

Das „Health as a Bridge for Peace“-Programm
der Weltgesundheitsorganisation –
Ausdruck von Global Governance oder hegemoniales Instrument?

Masterarbeit
im Fach
Friedens- und Konfliktforschung

Erstgutachter: Prof. Dr. Thorsten Bonacker

Zweitgutachter: PD. Dr. Hans-Joachim Heintze

Eingereicht am 17. April 2008 durch:

Dr. Bernward auf dem Kampe

Zentrum für Konfliktforschung
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Universität Marburg

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	S. 1
1.1. Problemformulierung und Fragestellung	S. 2
1.2. Methodik	S. 7
2. Erklärung des Instrumentariums zur Untersuchung des Fallbeispiels	S. 8
2.1 Politikwissenschaftliche Prüfung des Einflusses der Verwaltung im Vergleich mit dem der Mitgliedstaaten der IO	S. 8
2.1.1. Inputphase	S. 9
2.1.1.1. Beitragszahlungen	S. 9
2.1.1.2. Personal und Information	S. 10
2.1.1.3. Experten	S. 12
2.1.2. Entscheidungsprozesse	S. 12
2.1.2.1. Programmentscheidungen durch intergouvernementale Verhandlung	S. 12
2.1.2.2. Programmentscheidungen durch Mehrheitsentscheidung	S. 13
2.1.2.3. Autarkie der Verwaltungsspitze bei operationellen Entscheidungen?	S. 13
2.1.3. Output	S. 14
2.2. Völkerrechtliche Prüfung humanitärer Akteure und die Anwendung auf die WHO	S. 15
2.2.1. Bedeutung des humanitären Völkerrechtes für die Global Governance-Theorie	S. 16
2.2.2. Völkerrechtliche Qualität von Beschlüssen der VN-Vollversammlung	S. 17
2.2.3. Wirkung von völkerrechtlichen Normen und Regeln	S. 17
2.2.4. IOs als Adressaten des Völkerrechtes	S. 18
2.2.5. WHO als Adressat von rechtlich bindenden Beschlüssen	S. 18
2.3. Zusammenfassung des Instrumentariums	S. 19
3. Überprüfen der konträren Hypothesen der Global Governance- und der neorealistischen Theorie am Fallbeispiel des HBP-Programms der WHO	S. 19
3.1. Prüfung der Global Governance-Hypothese der WHO als autarker IO	S. 20
3.1.1. Beitragszahlungen	S. 21
3.1.1.1. Die WHO als Instrument einflussreicher Regierungen	S. 21

3.1.1.2. Streng zweckgebundene Spenden behindern humanitäre Aktivitäten	S. 22
3.1.1.3. Die Finanzierung des HBP-Programms	S. 23
3.1.1.3.1. Einfluss von Beitragszahlungen beim HBP-Programm in Mittelamerika	S. 23
3.1.1.3.2. Einfluss von Beitragszahlungen auf das HBP-Programm von 1997-2002	S. 27
3.1.2. Personal, Informationen und Experten	S. 30
3.1.2.1. Einfluss von US-Regierung und Experten auf das HBP-Programm	S. 30
3.1.2.2. Einfluss des DFID-Personals auf das HBP-Programm	S. 34
3.1.2.3. Haltungen des Personals der WHO	S. 35
3.2. Völkerrechtliche Prüfung des HBP-Programms	S. 37
3.2.1. Anwendung der völkerrechtlichen Regeln auf die Prüfung des HBP- Programms	S. 38
3.2.1.1. Völkerrechtliche Regeln für die die WHO als humanitärer Akteur	S. 38
3.2.1.2. Völkerrechtliche Einordnung von HBP als humanitärem Programm	S. 39
3.2.2. Völkerrechtliche Prüfung des HBP-Programms	S. 40
3.2.2.1. Völkerrechtliche Prüfung der Konzeptvorschläge	S. 41
3.2.2.1.1. Das Konzept der Gesundheit als verbindender Wertvorstellung	S. 42
3.2.2.1.2. Ärzte als Friedensaktivisten	S. 43
3.2.2.1.3. Ärzte als Erzwinger des Friedens	S. 43
3.2.2.1.4. Völkerrechtliche Beurteilung der Vorschläge	S. 43
3.2.2.2. Prüfung der praktischen Durchführung des HBP-Programms	S. 44
3.2.2.2.1. Das HBP-Programm der PAHO	S. 44
3.2.2.2.2. Aushandeln von Waffenstillständen zur Durchführung von Impfungen	S. 44
3.2.2.2.3. Das „Peace through Health-Programme“ in Bosnien Herzegowina	S. 45
3.2.2.2.4. Das HBP-Programm in Sri Lanka	S. 46
3.2.2.3. Bewertung der völkerrechtlichen Untersuchung	S. 47
4. Bewertung und Ausblick	S. 51
4.1. Vorschläge zur Unterstützung der WHO als autark handlungsfähigem und völkerrechtstreuen Akteur	S. 52
Literaturverzeichnis	S. 54

„Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“

Berthold Brecht, Dreigroschenoper

1. Einleitung

Um die gegensätzlichen Hypothesen der Global Governance-Theorie und des Neorealismus zu testen, bietet sich die Möglichkeit, eine Internationale Organisation (IO) im Rahmen einer Einzelfallstudie näher zu betrachten. Diese Betrachtung sollte auf die Untersuchung eines Programms dieser IO zugespielt werden, um konkret anhand dieses Programms zu untersuchen, inwieweit die Verwaltung der IO oder die Regierungen der Mitgliedstaaten das Konzept und die Durchführung dieses Programms gestalten.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat Programme mit dem Titel „Health as a Bridge for Peace“ (HBP) durchgeführt. Hierbei ging es unter anderem darum, medizinische Nothilfeprogramme mit dem Ansatz des Peace Building zu verbinden. Anhand dieses Fallbeispiels werden die Hypothesen der Global Governance-Theorie gegen die Hypothesen der Theorie des Neorealismus getestet.

Dabei wird der Leser zunächst Schritt für Schritt von einem allgemeinen Kontext an das Fallbeispiel herangeführt. Anschließend wird er mit dem für die Untersuchung des Fallbeispiels erforderlichen Instrumentarium vertraut gemacht. Erst danach wird die Untersuchung des HBP-Programms der WHO vorgenommen und abschließend vor dem Hintergrund der Fragestellung bewertet.

1.1. Problemformulierung und Fragestellung

In den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten ist der politische und wissenschaftliche Diskurs stark geprägt worden von der Global Governance-Theorie. Diese hat als normative Zielvorstellung eine Weltordnung formuliert, in welcher sich die Staaten unter Souveränitätsverzicht zunehmend IOs unterordnen und sich dem Völkerrecht unterwerfen.

Wichtig hierbei ist, dass die Vertreter der Global Governance-Theorie ihre normativen Annahmen bereits zum großen Teil realisiert sehen. So behaupten sie, die traditionelle staatliche Souveränität sei als anachronistisches Relikt des westfälischen Systems bereits überwunden¹.

Zwei der Theorie des Neoinstitutionalismus entlehnte Hypothesen² nehmen unter anderen eine zentrale Stellung in der Global-Governance-Theorie ein³:

1. IOs sind eigenständige Akteure, die durch Norm- und Regel(durch)-setzung globale Politik gestalten, wobei sich staatliche Akteure diesen Regeln und Normen unterordnen⁴.
2. Aus dieser zunehmend souveränen Position von IOs als Norm- und Regelsetzer ergibt sich eine zunehmende Bedeutung des Völkerrechtes, bis hin zu einer „globalen Rechtsstaatlichkeit“⁵.

Gegen diese Hypothesen lässt sich die Kritik formulieren, dass vor allem die Annahme der schwindenden Bedeutung von Nationalstaaten im internationalen System nicht zutreffend ist⁶. So kann als Gegenhypothese zu der dominierenden Rolle der IOs die Annahme aufgestellt werden, dass Staaten nach wie vor die wichtigsten und entscheidendsten Akteure im internationalen System sind und – als dessen konstituierende Elemente – maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen von IOs ausüben. Vertreter der neorealistischen Theorieschule behaupten gar, dass IOs lediglich als Instrumente nationalstaatlicher Interessen fungieren⁷.

Folglich stehen Vertreter der neorealistischen Schule auch der Annahme der Global Governance-Theorie über die erstarkende Bedeutung des Völkerrechtes bis

¹ Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S. 74

² Spindler, M., in: Bonacker, T., 2005, S. 151-153

³ Neben IOs werden in der Global Governance-Theorie auch Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsunternehmen als wichtige Akteure betrachtet. Auch der Staat wird der Global Governance-Theorie zufolge nicht abgeschafft, sondern stellt nur noch einen von vielen Akteuren in einer vernetzten Global Governance-Architektur dar. Vergleiche hierzu: Messner, D., Nuscheler, F., in: Stiftung für Entwicklung und Frieden, 2006, S.21-39. Ungeachtet dieser Komplexität der Global Governance-Theorie sollen in dieser Arbeit nur die Hypothesen der zunehmenden Verrechtlichung und der IO als selbstständigem Akteur herausgegriffen werden.

⁴ Mingst, K.A., Karns, M.P., 2007, S. 9/10: Die in der Global Governance-Theorie maßgebliche Auffassung über die eigenständige Akteursqualität von IOs wird durch die Sichtweise des Sozialkonstruktivismus unterstützt, dass IOs durch ihre eigenständige Normsetzung das Verhalten von Staaten entscheidend beeinflussen.

⁵ Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S.74

⁶ Müller, H., 2008, S.78

⁷ Rittberger/Zangl, 2005, S. 37

hin zur Herausbildung eines Weltinnenrechtes ablehnend gegenüber. Sie nehmen hingegen an, dass mächtige Staaten sich nur so lange an völkerrechtliche Regeln halten, wie sie ihnen nützen. Wenn das Völkerrecht der Verfolgung ihrer Interessen im Wege steht, brechen die Staaten es⁸. Empirische Belege über Brüche des Völkerrechtes vor allem von Seiten der USA, wie beispielsweise im Zuge des Irak-Krieges 2003⁹, stützen die skeptische Haltung der Vertreter der neorealistischen Theorie gegenüber der bindenden Wirkung des Völkerrechtes auf Nationalstaaten¹⁰.

Wie groß ist nun der Einfluss von Nationalstaaten auf IOs wirklich? Inwieweit stimmt die neorealistische Hypothese, dass IOs von einflussreichen Staaten kontrolliert werden? In welchem Maße kann im Gegensatz dazu doch die Hypothese der Global Governance-Theorie von der IO als eigenständigem Akteur bestätigt werden? Trifft die Hypothese der Neorealisten wirklich zu, dass Nationalstaaten sich nach Belieben über völkerrechtliche Vereinbarungen hinwegsetzen, oder ordnen sie sich, wie in der Global Governance-Theorie angenommen, langfristig doch dem Völkerrecht unter?

Trifft die von Neorealisten angenommene schwache Bindewirkung des Völkerrechtes neben Nationalstaaten auch auf IOs zu, und setzen sich diese, als Instrumente kurzfristiger Interessen ihrer Mitgliedstaaten, über ihre Pflichten als Völkerrechtssubjekte hinweg¹¹? Oder handeln IOs als Völkerrechtssubjekte, getreu der Annahme der Global Governance-Theorie, in Einklang mit geltendem Völkerrecht?

In dieser Studie wird beabsichtigt, anhand eines Fallbeispiels die konträren Hypothesen der Global Governance-Theorie und der neorealistischen Theorie gegeneinander abzuwägen. Dabei soll schon hier vorweggenommen werden, dass der Annahme der Global Governance-Theorie, dass ihre normativen Ziele bereits zu einem großen Teil erreicht seien, mit Skepsis begegnet wird. Mögen die normativen Zielsetzungen der Global Governance-Theorie autarker IOs und eines

⁸ Müller, H., 2008, S. 236

⁹ Ebd., S. 253

¹⁰ Reus-Smit, in: Baylis, J., 2005, S.360

¹¹ Epping, V., in: Ipsen, K. (2004), S. 445/446

Weltinnenrechts auch als sinnvolle Vorschläge angesehen werden, so ist jedoch Vorsicht geboten bei der Annahme, dass diese Zielvorgaben bereits Realität seien. Nuscheler und Messner, beide Vertreter der Global Governance-Theorie, haben selbstkritisch eingeräumt, dass die Global Governance-Hypothesen noch der empirischen Untermauerung bedürfen¹².

Daher sollte durch empirische Prüfung anhand von Fallstudien getestet werden, inwieweit die Hypothesen der Global Governance-Theorie oder die Gegenhypothesen der neorealistischen Schule zutreffen. Sollten die neorealistischen Hypothesen durch solche Fallstudien bestätigt werden, bedeutet dies nicht, dass durch derartige Befunde die normativen Zielvorgaben der Global Governance-Architektur, nämlich die Stärkung von IOs und des Völkerrechtes, in Frage gestellt würden. Vielmehr ist eine kritische Beschreibung des Ist-Zustandes notwendig, um weiter an einer langfristigen Strategie arbeiten zu können, diese Ziele zu erreichen. Eine Bestätigung der neorealistischen Hypothesen über die staatliche Instrumentalisierung von IOs und die Missachtung des Völkerrechtes durch Staaten und IOs bedeutet nicht, diesen Befund automatisch zur ausweglosen Zukunftsoption zu erheben und dadurch sinnvolle Vorschläge der Global Governance-Theorie zur Gestaltung globaler Politik grundsätzlich infrage zu stellen.

Für eine solche Untersuchung erscheinen in der humanitären Hilfe tätige IOs besonders geeignet. Denn gerade bei humanitären Hilfsprogrammen lassen sich die konträren Thesen der Global Governance-Theorie im Vergleich zu denen der neorealistischen Schule anschaulich testen. Zwei Gründe sollen hierfür angeführt werden:

1. IOs, vor allem die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (VN), treten bei der Koordinierung und Durchführung von humanitären Hilfsprojekten als eigenständige Akteure in Erscheinung¹³.
2. IOs sind in ihrer Funktion als humanitäre Akteure eng an das humanitäre Völkerrecht¹⁴ gebunden, wie später noch genauer erklärt wird.

¹² Messner, D., Nuscheler, F., in: Stiftung Entwicklung und Frieden, 2006, S 39/40

¹³ Mingst, K., Karns, M.P., 2007, S.10

¹⁴ Njalsson, 2007, S. 57: Humanitäre Hilfe hat das Ziel, die Leiden der Zivilbevölkerung und verwundeter Soldaten im Krieg zu lindern. Seit der Gründung des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes 1864 sind grundlegende Regeln zur Durchführung der humanitären Hilfe völkerrechtlich festgelegt. Von höchster Priorität ist hierbei die Neutralität der Helfer sowie

Beide Beobachtungen scheinen die Hypothesen der Global Governance-Theorie über die eigenständige Rolle der IOs und den hohen Stellenwert des Völkerrechtes für IOs zu bestätigen. Doch ein genauerer Blick auf die Durchführung humanitärer Hilfsprogramme verleiht wiederum den Hypothesen der Neorealisten Gewicht. Es lassen sich nämlich zahlreiche, auch jüngere Beispiele dafür anführen, dass Regierungen immer wieder versucht haben, humanitäre Hilfe für ihre militärischen und politischen Ziele zu instrumentalisieren¹⁵. Zu Kriegszeiten kann Nahrungsmittel- oder medizinische Hilfe nämlich einen entscheidenden Einfluss auf den Konfliktverlauf nehmen. Von einer nationalstaatlichen Beeinflussung der humanitären Hilfe sind nicht nur Nichtregierungsorganisationen (NROs), sondern auch IOs betroffen¹⁶. Dabei haben Regierungen einflussreicher Staaten vor allem aufgrund der finanziellen Abhängigkeit der IOs von ihren Beitragszahlungen große Einflussmöglichkeiten auf das Konzept und die Durchführung von Programmen¹⁷. Durch diese Politisierung der humanitären Hilfe durch Nationalstaaten ist die im humanitären Völkerrecht festgeschriebene Neutralität und Unabhängigkeit humanitärer Hilfsprogramme infrage gestellt.

In der Zeit nach dem Kalten Krieg war die internationale Gemeinschaft zunehmend mit dem Phänomen von Bürgerkriegen und zerfallenden Staaten konfrontiert. Einflussreiche Staaten haben humanitären Hilfsoperationen die Funktion einer Stabilisierung dieser Krisenherde zugeschrieben¹⁸. In diesem Zusammenhang liegt es aus der Sicht dieser einflussreichen Staaten nahe, humanitäre Organisationen mit der Absicht einzusetzen, dadurch ihnen gewogene politische Kräfte zu unterstützen oder bestimmte politische Ziele in einem Staat zu erreichen, in dem Bürgerkrieg herrscht. Eine derartige politische Instrumentalisierung humanitärer Organisationen lässt sich seit den 90er Jahren leichter als vorher erreichen, da humanitäre Organisationen sich aufgrund zunehmender Konkurrenz um Spendengelder verstärkt den politischen

deren Unabhängigkeit von politischen Interessen. Fast alle Staaten haben die Genfer Konventionen ratifiziert, sodass von universeller Gültigkeit ihrer Regeln gesprochen werden kann.

¹⁵ MacFarlane, 2000, S. 16, 20, 24

¹⁶ Lange, M., Quinn, M., 2003, Conflict, Humanitarian Assistance and Peace Building

¹⁷ Rittberger/Zangl, 2005, S. 116

¹⁸ MacFarlane, N., 2000, S. 29

Forderungen ihrer Geldgeberländer unterwerfen müssen¹⁹. Am Beispiel des Krieges im ehemaligen Jugoslawien lässt sich anschaulich zeigen, wie Hilfsprojekte von IOs selektiv eingesetzt wurden, um in Bosnien die Bevölkerung in den Gebieten zu unterstützen, in denen Plavsic, ein als moderater angesehener Gegenkandidat zu Karadzic, die Kontrolle innehatte²⁰.

