance%2520Conclusions%2520from%2520the%2520Dubai%2520Summit%2520on%2520the%2520Global%2520Agenda.doc&ei=Gym2UPfJfTE4gS83IDgDQ&usg=AFQjCNHHCYK53Dy7AM6yYessOmDEtMtUQ&sig2=ouEd1USsYLAbl-pCnTMZMg> (29.11.2012)

Global Humanitarian Platform (GHP), 2007: Principles of Partnership, A Statement of Commitment, Endorsed by the Global Humanitarian Platform, 12 July 2007, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html#pop> (29.11.2012)

Global IDP Project, 2004: Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003, Norwegian Refugee Council, Geneva, February

Gluck, Kenny, 2004: Flugblatt in Afghanistan verwischt Grenze zwischen Hilfe und militärischen Zielen, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Mai 2004, im Internet dokumentiert unter <http://www.aerzte-ohne-grenzen.at/mediathek-und-archiv/archiv/details/flugblatt-in-afghanistan-verwischt-grenze-zw-hilfe-und-militaerischen-zielen/> (29.11.2012)

Glusker, Anne (ed.), 2007: ‚INTERNAL DISPLACEMENT, Global Overview of Trends and Developments in 2006‘, April 2007, Châtelaine/Geneva/Switzerland, im Internet dokumentiert unter [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/9251510E3E5B6FC3C12572BF0029C267/\\$file/Global_Overview_2006.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/9251510E3E5B6FC3C12572BF0029C267/$file/Global_Overview_2006.pdf) (29.11.2012)

Gnädinger, Angelo, 2000: Zivil-militärische Zusammenarbeit im humanitären Bereich aus der Sicht des IKRK, Klausurtagung des Koordinationsausschusses „Humanitäre Hilfe“ des Auswärtigen Amtes der Bundesregierung in Mühlthal-Trautheim 16. Juni 2000 (unveröffentlichtes Manuskript)

Göhler, Gerhard, 2007: ‚Weiche Steuerung‘, Regieren ohne Staat aus machttheoretischer Perspektive, in: Risse, Thomas/Ursula Lehmkuhl (Hg.), 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, S. 87-108

Good Humanitarian Donorship Initiative, 2007: Revised Good Humanitarian Donorship (GHD) Indicators, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.goodhumanitarianonorship.org/Libraries/Learning_Accountability_-_Indicators/Revised_Good_Humanitarian_Donorship_GHD_Indicators_2007.sflb.ashx?download=true (29.1.2012)

Good Humanitarian Donorship Initiative, 2003a: Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, Endorsed in Stockholm, 17 June 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.goodhumanitarianonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/EN-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx (29.11.2012)

Good Humanitarian Donorship, 2003b: Meeting conclusions, International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Stockholm, 16-17 June 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.goodhumanitarianandonorship.org%2FLibraries%2FMeeting_Reports_Documents_2003%2FMeeting_Conclusions_International_Meeting_on_GHD_Stockholm_June_2003.sflb.ashx%3Fdownload%3Dtrue&ei=KS22UP-GLumO4gTAKYDQDQ&usg=AFQjCNH6TFM-7Tap6xVAq9RRrhPOxY1-Uw&sig2=GGyGxIhFBfVOQd3oTHUCmw (29.11.2012)

Gordon, Stuart, 2002: The Anatomy of Conditionality and Linkage: Negotiating for Life, in: Goodwin, Deborah (ed.), 2002: Negotiation in international conflict: understanding persuasion, London, S. 47-72, im Internet auszugsweise dokumentiert unter http://books.google.de/books?id=cYNt7FQ4SxwC&pg=PA47&dq=Stuart+Gordon+the+anatomy&hl=de&ei=xToMTo_ZDMyM-wbEvMXLDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CDQ6AEwAA#v=onepage&q=Stuart%20Gordon%20the%20anatomy&f=false (29.11.2012)

Graves, Sue/Victoria Wheeler/Ellen Martin, 2007: Lost in translation Managing coordination and leadership reform in the humanitarian system, HPG Policy Brief 27, July 2007, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/254.pdf> (29.11.2012)

Greenaway, Sean, 2000: Post-Modern Conflict and Humanitarian Action: Questioning the Paradigm, in: The Journal of Humanitarian Assistance, Published January 9 2000, o.S., im Internet dokumentiert unter <http://sites.tufts.edu/jha/archives/145> (29.11.2012)

Griffiths, Martin/Iain Levine/Mark Weller, 1995: Sovereignty and suffering, in: Harriss, John (ed.), 1995: The Politics of Humanitarian Intervention, Pinter, New York, S. 17 ff.

Grünewald, François, 2009: Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development, in: Steets, Julia/Daniel S. Hamilton (eds.), 2009: Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation, Global Public Policy Institute, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Berlin/Washington D.C, S. 187-206, im Internet dokumentiert unter http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/Humanitarian_Assistance_EU-US-Cooperation.pdf (29.11.2012)

Grünewald, François, 1999: In a Troubled World, We must Remain Alert, in: Pirotte, Claire/Bernard Husson/et al. (eds.), 1999: Responding to Emergencies and Fostering Development. The Dilemmas of Humanitarian Assistance, London/New York, S. 1 ff.

GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 1998: Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen; Die entwicklungsorientierte Nothilfe, Arbeitskonzept der GTZ, Arbeitsfeld Not- und Flüchtlingshilfe, (unveröffentlichtes Papier), Mai 1998, Eschborn

Gucht, Karel De, 2009: Karel De Gucht, EU Commissioner for Development and Humanitarian aid, The Humanitarian Challenges: A European Commission's Perspective, Speech/09/581, Annual ECHO Partners' Conference 2009, 10th December 2009, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/581&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (29.11.2012)

Guiding Principles on Internal Displacement, 2008, in: Kälin, Walter, 2008: Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations, Published by The American Society of International Law, Studies in Transnational Legal Policy, No. 38, Washington, DC, S. 155-173, im Internet dokumentiert unter www.asil.org/pdfs/stlp.pdf (29.11.2012)

Gundel, Joakim, 1999: Humanitarian Assistance: Breaking the Waves of Complex Emergencies - A Literature Survey, Centre for Development, CDR Working Paper 99.5, August 1999, Copenhagen

Guterres, António, 2010: Forword by the High Commissioner, in: UNHCR, October 2010: Statute of the office of the UN High Commissioner for Refugees, October 2010, Geneva, S. 4-7, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (29.11.2012)

H

Hagelücken, Stefan, 1995: Katastrophenhilfe und Ethnologie, Kölner Ethnologische Arbeitspapiere Bd. 9, Bonn

Hamm, Brigitte, 2003: Menschenrechte, Ein Grundlagenbuch, Opladen

Hammargren, Henrik, 2005: Promoting Good Humanitarian Donorship: a task for the OECD-DAC?, in: Humanitarian Exchange, Magazine Issue 29, March 2005, ODI/Humanitarian Policy Group, London, S. 13-15, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange029pdf> (29.11.2012)

Hansen, Greg/Robert Seely, 1996: War and Humanitarian Action in Chechnya, Occasional Paper #26, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence

HAP Editorial Steering Committee, 2007: ‚HAP 2007 Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management‘, Adopted by HAP on 30 January 2007th, Genveva, im Internet dokumentiert unter [http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-2007-standard\(1\).pdf](http://www.hapinternational.org/pool/files/hap-2007-standard(1).pdf) (29.11.2012)

Harmer, Adele, 2003: Humanitarian action: in need of a steer or an anchor?, in: Humanitarian Exchange, Number 25, December 2003, Humanitarian Policy Group, London, S. 26-30, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange025pdf> (29.11.2012)

Harriss, John 1995a: Introduction: a time of troubles – problems of international humanitarian assistance in the 1990s, in: Harriss, John (ed.), 1995: The Politics of Humanitarian Intervention, Pinter, New York, S. 1 ff.

Harriss, John (ed.), 1995b: The Politics of Humanitarian Intervention, Pinter, New York

Harvard Humanitarian Initiative, 2011: Disaster Relief 2.0, The Future of Information Sharing in Humanitarian, Emergencies, UN Foundation & Vodafone Foundation Technology Partnership, Washington, D.C./Berkshire/UK, im Internet dokumentiert unter <http://www.unfoundation.org/assets/pdf/disaster-relief-20-report.pdf> (29.11.2012)

Harvey, Paul, 2009a: South Sudan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development, in: Steets, Julia/Daniel S. Hamilton (eds.) 2009: Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation, Global Public Policy Institute, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Berlin/Washington D.C., S. 145-166, im Internet dokumentiert unter http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/Humanitarian_Assistance_EU-US-Cooperation.pdf (29.11.2012)

Harvey, Paul, 2009b: Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response, Briefing paper - HPG Policy Briefs 37, October 2009, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf> (29.11.2012)

Harvey, Paul/Karen Proudlock/Edward Clay/et al., 2010: Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts, A review of current thinking, HPG Synthesis Paper, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, June 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6036.pdf> (29.11.2012)

Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler, 2001: Global Governance Notwendigkeit - Bedingungen - Barrieren, in: Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/ Franz Nuscheler (Hg.), 2001: Globale Trends 2002; Fakten, Analysen Prognosen; Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt/M., S. 11 ff.

Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.), 2001: Globale Trends 2002; Fakten, Analysen Prognosen; Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt/M.

Hayes, Bradd C./Jeffrey I. Sands, 1997: Doing Windows: Non-traditional Military Response to Complex Emergencies, DSD Research Report 97-1, Decision Support Department, Center for Naval Warfare Studies, Naval War College, Newport/Rhode Island

- Heintze, Hans-Joachim, 2007: Durchsetzung eines menschenrechtlichen Mindeststandards im bewaffneten Konflikt, in: Sicherheit und Frieden, Jg., 25, 2007, Nr. 2, S. 43-49, im Internet dokumentiert unter http://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/fileadmin/suf/doc/SuF_07_02.pdf (5.12.2012)
- Heinz, Wolfgang S., 2010: Terrorismus, Krieg und Menschenrechtsschutz, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, Nr. 2/2010, S. 72 ff
- Hellmann, Gunter/Ulrich Roos, 2007: Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs, INEF-Report 92/2007, Duisburg
- Henzschel, Thomas, 2006: Internationale humanitäre Hilfe: Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, Norderstedt
- Henzschel, Thomas, 1998: Internationale humanitäre Hilfe als Politikfeld – Wandel in einem Policy-Netzwerk, Magister-Arbeit, Friedrich-Schiller Universität Leipzig, Leipzig
- Héritier, Adrienne (Hg.), 1993a: Policy-Analyse, Kritik und Neutorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 34. Jg., Opladen
- Hermsdörfer, Willibald, 1997: Die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts durch die Bundeswehr, in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 2, 1997, S. 87-90
- Hidalgo, Silvia/Lopez-Clares, Augusto (eds.), 2007: The Humanitarian Response Index 2007, Measuring Commitment to Best Practice, Development Assistance Research Associates – DARA, Madrid, im Internet dokumentiert unter <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2007/> (29.11.2012)
- Hilhorst, Dorothea/Dennis Dijkzeul/ Joost Herman, 2010: Editorial: social dynamics of humanitarian action, in: Disasters, The Journal of Disaster Studies and Management, Volume 34, Special Issue: The social dynamics of humanitarian action, Issue Supplement s2, April 2010, S. 'S127–S129', im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2010.01148.x/pdf> (29.11.2012)
- Hoffmann, Michael H., 2000: Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for „interventional armed conflict“, in: International Review of the Red Cross, Vol. 82, No. 837, 2000, S. 193 ff.
- Holbrooke, Richard C., 2000: „Maintaining Peace and Security: Humanitarian Aspects of Issues before the Security Council“, Statement by Ambassador Richard C. Holbrooke, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the Security Council, 9 March 2000, Auszüge vom Statement zitiert in: ICVA, 2001: A Discussion Paper on Future Options for an Institutional Response to Internally Displaced Persons, 30 January 2001, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.icva.ch/doc00000244.html> (29.11.2012)
- Holderbaum, Klaus, 1996: Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung, in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 1, 1996, S. 11-16
- Holt, Victoria/Glyn Taylor/Max Kelly, 2009: ‚Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, Successes, Setbacks and Remaining Challenges‘, Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA, November 2009, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=308&Itemid=&lang=en (29.11.2012)
- Holtzmann, Steven, 1999: Rethinking ‘Relief’ and ‘Development’ in Transitions From Conflict, The Brookings Institution Project On Internal Displacement, An Occasional Paper, January 1999, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FAEA485831D05EA2C1256D2B004CD60B-brookings-relief-1999.pdf> (29.11.2012)

Hoyos, Cristina/Robert Muggah, 2009: Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches to Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?, in: Politorbis, Nr. 46 - 1/2009, S. 53-57, im Internet dokumentiert unter http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/publi2.Par.0089.File.tmp/Politorbis_46.pdf (29.11.2012)

Humanitarian Emergency Response Review (ed.), 2011: Humanitarian Emergency Response Review, 28 March 2011, Chaired by Lord (Paddy) Ashdown, Director: Ross Mountain, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/HERR.pdf> (29.11.2012)

Humanitarian Policy Group, 2010: Aid and war: a response to Linda Polman's critique of humanitarianism, Overseas Development Institute, Opinion, No. 144, May 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5914.pdf> (29.11.2012)

Humanitarian Forum/OCHA, 2011: FINAL REPORT, HUMANITARIAN PARTNERSHIP FORUM "SHARAKA", SEMIRAMIS INTERCONTINENTAL, CAIRO, 6 JUNE 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.humanitarianforum.org/data/files/29_final_report_humanitarian_partnership_forum_29_june_2011.pdf (29.11.2012)

Huyghe, Francois-Bernard, 2009: The impurity of war, in: International Review of the Red Cross No 873, 2009, S. 21-34, im Internet dokumentiert unter <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-873-huyghe.pdf> (29.11.2012)

Hypertsen, Benje/Astri Suhrke/Gro Tjore, 1998: Humanitarian Assistance and Conflict: A-State-Of-the-Art Report, Chr. Michelson Institute (MPI) Series, R 1998: 2, Fantoft-Bergen, , im Internet dokumentiert unter http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/283/1/R%201998_2%20Bente%20H%2c%20Astri%20S...-07112007_1.pdf (3.12.2012)

I

ICRC, 2011: The ICRC Worldwide, 2010 FINANCIAL & FUNDING INFORMATION OVERVIEW, FOR GENERAL DISTRIBUTION, REX 2011/091, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.icrc.org/eng/assets/files/annual-report/current/icrc-annual-report-2010-financial-overview.pdf> (26.11.2012)

ICRC, 2011: „New York“, in: ICRC, 2011: Annual Report 2010, S. 403-406, Geneva

ICRC, 2010: Annual Report 2009, May 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/483C93186D619B31C12577280049D9CC-ICRC_May2010.pdf (29.11.2012)

ICRC, 2007: Annual Report 2006, May 2007, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4E80A8792A6019B9492572E600058A92-icrc-annual-2006.pdf> (3.12.2012)

ICRC, 2005: DISCOVER THE ICRC, September 2005, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0790.pdf (29.11.2012)

ICRC, 2001: Annual Report 2000, Geneva

ICRC, 2000: War, money and survival, Geneva

ICRC, October 1999: People on war project, ICRC worldwide consultation on rules on war, Report by Greenberg Research Inc., October, Geneva

ICRC, May 1999: Update on the third Wolfsberg Humanitarian Forum 25-27 May (LG 1999-079-ENG), Geneva

ICRC, 1998: Wolfsberg Humanitarian Forum, 5-7 June 1998, Background Paper, Humanitarian and Political Action: Key Issues and Priorities for Concerted Strategy, 12.5.1998, Geneva (unveröffentlichtes Manuskript)

ICVA, 2011: 60 Years of Partnership – The Road Ahead, UNHCR's Annual Consultations with NGOs, 28 June - 30 June 2011, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.icva.ch/doc00004980.pdf> (29.11.2012)

ICVA, 2001: A Discussion Paper on Future Options for an Institutional Response to Internally Displaced Persons, 30 January 2001, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.icva.ch/doc00000244.html> (29.11.2012)

IDS, 1994: Gender and Humanitarian Assistance: A Select Annotated Bibliography, Compiled for the Office of Women in Development of the US Agency for International Development (USAID), Institute of Development Studies (IDS)/University of Brighton, BRIDGE (development- gender), Bibliography No. 3, Brighton

IFRC, 2000: World Disasters Report 2000, Focus on Public Health, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva

Ignatieff, Michael, 2000: Die Zivilisierung des Krieges, Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien, Berlin

Ingram, James C., 1993: The Politics of Human suffering, in: The National Interest, Number 33, Fall, 1993, S. 59

International Alert (ed.), 2002: Humanitarian Action and Private Security Companies, by Tony Vaux/Chris Seiple/Greg Nakano/Koenraad van Brabant, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.internationalalert.org/pdf/humanitarianaction.PDF> (22.04.2011)

International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001: The Responsibility to Protect, December 2001, Ottawa, im Internet dokumentiert unter <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (7.1.2011)

International Crisis Group, 2001: The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crises Response in the Grey Lane, ICG Issues Briefing, 26. June 2002, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/ECHO%20rpt> (29.11.2012)

InWent (Hg.), 2006: Bush-Regierung verkündet umfassende Reformen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 2006, Nr. 3., o.S., im Internet dokumentiert unter http://www3.giz.de/E+Z/content/archiv-ger/03-2006/moni_art5.html (29.11.2012)

IOM, 2010: Report of the Director General on the Work of the Organization for the Year 2009, International Organization for Migration, MC/2294, 8 June 2010, NINETY-NINTH SESSION, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/99/MC_2294.pdf (29.11.2012)

Isenberg, David, 2003a: Security for sale, in: Asia Times, 14.8.2003, o.S., im Internet dokumentiert unter http://www.atimes.com/atimes/Front_Page/EH14Aa01.html (29.11.2012)

Isenberg, David, 2003b: Security for sale in Afghanistan, in: Asia Times, 4.1.2003, im Internet dokumentiert unter http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/EA04Ag01.html (29.11.2012)

J

Jacoby, Tim/Eric James, 2010: Emerging patterns in the reconstruction of conflict-affected countries, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Volume 34, Special Issue: The politicisation of reconstructing conflict-affected countries, Issue Supplement s1, January 2010, S. 'S1 - S14', im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2009.01096.x/pdf> (29.11.2012)

Jansem Dorothea/Klaus Schubert (Hg.), 1995: Netzwerke und Politikproduktion; Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg

Jansen, Dorothea /Andreas Wald, 2007: Netzwerke, in: Benz/Lütz/ et al. (Hg.) (2007), a.o.O., S. 188-199

Jean, François, 1999: Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie, in: Jean/Rufin (Hg.) (1999), a.o.O., S. 440 ff.

