DRITTES KAPITEL: Bausteine für Strategien zur Wiederbeschaffung von Wohnraum im Rahmen humanitärer Hilfe

Einer der Erträge des vorangehenden Kap. 2 war, daß jede Strategie, die von Hilfswerken bei der Schaffung von Wohnraum im Krisenfall angewendet wird, anzusehen ist als ein aus verschiedenen Elementen zusammengesetztes Ganzes. In diesem Kap. 3 sollen nun diese Bestandteile von Strategien als 'Bausteine' bezeichnet und beschrieben werden. Die Benennung der *Strategiebausteine* (im Folgenden mit *SBS* abgekürzt) erfolgt nach Maßgabe des jeweils als dominant erachteten Merkmals.[225] Die Bausteine wurden, um das Kapitel zu strukturieren, in zwei Großgruppen aufgeteilt, die ihrerseits in Untergruppen zerfallen. Die erste Großgruppe umfaßt die Bausteine der hier sogenannten 'Kernstrategien', also solche, die sich unmittelbar auf die bauliche Beschaffung von Wohnungen beziehen. Die zweite Großgruppe listet die Bausteine der hier sogenannten 'Begleitstrategien' auf, die eher mittelbar für die Wiederbeschaffung von Wohnraum wichtig sind.

Die Bausteine für Kernstrategien werden in drei Gruppen untergliedert, um den unterschiedlichen Hauptströmungen bei der Wiederbeschaffung von Wohnungen Rechnung zu tragen:

- in die Gruppe der Bausteine provisorischer Reparaturen am Bestand,
- in diejenige der Schaffung von Ausweichwohnraum — und
- in die Gruppe der Bausteine dauerhafter baulicher Beseitigung der Wohnungslosigkeit.

Die Bausteine für Begleitstrategien unterteilen sich in vier Gruppen, die wichtige Aspekte der Strategienbildung widerspiegeln:

- in die Gruppe der 'Bausteine bezüglich des Ortes und der Betroffenen',
- in die Gruppe der 'Bausteine hinsichtlich der Organisation',
- in die Gruppe der 'Bausteine bezüglich finanzieller Aspekte' — sowie
- in die Gruppe der 'Bausteine hinsichtlich rechtlicher Aspekte'.

Der solchermaßen bestückte und als Matrix gedachte Baukasten erlaubt es einerseits, Strategien zu analysieren, und andererseits, sie zu konzipieren. Separate Bausteine für 'Planung' oder 'Ausweichplanung' sind

[225] Die vier zentralen Komponenten der Schaffung von Bauten bzw. Wohnraum, nämlich Baumaterial, Kapital, Baugrund und Arbeitskraft (bei Planung und Ausführung) sind in den verschiedenen Strategiebausteinen in den unterschiedlichsten Formen und Anteilen enthalten.

daher nicht vorgesehen, weil sie sich automatisch ergeben, wenn die verschiedenen Bausteine zu einer Strategie zusammengesetzt werden. Der 'Strategiebaukasten' muß im Einsatz unter realen Bedingungen sehr flexibel gehandhabt werden.[226] Das heißt, die Bausteine sind gemäß den Erkenntnissen fortgesetzten Monitorings (s. SBS 41) in verschiedener Konstellation miteinander zu verknüpfen bzw. untereinander auszutauschen, weil sich zum einen die Lage nach einem Krieg ständig in rapidem Tempo verändert.[227] Zum anderen ist das erforderlich, weil sich die Gemeinden des gleichen Staates zur gleichen Zeit selbst bei von außen besehen gleicher Lage hinsichtlich ihrer Probleme erheblich unterscheiden können.[228]

Der Bausteinkasten funktioniert nicht als mechanistisches 'Legobaustein-Prinzip', das auf der Basis einfacher, zwingender Wenn-dann-Beziehungen schon à priori fertige Strategien anböte. Vielmehr bedarf es im Einzelfall immer der Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen zur Anwendung kommenden Strategiebausteine vor dem Hintergrund des Kontextes am betreffenden Ort und des Auftrages und der Schwächen der Hilfsorganisation sowie im Wissen um die Absichten der Geldgeber und des Empfängerlandes. Das gilt auch für die Frage der zeitlichen Abfolge unter den Bausteinen.

Es soll weniger um den direkten Vergleich konkreter Beispiele als vielmehr um das induktive Herausarbeiten von Grundzügen unterschiedlicher konkreter Strategiebausteine gehen und darum, Kriterien zu deren vergleichender Beurteilung zu entwickeln. Dazu wurden aus all diesen Gruppen in Fazits die wichtigsten Punkte herausgestellt, die dann in Kap. 6 zur Formulierung von Kriterien und Indikatoren herangezogen werden. Anhand ihrer soll eine Bewertung von real im Felde verfolgten Vorgehensweisen ermöglicht werden, wie sie in Kap. 5 vorgestellt werden.