Neben einer derartigen politischen Instrumentalisierung humanitärer Hilfe ist gerade in jüngsten Jahren die Forderung zu vernehmen, dass humanitäre Akteure sich in Tätigkeiten wie Konfliktvermittlung und Peace Building engagieren sollen. Durch diese Einbindung humanitärer Akteure in die Sicherheitsstrategie erhofft sich die US-Regierung einen Beitrag zur Reduzierung seiner militärischen Kräfte²¹. Das *Institute for Resource and Security Studies* (IRSS), eine regierungsnahe NRO in den USA, sieht die Aufgabe humanitärer Hilfe nicht nur in der Stabilisierung von Bürgerkriegsgebieten durch lebensrettende Maßnahmen. Vielmehr sollen humanitäre Projekte gezielt als Anreiz dafür eingesetzt werden, verfeindete Bürgerkriegsparteien durch die Zusammenarbeit in humanitären Projekten zu Friedensverhandlungen zu bewegen. Gerade medizinischen Nothilfeprogrammen wird hierbei eine besondere Funktion beigemessen²². Diese Sichtweise, dass humanitäre Hilfe friedensfördernd sein kann, hat die Programmgestaltung einiger humanitär tätiger Organisationen in den vergangenen Jahren maßgeblich beeinflusst²³. So wurden Programme durchgeführt, in denen humanitäre Aufgaben mit denen der Konfliktvermittlung und des Peace Building kombiniert wurden.

Zu dieser Tendenz, humanitäre Hilfe in einen politischen Kontext einzubetten, hat sich sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch unter Praktikern der humanitären Hilfe Kritik formiert. MacFarlane vertritt die Ansicht, dass Programme, bei denen humanitäre Hilfe unter der Bedingung angeboten wird, dass die Konfliktparteien in Friedensverhandlung miteinander treten, eine zweifelhafte Methode zur Ermutigung zu sozialer und politischer Versöhnung²⁴ und Ausdruck der politischen Instrumentalisierung der humanitären Akteure ist.

¹⁹ MacFarlane, N., 2000, S. 30

²⁰ Paris, 2007, S. 183

²¹ Lund, M.S., 1996, S.

²² Institute for Resource and Security Studies (2001): International Conflict Management Program, S. 3

²³ Mac Farlane, 2001, S. vii

²⁴ Ebd., S. viii

Auch humanitäre Organisationen wie „Ärzte ohne Grenzen“ sehen in solchen Kombinationsprogrammen von Nothilfe und Peace Building die Gefahr, die Basisprinzipien der humanitären Hilfe, nämlich ihre Neutralität und die Unabhängigkeit, einer politischen Agenda unterzuordnen²⁵.

Die Anzeichen einer nationalstaatlichen Instrumentalisierung von humanitär tätigen IOs, die sich über das völkerrechtlich verankerte Gebot der Neutralität in kriegerischen Konflikten hinwegsetzen, stützen die Hypothesen der Neorealisten und schwächen die Hypothese der Global Governance-Theorie, der zufolge IOs als eigenständige, völkerrechtstreue Akteure gesehen werden.

1.2. Methodik

Als Methode für die Untersuchung wird das Testen der konträren Hypothesen der Global Governance-Theorie und der neorealistischen Theorie anhand einer Fallstudie gewählt.

Zum Testen des ersten konträren Hypothesenpaares der IO als autarker Akteur einerseits und als nationalstaatlichem Instrument andererseits bietet sich die Operationalisierung der Untersuchung anhand von Faktoren an, die Rittberger und Zangl als maßgeblich für den Input in einem Entscheidungsprozess im Rahmen eines Input/Output-Modells²⁶ von IOs herausgearbeitet haben. Diese werden im Verlauf dieser Arbeit einzeln vorgestellt und erläutert. Obgleich Rittberger und Zangl als Vertreter der Regimetheorie bekannt sind, lässt sich durch die von ihnen definierten Faktoren im Input/Output-Prozess zeigen, ob es die Verwaltung der IO oder deren Mitgliedstaaten sind, die den entscheidenden Einfluss auf einen Entscheidungsprozess ausüben.

²⁵ Von Pilar, U., in: Blanke, U., 2004, S. 203-220

²⁶ In ihrem Input/Output-Modell beschreiben Rittberger und Zangl IOs trotz ihrer organisatorischen Geschlossenheit als Systeme, die im Rahmen ihrer Politikentwicklungsprozesse offen gegenüber Inputs sind. Entscheidend für die Anwendung in der Fallstudie über das HBP-Programm ist hierbei, dass solche Inputs nicht nur von außerhalb der IO, in erster Linie durch mitgliedstaatliche Regierungen, sondern auch von innerhalb der IO, durch die Verwaltung der IO selbst, kommen können. Wendet man diese Beobachtung auf die Fallstudie an, so kann untersucht werden, ob es die Mitgliedstaaten der IO oder die Verwaltung der IO sind, die durch ihren Input den maßgeblichen Einfluss auf den Politikentwicklungsprozess ausüben. Vergleiche hierzu Rittberger/Zangl, S. 89/90 und S. 115 ff.

Zum Testen des zweiten konträren Hypothesenpaares der IO als völkerrechtstreuem Akteur gegen einen das Völkerrecht missachtende Akteur bietet sich die Prüfung der Frage an, ob das von der IO durchgeführte Programm im Einklang oder im Widerspruch mit völkerrechtlichen Prinzipien steht. Wie im späteren Verlauf dieser Arbeit noch gezeigt werden wird, wird hierbei bei einem humanitären Akteur wie der WHO zu überprüfen sein, ob dessen Hilfsprogramme in Konfliktgebieten unparteilich, neutral und unabhängig von politischen Interessen konzeptualisiert und durchgeführt wurden.

Als Material zur Durchführung der Fallstudie werden Diskussions- und Konferenzpapiere zur Programmgestaltung und –evaluation, VN-Dokumente und wissenschaftliche Sekundärliteratur vor dem Hintergrund der Fragestellung analysiert.

2. Erklärung des Instrumentariums zur Untersuchung des Fallbeispiels

2.1 Politikwissenschaftliche Prüfung des Einflusses der Verwaltung im Vergleich mit dem der Mitgliedstaaten der IO

Um die gegensätzlichen Hypothesen der Global Governance-Theorie und der Theorie des Neorealismus testen zu können, bietet sich die Untersuchung von Entscheidungsprozessen innerhalb einer IO an. Denn daran lässt sich der Einfluss der Verwaltung der IO gegen den ihrer Mitgliedstaaten gegeneinander abwägen. Zu diesem Zweck werden einzelne Faktoren untersucht, die den Verlauf von Entscheidungsprozessen innerhalb von IOs maßgeblich beeinflussen. Rittberger und Zangl haben in ihrer Darstellung über IOs ein Input/Output-Modell erarbeitet, mit dessen Hilfe getestet werden kann, ob im Rahmen eines bestimmten Entscheidungsprozesses eher die Hypothese der Global Governance-Theorie einer autark handelnden IO oder die Hypothese der Theorie des Neorealismus einer nationalstaatlich instrumentalisierten IO zutrifft²⁷.

Bei diesen Faktoren handelt es sich neben Beitragszahlungen für Programme von IOs vor allem um Personal, Experten und die Bereitstellung von Information.

²⁷ Rittberger/Zangl, 2005, S. 116

Diese Faktoren beeinflussen vor allem die Inputphase eines Entscheidungsprozesses einer IO. Diese Faktoren stellen die Untersuchungsfaktoren in der Fallstudie dar.

2.1.1. Inputphase

Inputs an IOs werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten in erster Linie in Form von Beitragsleistungen, Personal, Experten und der Bereitstellung von Information erbracht. Diese Inputs fassen Rittberger und Zangl unter dem Begriff Unterstützungsleistungen zusammen. Durch diese sind vor allem mächtige Mitgliedstaaten, entsprechend der neorealistischen Sichtweise, in der Lage, im Gegenzug dafür Anforderungen an IOs zu stellen²⁸ und diese zur Durchsetzung ihrer Interessen zu instrumentalisieren. Im Gegensatz dazu können Inputleistungen für Entscheidungsprozesse aber auch von der Verwaltung einer IO selbst kommen, was die Hypothese der Global Governance-Theorie der IO als autarkem Akteur unterstützt.

Im Folgenden werden die verschiedenen Faktoren der Unterstützungsleistungen für den Entscheidungsprozess innerhalb einer IO einzeln betrachtet.

2.1.1.1. Beitragszahlungen

Besonders deutlich wird der Einfluss mächtiger Mitgliedstaaten auf IOs durch das Beispiel der USA, welche den VN und einigen ihrer Sonderorganisationen gezielt Unterstützungsleistungen verweigert haben. Dadurch kam es in den betroffenen Organisationen zu Stellenabbau und einige Programmaktivitäten mussten eingestellt werden²⁹. Rittberger und Zangl³⁰ belegen hierdurch die These des Neorealismus, dass das Verhalten von Staaten gegenüber und in IOs eigennützig motiviert ist, „sodass davon ausgegangen werden muss, dass Staaten ihre Strategie der Unterstützung und Nicht-Unterstützung mit Blick auf die Gegenleistungen von internationalen Organisationen treffen“³¹. Überträgt man diese Annahme auf die Frage der Unterstützung eines Programms der WHO, in diesem Fall auf das

²⁸Ebd., S.116

²⁹ Ebd.

³⁰ Ebd.

³¹ Ebd.

HBP-Programm, so ist davon auszugehen, dass Unterstützungsleistungen der Mitgliedstaaten für das HBP-Programm nur dann getätigt wurden, wenn diese Mitgliedstaaten durch dieses Programm ihre außenpolitischen Interessen vertreten sahen. Es wird also zu überprüfen sein, welche Mitgliedstaaten in welchem Masse Unterstützungsleistungen welcher Art für das HBP-Programm geleistet haben. Des Weiteren wird zu fragen sein, welche außenpolitischen Interessen diese Mitgliedstaaten durch diese Unterstützung des HBP-Programms zu verfolgen suchten.

Als Gegenposition zum oben beschriebenen Finanzierungskonzept sind Vorschläge zu alternativen Finanzierungsmodellen zu erwähnen, welche eine unabhängige Handlungsfähigkeit von VN-Organisationen wie der WHO zu stärken beabsichtigen. Hier anzuführen sind zum Beispiel internationale Steuern³², welche VN-Organisationen eine stabile Finanzierung und damit eine von den Einflüssen mächtiger Mitgliedstaaten unabhängige Handlungsfähigkeit ermöglichen würde. Ein solcher Befund wäre eine Bestätigung der Global Governance-Hypothese, dass IOs von direkten staatlichen Einflüssen unabhängige, autarke Akteure sind. Obwohl sich für die WHO solche Finanzierungsmodelle bislang nicht haben durchsetzen können³³, soll bei der Betrachtung des HBP-Programms genau geprüft werden, ob sich hierbei nicht doch Finanzierungsmechanismen nachweisen lassen, die eine zu große finanzielle Abhängigkeit von mächtigen Mitgliedstaaten ausschließen und die somit vereinbar mit dem Bild der WHO als einer autark handlungsfähigen IO im Sinne des Global Governance-Konzeptes sind.

2.1.1.2. Personal und Information

Bei der Untersuchung der Inputleistung Information führen Rittberger und Zangl Argumente an, die sich sowohl in der neorealistischen wie auch in der Global Governance-Perspektive wieder finden. Auf der einen Seite haben vor allem die mächtigen Mitgliedstaaten besonderen Einfluss auf die personelle Besetzung der Verwaltungsspitze und damit auch auf den Informations-Input, den dieses Personal in die Entscheidungsprozesse der IO einbringt. Durch diese

³² Kalinowski, T., Wahl, P., 2006, <http://www.blaetter.de/artikel.php?pr=2247>

³³ Korte, R., in: Razum, O., Zeeb, H., Laser, U., 2006, S. 120

Personalinfiltration tragen die einflussreichen Mitgliedstaaten also entsprechend der neorealistischen Perspektive zur Durchsetzung ihrer Interessen im Entscheidungsprozess in IOs bei. Nichtsdestotrotz scheinen sich empirische Belege dafür zu finden, dass die Verwaltungsspitze – entsprechend der Global Governance-Hypothese der IO als autarkem Akteur - die Möglichkeit selbständiger Input-Leistungen bei der Bereitstellung von Information besitzt und sich von den unmittelbaren Interessen der Mitgliedstaaten emanzipiert. Das Personal der Verwaltungsspitze entwickelt also eine Identität, welche sich an den Interessen der jeweiligen IO orientiert, anstatt als Instrument seines Herkunftslandes zu fungieren³⁴. Zur Durchsetzung dieser Interessen im Sinne der IO bieten sich der Verwaltungsspitze durchaus Möglichkeiten. Häufig haben die Verwaltungsstäbe einer IO nämlich einen Informationsvorsprung gegenüber den Mitgliedstaaten. Diesen Informationsvorsprung können Verwaltungsstäbe etwa dazu nutzen, Studien zu veranlassen, oder den Mitgliedsstaaten Berichte oder Beschlussentwürfe zur Entscheidungsfindung vorzulegen. Diese Thematisierungsmacht macht den Verwaltungsstab zu einem „agenda setter“ und gibt ihm dadurch die Rolle des Politikgestalters³⁵. Diese Sichtweise Rittbergers stimmt also überein mit der Global Governance-Hypothese, die IOs nicht nur die Rolle des Verreglers nationalstaatlicher Interessen im Sinne des Neoinstitutionalismus zuschreibt, sondern darüber hinaus eine selbstständige Rolle von IOs in der Setzung von Normen und Regeln sieht, welche von den Mitgliedstaaten akzeptiert und implementiert werden³⁶. Dementsprechend argumentiert Rittberger weiter, die Inputs der Verwaltungsstäbe in den Entscheidungsprozess hätten das Ziel der Stärkung der Autarkie von IOs gegenüber ihren Mitgliedstaaten³⁷. Allerdings muss an dieser Stelle kritisch angemerkt werden, dass einflussreiche Regierungen, wie weiter oben erwähnt, oft versuchen, die Verwaltung einer IO mit Personal zu besetzen, welches ihre Interessen innerhalb der IO vertritt. Bei der Falluntersuchung wird also genau zu prüfen sein, welches Personal welche Interessen vertritt.

³⁴ Rittberger/Zangl, 2005, S. 47

³⁵ Ebd., S. 121

³⁶ Barnett, M., in: Baylis, 2005, S. 266

³⁷ Rittberger/Zangl, 2005, S. 121

2.1.1.3. Experten

Besonders deutlich wird der Einfluss der Inputleistung „Personal“ durch Experten, die zur Beratung einer IO herangezogen werden. Experten haben aufgrund ihres *Know Hows* maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse von IOs. Nach Rittberger/Zangl stellen Experten - vereinbar mit der Sichtweise der Global Governance-Theoretiker – mit ihrer Beratungskompetenz einen wichtigen Legitimationsgewinn für die Verwaltungsstäbe von IOs dar, was sich anhand von VN-Organisationen empirisch belegen lässt. Wichtige Voraussetzung für den Legitimationsgewinn der Verwaltungsspitze durch externe Experten ist allerdings, dass solche Expertengruppen in einem politisch-geographischen Proporz zusammengesetzt sind, so wie dies etwa beim *Intergovernmental Panel on Climate Change* der Fall war³⁸. Allerdings lässt sich hierzu aus neorealistischer Sicht die Gegenthese formulieren, dass Experten nationalstaatlicher Ministerien durch ihre Vorschläge Entscheidungen von IOs im Interesse der Mitgliedstaaten beeinflussen. Auch scheinbar von nationaler Politik unabhängige Experten von Nichtregierungsorganisationen (NROs) können den Entscheidungsprozess von IOs im Interesse einflussreicher Nationalstaaten beeinflussen. NROs lassen sich nämlich aufgrund der zunehmenden Konkurrenz um Spendengelder zunehmend leicht im Interesse staatlicher Geldgeber instrumentalisieren³⁹.

Es muss also beim HBP-Programm genau untersucht werden, ob die Experten wirklich als unabhängige Berater Sachfragen in den Vordergrund stellen oder in ihre Beratung in verschleierter Form die Interessen der Regierungen einflussreicher Mitgliedstaaten vertreten.

2.1.2. Entscheidungsprozesse

2.1.2.1. Programmentscheidungen durch intergouvernementale Verhandlung

Nachdem die Einflussmöglichkeiten von Staaten versus der Verwaltungsspitze auf den Entscheidungsprozess in IOs durch Unterstützungsleistungen betrachtet wurden, sollen im Folgenden die unterschiedlichen Entscheidungsarten in IOs betrachtet und ihre Bedeutung für die Fallstudie herausgearbeitet werden.

³⁸ Rittberger/Zangl, 2005, S.128

³⁹ MacFarlane, N., 2000, S. 30

Rittberger unterscheidet Programmmentscheidungen von operativen Entscheidungen.

Programmmentscheidungen einer IO dienen dazu, grundsätzliche Normen und Regeln festzusetzen, an denen sich operative Entscheidungen der Organisation und seiner Mitgliedsstaaten orientieren sollen. Programmmentscheidungen dienen, je nach der Stärke ihrer Bindewirkung, entweder als orientierende Leitlinie oder als verbindliche Rechtsvorschrift. Dabei können Programmmentscheidungen durch unterschiedliche Verhandlungsmodelle getroffen werden. Durch den „intergouvernementalen Aushandlungsprozesses“ werden zumeist Programmmentscheidungen mit hoher Verbindlichkeit angestrebt. Dafür verhandeln die Vertreter der Regierungen innerhalb der IO so lange, bis sie einen Konsens erreicht haben.

2.1.2.2. Programmmentscheidungen durch Mehrheitsentscheidung

Für die Fallstudie von praktischer Bedeutung sind allerdings solche Programmmentscheidungen, die eher als Leitlinie denn als verbindliche Rechtsvorschrift gedacht sind. Solche Programmmentscheidungen werden nach dem Verhandlungsmodell der Mehrheitsentscheidung durchgesetzt. Da die Beschlüsse von Mehrheitsentscheidungen eher einen empfehlenden als einen verbindlichen Charakter haben, kann man hier die neorealistische Hypothese bestätigt sehen, dass gerade mächtige Mitgliedstaaten sich nur so weit an ihnen orientieren, wie es ihrem Interesse nützt. Allerdings gibt es im Gegensatz dazu Auffassungen, dass Mehrheitsentscheidungen beispielsweise der UNO-Vollversammlung eine starke Bindewirkung auf das Verhalten von staatlichen Regierungen und IOs ausüben⁴⁰, was die Hypothese der Global Governance-Theorie über die Bedeutung des Völkerrechtes stützt. Hierauf wird bei der völkerrechtlichen Betrachtung von IOs noch näher eingegangen.