Jean, François /Jean-Christophe Rufin (Hg.), 1999: Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg

Jiuchang, Wei/Dingtao Zhao/Liang Liang, 2009: Estimating the Growth Models of News Stories on Disasters, in: Journal of the American Society for Information Science and Technology, Volume 60, Issue 9, September 2009, S. 1741–1755, , im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/asi.21109/pdf> (29.11.2012)

K

Kaldor, Mary, 2000a: Neue und alte Kriege, Frankfurt/M.

Kaldor, Mary (ed.), 2000b: Global Insecurity. On behalf of the UNO World Institute for Development Economic Research UNU/WIDER, Pinter, London/New York

Kaldor, Mary, 2000c: Introduction, in: Kaldor, Mary (ed.), 2000: Global Insecurity. On behalf of the UNO World Institute for Development Economic Research UNU/WIDER, Pinter, London/New York, S. 1-23

Kalyvas, Stathis, 2001: “New” and “old” Wars; A Valid Distinction? in: World Politics 54, October 2001, S. 99-118

Kane, June, 1999: War Torn Societies Project WSP: The First Four Years UNRISD, Geneva

Kanzleiter, Boris, 2002: Krieg & Frieden GmbH, Soldiers of Fortune, in: Jungle World Nr. 34/2002, 14. August 2002, o.S.

Karns, Margaret P. /Karen A. Mingst, 2004: International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance, London

Katzman, Kenneth, 2005: Iraq: Oil-For-Food Program, Illicit Trade, and Investigations, CRS Report for Congress, Received through the CRS Web Order Code RL30472, Updated April 6, 2005, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://fpc.state.gov/documents/organization/45455.pdf> (29.11.2012)

Keen, David, 1999: Fortsetzung der Wirtschaft mit anderen Mitteln. Wo Raub und Plünderung zum Kriegsziel wird, kann Hilfe nicht neutral sein, in: ‚der überblick‘, Nr. 1, 1999, S. 8 ff.

Keen, David/John Ryle, 1996: Editorial: The Fate of Information in the Disasters Zone, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Special Issue: The fate of information in the disaster zone Volume 20, Issue 3, September 1996, S. 169-172

Kellenberg, Jakob, 2010: ‚message from the president‘, in: ICRC, 2010: Annual Report 2009, May 2010, Geneva, S. 8-9, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/483C93186D619B31C12577280049D9CC-ICRC_May2010.pdf (29.11.2012)

Kellenberg, Jakob, 2007: ‚message from the president‘, in: ICRC, 2007: Annual Report 2006, May 2007, Geneva, S. 8-9, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4E80A8792A6019B9492572E600058A92-icrc-annual-2006.pdf> (3.12.2012)

Kellenberg, Jakob, 2004: Speaking out or remaining silent in humanitarian work, in: Review of the International Red Cross, September 2004, Vol. 86, Nr. 855, S. 593-609

- Kellenberg, Jakob, 2001: Reflections on speaking out or remaining silent in humanitarian activity, Paper presented to the Second Zurich 'Denkpause' by Dr. Jakob Kellenberg, ICRC President, 27 June 2001, Zurich, unter <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jrje.htm> (29.11.2012)
- Kerssenbrock, Christine Gräfin, 2001: Humanitäre Hilfe im Südsudan, Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 2, März 2001, Köln
- Khagram, Sanjeev, 2006: Possible Future Architectures of Global Governance: A Transnational Perspective/Prospective, in: *Global Governance* 12 (2006), S. 97–117, im Internet dokumentiert unter <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/27800600.pdf?acceptTC=true> (29.11.2012)
- King, Charles, 1997: Ending Civil Wars, Adelphi Paper 308, The International Institute for Strategic Studies, London
- Klein, Eckard, 2007: Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Vogler, Helmut (Hg.) 2007: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München, S. 21-66
- Knaup, Horand, 1996: Hilfe, die Helfer kommen, Karitative Organisationen im Wettbewerb um Spenden und Katastrophen, München
- Kobe, Rainer, 2001: Entwicklung und Perspektiven der deutschen Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (CIMIC-Einsätze), in: *Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften*, Heft 1, 2001, S. 4 ff.
- Koch, Roland, 1999: The relations of the UN agencies and non governmental organizations in cross boarder humanitarian assistance, in: Alagappa, Muthiah/Takashi Inoguchi (eds.), 1999: *International security management and the United Nations*, New York, S. 210-242
- Köhler, Damaris, 1996: Katastrophenhilfe als Aufgabe für den Deutschen Entwicklungsdienst? Zum Thema. Ausgewählte Reden u. Texte zur Arbeit d. DED, Nr. 6, Berlin
- Kohlmorgen, Lars/Sonja Bartsch/Wolfgang Hein, 2007: Netzwerke und Governance. Transnationale Netzwerke als Grundlage emanzipatorischer Politik in der Weltgesellschaft? in: *Peripherie*, Nr. 105/106, 2007, S. 8-34
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament für einen europäischen Konsens zur humanitären Hilfe, Brüssel, den 13.6.2007, KOM(2007) 317 endgültig, Brüssel, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/acte_de.pdf (29.11.2012)
- Kovertz, David, 2006: The „Good humanitarian Donorship Initiative“ and ECHO, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Nr. 2/2006, S. 112-119
- Krähenbühl, Pierre, 2000: Conflict in the Balkans: Human tragedies and the challenge to independent humanitarian action, in: *International Review of the Red Cross*, No. 837, March 2000, S. 11 ff.
- Krasner, Stephen D. (ed.), 1983a: *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, New York
- Kreidler, Corinna, 2006: Versuchung humanitäre Hilfe, in: *E+Z*, Jg. 47, 2006, S. 470-471
- Kröning, Volker, 1997: Humanitäre Hilfe im Ausland, in: *Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften*, Heft 3, 1997, S. 135 ff.
- Kuhn, Marco, 2000: Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft, Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 37, Berlin
- Kühne, Winrich, 2000: Lektionen, die noch gelernt werden müssen, Vorschläge zur Reform der UN-Friedenseinsätze, in: *der überblick*, Nr. 3, 2000, S. 96 ff.
- Kühne, Winrich, 1997a: Report, Improving African and International Capabilities for Preventing and Resolving Violent Conflict, The Great Lakes Region Crises, 2nd International Workshop, Berlin July 3-5, 1997, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Kühne, Winrich, 1997b: Report, The Transition from Peacekeeping to Peacebuilding, Planning, coordination and funding in the Twilight Zone, International Workshop, New York, March 10, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Kühne, Winrich, 1996: Report, Winning the Peace, Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding, International Workshop, Berlin, July 4-6, 1996, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

L

Lautze, Sue, 2003: National Institutional Capacities for Disaster Management: Exploring the Concept of "Humanitarian Governance", January 15, 2003, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Final Report for WWS 591b, Workshop: Humanitarian Governance, Instructor: Sue Lautze, Students: Katy Backes, et al., im Internet dokumentiert unter <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:5274> (29. 11.2012)

Lautze, Sue/Bruce D. Jones/Mark Duffield, 1998: Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996-1997, An Independent Study, March 1998, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.grandslacs.net/doc/1145.pdf> (29.11.2012)

Lautze, Sue/Jennifer Leaning/Angela Raven-Roberts/et al., 2004: Assistance, protection, and governance networks in complex emergencies, in: The Lancet, Volume 364, Issue 9451, Pages 2134-2141, im Internet dokumentiert unter <http://download.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140673604175557.pdf?id=e16241398b8eb460:-6247bb0e:13b47b5cbe0:21fa1354121813649> (29.11.2012)

Lautze, Sue/Angela Raven-Roberts/Teshome Erkinch, 2009: Humanitarian governance in the new millennium: an Ethiopian case study, HPG Working Paper, February 2009, London, im Internet dokumentiert unter www.odi.org.uk/resources/docs/4178.pdf (29.11.2012)

Leader, Nicholas, 2000: The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice, HPG Report 2, Humanitarian Policy Group (HPG), ODI, London

Lindahl, Claes, 1996: Developmental Relief? An Issued Paper and an Annotated Bibliography on Linking Relief and Development, Sida Studies in Evaluation 96/3, Department for Evaluation and Internal Audit, Stockholm

Lischer, Sarah Kenyon, 2007: Military Intervention and the Humanitarian "Force Multiplier", in: Global Governance, 13 (2007), S. 99-118

Livingston, Steven, 1996: Suffering in Silence: Media Coverage of War and Famine in Sudan, in: Rotberg, Robert I./Thomas G. Weiss (ed.), 1996: From Massacres to Genocide, The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises, World Peace Foundation, Washington D.C., S. 45-67

Loane, Geoff/Tanja Schümer, 2000: The Wider Impact of Humanitarian Assistance, The Case of Sudan and the implications for European Union Policy, Baden-Baden

Lock, Peter, 2001: Sicherheit à la carte? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols, in: Brühl, Tanja/Tobias Debiel/Brigitte Hamm/et al. (Hg.), 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik, Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 200-229

Lock, Peter, 1998: Pirateninseln im Weltmarkt, Privatisierung von Sicherheit in zerfallenden Staaten, in: blätter des iz3w, Februar 1998, S. 21-24

Lock, Peter, 1997a: Brothers in Arms, Ökonomische Zirkulation im Umfeld gegenwärtiger Kriege, in: blätter des iz3w, August 1997, S. 11-13

Lock, Peter, 1997b: Ein Indikator für globale Veränderungen: Privatisierung von Sicherheit, Eine Herausforderung für Friedensforschung? unveröffentlichtes Manuskript, August

Loescher, Gil, 2002: *The UNHCR and world politics: a perilous path*, Oxford University Press, 2002, Oxford

M

Maas, Achim/Christian Mölling, 2005: *Auf dem Weg zu einer einheitlichen europäischen Rüstungskontrollpolitik?*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Working Paper #8, September 2005, Hamburg, im Internet dokumentiert unter www.ifsh.de/IFAR/pdf/wp08.pdf (29.11.2012)

MacAskill, Ewen, 2007: *Pentagon forced to withdraw leaflet linking aid to information on Taliban*, in: *The Guardian*, Thursday May 6, 2004, im Internet dokumentiert unter <http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,1284,1210400,00.html> (29.11.2012)

MacFarlane, Neil, 2000: *Politics and Humanitarian Action*, Occasional Paper 41, T. J. Watson Institute, Providence, im Internet dokumentiert unter <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP41.pdf> (5.12.2012)

Mackintosh, Kate, 2005: *The development of the International Criminal Court: some implications for humanitarian action*, in: *Humanitarian Exchange*, HPN, Number 32, December 2005, London, S. 29-32, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange032pdf> (29.11.2012)

Macrae, Joanna, 2001a: *The Politics of Coherence: the formation of a new orthodoxy on linking aid and political responses to chronic political emergencies*, Conference Paper, *Politics and Humanitarian Aid Debates, Dilemmas and Dissension*, Commonwealth Institute, London 1st February 2001, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/macrae.pdf> (92.11.2012)

Macrae, Joanna, 2001b: *Aiding Recovery. The Crises of Aid in Chronic Political Emergencies*, Zed Press, July 2001, London

Macrae, Joanna, 2000: *Studying Up, Down, and Sideways; Toward a Research Agenda for Aid Operations*, in: Minear, Larry/Thomas G. Weiss (eds.), 2000: *Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda For Operations and Research*, Occasional Papers 39, The Thomas Watson J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence/USA, S. 41 ff.

Macrae, Joanna, 1998: *The Death of Humanitarianism?: An Anatomy of the Attack*, in: *Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management* 22 (4), 1998, S. 309 ff.

Macrae, Joanna, 1997: *Rearranging the deck chairs? Reforming the UN's responses to humanitarian crises*, *Humanitarian Policy Programme*, ODI, *Humanitarian Exchange Magazine* No. 9 – RNN Newsletter, November 1997, London, S. 13-14, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/newsletter09pdf> (29.11.2012)

Macrae, Joanna/Adele Harmer 2003: *Humanitarian action and the 'war on terror': a review of issues*, in: Macrae, Joanna/Adele Harmer 2003 (ed.): *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*, HPG Report 14, July 2003, Overseas Development Institute, London, S. 1-12, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf> (5.12.2012)

Macrae, Joanna/Nicholas Leader, 2001: *Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for 'Coherence' between Humanitarianism and Political Responses to Chronic Political emergencies*, in: *Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management*, Vol. 25, No. 4, December, S. 290 ff.

Macrae, Joanna/Nicholas Leader, 2000: *Shifting sands: the search for 'coherence' between political and humanitarian responds to complex emergencies*, HPG Report 8, ODI, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/246.pdf> (29.11.2012)

Macrae, Joanna/Anthony Zwi/Mark Duffield/et al. (eds.), 1994: *Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London

- Major, Claudia/Elisabeth Schöndorf, 2011: Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit, Komplexe Krisen erfordern effektive Koordination und politische Führung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), April 2011, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A22_mjr_snf_ks.pdf (29.11.2012)
- Malone, David M. (ed.), 2004: The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London
- Malone, David M./Mats Berdal (eds.), 2000: Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Margesson, Rhoda, 2010: United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues, Specialist in International Humanitarian Policy, December 27, 2010, Congressional Research Service 7-5700, www.crs.gov, R40747nal, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40747.pdf> (29.11.2012)
- Marks, Edward, 1996: Complex Emergencies: Bureaucratic Arrangements in the U.N. Secretariat, National Defense University Press, Washington D.C.
- Marques, Carlos Pereira, 2007: Statement by Deputy Permanent Representative of Portugal to the UN Office in Geneva on behalf of the European Union, UNITED NATIONS, ECOSOC Humanitarian Affairs Segment, Substantive Session 2007 'Strengthening of the coordination of United Nations humanitarian assistance through enhancing the effectiveness of needs-based humanitarian assistance', July 16, 2007, Geneva, im Internet dokumentiert unter: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/E6BC3A09-58B7-446E-8310-9CFFE926B671/0/3IntervencaogetheralsegmentohumanitarioECOSOC.pdf> (29.11.2012)
- Massingham, Eve, 2009: Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?, in: International Review of the Red Cross No 876, 2009, S. 803-831, im Internet dokumentiert unter <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-876-massingham.pdf> (29.11.2012)
- Matthews, Joanna, 2009: Media and message: communicating crises, in: Humanitarian Exchange, Number 44, September 2009, S. 26-27, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange044.pdf> (29.11.2012)
- Matthies, Volker, 2000: Krisenprävention, Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen
- Mauer, Victor 2000: „Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47 (2000), S. 22-30
- Maxwell, Daniel/Peter Walker/Cheyenne Church/et al., 2008: Preventing Corruption in Humanitarian Assistance, Final Research Report, Feinstein International Center/Tufts University; Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute/Transparency International, July 2008, Berlin, im Internet dokumentiert unter <http://www.transparency.org/content/download/34487/537752> (29.11.2012)
- Mayer, Peter/Volker Rittberger/Michael Zürn, 1993: Regime Theory: State of the Art and Perspectives, in: Rittberger (ed.) (1993), S. 391ff.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.), 1993: Policy-Analyse, Kritik und Neutorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 34. Jg., Opladen, S. 39 ff.
- McDermott, Anthony, 1997a: The UN and NGOs: Humanitarian Interventions in Future Conflicts, in: Anthony McDermott (ed.), 1997: Humanitarian Force, PRIO Report, 4/97, International Peace Research Institute, Oslo & the Norwegian Institute of International Affairs, Oslo
- McGhie, Stuart, 2002: Private military companies: Soldiers, Inc., in: Janes Defense Weekly, 22 May 2002, o.S., im Internet dokumentiert unter <http://www.sandline.com/hotlinks/20020518-janes/default.html> (29.11.2012)

McNamara, Dennis, 2005: The Mandate of the Emergency Relief Coordinator and the Role of OCHA'S Interagency Internal Displacement Division, in: Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 3, S. 61-70, im Internet dokumentiert unter <http://rsq.oxfordjournals.org/content/24/3/61.full.pdf> (29.11.2012)

Meier, Claudia, 2011: Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe, Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 2011, Berlin, S. 63-66

Mello, Sergio Vieira de, 1999: Statement by Mr. Vieira de Mello (Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator), Security Council meeting 3968, 21 January 1999, in: Security Council, 3968th Meeting, S/PV.3968, Thursday, 21 January 1999, 10 a.m., New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20SPV3968.pdf> (29.11.2012)

Mello, Sergio Vieira de, 1998: „Politics and Humanitarian Action“, Talking Points for ECHO-ICRC Seminar on Humanitarian Action, Perception and Security; in Lisbon, 27.-28. March 1998, o.O., (unveröffentlichtes Redemanuskript)

Meier, Claudia, 2011: Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe, Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 2011, S. 63-66

Menzel, Ulrich, 1998: Globalisierung und Fragmentierung, Frankfurt/M.