2.1.2.3. Autarkie der Verwaltungsspitze bei operationellen Entscheidungen?

Die Inhalte der Mehrheitsentscheidungen werden im Rahmen von operationellen Entscheidungen der Verwaltungsspitze der IO in praktische Politik umgesetzt.

⁴⁰ Singh, N. 2004, in: United Nations, Divided World, S. 396/397

Rittberger und Zangl gehen davon aus, dass die Verwaltungsspitze bei diesen operationellen Entscheidungen über weitgehende Autarkie verfügt⁴¹, was als Unterstützung für die Hypothese der Global Governance-Theorie über die Qualität einer IO als eigenständigem Akteur gesehen werden kann⁴².

Andererseits können aber auch Einflüsse von Staaten auf die operationellen Entscheidungen in IOs festgestellt werden, wie Rittberger und Zangl erläutern: Gerade mächtige Mitgliedstaaten haben nämlich, wie weiter oben bereits erwähnt wurde, durch die Bestellung der Verwaltungsspitze und durch die Leistung freiwilliger Beiträge einen sehr großen Einfluss insbesondere auf solche „Organisationen, die in der Regel mit operativen Tätigkeiten befasst sind“⁴³. Als Sonderorganisation der UNO ist die WHO zweifelsohne stark mit operativen Tätigkeiten befasst. Es wird also bei der Untersuchung der operationellen Entscheidungen zum HBP-Programm genau zu prüfen sein, inwieweit diese Entscheidungen der Verwaltungsspitze von direkten finanziellen Zuwendungen der Mitgliedstaaten beeinflusst worden sind. Außerdem muss geprüft werden, inwieweit das Personal im Interesse einer autarken IO oder im Interesse einflussreicher Regierungen ihrer Mitgliedstaaten handelt.

2.1.3. Output

Oft obliegt die aktive Implementierung von Normen und Programmen den Mitgliedstaaten⁴⁴, wobei sie sich an den Programmentscheidungen der jeweiligen IOs orientieren. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen IOs die programmatischen Vorgaben auf der Basis von operativen Entscheidungen eigenständig in die Wirklichkeit umsetzen. Die IO begnügt sich also nicht damit, Normen und Regeln für die Staaten implementierungsfähig zu machen, „sondern sie selbst zu implementieren“⁴⁵. Diese Sichtweise von Rittberger/Zangl entspricht ganz der Global Governance-Hypothese, dass IOs eigenständige Akteure sind. Allerdings hält Rittberger dieser Perspektive die mit der neorealistischen Sichtweise zu vereinbarende Hypothese entgegen, dass Staaten den IOs eine derartige Eigenständigkeit nur in Handlungsbereichen einräumen, in denen sie sich davon

⁴¹ Rittberger/Zangl, 2005, S.150

⁴² Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S. 73

⁴³ Rittberger/Zangl, 2005, S.153

⁴⁴ Ebd., S. 168

⁴⁵ Ebd., S. 169

eine erwünschte Entlastung versprechen: Die direkte Implementation von Normen und Regeln durch internationale Organisationen konnte sich vor allem dort durchsetzen, wo internationale Organisationen auf der Grundlage ihrer informellen, finanziellen und personellen Ressourcen von den Mitgliedstaaten erwünschte Hilfsleistungen erbringen. Von besonderer Bedeutung für diese Fallstudie über die WHO ist in diesem Zusammenhang die Annahme Rittbergers, dass autarke, direkte Programmimplementierungen von IOs sich „[...] im wesentlichen auf Bereiche wie humanitäre Nothilfe [...]“ konzentrieren⁴⁶. Dieser Aspekt ist für die Fallstudie vor allem deshalb von Bedeutung, da die WHO in ihrer Eigenschaft als humanitärer Akteur untersucht werden soll.

Die eigenständige Durchführung humanitärer Hilfe durch eine IO wie der WHO kann also sowohl aus neorealistischer wie auch aus Global Governance-Perspektive gedeutet werden. Die von Rittberger und Zangl angeführte Sicht kann als Untermauerung der neorealistischen Sichtweise bewertet werden, dass IOs mit der Durchführung humanitärer Hilfe als Instrument zur Entlastung seiner Mitgliedstaaten fungieren. Andererseits können humanitäre Hilfsleistungen von IOs als Beleg für die Global Governance-Hypothese gesehen werden, dass IOs als eigenständige Akteure gerade im Bereich der humanitären Hilfe wichtige Aufgaben in der Global Governance übernehmen⁴⁷.

2.2. Völkerrechtliche Prüfung humanitärer Akteure und die Anwendung auf die WHO

Bevor das Verhalten der WHO völkerrechtlich untersucht werden kann, müssen zuerst die Regeln herausgearbeitet und dargestellt werden, die das Völkerrecht für humanitäre Akteure vorsieht. Dabei ist es zunächst wichtig zu zeigen, dass das humanitäre Völkerrecht, welches nur Anwendung findet in Notfallsituationen wie Krieg und Post-Konflikt-Situationen, auch in der Global-Governance-Hypothese der völkerrechtstreuen IO seinen festen Platz hat. Sollten sich humanitär tätige IOs während eines kriegerischen Konfliktes oder unmittelbar danach nicht an

⁴⁶ Rittberger/Zangl, 2005, S. 169/170

⁴⁷ Mingst, K., Karns, P., 2007, S.10

humanitäres Völkerrecht halten, wäre dies ein Beleg für das Nicht-Zutreffen der Global-Governance-Hypothese, dass IOs sich völkerrechtstreu verhalten.

2.2.1. Bedeutung des humanitären Völkerrechtes für die Global Governance-Theorie

Im Folgenden soll die Bedeutung des humanitären Völkerrechtes für humanitär tätige IOs wie der WHO herausgestellt werden. Zu diesem Zwecke soll zunächst gezeigt werden, dass die in der Global Governance-Theorie vorherrschende Annahme einer zunehmenden globalen Rechtsstaatlichkeit auch das humanitäre Völkerrecht einschließt. Auf den ersten Blick scheint dies nicht selbstverständlich, denn wenn man von der Annahme der Global Governance-Theorie ausgeht, dass internationale Akteure sich zunehmend am Völkerrecht orientieren, so müsste diese Annahme konsequenterweise auch bedeuten, dass Staaten sich verstärkt an das Nichtangriffsgebot der Charta der VN⁴⁸ halten und es somit zu keinen Kriegen mehr kommt, somit also auch das Recht für den Kriegsfall, nämlich das humanitäre Völkerrecht, überflüssig würde.

Nun ist es in der Tat so, dass die Anzahl der zwischenstaatlichen Kriege in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgenommen hat⁴⁹, sich also auf der internationalen Ebene die Annahme der Global Governance-Theoretiker einer sich durchsetzenden globalen Rechtsstaatlichkeit zu bestätigen scheint, wenngleich die Invasion der USA in den Irak ohne Beschluss des VN-Sicherheitsrates als Gegenargument angebracht werden kann⁵⁰. Allerdings ist es nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer dramatischen Zunahme der Anzahl innerstaatlicher Konflikte gekommen, wenngleich auch mit jüngst fallender Tendenz⁵¹. So benennen denn auch Mingst und Karns folgerichtig humanitäre Hilfe und friedensschaffende Militäroperationen als wichtige Aufgaben von Global Governance⁵². Konsequenterweise muss das für bewaffnete Konflikte zuständige humanitäre Völkerrecht auch im Global Governance-Konzept eine wichtige Säule darstellen, wie von Schorlemer betont⁵³.

⁴⁸ Charter der Vereinten Nationen, Art. 2, Abs. 4

⁴⁹ Schwank, N., 15.02.2007, http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=7U54R1

⁵⁰ Müller, H., 2008, S.236

⁵¹ Schwank, N., 15.02.2007

⁵² Mingst, K., Karns, M.P., 2007, S.10

⁵³ von Schorlemer, 2005, S. 95

Als weiterer Beleg für die Wichtigkeit des humanitären Völkerrechtes im Global Governance-Konzept erscheint die Tatsache, dass Kriege in der VN-Charter nicht per se ausgeschlossen sind, sondern als ultima ratio – im Falle der Legitimation durch den VN-Sicherheitsrat - als mögliches Instrument im Global Governance-Konzept integriert werden müssen. In einer somit auch den Annahmen des Global Governance-Konzepts zufolge nicht völlig kriegsfreien Welt muss auch das humanitäre Völkerrecht als „Ausnahmerecht“⁵⁴ einen festen Platz einnehmen.

2.2.2. Völkerrechtliche Qualität von Beschlüssen der VN-Vollversammlung

Nachdem das humanitäre Völkerrecht als eine wichtige Säule des Global Governance-Konzeptes herausgestellt worden ist, werden zunächst grundlegende Mechanismen der Entstehung völkerrechtlicher Regeln im Allgemeinen betrachtet. Eine - wenn auch nicht unstrittige - Methode zur Entwicklung von Regeln völkerrechtlicher Qualität sind die Beschlüsse der Vollversammlung der VN. Obwohl diese offiziell nur den Charakter von Empfehlungen haben⁵⁵, werden ihnen nichtsdestotrotz rechtsverbindliche Qualitäten zugesprochen. So sehen Völkerrechtler die Beschlüsse der VN-Vollversammlung oft als Ausdruck der Weltmeinung⁵⁶ und interpretieren sie als Gewohnheitsrecht, insbesondere dann, wenn solche Beschlüsse ohne Gegenstimme gefasst worden sind⁵⁷. Diese vorherrschende Rechtsmeinung entspricht ganz der Annahme der Global Governance-Perspektive, dass es zu einer zunehmenden Verrechtlichung⁵⁸ der internationalen Politik kommt.

2.2.3. Wirkung von völkerrechtlichen Normen und Regeln

Auch wenn es zur Durchsetzung der Beschlüsse der UNO-Vollversammlung auf globaler Ebene keine institutionalisierte Sanktionsinstanz zur Ahndung im Falle ihrer Nichtbeachtung gibt, sehen Rittberger und Zangl die Regeln solcher Mehrheitsentscheidungen dennoch als effektiv an: „Außerdem erlegt die Existenz von Normen und Regeln demjenigen, der sich einer gültigen Norm und Regel

⁵⁴ Ipsen, 2003, S. 1196

⁵⁵ Rittberger/Zangl, 2005, S. 165

⁵⁶ Taylor, P. und Curtis, D., 2005, in: Baylis, J. und Smith, S., 2005, S. 410

⁵⁷ Singh, N. 2004, in: United Nations, Divided World, S. 396/397

⁵⁸ Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S.74

widersetzt, soziale Kosten in Form von Reputationsverlust oder verstärktem öffentlichen Druck auf[...]“⁵⁹. Auch diese Sichtweise entspricht der Global Governance-Annahme einer wirkungsvollen internationalen Verrechtlichung⁶⁰. Im Gegensatz dazu stehen Neorealisten einer solchen Annahme des wachsenden Einflusses des Völkerrechtes zu Lasten der Souveränität der Staaten konsequenterweise skeptisch gegenüber⁶¹. Wenn sich also in der Fallstudie über die WHO der Einfluss einflussreicher Mitgliedstaaten nachweisen lässt, die die Beschlüsse der VN-Vollversammlung missachten, so wäre dies ein Beleg für die skeptische Haltung der Neorealisten gegenüber der Bedeutung des Völkerrechtes.

2.2.4. IOs als Adressaten des Völkerrechtes

Bisher wurden nur Mitgliedstaaten einer IO als völkerrechtliche Subjekte erwähnt. Wichtig für die Falluntersuchung ist allerdings die Tatsache, dass neben Staaten auch IOs völkerrechtliche Subjekte sind⁶², die genauso wie Staaten Rechte und Pflichten haben, welche völkerrechtlich festgelegt sind. Dies gilt konsequenterweise auch für die WHO.

2.2.5. WHO als Adressat von rechtlich bindenden Beschlüssen

Die WHO ist nicht nur Adressat von Beschlüssen ihres eigenen Plenarorgans, der Weltgesundheitsversammlung (WHA), sondern auch der Beschlüsse der VN-Vollversammlung. In der Fallstudie soll deshalb untersucht werden, ob die WHO sich regelkonform zu den Beschlüssen beider besagter Plenarorgane verhält. Ein Nicht-Befolgen der für sie zuständigen Regeln wäre ein Argument gegen die Global Governance-Hypothese und eine Bestätigung des neorealistischen Skeptizismus bezüglich der Wirkung internationalen Rechtes.

⁵⁹ Rittberger/Zangl, 2005, S. 165/166

⁶⁰ Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S. 74

⁶¹ Reus-Smit: International Law, in: Baylis, J. Smith, S., 2005, S. 360

⁶² Epping, V., in: Ipsen, K., 2004, S. 89

2.3. Zusammenfassung des Instrumentariums

Für nachfolgende Untersuchung am Beispiel des HBP-Programmes der WHO werden zwei Instrumente angewendet:

1. Untersuchung des mitgliedstaatlichen Einflusses gegen den Einfluss der Verwaltung der WHO anhand der Inputfaktoren „Beitragszahlungen“ und „Personal, Experten und Information“⁶³.
2. Untersuchung der Völkerrechtskonformität anhand der Frage, in wie weit sich die WHO in ihrer Funktion als humanitärer Akteur in der Konzeptualisierung und Durchführung des HBP-Programms an die Prinzipien der Unparteilichkeit und Neutralität hält.

3. Überprüfen der konträren Hypothesen der Global Governance- und der neorealistischen Theorie am Fallbeispiel des HBP-Programms der WHO

Vor der Untersuchung soll zunächst ein kurzer chronologischer Überblick über das HBP-Programm der *Pan American Health Organization* (PAHO) in den 1980er Jahren und die von 1997-2002 überwiegend auf US-amerikanische und britische Initiative durchgeführten HBP-Programme gegeben werden. In den 80er Jahren führte die PAHO Programme durch, von denen sie behauptete, dass sie durch Verbesserungen im Gesundheitssystem der zentralamerikanischen Länder, vor allem in El Salvador, zur Befriedung der instabilen Region beitragen sollten. Eine wichtige Rolle für die nähere Untersuchung spielt hierbei der US-amerikanische Einfluss in der Region, der die Stabilisierung antikommunistischer Regime zum Ziel hatte. Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, inwieweit das HBP-Programm der PAHO wirklich eine neutrale Vermittlerrolle zwischen den revolutionären Linksbewegungen und den rechtsreaktionären Regim Mittelamerikas hatte, oder eher im Sinne des außenpolitischen Interesses der USA der Stabilisierung rechtsreaktionärer Regime gedient hat.

⁶³ Bei der Untersuchung des HBP-Programms sollen die Inputfaktoren Experten, Personal und Information im Zusammenhang betrachtet werden.

Die 1997-2002 mit maßgeblich britischer Unterstützung durchgeführten HBP-Programme hatten unter anderem zum Ziel, medizinisches Personal für Konfliktvermittlung in Bürgerkriegen auszubilden, um dadurch zum Peace Building beizutragen. Ein Hauptargument für diese Initiative war, dass medizinisches Personal aufgrund seiner Reputation als neutraler Helfer sehr gut für vermittelnde Tätigkeiten während eines kriegerischen Konfliktes geeignet sei⁶⁴. Gegenüber dieser Auffassung wurde die Kritik geäußert, dass die Neutralität von medizinischem Personal alles andere als selbstverständlich sei⁶⁵, worauf an anderer Stelle noch genauer einzugehen ist. Diese allgemein an der Rolle von Ärzten und Gesundheitssystemen ansetzende Kritik greift allerdings zu kurz. Sie erfasst nicht die Problematik der WHO als IO in einer Rolle als Konfliktvermittler.

Die genauere Untersuchung im Rahmen der Fallstudie wird nicht nur zeigen, dass der Neutralitätsanspruch der WHO in Bürgerkriegen zweifelhaft sein kann, sondern Kombinationsprogramme von humanitärer Hilfe und Peace Building oft Instrumente zur Durchsetzung politischer Interessen einflussreicher Staaten sind.

3.1. Prüfung der Global Governance-Hypothese der WHO als autarker IO

Im Folgenden soll mit Hilfe des Input/Output-Modells von Rittberger und Zangl⁶⁶ die Frage untersucht werden, in wie weit einflussreiche Mitgliedstaaten oder die Verwaltung der WHO das Konzept und die Durchführung des HBP-Programms bestimmt haben. Einschränkend muss an dieser Stelle gesagt werden, dass sich diese Prüfung auf die Einflussfaktoren während der Inputphase konzentriert. Die Wirkungen dieser Inputs auf den Entscheidungsprozess und den Output werden herausgearbeitet, ohne dass allerdings der Entscheidungsprozess und der Output an sich einzeln näher betrachtet werden.

⁶⁴ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S.2

⁶⁵ Vass, A. <http://www.bmj.com/cgi/content/full/323/7320/1020?ck=nck> : Peace through health - This new movement needs evidence, not just ideology (07.11.2007)

⁶⁶ Rittberger/Zangl, 2005, S.116

3.1.1. Beitragszahlungen

Vor der Betrachtung von Beitragszahlungen im HBP-Programm selbst soll zunächst die Situation der Finanzierung der WHO insgesamt kurz dargestellt und bewertet werden. Anschließend wird der Fokus speziell auf die Finanzierung humanitärer medizinischer Projekte gerichtet werden, für welche die Abteilung der WHO für humanitäre Hilfe, das *Department for Humanitarian Action in Crisis* (HAC)⁶⁷, zuständig ist. Dieser Einblick in die Finanzierung des HAC ist deshalb für die Fallstudie besonders relevant, da das HBP-Programm unter der Federführung des HAC umgesetzt wurde und die Art der Finanzierung des HAC konsequenterweise auch maßgeblichen Einfluss auf das HBP-Programm hat. Erst danach soll der Einfluss von Beitragszahlungen auf das HBP-Programm an sich untersucht werden.

3.1.1.1. Die WHO als Instrument einflussreicher Regierungen

Die Abhängigkeit einer IO von den Beiträgen ihrer Mitgliedstaaten wird am Beispiel der WHO besonders deutlich. Die WHO wird zu 62 Prozent aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Diese werden zum größten Teil von den USA, den Niederlanden und Großbritannien erbracht, was den Regierungen dieser Staaten erheblichen Einfluss in der WHO sichert⁶⁸. *The Lancet*, eine der führenden Magazine für medizinische und epidemiologische Forschung, kritisierte, dass die WHO sich zum Instrument der Interessen dieser Staaten gemacht habe. Die einflussreichen Regierungen hätten von der WHO eine Fokussierung auf die Bekämpfung von Infektionskrankheiten wie AIDS, Tuberkulose und Malaria verlangt, wobei anderen Verpflichtungen, die die WHO laut ihrem Mandat zu erfüllen habe, kaum noch nachgekommen werde⁶⁹. Vor allem die Aufgabe der WHO, den Aufbau von Gesundheitsprogrammen und –systemen zu unterstützen, wobei Programmen der Mutter- und Kindfürsorge besondere Bedeutung zukommt, werde dadurch vernachlässigt. Folgt man der Argumentation, dass derartige Maßnahmen im öffentlichen Gesundheitswesen nur

⁶⁷ Vor einigen Jahren trug das HAC noch die Bezeichnung Department for Emergency Humanitarian Assistance (EHA). Diese Bezeichnung wird allerdings heute noch gelegentlich verwendet.

⁶⁸ Horton, A., in: *The Lancet*, 2002, 360: 960-961

⁶⁹ Horton, A., in: *The Lancet*, 2002, 360: 960-961

durch eine Verbesserung sozialstaatlicher Maßnahmen vor allem in armen Ländern zu erreichen sind, deutet sich ein grundsätzlicher ideologischer Konflikt an: Auf der einen Seite stehen die in der Verfassung der WHO verankerten Aufgaben mit der Implikation, dass dafür sozialstaatliche Maßnahmen zur Minderung von Armut und Verbesserung der Lebensbedingungen notwendig sind, auf der anderen Seite stehen die Interessen von Regierungen einflussreicher Geberländer im Sinne einer neoliberalen Ideologie, nach welcher strikte Sparmaßnahmen im Sozial- und Gesundheitswesen auch in armen Ländern für wirtschaftliches Wachstum und zunehmenden Wohlstand erforderlich sind⁷⁰. Kurzfristig Erfolg versprechende medizinische Interventionen in armen Ländern lassen sich im Rahmen einer neoliberalen Wirtschaftspolitik eher mit anderen Projekten als mit Mutter-Kind-Programmen erreichen. Untersuchungen haben gezeigt, dass die im Rahmen der neoliberalen Agenda durchgeführten Anpassungsprogramme des Internationalen Währungsfond (IWF) gerade die Fortschritte in der Bekämpfung der Kindersterblichkeit deutlich gemindert haben⁷¹. Es bestehen also offenbar grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zwischen der Verwaltung der WHO und einigen einflussreichen Geberländern bezüglich der Rolle der WHO, wobei sich die einflussreichen Geberländer mit ihren Interessen durchzusetzen scheinen. Dieser dominierende Einfluss der Regierungen der Hauptgeberländer in der Durchsetzung ihrer gesundheitspolitischen Prioritäten im Sinne ihrer neoliberalen Agenda zu Lasten des Mandates der WHO wird im Folgenden noch deutlicher werden.

3.1.1.2. Streng zweckgebundene Spenden behindern humanitäre Aktivitäten

In seinem jüngsten Zweijahresplan zu humanitären Nothilfeprogrammen⁷² weist das HAC auf die Folgen seiner finanziellen Abhängigkeit von streng zweckgebundenen finanziellen Zuwendungen der WHO-Mitgliedstaaten hin. So werden der Abteilung bei über 90% aller finanziellen Zuwendungen genaue Auflagen gemacht über Ort, Zeitraum und Art der Verwendung. Nur 7% aller finanziellen Zuwendungen kann das HAC flexibel einsetzen. Die Verfügbarkeit über solche flexibel einsetzbaren Gelder ist aber eine grundlegende Voraussetzung

⁷⁰ Paris, 2007, 345/346

⁷¹ Reitmaier, P., Ziehm, D., Razum, O., in: Razum, O., Zeeb, H., Laaser, U., 2006, S. 224/225

⁷² WHO, Humanitarian Action 2008-2009, S. 18

für die schnelle und unabhängige Einsatzbereitschaft im Falle von Krisen und Katastrophen. Die überwiegende Finanzierung durch streng zweckgebundene Spenden hindert das HAC in der Ausführung seines humanitären Auftrages⁷³. Andere VN-Sonderorganisationen können aufgrund eines höheren nicht zweckgebundenen oder nur leicht zweckgebundenen Budgets (Unicef zu 40% und UNHCR zu immerhin 20%) deutlich flexibler über ihre finanziellen Ressourcen verfügen. Es zeigt sich also auch im humanitären Aufgabenfeld der WHO ein starker Einfluss der Mitgliedstaaten durch das Instrument der zweckgebundenen Spenden.

3.1.1.3. Die Finanzierung des HBP-Programms

Es lassen sich grob zwei Zeiträume unterscheiden, in denen das HBP-Programm durchgeführt wurde: Zuerst von 1984 bis 1990 unter der Federführung der PAHO, der regionalen Unterorganisation der WHO für Nord-, Mittel- und Südamerika; später, ab 1997, wurde das Programm neu aufgelegt unter Regie der WHO.

3.1.1.3.1. Einfluss von Beitragszahlungen beim HBP-Programm in Mittelamerika

Die PAHO forderte 1983 die Regierungen der mittelamerikanischen Länder auf, einen Plan über notwendige Projekte zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsversorgung in ihren Ländern vorzulegen mit dem Ziel, einen Maßnahmenplan zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheitssituation zu erstellen. Dieser „*Plan for Priority Health Needs in Central America and Panama*“ (PPSCAP) wurde daraufhin unter der Regie der PAHO unter dem Namen “Health as a Bridge for Peace” (HBP) in die Tat umgesetzt. Neben der Verbesserung der medizinischen Versorgung inklusive der medizinischen Nothilfe umfassten die HBP-Aktivitäten auch Bemühungen zur Verbesserung der hygienischen Lebensbedingungen, der Versorgung mit Nahrungsmitteln und sauberem Wasser. Diese Bemühungen hatten vor allem zum Ziel, die äußerst angespannte Gesundheitssituation von besonders fürsorgebedürftigen Bevölkerungsgruppen wie Kindern, Müttern und Flüchtlingen zu verbessern. In El

⁷³ Ebd.

Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua lag die Säuglingssterblichkeit⁷⁴ vergleichsweise sehr hoch bei fast 80 pro 1000, während sie in den wohlhabenderen Nachbarländern wie Costa Rica und Panama nur bei 25 pro 1000 lag⁷⁵. Zur Veranschaulichung sei hier erwähnt, dass in einem wohlhabenden und ökonomisch fortschrittlichen Land wie Schweden die Säuglingssterblichkeit 1990 bei nur 4 pro 1000 lag⁷⁶. Gerade die Säuglingssterblichkeit ist ein sehr guter Indikator für Lebensbedingungen wie Ernährung und Hygiene. Eine hohe Säuglingssterblichkeit ist ein deutlicher Ausdruck von extremer Armut⁷⁷. Roland Paris hat anschaulich herausgearbeitet, dass gerade in El Salvador und Guatemala Armut und soziale Ungleichheit als Konfliktursachen eine herausragende Rolle gespielt haben⁷⁸. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die gegen die el salvadorianische Regierung kämpfende revolutionäre Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) vor allem durch eine Verbesserung der Gesundheitsfürsorge breite Unterstützung bei der verarmten Bevölkerung gewann⁷⁹. Dies macht deutlich, dass gerade in einem verarmten und zusätzlich von Bürgerkrieg betroffenen Land wie El Salvador die Fähigkeit einer Konfliktpartei, die Gesundheitsfürsorge zu verbessern, zur Legitimierung ihres Herrschaftsanspruchs bei der Bevölkerung beiträgt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, welche strategische Bedeutung eine Verbesserung des Gesundheitswesens für die Stabilisierung der Regierung in El Salvador hatte. Wie im Folgenden gezeigt werden wird, trug das HBP-Programm eher zu einer Stabilisierung der antikommunistischen Regime in Mittelamerika bei als dass es im Rahmen einer Einbeziehung der gegnerischen Bürgerkriegspartei zu einem Friedensprozess geführt hätte.

Auf einer 1985 in Madrid abgehaltenen Geberkonferenz beschlossen vornehmlich westeuropäische Staaten, die USA und Kanada einen Finanzierungsplan für das HBP-Programm der PAHO. In der PAHO selbst trugen die USA als dominierender Mitgliedstaat während der 1980er Jahre regelmäßig zu fast zwei

⁷⁴ Die Säuglingssterblichkeit gibt an, wie viele von 1000 lebend geborenen Kindern vor Erreichen des Alters von einem Jahr versterben. Siehe:

<http://www.medterms.com/script/main/art.asp?articlekey=14274>

⁷⁵ Rodriuez-Gercia, Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessler, M, 2001, S. 52

⁷⁶ Lankinen, K., Bergström, S., Mäkela, P.H., Peltomaa, M., 1994, S. 4

⁷⁷ Raitmaier, P., Ziehm, D., Razum, O., 2006, S.223/224

⁷⁸ Paris, R., 2007, S. 229

⁷⁹ Call, C.T., in: Stedman, J.S., Rothchild, D., Cousens, E.M., 2002, S. 385

Dritteln des Gesamtbudgets bei⁸⁰. Über die Verteilung der Gelder der auf der Konferenz in Madrid beschlossenen Extrazahlungen liegen keine genauen Zahlen vor. Das gesamte Investitionsvolumen für die medizinischen Projekte im Rahmen des HBP-Programms für den Zeitraum von 1985-1989 wird auf 50–100 Millionen US Dollar geschätzt⁸¹.

Die Motivation zur Bereitstellung dieser nicht unerheblichen Finanzmittel durch eine westliche Gebergemeinschaft zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in Mittelamerika wird vor allem vor dem Hintergrund der ideologischen Spaltung dieser Länder zu Zeiten des Kalten Krieges deutlich. In Guatemala, Honduras und El Salvador waren während der achtziger Jahre rechtsgerichtete Regime oder Militärdiktaturen an der Macht, in Nicaragua hatten die sozialistisch orientierten Sandinisten 1979 durch bewaffneten Kampf die Regierungsgewalt errungen⁸². Der Einfluss der USA in der Region drückte sich nicht nur durch eine sich kontinuierlich erhöhende militärische Hilfe für die antikommunistischen Regime aus, sondern auch durch eine zunehmende Unterstützung in Form von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe. Dieser Einfluss der USA lässt sich besonders eindrucksvoll am Beispiel El Salvador zeigen: 1983, als die linksrevolutionäre FMLN im Bürgerkrieg die Überhand gewann, bewahrte die Hilfe der USA die Regierung vor dem Kollaps. Die Militärhilfe der USA für die Regierung wuchs von sechs Millionen US-Dollar 1980 auf 35 Millionen im Jahr 1981 bis auf 197 Millionen 1984 und schwankte in den kommenden Jahren zwischen 80 und 137 Millionen US Dollar. Die gesamte Militärhilfe der USA für den Zeitraum von 1980 bis 1991 betrug 1,1 Milliarden US Dollar. Die Wirtschaftshilfe betrug im selben Zeitraum 3,15 Milliarden US Dollar⁸³. Dies macht deutlich, welchen Stellenwert die USA neben der militärischen Unterstützung gerade auch wirtschaftlichen Hilfgeldern für die Stabilisierung der rechtsgerichteten Regime in Mittelamerika eingeräumt haben.

Eine genaue Betrachtung des HBP-Programmes macht deutlich, dass die PAHO mit ihren Hilfsleistungen einen Beitrag zur Stabilisierung der rechtsgerichteten Regime im Gesundheitsbereich leistete und damit ganz im Sinne der

⁸⁰ Die Berichte der PAHO zeigen in den 80er Jahren einen Beitrag der USA von ca. 62% am Gesamtbudget. Dies entsprach einem Zwei-Jahres-Beitrag von ca. 65 Millionen US Dollar.

Siehe dazu: XXXII Directing Council of the Pan American Health Organization: RESOLUTIONS, http://www.paho.org/English/GOV/CD/ftcd_32.htm#R4

⁸¹ Rodriuez-Gercia, R., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessler, M., 2001, S.54

⁸² Paris, 2007, S. 201/202

⁸³ Call, C.T., in: Rothchild, D., Cousens, E.M., 2002, S. 386

außenpolitischen Interessen der USA handelte. Bei der genauen Betrachtung der Kommentare der PAHO wird dies deutlich:

Die PAHO bezeichnete sowohl die Bemühungen zur Förderung der Wirtschaft in der Region als auch die der öffentlichen Gesundheit als wichtige Beiträge im Rahmen der Friedensbemühungen in der Region⁸⁴. Sie behauptete, dass die Verbesserung der öffentlichen Gesundheitssituation im Rahmen des HBP-Programms in den bürgerkriegszerrütteten Gesellschaften Mittelamerikas zu gegenseitigem Verständnis und Solidarität in der Region beigetragen hätte: „[...] it changed the way countries cooperated with each other by promoting a broad spirit of solidarity and `peace searching`“.⁸⁵ An dieser Formulierung ist bereits folgendes augenfällig: So wurde hier das Ziel einer verbesserten Kooperation zwischen den mittelamerikanischen Staaten formuliert. Hingegen wurde das Ziel einer Versöhnung zwischen den Bürgerkriegsparteien innerhalb El Salvadors und innerhalb der Nachbarstaaten nicht erwähnt. In einer anderen Erklärung heißt es, dass das HBP-Programm zu Frieden, Solidarität und dem gegenseitigen Verständnis der Bevölkerungen Mittelamerikas und Panamas beitragen sollte: „The initiative was strongly rooted in the belief that health, because of its unique value and universal acceptance, could serve as a bridge for peace, solidarity and understanding among the peoples of Central America and Panama“⁸⁶. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass als das Resultat dieser Zielsetzungen lediglich eine Zusammenarbeit zwischen Guatemala, Belize und Mexiko und zwischen Honduras, Mexiko und El Salvador in Form der gegenseitigen Hilfe im Austausch von Medikamenten und Impfungen eingerichtet werden konnte, dass aber Nicaragua im Rahmen solcher Kooperationen nicht erwähnt wird. Das Programm trug also zu einer Verbesserung der Kooperation der antikommunistischen Regime untereinander bei, ohne dass die linksrevolutionäre Regierung der Sandinisten in Nicaragua einbezogen wurde. Es kann also nicht von einer befriedenden Wirkung auf die gesamte mittelamerikanische Region gesprochen werden. Noch wichtiger erscheint, dass der Konflikt zwischen der FLMN und der rechtsgerichteten Regierung El Salvadors durch das Programm nicht positiv beeinflusst werden konnte. Selbst eine technische Kooperation der Bürgerkriegsparteien im Rahmen von Impfprogrammen konnte unter der PAHO

⁸⁴ Rodriguez-Garcia, R., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessner, M., 2001, S.51

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Ebd.

nicht organisiert werden. Es gelang lediglich die Aushandlung von Waffenstillständen⁸⁷, während derer allerdings nicht die PAHO, sondern nur das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) Zugang zu den von der FLMN kontrollierten Gebieten erhielt⁸⁸. Vor diesem Hintergrund erscheint es schwerlich nachweisbar, dass die Impfprogramme einen Beitrag zum Peace Building zwischen der FLMN und der Regierung El Salvadors geleistet haben.

Zusammenfassend entsteht bei der Betrachtung der HBP-Operationen in El Salvador und den Nachbarländern der Eindruck, dass diese Aktivitäten eher den Zweck verfolgt haben, die antikommunistischen Regime zu stabilisieren als einen dauerhaften Frieden unter Partizipation der linksrevolutionären Vereinigungen zu erreichen. Die PAHO als regionale Unterorganisation der WHO erscheint bei der Durchführung des HBP-Programms eher ein Instrument der außenpolitischen Interessen der USA gewesen zu sein als ein eigenständiger Akteur.

3.1.1.3.2. Einfluss von Beitragszahlungen auf das HBP-Programm von 1997-2002

Unter anderem auf Initiative des britischen Entwicklungshilfeministeriums (DFID)⁸⁹ Mitte der 1990er Jahre begann die WHO die Idee des HBP-Programmes erneut aufzunehmen und ein Konzept zur Durchführung in Krisengebieten zu erarbeiten. Durch die Bereitstellung von 650000 britischen Pfund⁹⁰ konnte die WHO das HBP-Programm praktisch umsetzen. Dieses finanzielle Engagement kann als Beleg des nationalstaatlichen Einflusses auf eine IO durch Beitragszahlungen gesehen werden. Erst auf Initiative Großbritanniens als freiwilliger Beitragszahler konnte die WHO das Programm in Angriff nehmen. Dieser Befund widerspricht der Hypothese der Global Governance-Theorie, dass IOs autark handelnde Akteure sind.

Wenn man verstehen möchte, welche Erwägungen die britische Regierung zur Finanzierung des HBP-Programms bewogen haben, lohnt sich eine genaue

⁸⁷ Rodriguez-Garcia, R., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessler, M., 2001, S. 53:
“[...]meetings between the warring factions were not feasible[...]”

⁸⁸ Rodriguez-Garcia, R., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessler, M., 2001, S. 53

⁸⁹ Rushton, R., McInnes, C., 2006, S. 2: „By the mid-1990s the World Health Organization (WHO), encouraged by the UK, began to formerly endorse the Policy of Health as a Bridge for Peace (HBP).“

⁹⁰ Rushton, R., McInnes, C., 2006, S. 8

Betrachtung der britischen Interessen im Rahmen der Friedenskonsolidierung in Bosnien Herzegowina, wo nach Abschluss des Dayton-Abkommens das erste HBP-Programm in enger Zusammenarbeit zwischen der WHO und DFID umgesetzt wurde. Allerdings darf die Bedeutung, die das HBP-Programm für das britische Engagement zum Wiederaufbau und zur Friedenskonsolidierung in Bosnien hatte, nicht überbewertet werden. So machte der oben genannte Betrag von 650000 Pfund nur einen Bruchteil der britischen Gesamtinvestitionen in Höhe von 35 Millionen Euro für Hilfsprojekte in Bosnien im Zeitraum von 1996-2001 aus. Außerdem hing das britische Engagement für das HBP-Programm offenbar auch stark vom persönlichen Engagement einiger Mitarbeiter innerhalb des DFID ab, wie später noch deutlich gemacht werden wird. Nichtsdestotrotz kann das britische Engagement für das HBP-Programm nur im Kontext mit dessen Prioritäten der Außen- und Entwicklungspolitik verstanden werden.