Merkel, Reinhard, (Hg.) 2000: Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Messner, Dirk, 1997: Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Altvater, Elmar/Achim Brunnengräber/Markus Haake/et al. (Hg.), 1997: Vernetzt und verstrickt, Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, S. 27 ff.

Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 2006: Das Konzept Global Governance, Stand und Perspektiven, in: Senghass, Dieter (Hg.): Global Governance für Frieden und Entwicklung, Bonn, 18-81

Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 2003: Das Konzept Global Governance, Stand und Perspektiven, INEF Report, Heft 67/2003, Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen/Standort Duisburg, Duisburg, im Internet dokumentiert unter <http://inef.uni-due.de/cms/files/report67.pdf> (5.12.2012)

Metcalf, Victoria/Alison Giffen/Samir Elhawary, 2011: UN Integration and Humanitarian Space, An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group, Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute, December 2011, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7526.pdf> (29.11.2012)

Meyer, Berthold (Redaktion), 1996: Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt/M.

Meys, Peter (Hg.), 2009: Handbuch Eine Welt, Entwicklung Im Globalen Wandel, Wuppertal

Miall, Hugh/Oliver Ramsbotham/Tom Woodhouse, 1999: Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts, Polity Press, Cambridge/Oxford

Mills, Kurt, 2005: Neo-Humanitarianism: The Role of International humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflict, in: Global Governance, No. 11 (2005), Issue 2, S. 161-183, im Internet dokumentiert unter <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/27800563.pdf?acceptTC=true> (5.12.2012)

Minear, Larry, 1998: Learning to Learn, Seminar on Lessons Learned on humanitarian Coordination, Stockholm, April (unveröffentlichtes Redemanuskript)

Minear, Larry, 1993: Making the Humanitarian System better work, in: Cahill, Kevin M. (ed.), 1993: A Framework for Survival; Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters, Council of Foreign Relations, 1. Edition, New York, S. 234-256

Minear, Larry/Ted van Baarda/Marc Sommers, 2000: Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crises, Occasional Paper 36, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Providence/USA, im Internet dokumentiert unter <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP36.pdf> (29.11.2012)

Minear, Larry/U.B.P. Chelliah/Jeff Crisp/et al., 1992: United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis, 1990-1992: Occasional Paper Number 13, The Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence/USA, im Internet dokumentiert unter <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:2663> (29.11.2012)

Minear, Larry/Philippe Guillot, 1996: Soldiers To The Rescue, Humanitarian Lessons from Rwanda, Development Centre of the OECD, Paris

Minear, Larry/Randolph C. Kent, 1998: Rwanda's Internally Displaced: A Conundrum within a Conundrum, in: Cohen, Roberta/Francis M. Deng (eds.), 1998: The Forsaken People, Case Studies of the Internally Displaced, Washington, S. 57-95

Minear, Larry/Colin Scott/Thomas G. Weiss, 1996: The News Media, Civil War, and Humanitarian Action, London

Minear, Larry/Thomas G. Weiss (eds.), 2000a: Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda For Operations and Research, Occasional Papers 39, The Thomas Watson J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence/USA

Minear, Larry/Thomas G. Weiss, 2000b: Seeking Common Ground, in: Minear, Larry/Thomas G. Weiss (eds.), 2000: Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda For Operations and Research, Occasional Papers 39, The Thomas Watson J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence/USA, S. 1-12, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AE9179DED0D72A3CC1256C1E0047CD94-op39.pdf> (5.12.2012)

Moke, Marcus, 2010: Humanitarian Transformation: Concepts, Causes and Challenges, in: Moke, Marcus/Andrej Zwitter/Christoph Schewe (eds.), 2010: Humanitarian Action - Facing the New Challenges, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 11-26

Moke, Marcus/Andrej Zwitter/Christoph Schewe (eds.), 2010: Humanitarian Action - Facing the New Challenges, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin

Mooney, Erin D., 2010: ‚Something Old, Something New, Something Borrowed ... Something Blue? The Protection Potential of a Marriage of Concepts between R2P and IDP Protection‘, in: Global Responsibility to Protect, No. 2 (2010), S. 60-85, im Internet dokumentiert unter <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:5722> (29.11.2012)

Moore, Jonathan, 1999: The humanitarian-development gap, in: Review of the International Red Cross and Red Crescent, Vol. 81, No. 833, March 1999, S. 103-107

Moore, Jonathan (ed.), 1998: Hard choices: Moral dilemmas in humanitarian intervention, Oxford

Moore, Jonathan, 1996: The UN and Complex Emergencies, Rehabilitation in Third World Transitions, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva

Mowjee, Tasneem, 2002: The Humanitarian Action of the European Union, Draft Version, ‘Colloque CEIR’: “L’Union européenne, acteur international”, Tagung 20.-21. Juni 2002, o.S., o.O. (unveröffentlichtes Manuskript)

Mowlana, Hamid, 1997: Global Information and World Communication, London/New Dehli

Müller-Wolf, Tim J. Aristid/Patricia Schneider, 2009: The Responsibility to Protect – Norm im Entstehen?, in: S+F Sicherheit und Frieden, Ausgabe 1-2009, S. 54-59

Münkler, Herfried, 2002: Die neuen Kriege, Verlag Rowohlt, Hamburg

Munz, Richard 2007a: Im Zentrum der Katastrophe, Was es wirklich bedeutet, vor Ort zu sein, Campus Verlag, Frankfurt/M

Mutz, Reinhard/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch (Hg.), 2001: Friedensgutachten 2001, Münster/Hamburg/London

N

NATO, 2006: Backgrounder, NATO's role in Civil Emergency Planning, BGR3-CEP-ENG-0906, September 2006, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.igsu.ro/documente/SAEARI/NATO_CEP.pdf (29.11.2012)

NATO, 2003: AJP-9 NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC) DOCTRINE, JUNE, 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf> (29.11.2012)

NATO, 1998: NATO Handuch, NATO Presse- und Informationsdienst, Brüssel

NATO Secretary General, 2011: „Hungry for Security: Can NATO help in a humanitarian crisis?“, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, Erasmus University, Rotterdam, the Netherlands, 30 Mar. 2011, o.S, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_71864.htm (12.5.2011)

Natsios, Andrew 2011: Sudan Back on the Brink, The North's Invasion of Abyei Could Spark Another Civil War, in: Foreign Affairs on-line edition post-script, May 26, 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.foreignaffairs.com/articles/67869/andrew-s-natsios/sudan-back-on-the-brink?> (22.11.2012)

Natsios, Andrew 2006: Five Debates on International Development: The US Perspective, in: Development Policy Review, 2006, 24, (2), S. 131-139

Natsios, Andrew, 2005: „Conversation: Andrew Natsios“, 27. Dezember 2005; Gwen Ifill von der US-Fernsehkette „Public Broadcasting Service (PBS)“ interviewt Andrew Natsios; im Internet dokumentiert unter http://www.pbs.org/newshour/bb/fedagencies/july-dec05/natsios_12-27.html (29.11.2012)

Natsios, Andrew, 2002: Foreword, in: USAID, 2002: Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity, Washington, S. IV-V, im Internet dokumentiert unter http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw901.pdf (29.11.2012)

Natsios, Andrew, 1997a: U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of Apocalypse, Humanitarian Relief in Complex Emergencies, New York

Natsios, Andrew, 1997b: Humanitarian Organizations and Military Operations: Effects and Interactions During Humanitarian Emergencies, in: Alex Morrison/Douglas A. Fraser/ James D. Kiras (eds.), 1997: Peacekeeping with Muscle, The need of Force in International Conflict Resolution, Canadian Peacekeeping Press, Published in conjuncton with the Canadian Council for International Peace and Security, Cornwallis Park, S. 91-99

Natsios, Andrew 1996a: NGOs and the UN-System in Complex Humanitarian Emergencies, in: Weiss, Thomas G./Leon Gordenker (eds.), 1996: NGOs, the UN, and Global Governance, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, London, S. 67 ff.

Natsios, Andrew 1996b: Illusions of Influence: The CCN Effect in Complex Emergencies, in: Rotberg, Robert I./Thomas G. Weiss (eds.), 1996: From Massacres to Genocide, The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises, World Peace Foundation, Washington, D.C., S. 149 ff.

Neumann, Iver B./Ole Waever (eds.), 1997: The Future of International Relations, Masters in the making? New York/London

Nevers, Reneè 2006: Modernizing the Geneva Conventions, in: The Washington Quaterly, Spring 2006, S. 99-113

NGOs and Humanitarian Reform Project, 2010: All for Strengthened Humanitarian Coordination in Afghanistan, June 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.icva.ch/doc00004388.pdf> (29.11.2012)

Nielson, Poul, 2003a: Humanitarian Principles must be respected, in: ECHO, 2003: Responding to the New Needs, Luxembourg, S.1, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/96C459EF1C75051AC1256C1B003F530A-ECHO-AnualReport-mar03.pdf> (29.11.2012)

Nielson, Poul, 2003b: Poul Nielson, European Commissioner for Development and Humanitarian Aid, SPEECH/03/320, Launch of the Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, 26.6.2003, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DSPEECH%2F03%2F320%26format%3DPDF%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den&ei=U0q2ULiJI_KM4gTS5oDwAw&usg=AFQjCNHFv7XsXPxdixW-HxkaCyK6eEX1hw&sig2=uJsKYkuVbznJaEsZmhpgEQ (29.11.2012)

Nielson, Poul, 2002: Note from Mr. Poul Nielson, member of the European Commission, on Humanitarian Assistance, Working Group VII - Working Document 48 (WG VII-WD 48), The European Convention, The Secretariat, 21. November 2002 o. O., im Internet dokumentiert unter <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/5441.pdf> (29.11.2012)

Nordland, Rod, 2010: U.N. Rejects 'Militarization' of Afghan Aid, in: New York Times, February 17, 2010, im Internet dokumentiert unter <http://www.nytimes.com/2010/02/18/world/asia/18aid.html> (29.11.2012)

Nuscheler, Franz, 2009: ‚Global Governance‘, in: Meyns, Peter (Hg.), 2009: Handbuch Eine Welt, Entwicklung Im Globalen Wandel, Wuppertal, S. 85-92

Nuscheler, Franz, 2000a: Global Governance, Entwicklung und Frieden, Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen, in: Nuscheler, Franz (Hg.), 2000: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, S. 471 ff.

Nuscheler, Franz, 2000b: Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 118, 30 Jg., Nr. 1, S. 151-156

Nuscheler, Franz (Hg.), 2000c: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn

O

O'Brien, David, 1999: Regional Burden-Sharing for Humanitarian Action, research associate, Center on International Cooperation, New York University, Discussion Paper, April 1999, o.S., New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.ciaonet.org/wps/obn01/> (29.11.2012)

O'Callaghan, Sorcha/Sara Pantuliano, 2007: Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response, HPG Report 26, December 2007, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/1020.pdf> (29.11.2012)

OECD 2010a: Germany, Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/61/51/46439355.pdf> (29.11.2012)

OECD 2010b: United Kindgom Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/49/20/45519815.pdf> (29.1.2012)

OECD 2010c: Japan, Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/45/52/45470028.pdf> (29.11.2012)

OECD, 2010d: INSIDE THE DAC, A Guide to the OECD Development Assistance Committee, 2009-2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/43/32/40986871.pdf> (29.11.2012)

OECD, 2009: Better Aid, Managing Aid, Practices DAC members countries, Publication date: June 2009, Paris, im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/58/29/42903202.pdf> (29.11.2012)

OECD 2008: France, Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/4/10/40814790.pdf> (29.11.2012)

OECD/DAC 2007a: Reporting Directives for the Credit Reporting System, DCD/DAC(2007)39/FINAL, 04-September-2007, DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE, DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/16/53/1948102.pdf> (29.11.2012)

OECD/DAC 2007b: DAC Statistical Reporting Directives, DCD/DAC(2007)34, 06-Apr-2007, DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE, DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE, o.O., im Internet dokumentiert unter [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2007\)34&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2007)34&docLanguage=En) (29.11.2012)

OECD/DAC, 2007c: European Community, Development Assistance Committee (DAC), Peer Review, Annex E „Humanitarian Assistance“ (S. 96 – 104), o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf> (29.11.2012)

OECD/DAC, 2006a: Humanitarian Aid in DAC Peer Reviews: A Synthesis of Findings and Experiences 2004-05, DCD/DAC(2006)3/REV1, 13-Feb-2006, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Learning_Accountability_-_DAC_Peer_Review/Humanitarian_Aid_in_DAC_Peer_Reviews_-_A_Synthesis_of_Findings_and_Experiences_2004_-_2005.sflb.ashx?download=true (29.11.2012)

OECD/DAC, 2006b: The United States, Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf> (29.11.2012)

OECD/DAC, 2005: A Humanitarian ‚Swiss Army Knife‘ - Donors to improve emergency aid, DAC News June-August 2005, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_33721_34983626_1_1_1_1,00.html (29.11.2012)

OECD/DAC, 2004: Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer Reviews, DCD/DIR(2004)11, 13-May-2004, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.oecd.org/dataoecd/59/59/35374051.pdf> (29.11.2012)

OECD/DAC, 1999: Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, Evaluation and Aid Effectiveness 1, Autor: Working Party on Aid Evaluation, Chair: Neils Dabelstein, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.the-ecentre.net/resources/e_library/doc/OECD.pdf (29.11.2012)

Ogata, Sadako, 2000: Speech at the Business Humanitarian Forum, Geneva, 1.11.2000, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.bhforum.ch/pdf/ogata_011199.pdf (29.11.2012)

O’Hanlon, Michael, 1997: Saving Lives with Force, Military Criteria for Humanitarian Intervention, Washington

Olsen, Gorm Rye/ Nils Carstensen/Kristian Hoyen, 2003: Humanitarian Crises: What Determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interest and the Aid Business, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, 27 (2), 2003, S. 109-126

Olson, Lara/Hrach Gregorian, 2007: Civil-Military Coordination: Challenges and Opportunities in Afghanistan and Beyond, in: Journal of Military and Strategic Studies, Fall 2007, Vol. 10, Issue 1., S. 1-12, im Internet dokumentiert unter <http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/download/34/32> (29.11.2012)

Opitz, Peter J. (Hg.), 1997: Der globale Marsch, Flucht und Migration als Weltproblem, München

Organization of the Islamic Conference (OIC), 2007: FOLLOW-UP REPORT ON COOPERATION BETWEEN THE ORGANIZATION OF THE ISLAMIC CONFERENCE (OIC) AND THE UN, OIC-UN Coop/Rev.3, September 2007, Jeddah, im Internet dokumentiert unter http://www.oicun.org/uploads/files/un-oic/OIC-UN_FOLLOW-UP_REPORT_rev3.pdf (29.11.2012)

Owen, Taylor, 2004: Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition', in: Security Dialogue 35(3), 2004, S. 373-387, im Internet dokumentiert unter <http://sdi.sagepub.com/content/35/3/373.full.pdf> (29.11.2012)

Oxfam 2005: Predictable funding for humanitarian emergencies: a challenge to donors, Oxfam Briefing Note, 24 October 2005, London, im Internet dokumentiert unter http://www.oxfam.org.nz/imgs/pdf/cerf_predictablefunding%5B1%5D.pdf (29.11.2012)

OXFAM, 2000b: The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, The Sphere Project, First Final Edition, Oxford

P

Pantuliano, Sara/Susanne Jaspars/Deepayan Basu Ray, 2009: Where to now? Agency expulsions in Sudan: consequences and next steps, Background paper - ALNAP Lessons Papers, March 2009, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4190.pdf> (29.11.2012)

Pape, Eric/Michael Meyer, 2003: Dogs of Peace, U.S. GIs are finally in Liberia. In the next crises, will private soldiers replace them on front?, in: Newsweek International, 25. August - 1. September 2003, im Internet dokumentiert unter http://www.sandline.com/hotlinks/dogs_of_peace.html (29.11.2012)

Pasquier, André, 2001: Constructing Legitimacy, Papier für die Tagung „Politics and Humanitarian Aid, Debates, Dilemmas and Dissension“ am Commonwealth Institute in London am 1. February 2001, veranstaltet vom Overseas Development Institute and dem Department for International Development (DFID), London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/3773.pdf> (