Einer der Grundpfeiler der britischen Politik unter der Labour Partei war die Auffassung, dass das neoliberale Wirtschaftsmodell der beste Garant für Beschäftigung und Wohlstand sei. Labour vertrat insbesondere in den ersten Regierungsjahren die Auffassung, dass im Zeitalter der Globalisierung die liberale Organisation des Marktes für alle von Nutzen sei. Demnach sei es ein Gebot der Vernunft, dass Politik sich den Gegebenheiten des freien Marktes unterwerfen müsse, und dass der Staat in das Marktgeschehen nicht eingreifen dürfe⁹¹. Entsprechend dieser neoliberalen wirtschaftspolitischen Ausrichtung befürwortete Labour auch, dass in Bosnien nach dem Bürgerkrieg der Internationale Währungsfond (IWF) durch Strukturanpassungsprogramme die Grundlagen für eine liberale Marktwirtschaft schaffen sollte⁹².

Kritiker bemängelten an den Strukturanpassungsprogrammen des IWF vor allem die Verpflichtung zu einer Sparpolitik, die oftmals drastische Kürzungen sozialstaatlicher Ausgaben in Bildung und Gesundheit zur Folge hatte und zu wachsender Armut, Hunger und Ausschreitungen führte⁹³. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik an der britischen Regierung zu verstehen, die negativen Effekte der Globalisierung gerade für arme Länder zu ignorieren, hatte sie doch

⁹¹ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 12: „[...] economics had a superior rationality to politics such that politics should be subordinate to economic necessity and states should refrain from intervening in the market.“

⁹² Performance, Assessment and Resource Centre, 2003, Review of the UK Government to Peace Building, S. 17

⁹³ Stiglitz, 2002, S. 12

propagierte, die Bekämpfung der Armut weltweit zu einer ihrer zentralen Aufgaben zu machen⁹⁴.

Roland Paris macht die internationalen Finanzinstitutionen in diesem Zusammenhang für eine Verschärfung von Konfliktursachen wie Armut und sozialer Ungerechtigkeit verantwortlich. Anstatt diese Konfliktursachen systematisch durch sozialpolitische Programme zu bearbeiten, um dadurch langfristig einem Rückfall in gewaltsame Konfliktaustragung vorzubeugen, setze der IWF auf die radikale Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen in der Hoffnung, dass – auch bei einer zeitweiligen Verschlechterung der Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung – langfristig gesehen eine Verbesserung der Lebensbedingungen aller eintreten werde.⁹⁵

Unbeeindruckt von derartiger Kritik sah Labour eine ethisch orientierte Außenpolitik mit dem Ziel der Armutsbekämpfung nicht im Widerspruch mit der neoliberalen Agenda des IWF⁹⁶. Labour sah nämlich nicht wie seine Kritiker in der neoliberalen Politik des IWF eine der Ursachen der zunehmenden Armut in Krisenländern, sondern machte in erster Linie gewaltsame Konflikte für die Verschärfung der Armut verantwortlich. Vor dem Hintergrund dieser Sichtweise wird deutlich, dass das DFID Aktivitäten des Peace Building einen besonderen Stellenwert in der Armutsbekämpfung einräumte. Demnach sollte durch die Friedenskonsolidierung in Konfliktgebieten die Grundlage für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau geschaffen werden, durch welchen man sich die Stabilisierung zerrütteter Gesellschaften nach einem Konflikt versprach.

Vor diesem Hintergrund wird klar, warum das HBP-Programm für DFID so attraktiv gewesen sein muss: Es fokussierte in seinem Ansatz zur Konfliktlösung viel mehr auf die Eindämmung der gewaltsamen Eskalation eines Konfliktes als auf die Bearbeitung tiefer liegender Konfliktursachen wie Armut und soziale Ungleichheit. Ein zentraler Punkt im HBP-Konzept ist die Überzeugung, dass Mechanismen der Konfliktdynamik wie Diskriminierung, das Schüren von Hass- und Rachegefühlen, und die Dämonisierung des Gegners durchbrochen werden müssen⁹⁷.

⁹⁴ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 13

⁹⁵ Paris, 2007, 346/347

⁹⁶ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 13

⁹⁷ Large, J., 1997, 30./31 S. 7-9

Das HBP-Programm muss für die britische Regierung gerade deshalb attraktiv gewesen sein, weil es die Prämissen der neoliberalen Wirtschaftspolitik in seinem Konfliktbearbeitungsmodell nicht in Frage stellte und dennoch als Prestigeobjekt einer als ethisch propagierten Außenpolitik vorzeigbar erschien⁹⁸.

Die Untersuchung der Beitragszahlungen für das HBP-Programm und den damit verbundenen Interessen des Geberlandes Großbritannien können als Beleg der neorealistischen Hypothese betrachtet werden, dass IOs nicht selbstständige Akteure, sondern Instrumente nationalstaatlicher Interessen sind.

3.1.2. Personal, Informationen und Experten

Bei der Untersuchung des Einflusses von Beitragszahlungen ist bereits der Einfluss des britischen Entwicklungshilfeministeriums auf die WHO und die Implementierung des HBP-Programms erwähnt worden. An anderer Stelle soll der Einfluss britischen Personals auf das HBP-Programm detailliert dargestellt werden.

3.1.2.1. Einfluss von US-Regierung und Experten auf das HBP-Programm

Interessanterweise ergibt sich bei genauer Prüfung nicht nur ein maßgeblicher Einfluss britischen Personals auf das HBP-Programm, sondern auch von Personal einer US-amerikanischen NRO mit Verbindungen zur Außenpolitik der USA. Die genaue Prüfung ergibt, dass diese Informations-Inputs im Einklang stehen mit den derzeitigen Zielsetzungen der US-amerikanischen Außenpolitik in Bezug auf fragile Staaten und Bürgerkriegsgebiete. Entscheidend ist hierbei, dass die US-Regierung beim Ziel der Stabilisierung von Krisengebieten in der Zeit nach dem Kalten Krieg verstärkt auf diplomatische Bemühungen außerhalb der offiziellen US-Diplomatie setzte. Dabei sah die US-Regierung nicht nur in regionalen IOs wie der OSZE oder der OAU die geeigneten Instrumente⁹⁹, sondern auch in Konfliktvermittlung tätigen NROs. Zusätzlich sollten in solche Stabilisierungsbemühungen NROs aus dem Bereich der Entwicklungshilfe und

⁹⁸ Rushton und McInnes behaupten, dass für Labour die Schaffung des Images einer vitalen und gleichzeitig weltweit die soziale Gerechtigkeit fördernden Nation einen hohen Stellenwert einnahm: Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 12

⁹⁹ Lund, M.S., 1996, S. 7

der humanitären Hilfe eingebunden werden¹⁰⁰. Letztere sollten nicht nur durch ihre eigentlichen Hilfstätigkeiten einen stabilisierenden Beitrag für Friedensbildung und Wiederaufbau in Krisengebieten leisten, sondern darüber hinaus aktiv eine diplomatische Funktion in der Konfliktvermittlung zwischen Kriegerischen Parteien übernehmen: „Able to play many roles that governments are unable or unwilling to perform, NGOs are becoming (explicitly or tacitly) more significant partners for governments and international organizations in preventing conflict“¹⁰¹. Im Chaos zerfallender Staaten und Bürgerkriegen boten sich diese Akteure aufgrund ihrer Erfahrung und Expertise als Instrumente der neu orientierten US-Sicherheitsstrategie an.

Ein charakteristisches Beispiel einer im Sinne dieser neuen Sicherheitspolitik der USA tätigen NROs stellt das *Institute for Resource and Security Studies* (IRSS) in Cambridge in den USA dar. Dieses Institut beschäftigte sich in den 1990er Jahren unter anderem mit der Frage, wie im Rahmen eines „integrated-action approach“¹⁰² medizinisches Personal in Programmen für Konfliktvermittlung und für den Wiederaufbau in Bürgerkriegsgebieten eine aktive Rolle übernehmen könne¹⁰³.

Das IRSS ist in die Gestaltung der US-Außenpolitik eingebunden. Die stellvertretende Direktorin des IRSS, Paula Gutlove, war mehrmals Mitglied der US-Delegation bei der OSZE¹⁰⁴. Dort führte sie Konfliktmanagement-Trainingskurse für Mitarbeiter der OSZE durch. Diese sollten ihre erworbenen Kenntnisse dazu einsetzen, NROs in die Strategie der OSZE zum Peace Building einzubinden¹⁰⁵.

In offiziellen Stellungnahmen der US-Vertretung wird die OSZE als wichtiges Instrument zur Verfolgung der US-Sicherheitsstrategie in Osteuropa beschrieben¹⁰⁶. Die wichtigsten Ziele, die die USA durch die OSZE erreichen wollen, sind Friedenskonsolidierung von Bürgerkriegsgebieten und die Einführung liberaler Marktwirtschaft. Die Aktivitäten des IRSS in Kooperation mit der US-Delegation bei der OSZE stellen sich vor diesem Hintergrund als

¹⁰⁰ Lund, M.S., 1996, S. 7

¹⁰¹ Ebd., S. 8

¹⁰² Institute for Resource and Security Studies, 2001, S.1

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Ebd., S.3

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ OSZE, <http://osce.usmission.gov/archive/misc/info.htm>, 25.03.2008

Beitrag zur US-Außenpolitik dar. Auf einer Konferenz des US-Außenministeriums 2002 stellte Gutlove in einem Vortrag Projekte des IRSS in Ex-Jugoslawien vor und unterstrich deren Bedeutung für die außenpolitischen Interessen der USA¹⁰⁷.

Interessanterweise war es das IRSS, welches im Jahr 1996 das HBP-Programm initiierte, ein Jahr also, bevor die britische Regierung die praktische Umsetzung vorantrieb. Der Einfluss der Experten des IRSS auf das HBP-Programms der WHO war dominierend: „IRSS founded the Health Bridges for Peace Project to create sustainable programs for conflict management and community reconciliation through the integration of health care delivery with conflict management“¹⁰⁸. Das IRSS brachte das Konzept des HBP-Programms nicht nur in die WHO ein, sondern behielt auch bei der Konzeptualisierung und Durchführung praktischer HBP-Programme maßgeblichen Einfluss: “Our cooperation with WHO in the HBP project has taken a variety of forms. WHO field staff have collaborated with IRSS on local, cooperative health care initiatives and regional networking activities¹⁰⁹”. In Kooperation mit der OSZE setzte Gutlove HBP-Programme im Nordkaukasus und dem ehemaligen Jugoslawien mit Hilfe der WHO um¹¹⁰.

Die Teilnahme Gutloves in der US-Delegation bei der OSZE ist zwar kein endgültiger Beweis dafür, dass es sich bei dem IRSS um eine NRO handelt, die US-Außen- und Sicherheitspolitik implementiert. Allerdings ist es plausibel anzunehmen, dass es sich bei dem IRSS um einen nur scheinbar unabhängigen Akteur der Zivilgesellschaft handelt, der bei genauerer Betrachtung allerdings von den Interessen der US-Sicherheitspolitik stark beeinflusst ist. Das IRSS erhält 30 Prozent seiner finanziellen Zuwendungen von der US-Regierung, zu 50 Prozent wird es durch private Geldgeber, zu 20 Prozent durch IOs finanziert. Auch wenn in diesem Fall nicht mit absoluter Sicherheit vom IRSS als Instrument der US-Sicherheitspolitik gesprochen werden kann, so ist es zumindest augenfällig, dass das IRSS eng mit der US-Regierung zusammenarbeitet¹¹¹.

¹⁰⁷ <http://www.state.gov/s/p/of/proc/tr/14387.htm>

¹⁰⁸ Institute for Resource and Security Studies, 2001, S.1

¹⁰⁹ Ebd., S.3

¹¹⁰ Ebd., S.1

¹¹¹ <http://www.who.int/hhr/databases/actors/results/organization/en/index.html?id=155>

Wie im Rahmen der völkerrechtlichen Prüfung noch gezeigt werden wird, entsprechen die Grundsätze der Konzeptualisierung und Durchführung des HBP-Programms eher dem Interesse der US-Sicherheitspolitik, humanitäre Aktivitäten in ihre Strategie einzubinden, als dem Mandat der WHO, welches humanitäre Aktivitäten in Krisengebieten unter strikter Einhaltung der Neutralität vorsieht¹¹².

Diese Beobachtung bedeutet eine Schwächung der Hypothese der Global Governance-Theorie einer IO als eigenständigem Akteur. Wenn man – entsprechend der neorealistischen Gegenthese - die Außenpolitik der USA im Sinne einer Hegemonie der momentan einzigen Supermacht versteht¹¹³, stellt sich die WHO – in Bezug auf die Falluntersuchung - eher als eines der Instrumente im Rahmen einer umfassenden US-Sicherheitsstrategie denn als eigenständiger Akteur dar. Erst eine genauere Untersuchung offenbart Anzeichen einer hegemonialen Infiltration der WHO über das Instrument einer NRO, wiewohl diese hier nicht sicher bewiesen werden kann.

Das IRSS erhielt für die Erarbeitung des HBP-Konzeptes Unterstützung von einer Kanadischen Universität und weiteren Wissenschaftlern. Unter anderem die MacMaster University in Hamilton, Kanada, spielte dabei eine wichtige Rolle durch ihr „Peace through Health“-Konzept.

Johanna Santa Barbara, Dozentin an der MacMaster University, betonte das besondere Potenzial von medizinischem Personal, sich während eines Konfliktes gegen Gewalt einzusetzen. Dies solle nicht nur durch Überzeugungsarbeit des Gesundheitspersonals im direkten Kontakt zur betroffenen Bevölkerung¹¹⁴ geleistet werden, sondern auch durch das Sammeln epidemiologischer Daten, um dadurch die dramatischen Auswirkungen kriegerischer Gewalt für die Bevölkerung zu veranschaulichen. Dass aus einer derartig politisierten Tätigkeit eine Gefährdung medizinischen Personals in Kriegssituationen entstehen kann, schilderte sie zwar durch Fallbeispiele aus Palästina und Kroatien, rückte aber dennoch nicht von ihrer Überzeugung ab, dass medizinisches Personal ein großes Potenzial für Friedensarbeit in Kriegsgebieten besitzt¹¹⁵.

¹¹² Siehe hierzu Kapitel 3.3.1.1.: Völkerrechtliche Regeln für die die WHO als humanitärer Akteur

¹¹³ Müller, H., 2003, S.21

¹¹⁴ Santa Barbara, J., 2005, April 1: Peace through Health – Looking back, looking ahead, S.3

¹¹⁵ Ebd., S.4

Auch Johan Galtung hob 1996 während eines Vortrags vor der Abteilung der WHO für Katastrophenhilfe das Potenzial von Ärzten als neutrale Vermittler in kriegerischen Auseinandersetzungen hervor. Er forderte zusätzlich zu einer politischen Tätigkeit im Rahmen von medizinischen Nothilfeprogrammen die Errichtung von Arealen unter Schutz der WHO, in denen es möglich sein sollte, verletzte Kombattanten nach ihrer Genesung von einer Rückkehr zu Kampfhandlungen abzuhalten¹¹⁶. Auf mögliche problematische Konsequenzen wie der Gefährdung solcher Areale durch eine der Kriegsparteien ging Galtung dabei nicht ein.

Neben diesen Vorschlägen Galtungs sollen auch diejenigen von Santa Barbara und von Gutlove im anschließenden Kapitel auf ihre Völkerrechtsfähigkeit untersucht werden.

3.1.2.2. Einfluss des DFID-Personals auf das HBP-Programm

Neben dem Einfluss des IRSS und wissenschaftlichen Personals auf das HBP-Programm spielte vor allem Personal des DFID eine maßgebliche Rolle, insbesondere in der praktischen Umsetzung. Rushton und McInnes diskutierten neben dem grundsätzlichen Interesse des DFID an der Unterstützung des HBP-Programms als maßgeblichen Faktor das persönliche Engagement einflussreicher Regierungsbeamter innerhalb des DFID. Dabei stellten sie einen entscheidenden Einfluss von Dr. Mukesh Kapila, dem Vorsitzenden der Abteilung für Konflikt und humanitäre Hilfe, auf die Gestaltung der HBP-Programme fest. Kapila war maßgeblich an der Entwicklung des HBP-Programms in Bosnien beteiligt. Später setzte er auf einer Konferenz 1997 in Annecy durch, dass die WHO das HBP-Programm auf die Tagesordnung der nächsten Weltgesundheitsversammlung (WHA) setzte, auf welcher es dann formell als fester Bestandteil der humanitären Programme der WHO akzeptiert wurde. In WHO-Dokumenten wird sein persönlicher Einfluss für die Entwicklung und Umsetzung des HBP-Konzeptes gewürdigt¹¹⁷. Dies belegt die Bedeutung eines Experten für den dominierenden Einfluss des Mitgliedstaates Großbritannien als Agenda-Setter innerhalb der WHO. Als Kapila 2001 nach Ende der ersten Legislaturperiode Labours jedoch das DFID verließ, verlor das Programm seinen wahrscheinlich wichtigsten

¹¹⁶ Galtung, J. 1997, S. 15

¹¹⁷ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 19

Protagonisten. Rushton und McInnes bewerten den Weggang Kapilas jedoch nicht als den einzigen Faktor für das Schwinden der Unterstützung für das HBP-Programm. Daneben sehen sie vor allem die Änderung der Prioritäten des DFIDs als Ausschlag gebend für die schwindende Unterstützung für das HBP-Programm. So begann sich das DFID ab 2000 vornehmlich auf die Unterstützung der Millennium Development Goals (MDGs) zu konzentrieren, nachdem diese international eine höhere Aufmerksamkeit erreicht hatten¹¹⁸.

Daneben scheinen auch völkerrechtliche Bedenken am HBP-Programm beim Personal des DFID¹¹⁹ einen Ausschlag für die Einstellung der britischen Unterstützung gegeben haben, worauf an anderer Stelle noch ausführlicher eingegangen wird.

Auch wenn der Einfluss von Experten Großbritanniens und der USA auf das HBP-Programm dominierend erscheint, gibt es auch einen Informationsinput von Beamten der WHO, der unbedingt berücksichtigt werden muss, auch wenn es zunächst den Anschein hat, dieser hätte wenig Einfluss gehabt.

3.1.2.3. Haltungen des Personals der WHO

Ausführliche Informationen über die Positionen des Verwaltungspersonals liegen im Rahmen dieser Studie aufgrund der geprüften Diskussionspapiere, Dokumente und Sekundärliteratur nicht vor. Allerdings lassen sich einige Äußerungen WHO-Personals als Ausdruck einer Haltung verstehen, die sich der nationalstaatlichen Einmischung entgegenstellt und den eigenständigen Charakter ihrer Organisation untermauert. Konkret in Bezug auf das HBP-Programm lassen sich Auffassungen von WHO-Personal vernehmen, die das HBP-Konzept anders interpretieren als das IRSS. Allerdings findet man aber auch unter WHO-Personal eine uneingeschränkte Unterstützung für das HBP-Projekt. Um einen genaueren Einblick zu bekommen, wie einflussreich emanzipatorische Haltungen des WHO-Personals gegenüber der nationalstaatlichen Einmischung sind, sind genauere Untersuchungen erforderlich. Dies würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen und sollte im Rahmen einer späteren Untersuchung in Angriff genommen werden.

¹¹⁸Ebd., S.21

¹¹⁹Ebd., S.24

Anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen soll jedoch hier anhand einiger Beispiele ein erster Eindruck formuliert werden. Dabei soll die WHO kurz als IO insgesamt betrachtet werden, bevor wieder auf das HBP-Programm fokussiert wird.

So berichtet Richard Horton, Beamte der WHO hätten alarmiert reagiert auf den Einfluss der größten Geberländer USA, Niederlande und Großbritannien und deren Forderung, die WHO solle sich vornehmlich der Bekämpfung von Infektionskrankheiten widmen, wodurch sozialpolitische Maßnahmen zur Gesundheitsförderung von Müttern und Kindern zu kurz kämen¹²⁰.

Personal des HAC forderte die Geberländer der WHO zu einer ausreichenden Finanzierung des HAC in Form eines nicht zweckgebundenen Budgets auf, um dem HAC dadurch die Ausführung seines humanitären Auftrages zu ermöglichen¹²¹. Sowohl dieses Beispiel als auch das des Personals der Verwaltungsspitze verdeutlichen Bemühungen, die WHO in ihrer Funktion als autarke IO zu stärken und ihr völkerrechtlich definiertes Mandat zu schützen.

Auf den ersten Blick entsteht beim HBP-Programm der Eindruck, dass dieses voll von der Verwaltung der WHO mitgetragen und gefördert worden ist. Erst eine genaue Analyse offenbart einen entscheidenden Unterschied in der Auslegung des HBP-Konzeptes durch die Verwaltung im Gegensatz zum Konzept, welches das IRSS entworfen hatte. Während das IRSS nämlich eine aktive diplomatische Rolle medizinischen Personals mit dem klaren politischen Ziel der Friedensbildung forderte, scheint die Interpretation der Verwaltung davon abzuweichen. Bei der Eröffnung eines Trainingskurses im Rahmen des HBP-Programms in Sri Lanka im März 1999 betonte Beamte der WHO, dass das Ziel von diplomatischen Verhandlungen im Rahmen der HBP-Programme sei, die medizinische Versorgung der Bevölkerung während eines Konfliktes zu verbessern¹²². Im Gegensatz zum Konzept des IRSS steht bei der Interpretation WHO-Personals also nicht primär der politische Versöhnungsprozess durch Ärzte im Zentrum, sondern die Verbesserung der Gesundheitsversorgung. Allerdings schließt die Interpretation des WHO-Personals nicht aus, dass im Rahmen der Verhandlungen von Medizinern verfeindeter Parteien ein vertrauensbildender Prozess einsetzt, der auch auf andere gesellschaftliche Gruppen übergreifen kann.

¹²⁰ Horton, A., in: The Lancet, 2002, 360: 960-961

¹²¹ HAC Report 2008/2009, S. 18, <http://www.who.int/hac/about/workplan.pdf>

¹²² http://www.searo.who.int/EN/Section316/Section503/Section2370_12932.htm

In einem solchen Konzept wäre die Friedensbildung allerdings nicht das primäre Ziel von Verhandlungen zwischen Medizinern, sondern ein – wenn auch begrüßenswertes – Nebenprodukt der Verhandlungen. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, dass die Interpretation des WHO-Personals völkerrechtlich unproblematisch ist, während die Interpretation des IRSS völkerrechtliche Bedenken aufwirft. Wie in der völkerrechtlichen Prüfung noch gezeigt werden wird, hat die Generaldirektorin die Haltungen des WHO-Personals bestätigt.

Es finden sich aber auch Beispiele dafür, dass WHO-Personal das Konzept des IRSS, medizinische Projekte in Kriegsgebieten als politisches Instrument einzusetzen, uneingeschränkt unterstützt. Ungeachtet der Tatsache, dass HBP-Programme in den Jahresberichten des HAC seit 2004 keinerlei Erwähnung mehr finden und man daher davon ausgehen muss, dass diese aufgrund mangelnder Unterstützung eingestellt worden sind, haben einige WHO-Angestellte für die Wiederaufnahme von HBP-Programmen plädiert. So propagierte Dr. Richard Alderslade, zum damaligen Zeitpunkt Pressereferent and stellvertretender Direktor im WHO-Büro bei den VN, auf einer Global Governance-Konferenz im September 2005 in Helsinki, das HBP-Programm als sicherheitspolitisches Instrument weiter zu nutzen¹²³.

3.2. Völkerrechtliche Prüfung des HBP-Programms

Nach der politikwissenschaftlichen Betrachtung der WHO wird die folgende Untersuchung auf eine völkerrechtliche Frage zugespitzt. Hierbei wird geprüft, inwieweit die WHO bei der Konzeptualisierung und – soweit eine Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit möglich ist – dessen praktischer Durchführung völkerrechtliche Regelungen berücksichtigt beziehungsweise missachtet hat.

¹²³ Helsinki Conference 2005 Magazine, 8th September 2005, http://www.cmi.fi/files/hp_magazine_1_2004.pdf „[...] part of security and peace policies.“

3.2.1. Anwendung der völkerrechtlichen Regeln auf die Prüfung des HBP-Programms

3.2.1.1. Völkerrechtliche Regeln für die die WHO als humanitärer Akteur

Die für die Fallstudie relevanten Beschlüsse der UNO-Vollversammlung und der Weltgesundheitsversammlung sind diejenigen, die Verhaltensregeln für die WHO in humanitären Situationen festlegen.

In der Verfassung der WHO sind technische Hilfe und medizinische Nothilfe als humanitäre Aufgaben dieser VN-Sonderorganisation festgelegt: „[...] technical assistance and, in emergencies, necessary aid“¹²⁴ und „[...] to participate in the organization of health relief to victims of calamity“¹²⁵ Die WHO ist also durch ihre Verfassung als IO des VN-Systems definiert, welche humanitäre Aufgaben, wenn auch nicht ausschließlich, wahrnimmt.

Aufgrund dieser Definition der humanitären Funktion der WHO wird sie zum Adressaten eines Beschlusses der VN-Vollversammlung, in welchem die Pflichten humanitärer Akteure festgelegt sind. Dabei handelt es sich um den Beschluss der UNO-Vollversammlung A/46/182 aus dem Jahr 1992¹²⁶. Dieser gilt als das wichtigste Dokument, nach welchem humanitäre Akteure ihre Hilfsoperationen durchführen müssen¹²⁷. Das Dokument bezieht sich nicht nur auf die humanitäre Hilfe im Falle von Naturkatastrophen, sondern schließt auch humanitäre Hilfsaktionen im Falle von Bürgerkriegen mit ein, was aus der Formulierung „victims of natural disasters and other emergencies“¹²⁸ hervorgeht. Von besonderer Bedeutung ist die verpflichtende Formulierung, dass die humanitären Akteure ihre Hilfe neutral und unparteilich leisten müssen: „Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality“¹²⁹. Die Forderung an humanitär tätige IOs nach Neutralität und Unparteilichkeit bedeutet konsequenterweise, dass die politischen Interessen der Regierungen von Mitgliedstaaten dieser IOs keinen Einfluss auf die humanitären Aktionen haben dürfen. Dies wird im weiteren

¹²⁴ Constitution of the World Health Organization, 22. Juli 1946 Art. 2 (d)

¹²⁵ Ebd., Art. 28 (i)

¹²⁶ General assembly resolution A/46/182, 19. Dez. 1992

¹²⁷ European Commission, NOHA, Vol. 1, International Law in humanitarian assistance, 2nd edition, 1998, S. 52

¹²⁸ Ebd., S. 71

¹²⁹ Ebd.

Verlauf des Dokumentes nochmals verschärft ausgedrückt durch die Formulierung, dass die humanitär tätigen IOs nur mit strikt humanitären Absichten Nothilfe leisten dürfen: „[...] with strictly humanitarian motives“¹³⁰.

3.2.1.2. Völkerrechtliche Einordnung von HBP als humanitärem Programm

Für eine Prüfung des HBP-Programms vor dem Hintergrund des humanitären Völkerrechtes muss zunächst untersucht werden, ob das HBP-Programm der WHO als humanitär zu bewerten ist. Wenn man davon ausgeht, dass die medizinischen Programme im Rahmen des HBP-Programms humanitär sind, dann müssen sie – bei Beachtung geltenden Rechtes - die Prinzipien der Unparteilichkeit und Neutralität erfüllen. Da die medizinische Nothilfe im Rahmen des HBP-Programms in Kriegsszenarien und Post-Konflikt-Situationen durchgeführt wurde, fällt sie in Zeiträume, in denen das humanitäre Völkerrecht angewendet werden muss. Das humanitäre Völkerrecht gilt nämlich nicht nur für die Dauer bewaffneter Feindseligkeiten, sondern darüber hinaus auch in Post-Konflikt-Situationen, und zwar so lange, wie die humanitären Probleme, wie beispielsweise die Rückkehr von Vertriebenen, noch nicht gelöst sind¹³¹. Dies bedeutet, dass man vor dem Hintergrund der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechtes vom HBP-Programm die Einhaltung der „strictly humanitarian motives“ erwarten muss, da die HBP-Programme in kriegerischen Situationen und in Post-Konfliktsituationen durchgeführt wurden.

Entscheidend wird bei der Prüfung der Rechtskonformität des HBP-Programms sein, ob die mit den Hilfsoperationen verknüpften Konfliktlösungsprogramme die neutrale und unparteiliche Durchführung der medizinischen Nothilfeprogramme beeinträchtigt haben. Sollte dies der Fall sein, wäre den Ausführenden des HBP-Programms eine Missachtung der Resolution A/46/182 und somit des geltenden Rechtes vorzuwerfen. Dies wäre ein Argument gegen die Hypothese der Global Governance-Theoretiker, dass IOs sich an völkerrechtliche Regeln halten.¹³²

Die völkerrechtlichen Überlegungen zeigen, dass das HBP-Programm sich in seinem Konzept und seiner Durchführung an den Prinzipien des humanitären Völkerrechtes messen lassen muss, wenn man – in Übereinstimmung mit der

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Thürer, D., 2007, S. 70/71

¹³² Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A., 2007, S. 74

These der globalen Rechtsstaatlichkeit der Global Governance-Theorie – davon ausgeht, dass der Beschluss der VN-Vollversammlung A/46/182 für humanitär tätige IOs Gültigkeit besitzt. Das HBP-Programm wurde konzeptualisiert für die Zeitspanne während eines bewaffneten Konfliktes und der Phase unmittelbar danach, also für Zeiträume, in denen das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet. Dies bedeutet für einen humanitären Akteur wie die WHO, dass er seine medizinischen Nothilfeprogramme „with strictly humanitarian motives“ – also unabhängig von politischen Interessen seiner Mitgliedstaaten - durchzuführen hat. Bereits bei erster Betrachtung des Konzeptes des HBP-Programms, medizinische Programme mit Programmen der Konfliktlösung zu verknüpfen, entsteht der Eindruck, dass im HBP-Programm medizinische Nothilfe einer politischen Agenda untergeordnet wird und es dadurch zu einer Verletzung des humanitären Völkerrechtes kommt. Im Folgenden soll näher untersucht werden, inwieweit das HBP-Programm in seinem Konzept und seiner Durchführung im Widerspruch zum humanitären Völkerrecht steht.

3.2.2. Völkerrechtliche Prüfung des HBP-Programms

Es ist augenfällig, dass der Aspekt des humanitären Völkerrechtes in den meisten Überlegungen und Konzepten zu HBP keine Beachtung findet. Dem mag das Argument entgegengehalten werden, dass es sich beim HBP-Programm nicht eindeutig um ein humanitäres Programm handle. Ein solches Argument hält aber einer genaueren Prüfung nicht stand. Denn solange medizinische Hilfsprojekte in Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen durchgeführt werden, muss das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung kommen. Medizinische Hilfsprojekte in Kriegsszenarien lassen sich daher schwerlich anders als humanitär bezeichnen. Hinzu kommt, dass das IRSS von humanitären Programmen spricht, die mit der politischen Aufgabe der Konfliktvermittlung verknüpft werden sollen¹³³.

Einige Vorschläge und Konzepte zum HBP-Programm sollen im Folgenden vor dem Hintergrund des humanitären Völkerrechtes bewertet werden.

¹³³ Institute for Resource and Security Studies, 2001, S. 3

3.2.2.1. Völkerrechtliche Prüfung der Konzeptvorschläge

Wenngleich ein Grundgedanke im HBP-Konzept die zunächst plausibel klingende Annahme ist, dass medizinisches Personal aufgrund seiner Reputation als neutraler Helfer ausgezeichnet für eine Vermittlertätigkeit während innerstaatlicher Konflikte geeignet sei, offenbaren sich bei genauerem Hinsehen Zweifel an der Selbstverständlichkeit dieser Annahme. Ein Blick in die Geschichte belegt, dass eine politische Instrumentalisierung von Ärzten alles andere als ausgeschlossen werden kann¹³⁴.

Grundsätzlich ist es im Zusammenhang mit einem Friedensprozess wichtig sich klarzumachen, dass die Vorstellungen darüber, was Frieden bedeutet, bei den unterschiedlichen Parteien eines gewaltsamen Konfliktes sehr unterschiedlich sein können. Daher ist der Vorgang der Friedensvermittlung nicht neutral, sondern immer mit einer bestimmten politischen Zielsetzung verknüpft. In der Literatur wird zwischen negativem und positivem Frieden unterschieden, wobei ersterer Begriff lediglich die Abwesenheit von Krieg und der letztere Begriff darüber hinausgehend auch die Freiheit von so genannter struktureller Gewalt impliziert¹³⁵. Wichtige Kennzeichen struktureller Gewalt nach Galtung¹³⁶ sind zum Beispiel soziale Ungleichheit und Armut, die als maßgebliche Konfliktursachen angesehen werden können. Demnach würde für von Armut betroffene Bevölkerungsteile Frieden die Abwesenheit dieser genannten Konfliktursachen bedeuten, für privilegierte Nutznießer einer solchen strukturellen Gewalt wäre Frieden hingegen gleichbedeutend mit der Aufrechterhaltung dieser Verhältnisse. Hier wird die Problematik der Verwendung des Friedensbegriffes deutlich: Der Begriff kann sehr unterschiedliche Vorstellungen beinhalten und daraus sehr unterschiedliche politische Zielsetzungen implizieren. Dies bedeutet, dass Friedensarbeit immer auch das Verfolgen einer politischen Agenda bedeutet und von daher schon nicht als neutral gelten kann.

Gerade vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird deutlich, dass aktive Tätigkeit medizinischen Personals in der Konfliktvermittlung und

¹³⁴ Als deutlichster Beleg hierfür mögen die Verbrechen deutscher Mediziner zu Zeiten der Nazi-Diktatur gelten; <http://www.mazal.org/archive/nmt/01/NMT01-T001.htm>

¹³⁵ Bonacker, T., Imbusch, P., 2005, S.132/133

¹³⁶ Galtung, J., 1975, S. 7-36

Friedensbildung in humanitären Situationen schnell Gefahr läuft, das Prinzip der Unparteilichkeit und Neutralität zu verletzen.

3.2.2.1.1. Das Konzept der Gesundheit als verbindender Wertvorstellung

Dem HBP-Konzept des IRSS liegt die Annahme zugrunde, Gesundheit sei von allen geschätzt und sei ein Feld des gemeinsamen Interesses. Daraus wird im HBP-Konzept des IRSS die Annahme abgeleitet, dass Konfliktparteien durch die gemeinsame Arbeit in einem medizinischen Projekt ihre Divergenzen überwinden könnten¹³⁷. Diese Vorstellung impliziert, dass gewaltsame Konflikte in erster Linie deshalb ausgetragen werden, da den Menschen die Fähigkeiten einer friedlichen Konfliktbearbeitung fehle. Sie müssten vor allem die Mechanismen friedlicher Kooperation erlernen und könnten dann zu einer friedlichen Lösung kommen. Die Nachhaltigkeit solcher Friedensansätze ist zweifelhaft, da sie die Konfliktursachen wie Armut und soziale Ungleichheit ignorieren.

Im Folgenden soll verdeutlicht werden, warum oben genanntes Konzept gerade in kriegerischen Situationen aus der Sicht des humanitären Völkerrechtes abgelehnt werden muss. Die Annahme, dass das Interesse an Gesundheit auch verfeindeten Gruppen in Form eines übergeordneten Ziels als eine Brücke zum Frieden dient, ist gerade in einer humanitären Situation problematisch. In einer humanitären Situation wird medizinische Hilfe von einem Großteil der Bevölkerung dringend zum Überleben benötigt. Das ist gerade das Kriterium für den Einsatz humanitärer Hilfe in Kriegszeiten und unmittelbar nach kriegerischen Konflikten. Verknüpft man die Etablierung medizinischer Projekte in humanitären Situationen mit dem Anspruch, dass die Konfliktparteien miteinander in Verhandlung treten, so kann diesen Programmen der Zwang zu einer Versöhnung unter Bedingungen anhaften, die für eine der Konfliktparteien nicht akzeptabel erscheint. Daher können solche Kombinationsprogramme vor dem Hintergrund des VN-Vollversammlungsbeschlusses A/46/182 als eine Missachtung der Verpflichtung humanitäre Akteure ausgelegt werden, mit strikt humanitären Grundsätzen, also ohne eine politische Bedingung tätig zu werden.