Paul, James, 2004: Working with Non-governmental Organisations, in: Malone, David M. (ed.), 2004: The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London, S. 373-390

Paul, Michael, 2008: CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes, Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz, SWP-Studien 2008/S 31, November 2008, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S31_pau_ks.pdf (29.11.2012)

Peace Operations Monitor, 2009: Sudan Overview Updated December 31, 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://pom.peacebuild.ca/sudansource/Sudanfile.pdf> (29.11.2012)

Peterke, Sven, 2006: The special status of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) in the Public International Law, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, Nr. 4/2006, S. 268-274, im Internet dokumentiert unter http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/documents/huvi/huv_2006/4_006.pdf (29.11.2012)

Pfetsch, Frank R., 1998: Globale Konfliktformation, in: Internationale Politik, Vol. 53, Issue 3, March 1998, S. 1-8

Phuong, Catherine, 2001: Improving the United Nations Response to Crises of Internal Displacement, in: International Journal of Refugee Law, Vol. 13, Issue 4, 2001, S. 491-517, im Internet dokumentiert unter <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/13/4/491.full.pdf> (29.11.2012)

Pilar, Ulrike von/ Pia Prangenberg, 2000: Militär und Flüchtlingsschutz, Kommentar aus humanitärer Sicht, in: Informationsschriften Humanitäres Völkerrecht, Heft 3, 2000, S. 170-180

- Pilar, Ulrike von, 1999: Humanitarian Space Under Siege Some Remarks from an Aid Agency's Perspective, Backgroundpaper prepared for the Symposium ‚Europe and Humanitarian Aid - What Future? Learning from Crisis‘, 22 and 23 April 1999 in Bad Neuenahr, im Internet dokumentiert unter <https://courseware.education.psu.edu/downloads/geog882/Humanitarian%20Space%20Under%20Siege.pdf> (3.12.2012)
- Pinter, Frances, 2001: Funding Global Civil Society, in: Anheier, Helmut/Marlies Glasius/Mary Kaldor (eds.), 2001: Global Civil Society 2001, Centre for Civil Society/Centre for the Study of Global Governance, New York, S. 195ff.
- Pirnie, Bruce R./William E. Simons, 1996: Soldiers For Peace, Critical Operational Issues, RAND National Research Institute, Prepared for the Office of the US Secretary of Defense, Santa Monica
- Pirrotte, Claire/Bernard Husson/Francois Grünewald (eds.), 1999: Responding to Emergencies and Fostering Development. The Dilemmas of Humanitarian Assistance, London/New York
- Placke, Heinrich, 2007: ‚The Eye is a Strong Seducer, Aufklärung, Quotenjagd, Propaganda‘, in: Glunz, Claudia/Artur Pelka/Thomas F. Schneider (Hg.), 2007: Information Warfare, Die Rolle der Medien bei der Kriegsdarstellung und –deutung, Krieg und Literatur / War and Literature, Vol. XII, Jahr 2006, Schriften des Erich Maria Remarque-Archivs, Band 22, 1. Auflage 2007, Osnabrück, S. 423-436
- Plessis, André du, 2010: The Global Code of Conduct for Private Security Companies: why it matters to humanitarian organisations, in: Humanitarian Exchange, Number 47, June 2010, Commissioned and published by the Humanitarian Practice Network at ODI, London, S. 23-25, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange047pdf> (29.11.2012)
- Polman, Linda, 2010: Die Mitleidsindustrie, Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen, Was passiert mit unseren Spendengeldern?, Frankfurt/M.
- Poole, Lydia, 2011: ‚Afghanistan, Tracking major resource flows 2002-2010‘, Briefing Paper, Development Initiatives, January 2011, Version 1, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/gha-Afghanistan-2011-major-resource-flows.pdf> (29.11.2012)
- Porter, Toby, 2002: An External Review of the CAP, Commissioned by OCHA's Evaluation and Studies Unit, 18 APRIL 2002, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/525D51B6FA35B89DC1256C130048769D-ocha-cap-ECOSOC-18apr.pdf> (29.11.2012)
- Powell, Colin L., 2001: September 11, 2001 : Attack on America, Secretary Colin L. Powell Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations; 8:55 a.m. EDT; October 26, 2001, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief31.asp (29.11.2012)
- Prendergast, John, 1997: Crisis Response, Humanitarian Band-Aids in Sudan and Somalia, London
- Prendergast, John, 1996a: Frontline Diplomacy, Humanitarian Aid and Conflict in Africa, Published in association with the Center of Concern, London
- Prendergast, John, 1996b: Crisis and Hope in Africa, Published by IAG-Center of Concern, London/Chicago
- President of the European Commission, 2007: Letter of appointment to Mrs Kristalina GEORGIEVA, Commissioner for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response, 27 January 2010, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/georgieva_humanitarian_aid_and_crisis_response_en.pdf (29.11.2012)
- Preuß, Hans-Joachim, 2008: Zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, ZFAS 1 (2008) 1, S. 26-35, im Internet dokumentiert unter http://www.vsjournals.de/pdf/zfas_preuss.pdf (29.11.2012)

Prittwitz, Volker von, 1994: Politikanalyse, Opladen

Pugh, Michael, 2001: The Challenge of Civil-Military Relations in International Peace Support Operations, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 25, No. 4, 2001, S. 345-357

Pugh, Michael, 1998: Post-Conflict Rehabilitation: The Humanitarian Dimension, Plymouth, October 1998, Cluster of Competence, The rehabilitation of war-torn societies, A Project co-ordinated by the Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN) im Internet dokumentiert unter http://hawk.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/102390/ipublicationdocument_singledocument/3e2a5434-10dd-4c05-b21d-a2fb806525eb/en/1998_10_Post-Conflict_Rehabilitation.pdf (29.11.2012)

Pugh, Michael/Alex Cunliffe, 1997: The Lead Agency Concept, the Case of the UNHCR, in: Security Dialogue, Vol. 28, No. 1, 1997, S. 17 ff.

R

Ramalingam, Ben/Michael Barnett, 2010: The Humanitarian's Dilemma: collective action or inaction in international relief?, Background Note, Overseas Development Institute, August 2010, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/resources/download/4757.pdf> (29.11.2012)

Refugee Studies Centre, 2011: RSC Newsletter, December 2011, Oxford Department of International Development, University of Oxford, Oxford, im Internet dokumentiert unter <http://www.rsc.ox.ac.uk/about-us/newsletters/RSC%20Newsletter%20December%202011.pdf> (29.11.2012)

Refugees Studies Programme, 1995: The Role of the Military in Humanitarian Emergencies, Conference Report, Oxford 29-31 October 1995, University of Oxford, Oxford

Rehse, Peter, 2004: ‚CIMIC: Concepts, Definitions and Practice‘, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 136, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Juni 2004, Hamburg, im Internet dokumentiert unter <http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb136.pdf> (29.11.2012)

Reindorp, Nicola/Peter Wiles, 2001: Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience, A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), June 2001, Overseas Development Institute, London, im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/odi-coord-jun.pdf> (29.11.2012)

Reinhardt, Dieter, 2011a: Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe; Labile UN-Strukturen, schwaches Finanzierungssystem, geostrategische Interessen, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 2011, Berlin, S. 51-56, im Internet dokumentiert unter http://inef.uni-due.de/cms/files/reinhardt_beurtrag_vn_2-11.pdf (29.11.2012)

Reinhardt, Dieter, 2011b: Humanitäre Hilfe in Bürgerkriegen, Buchbesprechungen, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 2011, Berlin, S. 85-86, im Internet dokumentiert unter http://inef.uni-due.de/cms/files/reinhardt_buch_vn_2-2011.pdf (29.11.2012)

Reinhardt, Dieter, 2011c: Internationale humanitäre Hilfe zum Überleben – zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung, nationalstaatlichen Interessen und Spendenmarkt, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), Nr. 4, 2011, S. 151-161, im Internet dokumentiert unter http://inef.uni-due.de/cms/files/artikel_ipg_nov._2011.pdf (29.11.2012)

Reinhardt, Dieter 2004a: Neue Bürgerkriege, Kommerzialisierung der Sicherheit und humanitäre Hilfe, in: Elsbergen, Gisbert van (Hg.), 2004: Wachen, kontrollieren, patrouillieren: Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden, S. 279-300

Reinhardt, Dieter 2004b: Wiederaufbau oder Bürgerkrieg im Irak?, in: Weller, Christoph/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/et al. (Hg.): Friedensgutachten 2004, Münster, S. 70-80

Reinhardt, Dieter, 2003c: Private Sicherheitsdienste schützen Nothelfer, Privatisierung der Sicherheit, in: epd-Entwicklungspolitik September 2003, S. 37-40

- Reinhardt, Dieter, 2002: Humanitäre NGOs: Dritte Säule der transnationalen Zivilgesellschaft oder außenpolitisches Instrument der Regierungen?, in: Frantz, Christiane/Anette Zimmer (Hg.), 2002: Zivilgesellschaft international, Opladen, S. 361-391
- Reinhardt, Dieter, 2001: Besprechung: Marco Kuhn, Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (Dissertation), in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften, Heft 1, 2001, S. 65-66
- Reinhardt, Dieter, 1999: Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe, Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik, in: Vereinte Nationen, Nr. 1, 1999, S. 11-15
- Reinhardt, Dieter/Bernd Ludermann, 2006: Humanitäre Katastrophen und das System der humanitären Hilfe im Wandel, in: Debiel, Tobias/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.), 2006: Globale Trends 2007, Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt/M., S. 247-265
- Reinhardt, Dieter/Claudia Rolf, 2006: Humanitäre Hilfe und vergessene Katastrophen; UN-Weltgipfel und neue Finanzierungsmechanismen, INEF Policy Brief 01, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg, im Internet dokumentiert unter <http://inef.uni-due.de/page/documents/PolicyBrief01.pdf> (29.11.2012)
- Reinicke, Wolfgang H./Francis D. Deng/Thorsten Benner/et al. 2000: Critical Choices, The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance, Ottawa
- Reisen, Mirjam van, 1999: EU 'Global Player', The North-South Policy of the European Union, Utrecht/The Netherlands
- Relief and Rehabilitation Network (RRN), 1997: RRN newsletter 1997: Number 7, February 1997, Relief and Rehabilitation Network/ODI, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/newsletter07pdf> (29.11.2012)
- Rice, Condoleezza, 2006: Transformational Diplomacy, Secretary Condoleezza Rice, Speech Georgetown University, January 18, 2006, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (29.11.2012)
- Riedler, Erich, 2001: Interview von Dieter Reinhardt mit Erich Riedler (Leiter des Arbeitstabes Humanitäre Hilfe/ASHH im Auswärtigen Amt) über das humanitäre Desaster in Afghanistan, in: Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften, Heft 4, 2001, S. 244-247, im Internet dokumentiert unter <http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/documents/huvi/huvi-2001/2001-4.pdf> (29.11.2012)
- Rieff, David 2002: Humanitarianism in Crisis, in: Foreign Affairs, Volume 81, No. 6, 2002, S. 111-121
- Risse, Thomas/Ursula Lehmkuhl (Hg.), 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden
- Rittberger, Volker (ed.), 2001: Global Governance and the United Nations System, Toyko
- Rittberger, Volker, 1996: Die Vereinten Nationen zwischen weltstaatlicher Autorität und hegemonialer Machtpolitik, in: Meyer, Berthold (Redaktion), 1996: Eine Welt oder Chaos? Frankfurt/M., S. 301 ff.
- Rittberger, Volker (ed), 1993: Regime Theory and International Relations, Oxford
- Rittberger, Volker/Tanja Brühl, 2001: From international to Global Governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century, in: Rittberger, Volker (ed.), 2001: Global Governance and the United Nations System, Toyko, S. 1-47
- Rittberger, Volker/Andreas Kruck/Anne Romund, 2010: Grundzüge der Weltpolitik: Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden
- Rittberger, Volker/Bernhard Zangl, 2003: Internationale Organisationen: Politik und Geschichte, 3. Auflage, Leske + Budrich, Opladen
- Rittberger, Volker/Martin Zogler/Bernhard Zangl, 1997: Vereinte Nationen und Weltordnung; Zivilisierung der internationalen Politik, Opladen

- Roberts, Adam, 1999: The role of humanitarian issues in international politics in the 1990s, in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 81, No. 833, 1999, S. 19-44, im Internet dokumentiert unter <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=6656700&jid=IRC&volumeId=81&issueId=833&aid=6656696&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=> (6.12.2012)
- Roberts, Adam, 1996: *Humanitarian Action in War; Aid, protection and impartiality in a policy vacuum*, Adelphi Paper 305, The International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford
- Roger, Charles, 2001: *Aid Workers can protect themselves*, in: *Humanitarian Affairs Review*, Spring Issue 2001, o.S., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/report/world/aid-workers-can-protect-themselves> (29.11.2012)
- Roger, Charles, 1998: *The Changing Shape of Security for NGO Field Workers*, in: *Together Magazine*, Vol. 57, No. 57, January-March 1998, o.S., im Internet dokumentiert unter <http://www.worldvision.org/worldvision/pr.nsf/stable/NGOsecurity> (29.11.2012)
- Roggo, Beatrice Megevano, 2000: *After the Kosovo Conflict, a genuine humanitarian space: An utopian concept or an essential requirement*, in: *Internal Review of the Red Cross*, March, No. 837, 2000, S. 31 ff.
- Rohde, David, 1997: *Die letzten Tage von Srebrenica. Was geschah und wie es möglich wurde*, Frankfurt/M.
- Rohloff, Christoph 2001a: *Global Governance – ein tragfähiges Friedensprojekt?* in: Hummel, Hartwig (Hg.), 2001: *Völkermord – friedenswissenschaftliche Annäherungen*, Schriftenreihe der AFK, Bd. XXVIII, Baden-Baden, S. 152 ff.
- Rohloff, Christoph, 2001b: *Konflikte und Krisenprävention*, in: Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.), 2001: *Globale Trends 2002; Fakten, Analysen Prognosen*; Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt/M., S. 445 ff.
- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, 1998: *Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs*, 17. Juli 1998, A/CONF. 183.9, o. O., im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/roemstat1.html> (29.11.2012)
- Rosen, Richard D., 1998: *Funding “Non-Traditional” Military Operations: the Alluring Myth of a Presidential Power of the Purse*, in: *Military Law Review*, Volume 155, February 1998, S. 1-153, im Internet dokumentiert unter http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/pdf-files/276C75~1.pdf (29.11.2012)
- Rosenau, James N., 1999: *Toward an Ontology for Global Governance*, in: Hewson, Martin/Timothy J. Sinclair (eds.), 1999: *Approaches to Global Governance Theory*, New York, S. 287ff.
- Rosenau, James, 1992: *Governance, order, and change in world politics*, in: Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (eds.), 1992: *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, S. 1-29
- Rosenau, James N., 1990: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton
- Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (eds.), 1992: *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge
- Rosenblatt, Lionel, 1996: *The Media and Refugee*, in: Rotberg, Robert I./Thomas G. Weiss (eds.), 1996: *From Massacres to Genocide, The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises*, World Peace Foundation, Washington D.C., S. 136-146
- Rotberg, Robert I./Thomas G. Weiss (eds.), 1996: *From Massacres to Genocide, The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises*, World Peace Foundation, Washington D.C.
- Roth, Roland, 2001: *Auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen*, in: Brunnengräber, Achim/Ansgar Klein/Heike Walk (Hg.), 2001: *NGOs als Legitimationsressource: Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*, Opladen, S. 27-50

Ruf, Werner, 2002: Humanitäre Intervention im Zeitalter der Globalisierung – Perspektiven für die Organisation der Vereinten Nationen, in: Roithner, Thomas (Hg.), 2002: *Globe 2001*, Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Münster, S. 45-57

Rüland, Jürgen, 2002: „Dichte“ oder „schlanke“ Institutionalisierung? Der Neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2/2002, 9. Jahrgang, Heft 2, Dezember 2002, S. 175-208, im Internet dokumentiert unter http://www.zib.nomos.de/fileadmin/zib/doc/ZIB_2_2002.pdf (29.11.2012)

Rugumamu, Severine, M., 2011: Does the UN Peacebuilding Commission change the Mode of Peacebuilding in Africa? FES Briefing Paper 8, June 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06505.pdf> (29.11.2012)

Runge, Peter, 1999: Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Krisenprävention und Konfliktverlängerung, in: Bächler, Günther/Arno Truger (Hg.), 1999: *Krisenprävention, Friedensbericht 1999, Dialog, Beiträge zur Friedensforschung*, Bd. 36, Heft 1-2, Zürich, S. 137 ff.

S

Saage-Maaß, Miriam/Sebastian Weber, 2007: „Wer sich in Gefahr begibt, kommt darin um...“ - zum Einsatz privater Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften*, Nr. 3, 2007, S. 171-178

Sandvik-Nylund, Monika, 1998: *Caught in Conflicts; Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law*, Institute for Human Rights/Abo Akademi Universtiy Turju, Turku/Finland

Scarborough, Rowan, 1999: „Study hits White House on peacekeeping missions“, in: *Washington Times*, 6. Dezember 1999

Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa; effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main, New York

Schimank, Uwe, 2007a: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al. (Hg.), 2007: *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 161-175

Schimank, Uwe, 2007b: Elementare Mechanismen, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al. (Hg.), 2007: *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 29-45

Schlichte, Klaus, 1997: Die Ökonomie zeitgenössischer Kriege, in: *Sicherheit und Frieden*, S+F, 1, 1997, S. 20 ff.