¹³⁷ Institute for Resource and Security Studies, 2001, S.1

3.2.2.1.2. Ärzte als Friedensaktivisten

Noch problematischer erscheint vor dem Hintergrund einer kriegerischen Situation die Aufforderung Johanna Santa Barbaras, medizinisches Personal solle sich aktiv gegen Gewalt einsetzen¹³⁸. Durch solche politischen Statements kann schnell der Eindruck der Parteinahme entstehen. Die politische Aktivität und offene Parteinahme medizinischen Personals während einer humanitären Krise steht im Widerspruch zur Verpflichtung humanitär tätiger Organisationen, ihre Hilfsoperationen neutral und unparteilich zu leisten. Durch politische Äußerungen gibt humanitäres Hilfspersonal seine Neutralität auf und bringt zusätzlich sich und die Fortsetzung des Hilfsprojektes in Gefahr.

3.2.2.1.3. Ärzte als Erzwinger des Friedens

Noch problematischer und mit dem humanitären Völkerrecht noch weniger vereinbar erscheint der Vorschlag Galtungs, in geschützten Arealen der WHO in einem Kriegsgebiet dafür zu sorgen, dass Kombattanten nach ihrer Genesung nicht wieder ins Gefecht zurückkehren¹³⁹. So wünschenswert es auch sein mag, menschliches Leben zu schützen und einen Konflikt zu beenden, so wird bei diesem Vorschlag übersehen, dass dies Aufgaben der Politik und möglicherweise des militärischen Schutzes sind, dass es sich aber hierbei nicht um Aufgaben im Rahmen eines humanitären Hilfsprojektes handeln darf.

3.2.2.1.4. Völkerrechtliche Beurteilung der Vorschläge

Sowohl die Vorschläge des IRSS als auch die Santa Barbaras und Galtungs für das HBP-Programm erweisen sich als hochproblematisch vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Regeln für humanitäre Akteure.

¹³⁸ Santa Barbara, J., 2005, 1 April, Peace through Health, - Looking back, looking ahead

¹³⁹ Galtung, J., 1996, S. 15

3.2.2.2. Prüfung der praktischen Durchführung des HBP-Programms

Die völkerrechtliche Bewertung der durchgeführten HBP-Programme muss mit Vorsicht vorgenommen werden, da die vorliegenden Evaluationen keinen umfassenden Einblick in die Durchführung der Programme erlauben. Nichtsdestotrotz sollen einige Aspekte durchgeführter HBP-Programme hier herausgegriffen und der Versuch einer Bewertung vor dem Hintergrund des humanitären Völkerrechts unternommen werden.

3.2.2.2.1. Das HBP-Programm der PAHO

Im Rahmen der Untersuchung über den Einfluss von Beitragszahlungen für das HBP-Programm in Mittelamerika wurde der instrumentelle Charakter der medizinischen humanitären Programme deutlich. Die Tätigkeiten der PAHO zur Stabilisierung der medizinischen Versorgung in den mittelamerikanischen Staaten erscheinen, wie die genauere Betrachtung gezeigt hat, als Instrument des US-amerikanischen Interesses, die antikommunistischen Regime zu unterstützen. Da diese Zusammenhänge aber lediglich als plausibel und nicht als bewiesen anzusehen sind, ist der Nachweis darüber, dass sich die PAHO nicht im Sinne geltenden Völkerrechtes verhalten hat, nicht sicher zu erbringen. Grundsätzlich muss in diesem speziellen Fall noch berücksichtigt werden, dass IOs erst seit der Wiener Vertragskonvention 1986¹⁴⁰ als völkerrechtliche Subjekte angesehen werden. Darüber hinaus ist der VN-Vollversammlungsbeschluss, der von humanitär tätigen IOs die Durchführung ihrer Aktivitäten unter strikter Einhaltung von Neutralität und Unparteilichkeit verlangt, erst 1992 verabschiedet worden¹⁴¹.

3.2.2.2.2. Aushandeln von Waffenstillständen zur Durchführung von Impfungen

Das Aushandeln von Waffenstillständen zur Durchführung von Impfungen dient primär einem humanitären und nicht einem politischen Ziel. Solche Maßnahmen sind mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar, sofern sie so gestaltet sind, dass keine Bevölkerungsgruppe dabei bevorzugt wird.

¹⁴⁰ Epping, V., in: Ipsen, K., S. 445/446

¹⁴¹ European Commission, 1998, S. 71

Vergegenwärtigt man sich an dieser Stelle die Tatsache, dass während des Bürgerkrieges in El Salvador nicht die PAHO, sondern das IKRK Impfungen in den von der FLMN kontrollierten Gebieten durchführen konnte, wird deutlich, wie wichtig die Neutralität eines humanitären Akteurs für seine Glaubwürdigkeit und Akzeptanz bei allen Konfliktparteien ist. An dieser Stelle wird die Problematik deutlich, dass eine IO naturgemäß eine Kooperation der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten darstellt. Tritt nun die WHO im Rahmen eines innerstaatlichen Konfliktes als humanitärer Akteur auf, so sieht sie sich der Herausforderung ausgesetzt, ihre kooperativen Verpflichtungen mit der Regierung ihres Mitgliedstaates zu erfüllen, ohne dabei die humanitäre Versorgung der gegnerischen Bürgerkriegspartei zu vernachlässigen. Wie im Falle des Engagements der PAHO in Mittelamerika gezeigt wurde, war aufgrund der Politisierung der Hilfsprogramme der PAHO im Rahmen des HBP-Programms ihre Glaubwürdigkeit als humanitärer Akteur zweifelhaft.

3.2.2.2.3. Das „Peace through Health-Programme“¹⁴² in Bosnien Herzegowina

Nach Beendigung des Bürgerkrieges in Bosnien Herzegowina begann die WHO im Rahmen eines HBP-Programms mit dem Wiederaufbau von Gesundheitseinrichtungen in zweiundzwanzig Städten. Dabei sollte Personal beider Konfliktparteien eingebunden werden¹⁴³.

Entscheidend zur völkerrechtlichen Beurteilung erscheint bei diesem Programm zunächst die Frage, ob zum Zeitpunkt seiner Durchführung noch humanitäre Probleme bestanden haben, oder ob man diese Phase bereits als Wiederaufbauphase ansehen kann. Sofern nämlich noch humanitäre Probleme bestehen, erscheint die Durchführung medizinischer Programme unter der Bedingung der Teilnahme an einem politischen Programm zur Friedensbildung als nicht vereinbar mit humanitärem Völkerrecht. Eine derartige Situation widerspräche klar der Verpflichtung eines humanitären Akteurs, seine Programme mit strikt humanitären Motiven durchzuführen. Sollten allerdings die humanitären Probleme zum Zeitpunkt des HBP-Programms als gelöst zu betrachten sein,

¹⁴² Rushton, S., McInnes, C., 2006, S. 4: Das Programm in Bosnien Herzegowina wurde als „Peace through Health“ bezeichnet. Allerdings ist diesem und dem HBP-Konzept gemeinsam, dass sie in medizinische Projekte das Ziel der Friedensbildung integrieren.

¹⁴³ Rodriguez-Garcia, R., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessler, M., 2001, S. 66

erscheint die Integration der verschiedenen ehemaligen Konfliktparteien als ein sinnvoller oder gar notwendiger Schritt für den Wiederaufbau eines gemeinsamen Gesundheitssystems. Die Tatsache, dass das „Peace through Health“-Programm nach Ende des Krieges in Angriff genommen wurde, spricht für seine Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht. Allerdings kann hier nicht sicher davon ausgegangen werden, dass nicht doch noch humanitäre Probleme zu diesem Zeitpunkt bestanden haben. Alex Vass äusserte im *British Medical Journal* die Kritik, dass die Teilnahme am „Peace through Health“-Programm in Bosnien Herzegowina zur Bedingung für die Bereitstellung von medizinischer Hilfe erhoben worden sei. Dies könne als Form einer politischen Kontrolle gesehen werden, welche die Neutralität und Unparteilichkeit medizinischen Personals gefährde: „Peace through health can also be viewed as a form of political control. For example, participation in the peace through health programme in Bosnia-Herzegovina was a prerequisite for the delivery of aid. Health professionals could lose their status of neutrality and impartiality“¹⁴⁴.

3.2.2.2.4. Das HBP-Programm in Sri Lanka

Im Kapitel über den Einfluss von Experten, Personal und Information ist bereits deutlich geworden, dass Beamte der WHO das Konzept des HBP-Programms anders auslegt als das IRSS. Ihre im Rahmen der Eröffnung des Trainingskurses für medizinisches Personal in Sri Lanka dargelegte Auffassung, die diplomatische Schulung von Ärzten habe das Ziel einer verbesserten medizinischen Versorgung im Krisenfälle, unterscheidet sich von der Zielsetzung des Konzeptes des IRSS, medizinische Maßnahmen mit dem Ziel der Friedensbildung durchzuführen. Die Stellungnahmen der Generaldirektorin der WHO Dr. Gro Brundtland vom Mai 2002 bestätigen diesen Eindruck. Im Zentrum ihrer Interpretation des HBP-Konzeptes steht der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in Krisenzeiten: „I stress the need to protect health systems [...] even when there are hostilities“¹⁴⁵. Die medizinische Versorgung der Bevölkerung im Kriegsfall entspricht der völkerrechtlich festgelegten Aufgabe der WHO als humanitärem Akteur. Als

¹⁴⁴ Vass, A., <http://www.bmj.com/cgi/content/full/323/7320/1020?ck=nck> : Peace through health. This new movement needs evidence, not just ideology (07.11.2007)

¹⁴⁵ World Health Organization, Department for Emergency and Humanitarian Action (EHA), Health as a Bridge for Peace, Genf, Juni 2002

oberste Verwaltungsangestellte der WHO bemüht sich Brundtland offenbar darum, das HBP-Programm dahingehend zu beeinflussen, dass es das Mandat der WHO nicht überschreitet. Dieses Verhalten Brundtlands kann als Bestätigung der Global Governance-Hypothese gesehen werden, dass IOs sich völkerrechtstreu verhalten.

Die Information über die durchgeführten Maßnahmen im Rahmen der HBP-Projekte in Sri Lanka lassen allerdings Zweifel an der Völkerrechtskonformität aufkommen. So wurden mobile Gesundheitsstationen vom Gesundheitsministerium in Gebiete gesandt, die sich nicht unter Kontrolle der Regierung befanden. Zusätzlich sollte Gesundheitspersonal der Rebellenfraktion zur Mitarbeit im staatlichen Gesundheitssystem gewonnen werden.

Bereits bei Betrachtung dieser Maßnahmen sind Zweifel berechtigt an einer rein humanitären Zielsetzung. Vielmehr scheint im Falle des HBP-Programms über medizinische Maßnahmen versucht worden zu sein, den Einfluss der Regierung auf die von Rebellen kontrollierten Gebiete zu erhöhen. Dieser Eindruck entsteht umso mehr, wenn man erfährt, dass HBP-Trainingskurse für tamilisches Gesundheitspersonal vor allem in solchen Gebieten veranstaltet wurden, die man für besonders instabil hielt und wo man Unruhen für besonders wahrscheinlich hielt: “Ministry of Health conducts HBP training for Tamil population in areas susceptible to race riots.”¹⁴⁶ Dadurch wird die politische Zielsetzung der HBP-Programme in Sri Lanka offenkundig.

Allerdings war bei der Durchführung dieser HBP-Aktionen nicht die WHO der direkte Akteur, sondern das Gesundheitsministeriums Sri Lankas, wenngleich auf Initiative und mit Unterstützung der WHO.

3.2.2.3. Bewertung der völkerrechtlichen Untersuchung

Bei der Untersuchung der Konzepte zum HBP-Programm fällt auf, dass die völkerrechtlichen Regelungen zur Durchführung humanitärer Operationen nicht berücksichtigt werden.

¹⁴⁶ Ebd.

Bei der Bewertung der Untersuchung der praktisch durchgeführten HBP-Programme muss mit Vorbehalt argumentiert werden, da die Datenlage keine ausführliche Untersuchung der unterschiedlichen Projekte gestattete. Es lässt sich daher nicht mit Sicherheit feststellen, inwieweit die Konzepte des IRSS und der akademischen Berater, dass sich humanitäres Personal direkt an politischen Aktionen zur Friedensbildung beteiligt, wirklich in die Tat umgesetzt worden sind. Zur Beantwortung dieser Frage sind noch genauere Untersuchungen erforderlich. Dennoch lassen gerade die Informationen über die Umsetzung von HBP-Programmen in Sri Lanka Zweifel an der Völkerrechtskonformität aufkommen.

Allerdings ist es bemerkenswert, dass Bedenken an der völkerrechtlichen Vereinbarkeit des HBP-Programms auch innerhalb der WHO über mehrere Jahre nicht zum Ausdruck gebracht worden sind. Im Gegenteil werden die HBP-Projekte in den Jahresberichten der Abteilung für humanitäre Hilfe von 1997 bis zum Jahr 2002 ausschließlich als positiver Beitrag zur Friedenskonsolidierung dargestellt. Im Jahresbericht 1997 des HAC wird erwähnt, die deutsche Regierung habe die Entsendung eines graduierten Studenten zugesagt, der die völkerrechtlichen Aspekte des HBP-Programms untersuchen solle¹⁴⁷. Über die Beauftragung eines ausgewiesenen Völkerrechtlers zur Untersuchung des HBP-Programmes finden sich keine Informationen. In den kommenden Jahren finden völkerrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem HBP-Programm weder in Konzept- noch in Konferenzpapieren Erwähnung. Erst im Februar 2005, als das HBP-Programm bereits nicht mehr in den Jahresberichten des HAC zu finden ist¹⁴⁸, warf Dr. Johanna Larusdóttir, Beamtin im HAC, während einer Präsentation auf einer UNO-Konferenz zum HBP-Programm die Frage auf, wie medizinisches Personal zur Friedensbildung beitragen könne, ohne dabei die humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität zu missachten: „How can health workers maximise the peace building of health programmes without compromising their independence, impartiality and neutrality“¹⁴⁹? Es

¹⁴⁷ Division of Emergency and Humanitarian Action, World Health Organization, 1998, 1997 Activities, Geneva, S. 60

¹⁴⁸ Das HBP-Programm wird ab 2004 nicht mehr in den Jahresberichten der Abteilung für humanitäre Hilfe der WHO erwähnt.

¹⁴⁹ Lárusdóttir, J., Department of Health Action in Crises, World Health Organization, Conference on Health as a Bridge for Peace, United Nations Headquarters New York, February 10, 2005

kann hier nicht bewiesen werden, dass derartige völkerrechtlichen Bedenken zur Einstellung der HBP-Programme im Jahr 2004 geführt haben. Dazu sind genauere Befragungen von Verwaltungsbeamten der WHO erforderlich.

Interessant in diesem Zusammenhang ist allerdings die Untersuchung von Rushtons und McInnes über die Beendigung der britischen Unterstützung für das HBP-Programm. So habe es unter Regierungsbeamten innerhalb des DFID Skeptizismus unter anderem auch gegenüber der Verwendung humanitärer Programme als politisches Instrument gegeben¹⁵⁰.

Haben sich also sowohl in der WHO als auch bei einem einflussreichen Mitgliedstaat die Akteure durchgesetzt, die im HBP-Programm eine Missachtung des Völkerrechtes gesehen haben? Um diesen Schluss zu ziehen, sind die Informationen noch zu vage, aber sie können zumindest als Anzeichen dafür gesehen werden. Um zuverlässigere Aussagen drüber machen zu können, ob die Hypothese der Global Governance-Theorie über ein entstehendes Weltinnenrecht nicht doch zutrifft, erscheinen weitere Einzelfallstudien über einen längeren Zeitraum erforderlich. Im konkreten Fallbeispiel des HBP-Programms bleibt abzuwarten, welche Entwicklung die Bemühungen zur Wiederaufnahme des HBP-Programms nehmen und ob sich dessen Umsetzung nach wie vor an humanitäre Hilfe politisch instrumentalisierenden, Völkerrecht missachtenden Konzepten unter der Führung des IRSS orientiert.

Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts spricht nichts gegen eine konfliktsensitive Gestaltung humanitärer Programme, die im Rahmen ihres Mandates als stabilisierender Beitrag in einem Friedensprozess wirken können. Dieses 'Do no Harm'-Prinzip ist sogar dringend notwendig für die Gestaltung humanitärer Programme¹⁵¹. Ein solches Konzept unterscheidet sich allerdings grundlegend von dem Konzept des IRSS, humanitäre Hilfe zur Erreichung eines politischen Ziels einzusetzen. Die Aufgabe humanitärer Hilfe ist die Rettung von Leben und das Lindern von Leiden während eines Krieges, nicht dessen Beendigung. Der Sinn der Einhaltung einer solchen unpolitischen, strikten Neutralität erklärt sich wie folgt: Friedensarbeit oder Tätigkeiten in der Konfliktvermittlung richten sich oft gegen die Kriegsziele der ein oder anderen

¹⁵⁰ Rushton, S., McInnes, C., 2006, S.24/25

¹⁵¹ Anderson, M. B., 1996, S. 39: Eine „konfliktsensitive“ Gestaltung humanitärer Hilfsprogramme bemüht sich beispielsweise darum zu vermeiden, dass Hilfsgüter wie Nahrungsmittel in die Hände von Kriegsfürsten fallen und dadurch einen kriegerischen Konflikt verlängern können, anstatt die Not leidende Bevölkerung zu erreichen.

Konfliktpartei. Engagieren sich nun humanitäre Helfer in der Friedensarbeit oder Konfliktvermittlung, besteht nicht nur eine Gefährdung des humanitären Personals, sondern auch der Fortführung ihrer Hilfsprogramme im Kriegsgebiet insgesamt. Nur die strikte Einhaltung der Neutralität garantiert den Helfern die maximal mögliche Akzeptanz bei allen Kriegsparteien. Friedensaufrufe und Konfliktvermittlungen sind äußerst wichtige Prozesse zur Beendigung eines Bürgerkrieges, sind aber nicht Aufgabe humanitären Hilfspersonals. Diese Tätigkeiten sind Aufgabe der Politik. In einem solchen politischen Vermittlungsprozess in einem Bürgerkrieg können beispielsweise Vermittler der VN aus einer politischen (nicht humanitären) Abteilung gut geeignet sein, vorausgesetzt, sie werden von allen Konfliktparteien akzeptiert.

Ein Befriedungsversuch in der Hoffnung, durch humanitäre Programme Brücken zwischen verfeindeten Parteien zu bauen, erscheint aus mehreren Gründen als wenig aussichtsreich:

In einer humanitären Situation arbeiten Vertreter der Konfliktparteien möglicherweise nur deswegen in einem medizinischen Projekt zusammen, weil sie ansonsten keine Möglichkeit sehen, an lebensrettende Hilfe zu gelangen. Eine unter derartigen Zwängen zustande gebrachte Begegnung als „Brücke für Frieden“ zu bezeichnen, erscheint äußerst zweifelhaft. Gerade wenn das Angebot humanitärer Hilfe an die Bedingung geknüpft wird, dass Konfliktparteien zusammenarbeiten, beginnt die Missachtung des humanitären völkerrechtlichen Mandats. Friedensverhandlungen sind eine politische, keine humanitäre Aufgabe. Um eine für alle Beteiligten akzeptable und langfristige Friedensvereinbarung zustande zu bringen, müssen die tieferen Konfliktursachen wie Armut und soziale Ungleichheit auf jeden Fall mit einbezogen werden. Es erscheint als Befriedungskonzept unzureichend, gegen Konflikt schürende Mechanismen wie Diskriminierung, Dämonisierung und Extremismus vorzugehen¹⁵², wenngleich dies ein notwendiger Bestandteil der Arbeit von Friedensaktivisten sein sollte. Derartige Friedensarbeit sollte aber aufgrund der Einhaltung der Neutralität und der möglichen Gefährdung nicht von humanitären Helfern ausgeführt werden.

Der Versuch der Aufweichung des völkerrechtlich definierten Mandats humanitärer Akteure wie der WHO erklärt sich durch das Interesse staatlicher Akteure, vor allem der USA und einiger westlicher Staaten, humanitäre

¹⁵² Large, J., 1997, 7-9

Organisationen als Instrument ihres Einflusses in Konfliktgebieten und fragilen Staaten zu nutzen. Das Interesse dieser Staaten an der Stabilisierung solcher Staaten mag als legitim oder gar notwendig bewertet werden, aber humanitäre Akteure sind dafür nicht das geeignete Instrument.

4. Bewertung und Ausblick

Ziel dieser Arbeit war es, anhand des Fallbeispiels des HBP-Programms der WHO zu testen, ob eher die Hypothesen der Global Governance-Theorie oder die der neorealistischen Theorie zutreffen. In der durchgeführten Fallstudie wurden deutliche Anzeichen für das Zutreffen der neorealistischen Hypothesen der politischen Instrumentalisierung einer IO und der Missachtung völkerrechtlicher Regeln festgestellt. Allerdings fanden sich auch Anzeichen dafür, dass es in der WHO Personal gibt, welches versucht, die WHO als autarke und völkerrechtstreue Organisation zu schützen. Dieses Untersuchungsergebnis gibt aber bestenfalls Optimisten Grund zu der Annahme, es sei nur noch eine Frage der Zeit, bis die normativen Zielvorgaben autarker IOs und eines Weltinnenrechtes erreicht seien. Zumindest bei der Betrachtung des Fallbeispiels erscheint die Weltgemeinschaft noch weit entfernt von dem Erreichen genannter Ziele der Global Governance-Architektur. Ihnen muss nach Prüfung dieses Fallbeispiels entgegengehalten werden: „Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“ Die entscheidende Frage ist nun, welche Konsequenzen aus den ernüchternden Resultaten der hier gemachten Untersuchung zu ziehen sind. Die Antwort kann nur in der Erarbeitung konkreter Vorschläge bestehen, die umzusetzen sind, wenn man das normative Ziel der selbständig handelnden und völkerrechtstreuen IO erreichen will. Im Folgenden soll versucht werden, solche Vorschläge für die WHO und ihre humanitären Programme zu erarbeiten. Diese Vorschläge sind auch als Appell an die Mitgliedstaaten der WHO gedacht, angesichts der ernüchternden Bestandserhebung der WHO als humanitärem Akteur politische und finanzielle Maßnahmen zur Unterstützung der WHO als selbständigem, völkerrechtstreuen Akteur zu ergreifen.

4.1. Vorschläge zur Unterstützung der WHO als autark handlungsfähigem und völkerrechtstreuem Akteur

Vom normativen Ziel der Global Governance-Architektur einer IO als selbstständig handelnden Akteur ist vor allem die WHO weit entfernt, insbesondere was ihre Eigenschaft als humanitärer Akteur betrifft. Als wichtigste Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels erscheint die Bereitstellung von regelmäßigen, nicht zweckgebundenen Geldern durch die Geberländer anhand eines fest organisierten Quotensystems. Nur durch eine derartige Organisation der Finanzierung kann das HAC seine humanitären Aufgaben entsprechend seines Mandats erfüllen anstatt in seiner Tätigkeit kurzfristigen politischen Interessen seiner Mitgliedstaaten ausgeliefert zu sein. Der Vergleich mit anderen humanitären Akteuren hat gezeigt, dass die WHO im Vergleich zu anderen humanitären Akteuren besonders schlecht gestellt ist, wenn es um die Verfügbarkeit von flexiblen, sofort verfügbaren Geldern geht. Humanitäre Hilfe, auch die der WHO in Krisengebieten, ist eine wichtige Aufgabe von Global Governance. Wenn die Regierungen es ernst meinen mit einem Global Governance-Konzept, in der humanitäre Akteure ihre Aufgaben effektiv entsprechend ihres völkerrechtlichen Mandates ausführen können, müssen sie die WHO dementsprechend finanziell ausstatten.

Eine bessere finanzielle Ausstattung der WHO mit einem festen Budget würde es der WHO auch erlauben, bei der Konzeptualisierung und Durchführung humanitärer Programme auf Expertenteams zurückzugreifen, bei denen die Gestaltung humanitärer Programme nicht von politischen Interessen einflussreicher Mitgliedstaaten geleitet wird. Im Idealfall könnte die WHO auf eigene, organisationsinterne Experten zurückgreifen, die nur Interessen im Sinne der humanitären Organisation und nicht im Sinne der Regierungen, die sie entsandt haben, verfolgen.

Daneben erscheint die Beratung bei der Konzeptualisierung und Durchführung der humanitären Programme durch ausgewiesene Völkerrechtsexperten der Bedeutung humanitärer Programme der WHO angemessen. Auch hier muss sichergestellt werden, dass deren Beratung nicht im politischen Interesse der Regierung ihres Mitgliedstaates stattfindet, am besten durch die Finanzierung aus

einem festen Budget der WHO. Auch solche Maßnahmen erscheinen unverzichtbar zum Erreichen des Global Governance-Ziels eines wirksamen Weltinnenrechtes. Eine von staatlichen Interessen möglichst unabhängige IO, die in der Lage sein soll, entsprechend des Völkerrechtes zu handeln anstatt sich durch kurzfristige nationalstaatliche Interessen zur Durchführung von Programmen völkerrechtlich zweifelhafter Qualität gedrängt zu sehen, muss über ihre eigenen Experten auf dem Gebiet des Völkerrechtes verfügen.

Literaturverzeichnis

Anderson, M. B. (1996): *Do no harm – how aid can support peace – or war*, Lynne Rienner Publishers, London, UK

Baylis, J. & Smith, S. (2005): *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York, USA

Bindari-Hammad, A. E., Bassani, F. S. M. (1996): *Health as a Bridge to Peace*, edited by K.M. Cahill, Basic Books, New York, USA

Bonacker, T., Weller, C. (2006): *Konflikte der Weltgesellschaft – Akteure – Strukturen – Dynamiken*, Campus Verlag, Frankfurt a.M., Deutschland

Buhmann, C. (2007): *The possibilities for the health sector to actively contribute to peace processes*, in: Danish Medical Bulletin - No. 1. February 2007. Vol. 54 Pages 60-1, http://www.danmedbul.dk/DMB_2007/0107/0107-artikler/DMB3887.htm (07.11.2007)

Call, T.C.: *Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace*, in: Stedman, J.S., Rothchild, D., Cousens, M.E. (2002): *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, A project of the International Peace Academy and the Center for International Security and Cooperation, Lynne Rienner Publishers, London, UK, S.383-420

European Commission, NOHA, Vol. 1, *International Law in humanitarian assistance*, 2nd edition, 1998

Gareis, S. B., Varwick, J. (2002): *Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen*, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, Deutschland

Gasser, H. P. (2007): *Humanitäres Völkerrecht – Eine Einführung*, Schulthess: Zürich, Basel, Genf, Schweiz

Gonzales, L. (2003): *The Impact of Health-to-Peace Initiatives on the Peace Process - and the Case of Eastern Slavonia*, Graduate Institute of Development Studies, Geneva, Switzerland

Gutlove, P. (1998): *Health as a Bridge for Peace in the North Caucasus, Final Report on a workshop for health professionals*, Pyatigorsk, Russia, Institute for Resource and Security Studies, Cambridge, Massachusetts, USA

Gutlove, P. (1999): *Health as a Bridge to Peace: The role of health professionals in conflict management and community reconciliation*, published in: *Violence and Health*, Proceedings of a WHO Global Symposium, WHO Centre for Health Development, Kobe, Japan:
<http://www.irss-usa.org/pages/documents/HBPViolencenHealth.pdf>
(07.11.2007)

Hess, G., Pfeiffer, M.: *Comparative analysis of WHO "Health as a Bridge for Peace" case studies*,
http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/comparative_analysis/en/index.html : (06.11.2007)

Helsinki Conference 2005 Magazine, 8 September 2005,
http://www.helsinkiconference.fi/netcomm/ImgLib/53/163/HC2005_Magazine%5B1%5D.pdf

Horton, R. (07.02.2008): *WHO'S mandate: a damaging reinterpretation is taking place*.
<http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140673602111172/fulltext>

Institute for Resource and Security Studies (2001): *International Conflict Management Program*, Cambridge, Massachusetts, USA,
<http://www.humanities.mcmaster.ca/peace-health/Conf2001/IRSS.html>

Ipsen, K. (2004): *Völkerrecht*, 5. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, Deutschland

Kalinowski, T., Wahl, P., 2006, <http://www.blaetter.de/artikel.php?pr=2247>

Lange, M., Quinn, M., 2003, *Conflict, Humanitarian Assistance and Peace Building*,
http://conflictsensitivity.org/files/publib/Conflict_Humanitarian_Assisatance.pdf
(04.02.2008)

Lankinen, K., Bergström, S., Mäkela, P.H., Peltomaa, M. (1994): *Health and Disease in Developing Countries*, MacMillan, London, UK

Large, J. (1997): *Considering conflict. Concept paper for the first WHO Health as a Bridge for Peace consultative meeting*, Les Pensières, Annecy, 30-31 October 1997,
http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/considering_conflict/en/print.html
(07.11.2007)

Link, W. (1998): *Die Neuordnung der Weltpolitik – Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Becksche Reihe, München, Deutschland

Lund, S.M. (1996): *Preventing violent conflicts – a strategy for preventive diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., USA

MacDuff, I., *Capacity Building in Conflict Transformation*, NZ Centre for Conflict Resolution, Faculty of Law, Victoria University of Wellington, New Zealand
<http://jha.ac/articles/a073.htm> (07.11.2007)

MacFarlane, N. (2001): *Humanitarian Action: The Conflict Connection*, Occasional Paper #43, THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, Brown University, Providence, USA,
<http://hwproject.tufts.edu/pdf/op43.pdf> (25.11.2007)

MacFarlane, N. (2000): *Politics and Humanitarian Action*, Occasional Paper #41, THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, Brown University, Providence, USA, <http://hwproject.tufts.edu/pdf/op41.pdf>

Maundi, M.O., Zartman, W., Khadiagala, G., Nuamah, K. (2006): *Getting In – Mediators' Entry into the Settlement of African Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., USA

Mentzel, U. (2001): *Zwischen Idealismus und Realismus – Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., Deutschland

Miner, L. (2002): *The Humanitarian Enterprise – Dilemmas and Discoveries*, Kumarin Press Inc, Bloomfield, USA

Mingst, K., Karns, M. (2007): *The United Nations in the 21st Century*, 3rd Edition, Westview Press, Cambridge MA, USA

Müller, H. (2003): *Supermacht in der Sackgasse*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Deutschland

Müller, H. (2008): *Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? – Wege in eine nachhaltige Politik*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt a.M., Deutschland

Njálsson, S. (2007): *Forbrytelse mot menneskeheten*, Vidarforlaget, Oslo, Norwegen

Nuscheler, F. (2000): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert – Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes*, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH, Bonn, Deutschland

Paris, R. (2007): *Wenn die Waffen schweigen – Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten*, Hamburger Edition, Hamburg, Deutschland

Performance, Assessment and Resource Centre, 2003, *Review of the UK Government to Peace Building*, <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/performance/files/ev646.pdf> (18.02.2008)

Razum, O., Zeeb, H., Laaser, U. (2006): *Globalisierung – Gerechtigkeit – Gesundheit – Einführung in International Public Health*, Verlag Hans Huber, Bern, Schweiz

Reilly, B., Simpson, I., Ford, N., DuBois, M. (2002): *Conflict in Sri Lanka - Sri Lanka's health service is a casualty of 20 years of war*, in: BMJ. 2002 February 9; 324(7333), S. 361
<http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1122281>
(07.11.2007)

Rittberger, V., Zangl, B. (2005): *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*, 3. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Deutschland

Roloff, R. (2005): *Die Konflikttheorie des Neorealismus*, in: Bonacker, T. (2005): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien – Eine Einführung*, 3. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Deutschland

Rodriguez, G., Macinko, J., Solorzano, F.X., Schlessner, M. (2001): *How can Health serve as a Bridge to Peace?*, The George Washington University School, Washington D.C., USA, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACM035.pdf (07.11.2007)

Rushton, S., McInnes, C. (2006): *The UK, health and peace-building: the mysterious disappearance of Health as a Bridge for Peace*, in: *Medicine, Conflict and Survival*, Volume 22, Issue 2 April 2006, pp. 94-109
<http://www.informaworld.com/smpp/section?content=a745979998&fulltext=713240928>

Santa Barbara, J. (2004): *How are your Peace Skills, Doctor?*, in: *Croatian Medical Journal*, <http://www.cmj.hr/2004/45/4/15311426.pdf> (07.11.2007)

Santa Barbara, J. (2005, 1 April): *Peace through Health, - Looking back, looking ahead*, Centre for Peace Studies, McMaster University, Hamilton, Canada

Schaber, T., Ulbert, C. (1994): *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1/1994, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, Deutschland, S. 139-169

Schwank, N., http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=7U54R1 (15.02.2008)

Siedschlag, A., Opitz, A., Troy, J., Kuprian, A. (2007): *Grundelemente der internationalen Politik*, Böhlau Verlag Wien, Köln, Weimar, Deutschland

Spindler, M., 2005: *Die Konflikttheorie des Neoinstitutionalismus*, in: Bonacker, T., 2005: *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien – Eine Einführung*, 3. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Deutschland

Stiftung für Entwicklung und Frieden (2006): *Global Governance für Entwicklung und Frieden – Perspektiven nach einem Jahrzehnt*, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH, Bonn, Deutschland

Starkey, B., Boyer, M.A., Wilkenfeld, J. (2005): *Negotiating a Complex World – An Introduction to International Negotiation*, 2nd edition, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford, UK

Stiglitz, J.(2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Deutschland

Vass, A. : *Peace through health - This new movement needs evidence, not just ideology*, <http://www.bmj.com/cgi/content/full/323/7320/1020?ck=nck> : (07.11.2007)

von Schorlemer, (2005): *Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen*, in: Zangl, B., Zürn, M. (2005): *Verrechtlichung – Baustein von Global Governance*,

White, B. (2005): *Diplomacy*, in: Baylis, J., Smith, S. (2005): *The Globalization of World Politics*, 3rd edition, Oxford University Press Inc., New York, USA, S.387-403

Zagira, N., Arcadu, G. (1997): *What role for health in a peace process? – Case study of Angola*, November 1994-July 1997, International Centre for Health Management, Rome, Italy

Zartman, W. (1995): *Elusive Peace – Negotiating an End to Civil Wars*, the Brookings Institution, Washington, D.C., USA

Zartman, W. (1997): *Peacemaking in International Conflict – Methods and Techniques*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., USA

Zürn, M., (2007): *Institutionalisierte Ungleichheit*, in: *Internationale Politik*, Juli/August 2007, Berlin, Deutschland, S.21-31

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JMNB>

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/genevaconventions?opendocument>

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/5kzjav?opendocument>

[http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0321/\\$File/ICRC_002_0321.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0321/$File/ICRC_002_0321.PDF!Open)

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/fe20c3d903ce27e3c125641e004a92f3>

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/44072487ec4c2131c125641e004a9977>

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6fef854a3517b75ac125641e004a9e68>

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6756482d86146898c125641e004aa3c5>

<http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm> : *Our Global Neighborhood – Report on the Commission on Global Governance* (08.01.2008)

<http://www.humanities.mcmaster.ca/~hlthpeac/Conf2001/pth-ppr.PDF> : Peace-through-health and Health Sciences Education: Teaching Students New Skills (09.01.2008)

http://www.ncbi.nlm.nih.gov/sites/entrez?Db=pubmed&Cmd=ShowDetailView&TermToSearch=12698503&ordinalpos=1&itool=EntrezSystem2.PEntrez.Pubmed.Pubmed_ResultsPanel.Pubmed_RVAbstractPlus : Healing our planet: physicians and global security. (25.10.2007)

http://www.ncbi.nlm.nih.gov/sites/entrez?Db=pubmed&Cmd=ShowDetailView&TermToSearch=16450651&ordinalpos=1&itool=EntrezSystem2.PEntrez.Pubmed.Pubmed_ResultsPanel.Pubmed_RVAbstractPlus : The role of health professionals in preventing and mediating conflict. (25.10.2007)

http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/about_what/en/index.html : Health as a Bridge to Peace – What can be done? (06.11.2007)

http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/about_which/en/index.html : Which Negotiation Process does Health as a Bridge to Peace advocate? (06.11.2007)

<http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/en/index.html> : Health as a Bridge to Peace (HBP) (06.11.2007)

http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/about_how/en/index.html : How is Health as a Bridge to Peace implemented? (06.11.2007)

http://searo.who.int/EN/Section316/Section503/Section2370_12932.htm : Press release - “Health can serve as a Bridge to Peace”, says World Health Organization (07.11.2007)

<http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/en/health-poster.pdf> : Health as a potential contribution to peace (07.11.2007)

<http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/about/en/index.html> : What is health as a Bridge to Peace? (09.01.2008)

<http://www.who.int/hac/techguidance/hbp/en/health-poster.pdf> : Health as a potential contribution to peace (07.11.2007)

http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (07.11.2007)