Schloms, Michael, 2000: *Divide et impera - Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea*, P00-304 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Schneider, Volker, 2003: Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hg.), 2003: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, S. 107-146

Schorlemer, Sabine 2007: *Die Schutzverantwortung als Element des Friedens, Empfehlungen zu ihrer Operationalisierung*, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Policy Paper 28, Bonn

Schorlemer, Sabine, 2004: Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen, in: Zangl, Bernhard/Michael Zürn (Hg.), 2004: *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance*, Bonn, S. 76-98

Schrader, Lutz, 2000: *NGOs - eine neue Weltmacht ? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik*, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam

Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hg.), 2003: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien

Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow, 2003: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hg.), 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, S. 1-24

Seaman, John, 1995: The international system of humanitarian relief in the 'New World Order', in: Harriss, John (ed.), 1995: The Politics of Humanitarian Intervention, Pinter, New York, S. 91 ff.

Senghaas, Dieter (Hg.), 1997a: Frieden machen, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Senghaas, Dieter, 1997b: Frieden machen - Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: Senghaas, Dieter (Hg.), 1997: Frieden machen, Suhrkamp, Frankfurt/M., S. 560-575

Seybolt, Taylor B., 1997: Coordination in Rwanda: The Humanitarian Response to Genocide and Civil War, in: Journal of Humanitarian Assistance, posted on 5 July 1997, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/25C3A66D38F9B4BC852564D8004E4E49-rwanda97.pdf> (29.11.2012)

Sherriff, Andrew/Andrew Vaskio, 2000: Development/Humanitarian NGOs and Conflict; A Bibliography & Listing of Web Resources, International Alert, London

Shiras, Peter, 1996b: Big Problems, Small Print: A guide to the Complexity of Humanitarian Emergencies and the Media, in: Rotberg, Robert I./Thomas G. Weiss (eds.), 1996: From Massacres to Genocide, The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises, World Peace Foundation, Washington D. C., S. 93 ff.

Simon, Okolo Ben, 2008: Human Security and the Responsibility to Protect Approach, A Solution to Civilian Insecurity in Darfur, in: Human Security Journal, Volume 7, Summer 2008, S. 46-61, im Internet dokumentiert unter http://www.humansecuritygateway.com/documents/BEN_SIMON_ResponsibilityToProtect_SolutionForDarfur.pdf (29.11.2012)

Simmons, P. J./C. de J. Oudraat (Hg.), 2001a: Managing Global Issues: Lessons Learned, Published by the Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C.

SIPRI, 2011: SIPRI Yearbook 2011 Armaments, Disarmament and International Security, Summary, Solna/Sweden, im Internet dokumentiert unter <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB11summary.pdf> (29.11.2012)

Slaughter, Amy/ Jeff Crisp, 2009: A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations, Research Paper No. 168, Policy Development and Evaluation Service UNHCR, January 2009, Switzerland, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/4981cb432.pdf> (29.11.2012)

Slim, Hugo, 2006: Global Welfare: A Realistic Expectation for the International Humanitarian System?, in: Overseas Development Institute (ed.), 2006: ALNAP Review of Humanitarian Action in 2005, London, S. 9-34, im Internet dokumentiert unter <http://www.alnap.org/pool/files/ch1-f1.pdf> (29.11.2012)

Slim, Hugo, 2001: Not Philanthropy but Right, Right-Based Humanitarianism and the Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy, Paper presented at a seminar on Politics and Humanitarian Aid, Conference Paper, Conference: Politics and Humanitarian Aid Debates, Dilemmas and Dissension, Commonwealth Institute, London 1st February 2001, London, im Internet dokumentiert unter http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/slim_new.pdf (29.11.2012)

Slim, Hugo, 1997: Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, 21 (3), 1997, S. 244-257

Smillie, Ian/Larry Minear, 2005: Welcome in the Club, in: Tong, Jacqui/Matthew Foley (eds.), 2005: Humanitarian Exchange, Magazine Issue 29, March 2005, ODI/Humanitarian Policy Group, London, S. 2-4, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange029pdf> (29.11.2012)

Solari, Giovanna/Iris Schöninger, 2005: Gemeinsam statt nacheinander, LRRD als Schlüssel für nachhaltige humanitäre Unterstützung, in: Zeitschrift Entwicklungspolitik, Nr. 1/2, 2005, S. 46-49

Sommers, Marc, 2000: The Dynamics of Coordination, Occasional Papers #40, The Watson Institute, Providence, im Internet dokumentiert unter <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP40.pdf> (3.12.2012)

Spearin, Christopher, 2001: Private Security Companies and Humanitarians: a Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces? in: International Peacekeeping, 8(1), Spring 2001, S. 20-43

Spearin, Christopher, 2000: A Private Security Panacea? A Specific Response to "Mean Times", in: Canadian Foreign Policy Journal, Vol. 7, No. 3, Spring 2000, S. 67-80, im Internet dokumentiert unter http://www.sandline.com/hotlinks/Chris_Spearin-en.html (29.11.2012)

Sphere Project (ed.), 2011: The Sphere Project, The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, Third Edition 2011, Oxford, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/report_5.pdf (29.11.2012)

Spieker, Heike, 2007: Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, in: Sicherheit und Frieden, 25 Jg., 2007, Nr. 2, S. 50-57

Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (ed.), 1996: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons learned from Rwanda Experience; herausgegeben in 5 Bänden: Synthesis Report, Study 1.: Historical Perspective, Some Explanatory Factors, Study 2.: Early Warning and Conflict Management, Study 3.: Humanitarian Aid and Effects, Study 4.: Rebuilding Post-War Rwanda, March 1996, Copenhagen, im Internet dokumentiert unter <http://www.grandslacs.net/doc/0745.pdf> (29.11.2012) (Synthesis Report), <http://www.grandslacs.net/doc/0741.pdf> (29.11.2012) (Study 1. Historical Perspective: Some Explanatory Factors), <http://www.grandslacs.net/doc/0742.pdf> (29.11.2012) (Study 2. Early Warning and Conflict Management), <http://www.grandslacs.net/doc/0743.pdf> (29.11.2012) (Study 3. Humanitarian Aid and Effects), <http://www.grandslacs.net/doc/0744.pdf> (29.11.2012) (Study 4. Rebuilding Post-War Rwanda)

Steets, Julia, 2009c: A Joint Transatlantic Agenda for Action in Humanitarian Assistance, in: Steets, Julia/Daniel S. Hamilton (ed.) 2009: Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation, Global Public Policy Institute/Berlin, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Washington D.C., Berlin/Plaisians, S. 435-449, im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Humanitarian_Assistance_EU-US-Cooperation.pdf (29.11.2012)

Steets, Julia/François Grünwald/Andrea Binder/et al., 2010: Cluster Approach Evaluation 2, Synthesis Report, group of evaluators from Global Public Policy Institute /Groupe URD, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf (29.11.2012)

Steets, Julia/Daniel S. Hamilton (eds.) 2009: Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation, Global Public Policy Institute/Berlin, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Washington D.C., Berlin/Plaisians, im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Humanitarian_Assistance_EU-US-Cooperation.pdf (29.11.2012)

Stieglitz, Joseph, 1999: Knowledge as a Global Public Good, in: Kaul, Inge/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (eds.), 1999: Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, United Nations Development Programme, 1999, Oxford University Press, New York, S. 308-325

Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995: Nachbarn in Einer Welt, Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, The Commission on Global Governance, Bonn

Stirn, Wilhelm, 1996: Katastrophenhilfe in Entwicklungsländern, Effizienzpotentiale deutscher Auslandshilfe, Hamburg

Stites, Elizabeth/ Tanner, Victor 2004: External Evaluation of OCHA's Internal Displacement Unit Final Report, 21 January 2004, o. O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/48B6DEE3D9890B6DC1256E600065FAF6-ocha-idpevaluation-04.pdf> (29.11.2012)

Stockton, Nicholas, 1998: In Defence of Humanitarianism, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Vol. 22, No. 4, 1998, S. 352 ff.

Stoddard, Abby, 2010: International humanitarian cooperation: aiding war's victims in a shifting strategic environment, in: Jones, Bruce D./Shepard Forman/Richard Gowan, 2010: Cooperating for Peace and Security, evolving institutions and arrangements in a context of changing U.S. security policy, Cambridge University Press, Cambridge, S. 247-268

Stoddard, Abby/Adele Harmer/Victoria D. Domenico, 2009a: Providing aid in insecure environments: 2009 Update, Trends in violence against aid workers and the operational response, Humanitarian Policy Group (HPG), Policy Brief 34, April 2009, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4243.pdf> (29.11.2012)

Stoddard, Abby/ Adele Harmer/Victoria D. Domenico, 2009b: Private security contracting in humanitarian Operations, Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief 33, January 2009, London, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3735.pdf> (29.11.2012)

Street, Anne M., 2009: Humanitarian reform: a progress report, in: Fenton, Wendy/Matthew Foley (eds.), 2009: Humanitarian Exchange Magazine, Overseas Development Institute, No. 45., December 2009, London, S. 22-24, im Internet dokumentiert unter <http://www.odihpn.org/download/humanitarianexchange045apdf> (29.11.2012)

Streeten, Paul, 2000: Hat Entwicklungspolitik eine Zukunft? Entwicklungsstrategien für die nächsten Jahrzehnte, in: Nuscheler, Franz (Hg.), 2000: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, S. 295 ff.

Strohmeyer, Hansjörg, 2011: Interview mit Hansjörg Strohmeyer, Leiter der OCHA-Unterabteilung Politikentwicklung und Studien, „Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz“, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 2011, Berlin, S. 60-62

Strohmeyer, Hansjörg, 2010: Spenden allein reicht nicht, in: DIE ZEIT, 19. August 2001, S. 11

T

Tampere Convention, 1998: 'Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations', o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/41dec59d4.pdf> (29.11.2012)

Tannous, Isabelle, 2007: Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der Europäischen Union – Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz BICC, März 2007, Bonn, im Internet dokumentiert unter http://www.ifsh.de/pdf/aktuelles/ESDP_Schnittstellen_tannous.pdf (29.11.2012)

Taylor, Paul, 1995: Options for the reform of the international system of humanitarian assistance, in: Harriss, John (ed.), 1995: The Politics of Humanitarian Intervention, Pinter, New York, S. 91ff.

Thakur, Ramesh, 2007: Humanitarian Interventions, in: Weiss, Thomas G./Sam Daws 2007 (eds.): The United Nations, Oxford, S. 387-403

Topcu, Yasemin, 1999: Humanitarian NGO-Networks. Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-field, P 99-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Topcu, Yasemin, 1997: Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland, P97 -302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Transparency International, 2010: Preventing Corruption in Humanitarian Operations, Handbook of Good Practices, o.O., im Internet dokumentiert unter http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf (29.11.2012)

Treptow, Rainer (Hg.), 2007: Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe, Basel

Tshiyembé, Mwayila, 2002a: Der Weg von der OAU zur Afrikanischen Union, in: Le Monde Diplomatic, Nr. 6798, 12.7.2002, Seite 8-9, im Internet dokumentiert unter www.monde-diplomatique.de/pm/2002/07/12/a0047.text.name.askMLAkf8.n,6 (7.10.2012)

Tshiyembé, Mwayila, 2002b: Can Africa really unify? in: Le Monde Diplomatic, July 2002, im Internet zugänglich unter <http://democracy-africa.org/afrunion02.htm> (29.11.2012)

Tsunami Evaluation Coalition, 2007: ‚Synthesis Report: Expanded Summary, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami‘, author John Cosgrave, January 2007, London, im Internet dokumentiert unter http://www.alnap.org/pool/files/Syn_Report_Sum.pdf (29.11.2012)

U

Ulbert, Cornelia/Sascha Werthes (Hg.), 2008: Menschliche Sicherheit, Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden

Unser, Günther, 1997: Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 6. Auflage, Bonn

US Department of the Army/Department of the Air Force, 2009: Foreign Humanitarian Assistance, Joint Publication (JP) 3-29, 17 March 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3-29.pdf> (29.11.2012)

US Department of the Army/Department of the Air Force, 2001: Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance, Joint Publication 3-07.6, 15 August 2001, o.O., im Internet dokumentiert unter http://intlhealth.fhpr.osd.mil/Libraries/mso_Documents_and_Policies/Joint_Pub3-07_6.sflb.ashx (29.11.2012)

US Department of Defense, 2011: Commander's Emergency Response Program in Laghman Province, Audit Report 11-07, 1/27/2011, 27 January 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-01-27audit-11-07.pdf> (29.11.2012)

US Department of Defense, 2010: Fiscal Year 2011 Budget Estimates Overseas Humanitarian, Disaster Assistance, and Civic Aid, Feb. 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2011/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PARTS/OHDACA_FY11.pdf (29.11.2012)

US Department of State, 2011: Congressional Budget Justification, Volume 2, FOREIGN OPERATIONS, Fiscal Year 2012, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.state.gov/documents/organization/158267.pdf> (29.11.2012)

US Department of State/USAID, 2007: Strategic Plan, Fiscal Years 2007-2012, Transformational Diplomacy, Revised 7. May 2007, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.state.gov/documents/organization/86291.pdf> (29.11.2012)

US Government, 2007: Federal Register, Vol. 72, No. 136, Tuesday, July 17, 2007, o.O., Pages 38997-39300, im Internet dokumentiert unter <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2007-07-17/pdf/FR-2007-07-17.pdf> (29.11.2012)

US Government, 1997a: Presidential Decision Directive/PDD-56; Policy on Managing Complex Contingency Operations, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm> (29.11.2012)

US Government, 1997b: PDD/NSC 56, Managing Complex Contingency Operations, May 1997, The Clinton's Administration's Policy on Management Complex Emergencies Operations: Presidential Decision Directive (PDD)-56, White Paper, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm> (29.11.2012)

US Government, 1996: Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25), Bureau of International Organizational Affairs, U.S. Department of State, February 22, 1996, im Internet dokumentiert unter <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm> (14.12.07).

US White House, 2006: The National Security Strategy, March 2006, Washington, im Internet dokumentiert unter <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf> (29.11.2012)

USAID, 2010: Annual Report for FY 2010, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), o.O., im Internet dokumentiert unter http://transition.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/publications/annual_reports/fy2010/annual_report_2010.pdf (30.11.201)

USAID, July 2010b: Statement of Susan G. Reichle (Senior Deputy Assistant Administrator, Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance), National Security, Interagency Collaboration, and Lessons from SOUTHCOM and AFRICOM, Before the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs Committee on Oversight and Government Reform, U.S. House of Representatives, July 28, 2010, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4D5086BF7090D4D44925776F00027D57-Full_Repoert.pdf (30.11.2020)

USAID, 2009: Annual Report for FY 2009, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), Washington D. C., im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/867E0A77B3DAC6488525776700705258-usaid_annual_report_2009.pdf (30.11.2012)

USAID, 2008: Sudan - Complex Emergency, Situation Report #7, Fiscal Year (FY), 2008 June 6, Washington D. C., im Internet dokumentiert unter http://transition.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/countries/sudan/template/fs_sr/sudan_ce_sr07_06-06-2008.pdf (30.11.2012)

USAID, 2002: Foreign Aid in the National Interest, Promoting Freedom, Security, and Opportunity, Washington, im Internet dokumentiert unter http://infousa.state.gov/government/forpolicy/docs/full_report--foreign_aid_in_the_national_interest.pdf (30.11.2012)

USAID 2001: Performance Overview, Washington 13 April 2001, Center for Development Information and Evaluation, PN-ACG-625, Washington D. C.

USIP (United States Institute of Peace), 1997a: Managing Communications: Lessons from Interventions in Africa, United States Institute of Peace Reports, Special Report R 3/97, Washington

USIP (United States Institute of Peace), 1997b: Virtual Diplomacy, the Global Communications Revolution and International Conflict Management, April 1-2, 1997, Washington

V

Vaisse, Justin, 2007: Transformational Diplomacy, in: Chaillot Paper, Institute for Security Studies, June 2007, No.103, Paris, im Internet dokumentiert unter <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp103.pdf> (30.11.2012)

Vaughn, Jocelyn, 2009: The Unlikely Securitizer: Humanitarian Organizations and the Securitization of Indistinctiveness, in: Security Dialogue, Vol. 40, No. 3, June 2009, S. 263-285, im Internet dokumentiert unter <http://sdi.sagepub.com/content/40/3/263.full.pdf+html> (30.11.2012)

VENRO (Hg.) 2009: VENRO-Positionspapier 1/2009: Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen, Januar 2009, Bonn, im Internet dokumentiert unter http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Afghanistan-Positionspapier_PRT.pdf (30.11.2012)

VENRO (Hg.), 2006: Linking relief, rehabilitation and development, Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit, Februar 2006, Bonn

VENRO (Hg.) 2003: Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, VENRO Positionspapier, Bonn

Vincent, Marc, 2001: Introduction and Background, in: Vincent, Marc/Birgitte Refslund Sørensen (eds.), 2001: Caught Between Borders: Response Strategies of the Internally Displaced, London, S. 1-14

Vogler, Helmut (Hg.) 2007: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München

Volger, Helmut, 2007: Die Reform der Vereinten Nationen, in: Vogler, Helmut (Hg.) 2007: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München S. 487-572

VOICE, 2010: Position Paper, The UN-led Humanitarian Reform Process October 2010, VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.ngovoice.org/documents/VOICE%20position%20paper%20on%20UN-led%20%20Humanitarian%20Reform%20process-FINAL.pdf> (30.11.2012)

W

Waal, Alex De, 2010: The humanitarians' tragedy: escapable and inescapable cruelties, in: Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management, Volume 34, Special Issue: The social dynamics of humanitarian action, Issue Supplement s2, April 2010, S. 'S130-S137', im Internet dokumentiert unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2010.01149.x/pdf> (30.11.2012)

Waal, Alex de, 2000: Wars in Africa, in: Kaldor, Mary (ed.), 2000: Global Insecurity. On behalf of the UNO World Institute for Development Economic Research UNU/WIDER, Pinter, London/New York, S. 24-52

Waal, Alex de, 1997a: Democratizing the aid encounter in Africa, in: International Affairs, Vol.73, No.4, October 1997, S. 623-640

Waal, Alex de, 1997b: Famine Crimes; Politics & the Disasters Relief Industry in Africa; African Rights & the International African Institute, Oxford/Indianapolis

Waal, Alex de, 1997c: Food and Power in Sudan; A Critique of Humanitarianism, A Publication of African Rights, London

Waal, Alex de/Rakiya Omaar, 1996b: Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität, in: Debiel, Tobias/Franz Nuscheler (Hg.), 1996: Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn, S. 229 ff.

Waever, Ole, 1997b: 'John G. Ruggie, transformation and institutionalization', in: Neumann, Iver B./Ole Waever (ed.), 1997: The Future of International Relations, Masters in the making? New York/London, S. 182-219

Wald, Andreas/Dorothea Jansen, 2007: Netzwerke, in: Benz, Arthur/Susanne Lütz/Uwe Schimank/et al. (Hg.), 2007: Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 93-105

Walker, Peter, 2008: Complexity and Context as the Determinants of the Future, Feinstein International Center, Tufts University, Opinion Paper, im Internet dokumentiert unter <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/14553680/Walker--Complexity+and+Context+as+the+Determinants+of+the+Future.pdf?version=1> (30.11.2012)

Walker, Peter, 1997: Should Soldiers get off the humanitarian frontline? Disasters, armies and the new world order, o.O., (unveröffentlichtes Manuskript)

Walker, Peter/Daniel Maxwell, 2009: Shaping the Humanitarian World, New York

Walkup, Mark, 1997: Policy Dysfunction in Humanitarian Organizations: The Role of Coping Strategies, Institutions, and Organizational Culture, in: Journal of Refugee Studies, Vol. 10, No. 1, 1997, S. 37-60

Weaver, Robert, 1997: Fünf Jahre Stärkung der Zusammenarbeit durch den NAKR, in: NATO Brief, Mai-Juni 1997, S. 24-26

Weisman, Stevan R., 2006: Rice to Group Foreign Aid in One Office in State Dept., in: New York Times, 19. 1. 2006, im Internet dokumentiert unter <http://www.nytimes.com/2006/01/19/politics/19aid.html> (30.11.2012)

Weiss, Thomas G., 2009: What's Wrong with the United Nations and How to Fix it, Cambridge

Weiss, Thomas G. 1996: Nongovernmental Organizations and Internal Conflict, in: Brown, Michael E. (ed.), 1996: The International Dimension of Internal Conflict, Center for Science and International Affairs, Cambridge/MA, S. 435-460

Weiss, Thomas G./Tatiana Carayannis/Richard Jolly, 2009: The 'Third' United Nations, in: Global Governance, Vol. 15, 2009, S. 123-142

Weiss, Thomas/Cindy Collins, 2000: Humanitarian Challenges & Interventions, Oxford

Weiss, Thomas G./Sam Daws 2007 (eds.): The United Nations, Oxford

Weiss, Thomas G./Leon Gordenker (eds.), 1996: NGOs, the UN, and Global Governance, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, London

Weiss, Thomas G./Amir Pasic, 1998: Dealing with the Displacement and Suffering caused by Yugoslavia's Wars, in: Cohen, Roberta/Francis D. Deng (eds.), 1998: The Forsaken People, Case Studies of the Internally Displaced, Washington D. C., S. 175-232

Weiss, Thomas G./Amir Pasic, 1997: Reinventing UNHCR: Enterprising Humanitarians in the Former Yugoslavia, 1991-1995, in: Global Governance, Vol. 3, No. 1, 1997, S. 41-57

Weiss, Thomas G./Ramesh Thakur, 2010: Global Governance and the UN, An Unfinished Journey, Bloomington

WFP 2010a: 'Annual Report 2010, Fighting Hunger Worldwide', Rom, im Internet dokumentiert unter <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp220666.pdf> (30.11.2012)

WFP 2001c: Letter from Ramiro Lopes da Silva, Deputy Executive Director for External Relations WFP, to Claude Heller, Chairman, Security Council Committee established pursuant to Resolutions 751(1992) and 1907 Concerning Eritrea and Somalia, dated from 15 March 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp217390.pdf> (30.11.2012)

Wheeler, Victoria/ Adele Harmer 2006a: 'Chapter One, Resetting the rules engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations', in: Wheeler, Victoria/Adele Harmer (ed.) 2006: Resetting the rules engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations, HPG Report 21, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, S. 5-20, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/273.pdf> (3.12.2012)

Wheeler, Victoria/Adele Harmer 2006b: Executive Summary, in: Wheeler, Victoria/Adele Harmer (ed.) 2006: Resetting the rules engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations. HPG Report 21, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, S. 1-3, im Internet dokumentiert unter <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/273.pdf> (3.12.2012)

Whitman, Jim/David Pocock (eds.), 1996: After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance, New York

WHO 2010: ‚Programme Budget 2008-2009 performance assessment report‘, WHO/PRP/10.1, May 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www.who.int/about/resources_planning/PBPA-1.pdf (30.11.2012)

Wittkowsky, Andreas/Jens Philip Meierjohann, 2011: ‚Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen‘, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Policy Briefing, April 2011, Berlin, im Internet dokumentiert unter http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Policy_Briefing_AG_VerSic_April_2011.pdf (30.11.2012)

Wood, Adrian/Raymond Apthorpe/John Borton (eds.), 2001: Evaluating International Humanitarian Action: Reflections from practitioners, London

World Economic Forum, ed., 2010: Global Agenda Council on Humanitarian Assistance, PERSPECTIVE #1, October 2010 Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_HumanitarianAssistance_Perspectives_2010.pdf (30.11.2012)

World Economic Forum Global Agenda Council on Humanitarian Assistance (ed.), 2009: ‚A New Business Model for Humanitarian Assistance?‘, author International Alert, London, im Internet dokumentiert unter http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/A_new_business_model_for_humanitarian_assistance_WEF_Nov09.pdf (22.4.2011)

World Economic Forum Humanitarian Relief Initiative/UN-OCHA, 2007: Guiding Principles for Philanthropic Private Sector Engagement in Humanitarian Action, DRAFT FOR DISCUSSION, 27 January 2007, Davos, im Internet dokumentiert unter http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Publication_OCHA.pdf (30.11.2012)

Wulf, Herbert, 2003: ‚Rent a Soldier‘, Die Privatisierung des Militärs, in: W&F, Nr. 3, 2002, S. 7 ff.

Wulf, Herbert/Wolf-Christian Paes, 2001: Die Kommerzialisierung von Gewalt – Zur Ökonomie der Bürgerkriege, in: Mutz, Reinhard/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch (Hg.), 2001: Friedensgutachten 2001, Münster/Hamburg/ London, S. 105 ff.

Z

Zangl, Bernhard/Michael Zürn (Hg.) 2004: Verrechtlichung - Baustein für Global Governance, Bonn

Zangl, Bernhard/Michael Zürn 2004: Make Law, Not war: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl, Bernhard/Michael Zürn (Hg.) 2004: Verrechtlichung - Baustein für Global Governance, Bonn, S. 12-45

Zimmer, Annette, 2000: NGOs – Verbände im globalen Zeitalter, Beitrag auf dem 21. Kongress der DVPW, Halle 1.-5. Oktober 2000, o.O.

Zürn, Michael 2011: Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 52, H. 1, S. 78-118, , im Internet dokumentiert unter <http://www.wzb.eu/sites/default/files/u13/zuern-2010-vier-modelle-einer-globalen-ordnung.pdf> (30.11.2012)

Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Zwitter, Andrej, 2010: The Impact of Terrorism and Counter-Terrorism on the Humanitarian System, in: Moke, Marcus/Andrej Zwitter/Christoph Schewe (eds.), 2010: Humanitarian Action - Facing the New Challenges, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 40-51

2. UN - Quellen (im Text erwähnte und zusätzlich herangezogene Dokumente)

In diesem Abschnitt des Literaturverzeichnisses werden alle Dokumente aufgelistet, deren Verfasser- oder Herausgebername mit der Abkürzung UN (United Nations) beginnt.

- Zunächst werden die UN-Quellen ohne Erscheinungsjahr alphabetisch aufgeführt.
- Anschließend werden die Quellen entsprechend ihres Erscheinungsjahrs und innerhalb dieser Jahresgruppen alphabetisch und nach dem Erscheinungsjahr bzw. -monat aufgelistet. Zuerst werden die Publikationen eines Verfassers bzw. Herausgebers mit Erscheinungsjahr aber ohne Erscheinungsmonat und anschließend diejenigen mit Erscheinungsmonat aufgelistet. Die monatliche Reihung erfolgt in zeitlich umgekehrter Richtung: also zunächst Dezember, dann November, etc..

2011

UN DPKO, 2011: Security Council Meetings on Protection of Civilians, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/sc_poc_meetings.pdf (30.11.2012)

UN ECOSOC, 2011: Working with ECOSOC - an NGOs Guide to Consultative Status, 11-42007-September 2011, New York, im Internet dokumentiert unter <http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf> (30.11.2012)

UN Emergency Relief Coordinator, 2011: Briefing to the UN Security Council on Protection of Civilians, UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs Valerie Amos, 10 May 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Briefing%20to%20SC%20on%20POC%20-%2010%20May%202011.pdf> (30.11.2012)

UN General Assembly, March 2011: Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/65/133, 3 March 2011, 5/133. Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/133 (30.11.2012)

UN Humanitarian Coordinator Sudan, 2011: Statement attributable to the United Nations Humanitarian Coordinator in Sudan Mr. Georg Charpentier: UN calls for broadening the reach of humanitarian assistance beyond main IDP camps, Darfur, 17 March 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/29CE3ED42E1539D8C1257859004A990B-Arabic_version.pdf (12.5.2011)

UN IASC, 2011: ‚Inter-Agency Standing Committee (IASC)‘, Prepared by the IASC Secretariat, July 2011, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=5712> (30.11.2012)

UN Nothilfe Koordinatorin, 2011: Interview mit Valerie Amos, UN Nothilfe Koordinatorin, „Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti“, in: Vereinte Nationen, Heft 1, 2011, S. 57–60

UN OCHA, 2011: Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), Mid-Year Review, o.O., im Internet dokumentiert unter [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2011_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/MYR_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2011_Humanitarian_Appeal/$FILE/MYR_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement) (30.11.2012)

UN OCHA, ed., 2011: To Stay and Deliver. Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Policy Development and Studies Branch, United Nations, Februar 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf (30.11.2012)

UN OCHA, December 2011a: Consolidated Appeal for Afghanistan 2012, 15 December 2011, New York/Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1305602> (30.11.2012)

UN OCHA, December 2011b: CONSOLIDATED APPEALS 2012 – UN HUMANITARIAN CHIEF SEEKS US\$ 7.7 BILLION TO AID 51 MILLION PEOPLE IN 2012, Press Release, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Press%20Release%20CAP%20briefing%202012%2014.12.11.pdf> (30.11.2012)

UN OCHA, November 2011: ‚Organization of Islamic Cooperation and United Nations sign partnership agreement on humanitarian issues‘, UN OCHA Press Release, 14 November 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OIC%20UN%20partnership%20agreement%2014nov2011.pdf> (30.11.2012)

UN OCHA, October 2011: Press Release, The humanitarian community launches an appeal for Afghanistan Drought Response for US \$142 million, 1 Oct. 2011, Kabul, im Internet dokumentiert unter <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=cap%202011%20humanitarian%20coordinator%20unicef%20afghanistan&source=web&cd=11&ved=0CCQQFjAAOAo&url=http%3A%2F%2Fochaonline.un.org%2FOchaLinkclick.aspx%3Flink%3Docha%26docid%3D1260279&ei=w8TDTsaJH-ap4gSmgZ27DQ&usq=AFQjCNGWhD4gIdcC6kcLSSb7IfQEtrUoZg&sig2=wigESAPFnP3SCQ5ArGD5g> (30.11.2012)

UN OCHA, 27 September 2011: HUMANITARIAN COORDINATORS, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://onerresponse.info/Coordination/leadership/publicdocuments/HC-DHC%20short%20list.pdf> (30.11.2012)

UN OCHA, 18 September 2011: Humanitarian Country Team (HCT) in Sudan, OCHA-Khartoum, 18 September 2011, (Revised Version), Khartoum, im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Sudan%20HCT_Terms%20of%20Reference.pdf (30.11.2012)

UN OCHA, May 2011: OCHA ANNUAL REPORT 2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_2010AR.pdf (30.11.2012)

UN OCHA, April 2011: Aide Memoire, For the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict, Policy and Studies Series, 2011, 4th Edition, 11-20918-April 2011-1,000, Printed at the United Nations, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Aide%20Memoire%20on%20the%20Protection%20of%20Civilian%202010.pdf> (30.11.2012)

UN OCHA, March 2011: Humanitarian Update - Afghanistan - March 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1226007> (30.11.2012)

UN Press Release, 2011: ‚UN Secretary General, Urges More Humanitarian Funding in 2011‘, UN Press Release, 25.1.2011, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/MCOI-8DFJG9?OpenDocument> (30.11.2012)

UN Protocol and Liaison Service, 2011: List of Senior UN Officials, 22. August 2011, New York

UN Secretary-General, September 2011: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, Report of the Secretary-General, A/66/369-S/2011/590, 21 September 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2487.pdf (30.11.2012)

UN Secretary-General, July 2011: United Nations Office for Partnerships, Report of the Secretary-General, A/66/188, General Assembly, 27 July 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/partnerships/Docs/A_66_188.pdf (30.11.2012)

UN Secretary-General, June 2011: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security Report of the Secretary-General, A/65/873–S/2011/381, General Assembly, Security Council, 23 June 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_1782.pdf (30.11.2012)

UN Secretary-General, May 2011: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/66/81–E/2011/117, 16 May 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_report_141.pdf (30.11.2012)

UN Secretary-General, February 2011: Review of the ten-year capacity-building programme for the African Union, Report of the Secretary-General, A/65/716–S/2011/54, 2 February 2011, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,UNSC,THEMREPORT,,4d63993b2,0.html> (30.11.2012)

UN Security Council 2011: Security Council resolution, S/RES/1973 (2011), 17 March 2011, New York, im Internet dokumentiert unter [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) (3.12.2012)

UN Security/President 2011: „Security Council Press Statement on Situation in Somalia”, issued by Council President Peter Wittig, Security Council SC/10339, AFR/2218, 25. July 2011, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10339.doc.htm> (1.9.2011).

UNAMID, 2011: The Third Retreat of the Joint Special Representative of the UNAMID with Special Envoys for Sudan, Nyala, South Darfur, Sudan, 18 February 2011, Outcome Statement, o.O., im Internet dokumentiert unter http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/News_Magazines/2011-02-18,%20UNAMID%20JSR%20Special%20Envoys%20Retreat,%20Outcome%20Statement.pdf (30.11.2012)

UNDP, 2011: Human Development Report 2011, Sustainability and Equity: A Better Future for All, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011%20Global%20HDR/English/HDR_2011_EN_Complete.pdf (30.11.2012)

UNHCR 2011: 60 years still counting, UNHCR Global Trends 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/4dfal1499.html> (30.11.2012)

UNHCR, December 2011: UNHCR Statistical Yearbook 2010, Trends in Displacement, Protection and Solutions: Ten Years of Statistics, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/4ef9cc9c9.html> (30.11.2012)

UNHCR, August 2011: IKEA FOUNDATION GIVES \$62 MILLION FOR WORLD'S BIGGEST REFUGEE COMPLEX, Press release, 30 August 2011, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.ikea.com/ie/en/about_ikea/newsitem/IE_foundation_donation (30.11.2012)

UNHCR, June 2011: UNHCR Global Report 2010, o.O, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/gr10/index.html#/annexes> (30.11.2012)

UNICEF, 2011: UNICEF 2011, Humanitarian Action for Children, building resilience, March 2011, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.unicef.org/publications/files/HAC2011_EN_030911.pdf (30.04.2011)

UNMAS/UNDP/UNICEF 2011: Portfolio of Mine Action Projects 2011, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.mineaction.org/downloads/1/portfoliofinal.pdf> (30.11.2012)

UNRWA, 2011: ‚Unrwa and Neutrality‘, March 2011, Jerusalem, im Internet dokumentiert unter <http://www.unrwa.org/userfiles/2011033075942.pdf> (30.11.2012)

2010

UN DPKO, 2010: Civil-Military-Coordination UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC), approved by Alain Le Roy, USG DPKO, Department of Field Support Ref. 2010.2, October 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1175888> (1.12.2012)

UN Economic and Social Council, 2010: Humanitarian Affairs Segment, 13., 14. and 15. July 2010, AGENDA „Strengthening of the coordination of humanitarian assistance“, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/has_2010_programme.pdf (2.12.2012)

UN Emergency Relief Coordinator, 2010: Statement by Ms. Valerie Amos Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 22 November 2010, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/ERC%20POC%20Statement%2022Nov2010-Final-CheckedAD.pdf> (2.12.2012)

UN General Assembly, 8. February 2010: General Assembly Resolution, Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel A/RES/64/77, 8 February 2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/77 (1.12.2012)

UN General Assembly, 2. February 2010: General Assembly Resolution, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/RES/64/76, 2 February 2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/76 (1.12.2012)

UN Global Compact Office, 2010: Letter of Georg Kell, Executive Director UN Global Compact Office, 15.12.2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.unglobalcompact.org/docs/email_downloads/2010_12_15_ALs/AnnualLetter_2011_EN.pdf (2.12.2012)

UN IASC, May 2010: IASC, Annual Report 2009, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docID=5379&type=any> (2.12.2012)

UN IASC, January 2010: Workshop for Humanitarian Coordinators, International Humanitarian Norms & Principles, Guidance Materials, Inter-Agency Standing Committee, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://onerresponse.info/Coordination/leadership/publicdocuments/HUMANITARIAN%20DIPLOMACY%20WORKSHOP%20GUIDANCE%20MATERIALS.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, 2010a: Sudan: UN and Partners Work Plan 2011, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www.unsudanig.org/workplan/2011/docs/2011_Sudan_Workplan.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, 2010b: Afghanistan, Consolidated Appeal 2011, New York/Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1177976> (2.12.2012)

UN OCHA, 2010c: EMERGENCY PREPAREDNESS FORUM III, Final Report, 25-27 May 2010, Montreux – Switzerland, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://www.unisdr.org/files/17781_100924epfiiiireporta4formatwithoutph.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, December 2010: OCHA in 2011, Annual Plan and Budget, December 2010, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHAIN2011.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, November 2010: Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), o.O., im Internet dokumentiert unter [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement) (2.12.2012)

UN OCHA, 30 November 2010: Press Release, Secretary-General seeks 7.4 billion US\$ to aid 50 million people in 2011, 30 November 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/cap2011_press_release/\\$FILE/Press_Release_Humanitarian_Appeal_2011.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/cap2011_press_release/$FILE/Press_Release_Humanitarian_Appeal_2011.pdf?openElement) (2.12.2012)

UN OCHA, August 2010: Guidelines for Consolidated Appeals 2011, Document version 1.0, 18 August 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/guidelines/\\$FILE/CAP_2011_Guidelines.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/guidelines/$FILE/CAP_2011_Guidelines.pdf?OpenElement) (2.12.2012)

UN OCHA, May 2010: OCHA Annual Report 2009, May 2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://ochaonline.un.org/Portals/0/2010/Reports/OCHA_AR2009_Hi_Res_Final.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, February 2010: BASIC FACTS ABOUT COUNTRY BASED HUMANITARIAN POOLED FUNDS, FEBRUARY 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.google.de/url?q=http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx%3Flink%3Docha%26docId%3D1161988&sa=U&ei=-TrmTM6AAcKZot3Ymd4K&ved=0CA4QFjAB&usg=AFQjCNGbVSjiaMHvLfQayI0xe7Tczz1bmA> (2.12.2012)

UN OCHA, January 2010: Analysis of CERF Activities in 2009, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1154787> (2.12.2012); (Veröffentlichungsdatum wird unter <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/tabid/3534/language/en-US/Default.aspx> (2.12.2012) erwähnt.)

UN Office Brussels, 2010: FAST FACTS, United Nations, 6th issue, 10 Feb 2010, Brussels, im Internet dokumentiert unter http://www.undp.org/eu/documents/ff/unbrussels_ff6_1.pdf (2.12.2012)

UN Presse Release, 2010: General Assembly Adopts Peacekeeping Budget, UN Press Release, GA/10955, 24.6.2010, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10955.doc.htm> (2.12.2012)

UN Secretary-General, November 2010: Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, S/2010/579, Security Council, 11 November 2010, New York, im Internet dokumentiert unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/617/64/PDF/N1061764.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UN Secretary-General, September 2010: List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2010, Note by the Secretary-General, E/2010/INF/4, Economic and Social Council, 1 September 2010, New York, im Internet dokumentiert unter <http://esango.un.org/paperless/reports/E2010INF4.pdf> (3.12.2012)

UN Secretary-General, May 2010: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/65/82-E/2010/88, 25 May 2010, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AE594AE70236DC47492577610019F6D2-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UN Secretary-General, March 2010: Human Security, Report of the Secretary-General, A/64/701, 8 March 2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://responsibilitytoprotect.org/Human_Security_Report_2010.pdf (2.12.2012)

UN Security Council, 2010: Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853(2008), S/2010/91, 10.3.2010, New York, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/467A5CB05AD7E446492576EA0004325D-Full_Report.pdf (30.04.2011)

UN Security Council/President, November 2010: Statement of the President of the Security Council, (Protection of Civilians in Armed Conflict), S/PRST/2010/25, 22 November, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2010/25 (2.12.2012)

UN Special Rapporteur, 2010: Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani, A/HRC/16/43, General Assembly, 20 December 2010, New York, im Internet dokumentiert unter

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFE65870B5F3AA8E85257839005B09A3-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UNAMA 2010: UN Humanitarian Coordinator Press Conference, 17 February 2010, Transcript of press conference in Kabul by UN Humanitarian Coordinator Robert Watkins, Deputy Special Representative of the UN Secretary-General in Afghanistan; Wael Haj-Ibrahim, Head of Office, OCHA Afghanistan; and Director Laurent Saillard, ACBAR., LAUNCH OF HUMANITARIAN ACTION PLAN 2010, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter

<http://mpwiis07-beta02.dfs.un.org/Default.aspx?tabid=1761&ctl=Details&mid=1892&ItemID=7810> (1.2.2012)

UNHCR, October 2010: Statute of the Office of the UN High Commissioner for Refugees, October 2010, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (2.12.2012)

UNICEF, 2010a: UNICEF ANNUAL REPORT 2009, Covering 1 January 2009 through 31 December 2009, June 2010, New York, im Internet dokumentiert unter

http://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Annual_Report_2009_EN_061510.pdf (2.12.2012)

UNICEF, 2010b: Core Commitments for Children in Humanitarian Action, May 2010, New York, m Internet dokumentiert unter http://www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf (2.12.2012)

UNMIS, 2010: Joint Press Advisory on the Sevenbth Meeting of the High Level Committee, 19 September 2010, Khartoum, im Internet dokumentiert unter

<http://www.unsudanig.org/docs/Joint%20Press%20Advisory%20HLC%2019%20September%202010.pdf> (2.12.2012)

UNDP, 2010a: UNDP in Action 2009/2010: Delivering on Commitments, May 2010, Ney York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2010/UNDP-in-action-2010.pdf> (2.12.2012)

UNDP, 2010b: MULTI-DONOR TRUST FUND OFFICE, Quarterly Newsletter April – June 2010, Issue 6, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://mdtf.undp.org/document/download/4275> (2.12.2012)

UNRIC, 2010: Improving Lives: Results of the partnership between the United Nations and the European Union in 2009, UNRIC (UN Regional Information Centre in Brussels), Brusses, im Internet dokumentiert unter <http://www.unbrussels.org/images/pdf/Improving-Lives-2009.pdf> (2.12.2012)

UNRWA, 2010a: Emergency Appeal progress report 37, Jerusalem, im Internet dokumentiert unter <http://www.unrwa.org/userfiles/2011022713528.pdf> (2.12.2012)

UNRWA, 2010b: UNRWA IN FIGURES, As of 30 June 2010, June 2010, Gaza, im Internet dokumentiert unter <http://www.unrwa.org/userfiles/2011031065331.pdf> (2.12.2012)

UNRWA, 2010c: UNWRA, 2010, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.unrwa.org/userfiles/2010082532125.pdf> (2.12.2012)

UNWRA, 2010d: Emergency Appeal 2011, Public Information Office HQ, UNRWA, Jerusalem, im Internet dokumentiert unter <http://www.unrwa.org/userfiles/2010121464938.pdf> (2.12.2012)

2009

UN Economic and Social Council, July 2009: Economic and Social Council Resolution, 2009/3, 22 July 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2009/resolution%202009-3.pdf> (2.12.2012)

UN General Assembly, March 2009: General Assembly Resolution, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/RES/63/139, 5 March 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/479/13/PDF/N0847913.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UN IASC, 2009: INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, Guidance for Humanitarian Country Teams, Endorsed by the 75th IASC Working Group on 18 November 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F960ACDE981A434B8525768000567E8F-IASC_Nov09.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, 2009a: Compilation of UN resolutions on humanitarian assistance, Selected resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council Resolutions and Decisions, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112152> (2.12.2012)

UN OCHA, 2009b: Reference Guide, Normative Developments on the coordination of humanitarian assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the adoption of General Assembly resolution 46/182, Policy and Studies Series VOL. I N°2, 2009, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112153> (2.12.2012)

UN OCHA, 2009c: Sudan: UN and Partners Work Plan 2011, Geneva, im Internet dokumentiert unter [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2010_Sudan_Workplan/\\$FILE/2010_Sudan_Workplan_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2010_Sudan_Workplan/$FILE/2010_Sudan_Workplan_SCREEN.pdf?OpenElement) (2.12.2012)

UN OCHA, December 2009: OCHA in 2010 Annual Plan and Budget, December 2009, New York, im Internet dokumentiert unter http://ochaonline.un.org/ocha2010/OCHA2010_hires.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, November 2009: Humanitarian Appeal 2010, Consolidated Appeal Process (CAP), Geneva, im Internet dokumentiert unter

[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/CAP_2010_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Humanitarian_Appeal/$FILE/CAP_2010_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?OpenElement) (2.12.2012)

UN OCHA/ Human Security Unit, 2009: Human Security in Theory and Practice, Application of the Human Security Concept and the UN Trust Fund for Human Security, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117675> (2.12.2012)

UN Secretary-General, 29 May 2009: Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflicts, S/2009/277, 29 May 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S%202009%20277.pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, 28 May 2009: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/64/84-E/2009/87, 28 May 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3496327DBC7244B9492575FA001B17A4-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UN Security Council, November 2009: Security Council Resolution S/RES/1894 (2009), (Protection of Civilians in Armed Conflict), adopted by the Security Council on 11 November 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UN Security Council, March 2009: Security Council Resolution, S/RES/1868 (2009), (Afghanistan), adopted by the Security Council on 23 March 2009, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Security%20Council%20Resolutions/1868.pdf> (2.12.2012)

UN Security Council/President, January 2009: Statement of the President of the Security Council, (Protection of Civilians in Armed Conflict), S/PRST/2009/1, 14 January 2009, New York, im Internet dokumentiert unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/209/55/PDF/N0920955.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UNAMID, 2009: UNAMID Bulletin, Issue 1, 2009, o.O., im Internet dokumentiert unter http://unamid.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=News_Magazines%2FVol1-2009.pdf (2.12.2012)

2008

UN Emergency Relief Coordinator, 2008: Foreword, John Holmes, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs And Emergency Relief Coordinator, in: Barber, Martin/Abhijit Bhattacharjee/Roberta M. Lossio/et al., 2008: CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND TWO YEAR EVALUATION, July 2008, o.O., S. 2, im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/CERF_Two-Year_Evaluation.pdf (2.12.2012)

UN General Assembly, 25. January 2008: General Assembly Resolution, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/RES/62/94, 25 January 2008, New York

UN General Assembly, 24. January 2008: Resolution adopted by the General Assembly, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, A/RES/62/124, 24 January 2008, New York, im Internet dokumentiert unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/471/21/PDF/N0747121.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UN IASC, 2008: Humanitarian Coordinators Pool Mapping Exercise Report, Report for the Inter Agency Standing Committee, 31 October 2008, Prepared by Mark Prasopa-Plaizier, Manager – Humanitarian Coordinators Pool, Humanitarian Coordination System Strengthening Project, UN OCHA, o.O, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/72E56B38D42CB333C12574FE0036009E-ocha_Oct2008.pdf (2.12.2012)

UN Joint Inspection Unit, 2008: 2008 Review of the UN Humanitarian Air Service (UNHAS), JIU/NOTE/2008/3, Prepared by Tadanori Inomata, Geneva, im Internet dokumentiert unter https://www.unjiu.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_3_English.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, June 2008: Oslo Guidelines, Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief, Revision 1.1 November 2007, GE.08-00982, OCHA/ESB/2008/6, June 2008, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OCHALinkclick.aspx?link=ocha&docid=1112394> (2.12.2012)

UN OCHA, May 2008: OCHA Annual Report 2007, May 2008, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1089855> (2.12.2012)

UN OCHA/UN IASC (eds.), 2008: Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies, New York, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E87ABE5C1E4B9D1485257405007643D9-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UN Secretary-General, May 2008: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/63/81–E/2008/71, 30 May 2008, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/81 (2.12.2012)

UNHCR, June 2008: Progress on Mainstreaming IDP Issues in UNHCR and Global Work Plan for IDP Operations, Executive Committee, Standing Committee, EC/59/SC/CRP.16, 2 June 2008, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/484515592.html> (2.12.2012)

2007

UN Emergency Relief Coordinator July 2007: Opening remarks Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator John Holmes, ECOSOC Humanitarian Segment, 16 July 2007, Geneva, im Internet dokumentiert unter

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fochaonline.un.org%2FOchaLinkClick.aspx%3Flink%3Docha%26docId%3D1059261&ei=GW3HULetJqGq4ASL6YGIBQ&usg=AFQjCNEqhcbbhZ3bafRKrdCS1eUIRfmeYjQ&sig2=M270G4PdBDOLGarryP1NoA&bvm=bv.1354675689,d.Yms> (2.12.2012)

UN Emergency Relief Coordinator, June 2007: Briefing by the Emergency Relief Coordinator John Holmes to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 22 June 2007, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1039695> (2.12.2012)

UN General Assembly, March 2007: General Assembly Resolution, A/RES/61/134, 1 March 2007, New York

UN IASC, 2007: ECHA and other Executive Committees, WO/0709/2371/7, IASC Working Group Retreat, 17-19 September 2007, Palais des Nations, Geneva, Hotel Eurotel, Montreux, im Internet dokumentiert unter

http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.humanitarianinfo.org%2Fiasc%2Fdownloadaddoc.aspx%3FdocID%3D4075&ei=4pG8UJ6sGfT54QSM_YGwBA&usg=AFQjCNEtVvd9rDII8Kqw0mNR-sCzsuPXOQ&sig2=dWZCgqh_uxGVc2iAe78LaA (2.12.2012)

UN OCHA, 2007a: Public-Private Partnerships in Humanitarian Relief: An Overview of Some Options for OCHA, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://web.cas.suffolk.edu/faculty/druke/UN/UN%20OCHA%20FIELD%20GUIDELINE/documents/108.doc> (2.12.2012)

UN OCHA, 2007c: CERF Contributions for 2006, o.O., im Internet dokumentiert unter

<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=cerf-cerfreports&year=2006&datatype=cerfbydonor&filetype=pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, October 2007: Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflicts, S/2007/643, 28 October 2007, New York

UN Secretary-General, June 2007a: Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the Hybrid Operation in Darfur, S/2007/307/Rev.1, 5 June 2007, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/307/rev.1 (2.12.2012)

UN Secretary-General, May 2007: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/62/87-E/2007/70, 29 May 2007, New York, im Internet dokumentiert unter

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/87&referer=http://www.un.org/ga/search/symbol.shtml&Lang=E, (2.12.2012)

UN Security Council, 2007: Security Council Resolution, S/RES/1769 (2007), 31 July 2007, New York, im Internet dokumentiert unter [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)) (2.12.2012)

UNDP, July 2007: Sudan Common Humanitarian Fund (CHF), Revised Terms of Reference, July 2008, o.O., im Internet dokumentiert unter

<http://www.sd.undp.org/doc/Fund%20Management/FMU/Sudan%20CHF%20Revised%20ToR%20-%20July%202008.pdf> (2.12.2012)

2006

UN General Assembly, March 2006: Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, Resolution, A/RES/60/124, 8 March, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.unicef.org/emerg/files/Res_60_124.pdf (2.12.2012)

UN IASC, 2006: Saving Lives Together: A Framework for improving Security Arrangements Among IGOs, NGOs and UN in the Field, Amended Version, November 2006, IASC 66th Working Group Meeting, 15-17 November, 2006, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.humanitarianinfo.org%2Fiasc%2Fdownloaddoc.aspx%3FdocID%3D3596&ei=NZW8UN_4GJL44QSM_IDYBQ&usq=AFQjCNEsTKTeCdnBeTay-G4YxsT7qRD3xQ&sig2=v7rotxtlIJ8JxwzI3_LY_g (2.12.2012)

UN OCHA, 2006a: Emergency Relief Coordinator Briefs Press in Nairobi, Press Release, 12 September 2006, o.S., o.O., im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1004975> (2.12.2012)

UN OCHA, 2006b: Memorandum, OCHA CIVIL-MILITARY COORDINATION SECTION (CMCS), 15. December 2006, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.google.de/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fochaonline.un.org%2FOchaLinkClick.aspx%3Flink%3Docha%26docid%3D1005308&ei=Q9FPTofHB-Xd4QTfkhPDBw&usq=AFQjCNHnANGeGzsk9tTWZzwX1sTqODLv3A&sig2=QL0jDNnuRli6n45INcdnog> (2.12.2012)

UN OCHA, 2006c: Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, MCDA-Guidelines, March 2003, Revision I January 2006, in: UN OCHA/UN IASC (eds.), 2008: Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies, New York, S. 19-38, im Internet dokumentiert unter http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E87ABE5C1E4B9D1485257405007643D9-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, March 2006: UPDATE ON HUMANITARIAN REFORM, March 2006, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/B3BEADCF041B4F49C12571290057F69F-Update%20of%20humanitarian%20response%20review.pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, September 2006: Report of the Secretary-General, Safety and security of humanitarian personnel and protection of UN personnel, A/61/463, 26 September 2006, New York

UN Secretary-General, August 2006: New international humanitarian order, Report of the Secretary-General, A/61/224, 7 August 2006, New York

UN Secretary-General, June 2006: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, General Assembly, A/61/85-E/2006/81, 2 June 2006, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/85&Lang=E (5.12.2012)

UN Secretary-General, March 2006: Mandating and delivering: analysis and recommendations to facilitate the review mandates, Report of the Secretary-General, A/60/733, 30 March 2006, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/mandatereview/0628304.pdf> (2.12.2012)

UN Security Council, December 2006: Security Council Resolution, S/RES/1738 (2006), (Protection of Civilians in Armed Conflict), adopted on 23 December, New York, im Internet dokumentiert unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/60/PDF/N0668160.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

UN Security Council, April 2006: Security Council Resolution S/RES/1674 (2006) (Protection of Civilians in Armed Conflict), adopted on 28 April 2006, New York, im Internet dokumentiert unter [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)) (6.12.2012)

UNRIC 2006: The partnership between the UN and the EU, The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation, UNRIC (UN Regional Information Centre in Brussels, Brussels, im Internet dokumentiert unter <http://www.unric.org/html/english/pdf/UN-EC%20Report.pdf> (2.12.2012)

UNHCR 2006: UNHCR, 2005 Global Refugee Trends: Statistical overview of populations of refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, stateless persons, and other persons of concern to UNHCR', June 2006, Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4486ceb12&query=2005%20global%20refugee%20trends> (2.12.2012)

2005

UN General Assembly, October, 2005: Resolution adopted by the General Assembly, World Summit Outcome, The General Assembly Adopts the following 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005, New York, im Internet dokumentiert unter http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/ares60_1_2005summit_eng.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, 2005: Humanitarian Appeal 2006, Geneva, im Internet dokumentiert unter http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2006_Humanitarian_Appeal/%24FILE/CAP_2006_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?OpenElement (2.12.2012)

UN OCHA (ed.), August 2005: Humanitarian Response Review, Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), August 2005, Team of Consultants: Costanza Adinolfi – Team Leader, David S. Bassiouni – Rapporteur, Halvor Fossum Lauritzen – Member, Howard Roy Williams – Member, New York/Geneva, im Internet dokumentiert unter <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PreparednessTools/Coordination/Humanitarian%20Response%20Review.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, May 2005: Ocha, Annual Report 2004: Activities and use of extrabudgetary fund, New York, im Internet dokumentiert unter http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_AR2004_final2.pdf (23.11.2012)

UN Secretary-General, November 2005: Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflicts, S/2005/740, 28 November 2005, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/740 (2.12.2012)

UN Secretary-General, October 2005: Improvement of the Central Emergency Response-Fund, Report of Secretary-General, A/60/432, 20 October 2005, New York

UN Secretary-General, June 2005: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/60/87-E/2005/78, 23 June 2005, New York

UN Secretary-General, March 2005: In larger Freedom: towards development, security and human development for all, Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 March 2005, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005 (2.12.2012)

UN Security Council, 2005: Security Council Resolution S/RES/1590 (2005), 24 March 2005, New York, im Internet dokumentiert unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/08/PDF/N0528408.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

2004

UN, 2004: A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, 2004: Criteria for inclusion of reported humanitarian contributions, into the Financial Tracking Service database, and for donor/appealing agency reporting to FTS, September 2004, o.O., im Internet dokumentiert unter http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf (2.12.2012)

UN Secretary-General, June 2004: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/59/_E/2004/, June 2004, New York

UN Secretary-General, May 2004: Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, S/2004/431, 28 May 2004, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S2004431.pdf> (2.12.2012)

2003

UN Inter-Agency Initiatives in Emergency and Humanitarian Action, 2003: Definitions/Acronyms/Abbreviations related to inter-agency mechanisms in the field of emergency and humanitarian action, 30 October 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.who.int/disasters/repo/11538.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA 2003: Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, 2003: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/58/89-E/2003/85, 3 June 2003, New York

2002

UN Generalsekretär, September 2002: Stärkung des Systems der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, A/57/387, 9. September 2002, Bericht des Generalsekretärs, New York

UN IASC/WGET, 2002: Summary Report of the 12th WGET Plenary Meeting of the Working Group on Emergency Telecommunications (WGET)/Inter-Agency Standing Committee Reference Group on Telecommunications (IASC-RGT) at United Nations Headquarters, NY on 5 and 6 February 2002, New York

UN OCHA, 2002a: OCHA Orientation Handbook, New York, im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D9A0632184D43827C1256D9C00380874-ocha-orient-2002.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, 2002b: OCHA in 2001, Activities and Extrabudgetary Funding and Requirements, Geneva

UN Secretary-General, 2002: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/57/77-E/2002/63, 14 May 2002, New York

2001

UN IASC 2001: The Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-binding Guidelines (ARMED ESCORTS GUIDELINES), endorsed by the members of the Inter Agency Standing Committee (IASC) on 14 September 2001, in: UN OCHA/UN IASC (eds.), 2008: Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies, New York, S. 40-54, im Internet dokumentiert unter

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E87ABE5C1E4B9D1485257405007643D9-Full_Report.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, 2001: Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys, Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, Final 14 September 2001, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4410&type=pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, 2001: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/56/95, 18 June 2001, New York

2000

UN OCHA, 2000a: OCHA in 2000; Activities and Extra budgetary Funding requirements, Prepared by the Complex Emergencies Response Branch under the Direction of Ernest Chipman, OCHA/CERB/99/24, New York /Geneva, im Internet dokumentiert unter

<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/ochain2000.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, 2000b: OCHA-News, Issue 44, 14.2.2002, Issued by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, New York

UN OCHA, ed., 2000c: Evaluation of the OCHA (DRB) Project on Emergency Telecommunications with and in the Field Author: Struzak, Ryszard, July 2000, , New York/Geneva, im Internet dokumentiert unter

http://www.ryszard.struzak.com/docs/UN_OCHA_Rprt_2000.pdf (2.12.2012)

UN OCHA, June 2000: FINAL REPORT OCHA/PFP MINISTERIAL CONFERENCE ON REGIONAL COOPERATION AND COORDINATION IN CRISIS MANAGEMENT FOR EUROPE AND THE NIS FRIBOURG, SWITZERLAND 15-16 JUNE 2000, Geneva/Switzerland, im Internet dokumentiert unter

http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fochaonline.un.org%2FochaLinkClick.aspx%3Flink%3Docha%26DocId%3D100304&ei=v6G8UK2mNcqG4gSFtYCIDw&usg=AFQjCNHyRvZs4P5Ddtlp_OVwh4w5Fq_Y5A&sig2=Tuk0I-8FmsfUdRcF8YdGOW (2.12.2012)

UN Press Release, April 2000: SECURITY COUNCIL MOVES TO ENHANCE PROTECTION OF CIVILIANS IN CONFLICT, Press Release SC/6847, 19 April 2000, im Internet dokumentiert unter

<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000419.sc6847.doc.html> (2.12.2012)

UN Press Release, March 2000: TWENTY-NINE SPEAKERS ADDRESS SECURITY COUNCIL IN DAY-LONG DEBATE ON HUMANITARIAN ASPECTS OF ISSUES BEFORE COUNCIL, Press Release SC/6818, 9 March 2000, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000309.sc6818.doc.html>

UN Secretary-General, 2000: Report of the Secretary-General "We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century", New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm> (6.12.2012)

UN Secretary-General, August 2000: Internally displaced persons, Note by the Secretary-General A/56/168, General Assembly, 21 August 2001, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56168.pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, May 2000: Report of the Secretary-General, Kofi Annan, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/55/82, 30 May 2000, New York, im Internet dokumentiert unter

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/55/A_55_82_en.pdf (2.12.2012)

UN Security Council, April 2000: Security Council Resolution S/RES/1296 (2000) (protection of civilians in armed conflicts) adopted on 19 April 2000, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00efb824.html> (2.12.2012)

UN Security Council/President, March 2000: Statement by the President, Maintaining peace and security: Humanitarian aspects of issues before the Security Council, S/PRST/2000/7, 13 March 2000, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2000/7 (2.12.2012)

UN Security Council/President, January 2000: Statement of the President of the Security Council, S/PRST/2000/1, 13 January 2000, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2000/1 (2.12.2012)

UNHCR, 2000a: The State of the World Refugees, Fifty Years of Humanitarian Crises, Oxford/New York

UNHCR, 2000b: Summary update of Machel Study Follow-Up Activities, May 2000, Geneva

1999

UN General Assembly, 1999: Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/53/88, 29 January 1999, New York, im Internet dokumentiert unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/88&Lang=E (2.12.2012)

UN IASC, 1999: Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, December 1999, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.unicef.org/emerg/files/IDPPolicy.pdf> (2.12.2012)

UN OCHA, August 1999: OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies, August 1999, New York im Internet dokumentiert unter <http://dc101.4shared.com:8080/doc/4G7oRCgk/preview.html> (2.12.2012)

UN OCHA November 1999: Private Security Companies and Humanitarian Assistance, by Martin Barber (Chief of Policy Development and Advocacy, UN OCHA), in: International Alert (ed.), 2001: The Privatisation of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda, Wilton Park Conference Report, November 1999, London, S. 35-36, im Internet dokumentiert unter http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=311&Itemid=28&lang=fr (2.12.2012)

UN Secretary-General, September 1999: Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflicts, S/1999/957, 8 September 1999, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9acc5d.html> (2.12.2012)

UN Secretary-General, June 1999: Report of the Secretary-General, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/54/154, 15 June 1999, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.undemocracy.com/A-54-154.pdf> (6.12.2012)

UN Security Council, September 1999: Security Council Resolution S/RES/1265, (humanitarian assistance in armed conflicts), adopted on 17 September 1999, New York

UN Security Council/President, February 1999: Statement of the President of the Security Council S/PRST/1999/6, (humanitarian assistance and civilians in armed conflict), 12 February 1999, New York

UNHCR, November 1999: „Can Business Help? Partnership and Responsibilities in Humanitarian Work“, "Martedisera" Speech Series of the Corporate Union of Turin, Sadako Ogata, Turin, Italy, 30 November 1999, o.O., im Internet dokumentiert unter http://www.bhforum.ch/pdf/ogata_011199.pdf (2.12.2012)

UNHCR, October 1999: Opening Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees at the Fiftieth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme Speeches of the High Commissioner Geneva, Monday, 4 October 1999, o.O., im Internet dokumentiert unter <http://reliefweb.int/report/afghanistan/opening-statement-united-nations-high-commissioner-refugees-fiftieth-session> (2.12.2012)

1998

UN ECOSOC, 1998: Draft Agreed conclusions, substantive session, UN ECOSOC, E/1998/L.15, 16.7.1998, New York

UN OCHA, 1998: Humanitarian Coordination, Lessons Learned, Report of a Seminar, Stockholm April 3-4 1998, Report printed by OCHA, New York

UN Secretary-General, September 1998: Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situation, S/1998/883, 22 September 1998, New York, im Internet dokumentiert unter

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S1998883.pdf> (2.12.2012)

UN Secretary-General, June 1998: Report of the Secretary-General, Kofi Annan, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the UN, A/53/139, 12. June 1998, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1998/e1998-67.htm> (2.12.2012)

1997

UN DHA, October 1997: Integrated Humanitarian Information System, HEWS, ReliefWeb, IRINs, GE-97-02901, October 1997, Geneva

UN Generalsekretär, 1997: Erneuerung der VN: Ein Reformprogramm, Bericht des Generalsekretärs, A/51/950, 14. Juli 1997, New York, im Internet dokumentiert unter

http://www.runic-europe.org/german/sg/reform/A_51_950.pdf (2.12.2012)

UN Generalversammlung, 1997: GA Resolution 52/12, 12. November 1997, Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, in: Generalversammlung - Zweiundfünfzigste Tagung, I. RESOLUTIONEN OHNE ÜBERWEISUNG AN EINEN HAUPTAUSSCHUSS, o.O., S. 13-14, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/Depts/german/gv-52/band1/52bd1-wr.pdf> (2.12.2012)

UN JIU (Joint Inspection Unit), 1997: Execution of humanitarian assistance programmes through implementing partners, JIU/REP/97/3, Prepared by Francesco Mezzalama, 1997, Geneva, im Internet dokumentiert unter

<http://img.static.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2E80605B7173D3DBC1256CE50030CCD0-jiu-1997.pdf> 2.12.2012)

UN OIOS, 1997: In-depth evaluation of the DHA, Report by the OIOS (Office for Internal Oversight Services), Note by the Secretary-General, E/AC. 51/1997/3, Committee for Programme and Cooperation, 9. April 1997, New York

UN Secretary-General, July 1997: Review of the Capacity of the UN system in humanitarian assistance, Report of the Secretary-General, E/1997/98, 10 July 1997, New York

1996

UN DHA 1996: UN-DHA News 1996, No. 20/1996 (Special Issue Produced by Crosslines), New York

UN Secretary-General, June 1996: Report of the Secretary-General, Kofi Annan, Strengthening of the coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the UN, A/51/172, 21 June 1996, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-172.htm> (6.12.2012)

1995

UN Generalsekretär, 1995: Ergänzung zur ‚Agenda für den Frieden‘: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der VN, A/50/60, S/1995/1, 3. Januar 1995, New York

UN JIU (Joint Inspection Unit), December 1995: The involvement of the UN system in providing and coordinating humanitarian assistance, Prepared by Erica-Irene Daes, JIU/REP/95/9, Geneva, im Internet dokumentiert unter

<http://img.static.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/C2F69673B4021155C1256CE5002B29E8-jiu-1995.pdf> (2.12.2011)

UN JIU (Joint Inspection Unit), October 1995: Investigation of the relationship between humanitarian assistance and peace-keeping, Prepared by Francesco Mezzalama, JIU/REP/95/6, Geneva, im Internet dokumentiert unter

<http://img.static.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F34B878F9BEFA55FC1256CE5002E9D6B-jiu-inv-1995.pdf> (2.12.2011)

UN Secretary-General, June 1995: Report of the Secretary-General, Kofi Annan, Strengthening of the coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the UN, A/50/203, 14 June 1995, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-203.htm> (2.12.2012)

UN Social and Economic Council, 1995: Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the UN, Resolution 1995/56, 28 July 1995, in: UN Social and Economic Council, 1996: Resolutions and Decisions of the Social and Economic Council, E/1995/95, Supplement No. 1, New York, S. 57, im Internet dokumentiert unter

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/148/51/IMG/N9614851.pdf?OpenElement> (2.12.2012)

1994

UN General Assembly/UN ECOSOC, 21 June 1994: Report of the Secretary-General, Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the UN, Including Special Economic Assistance: International Decade for Natural Disaster Reduction, A/49/177 - E/1994/80, 21 June 1994, New York

UNDP, 1994: Human Development Report 1994, New York, im Internet dokumentiert unter <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> (2.12.2012)

1992

UN Generalsekretär, 1992: Agenda für den Frieden, A/47/277, 17. Juni 1992, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/depts/german/friesi/afried/afried-1.htm> (2.12.2012)

1991

UN General Assembly, December 1991: General Assembly Resolution, Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the UN, Resolution, A/RES/46/182, 19 December 1991, New York, im Internet dokumentiert unter <http://ochaonline.un.org/cap2006/webpage.asp?Page=1951> (2.12.2012)

1989

UN Generalversammlung, December 1989: Resolution der Generalversammlung, Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern, 4 Dezember 1989, A/RES/44/34, New York, im Internet dokumentiert unter <http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar44034soeldner.pdf> (2.12.2012)