In einer **Beschreibung** werden die Strategiebausteine zunächst kurz in ihren charakteristischen Zügen vorgestellt, um sie danach zu kommentieren und anhand von Beispielen zu illustrieren.

Im anschließenden **Kommentar** wird sodann auf ihre Vor- und Nachteile sowie ihrer Eignung für die Anwendung durch humanitäre Organisationen und für die unterschiedlichen Rehabilitationsphasen hingewiesen. Die Untersuchung strebt dabei weniger an, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsansätze untereinander zu relativieren (in Form einer Art 'Hitliste'), sondern wägt vielmehr die Pro und Kontras des jeweiligen Weges ab. In der Realität humanitärer Hilfe sind verschiedene Lösungsmöglichkeiten miteinander zu verbinden bzw. parallel zu nutzen, denn es müssen alle verfügbaren Mittel verwendet und alle gangbaren Wege beschritten werden. Auf die Kombinierbarkeit eines Bausteins mit einem anderen wird im Kommentar dann hingewiesen, wenn besondere Vor- oder Nachteile zu erwarten sind.

---

[226] Damit wird appelliert an kontrollierende Instanzen — an die Hautquartiere der Hilfswerke sowie an die Geldgeber — zwar in der Zielrichtung der Wohnraumbeschaffung konsequent zu bleiben, nicht jedoch der Arbeit vor Ort durch zu große Einschränkungen bei der Wahl der Mittel und zu großes Fixiertsein auf etwaige, zu Programmbeginn festgelegte Zielquoten die Hände zu binden. (DRC/ Engel bemerken: "The one clear and general conclusion which applies for project work undertaken in an area like Bosnia & Herzegovina is this: strategy needs to be flexible and adaptable." [1996: 45]) Es steht bei zu geringer Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt zu befürchten, daß die Steuerung des Mikro-Managements durch schwerfällige und geographisch weit vom Einsatzland entfernte zentrale Einrichtungen Hilfsprogramme scheitern läßt. — Vgl. hierzu auch Yarwood (1999: 87): "If you want to lift a tree, you need an elephant, but to […] catch a rabbit you need a falcon."; und Hamdi/ Goethert, (1990: 14): "Problems can not be solved generally. Problems can only be solved locally, with some general help."

[227] Vgl. Leitner, 1997: 2; vgl. Seebacher, 1999: 56.

[228] Unterschiede bestehen hinsichtlich: Schadensbild, politischer Führung, Wiederaufbaumoral, Eigentumsverhältnissen, Finanzlage, logistischen Möglichkeiten, Organisationsfähigkeit, Klima, geographischer Lage etc.; vgl. a. Leitner, 1997: 4.

Anhand von **Beispielen** erfolgt schließlich die Illustration der Bausteine zum Zwecke realistischer Verortung. Sie stammen aus sehr verschiedenen geographischen, kulturellen, politischen und epochalen Kontexten und unterscheiden sich auch hinsichtlich der Art und der Größenordnung der Katastrophen und der von ihnen verursachten Schäden.[229] Sie beziehen sich zudem sowohl auf die Bereiche der Rehabilitation nach Kriegen als auch nach anderen Katastrophen sowie auf Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit.[230] Auch wird nicht nach Akteuren unterschieden, d. h. es werden nicht nur solche Strategien herausgefiltert, die ausschließlich von humanitären Organisationen angewandt werden.[231] Damit soll die Palette der Möglichkeiten zunächst möglichst groß gehalten werden. Denn erstens wird humanitäre Hilfe nicht ausschließlich von humanitären Organisationen geleistet, sondern oft auch von Regierungen helfender oder selbst betroffener Staaten; außerdem ist die betroffene Bevölkerung oft zu einem gewissen, aus mehreren Gründen keineswegs zu vernachlässigen Maß zur Selbsthilfe fähig. Zweitens bestimmen die Rahmenbedingungen immer auch die Arbeit der humanitären Organisationen mit (was die Betrachtung dieser Konditionen empfehlenswert macht), und drittens können die Hilfswerke — gerade wenn sie auch die organisatorische und technische Beratung der betroffenen Gemeinden als Bestandteil ihrer Wiederaufbauarbeit begreifen — zudem in gewissem Umfang Einfluß auf die Rahmenbedingungen ausüben, also indirekt die für sie selbst kaum in Frage kommenden alternativen Lösungswege fördern.[232] Erst eine fallweise Bewertung der Alternativen durch die Akteure vor Ort kann die Zahl der Optionen eingrenzen.

3.1 Bausteine für Kernstrategien mit dem Ziel provisorischer oder dauerhafter Problemlösung

Die Auswahl der Bausteine für *Kern*strategien umfaßt all diejenigen Strategiebausteine, die die physische Unterbringung obdachlos gewordener Menschen und dafür erforderliche konkrete Baumaßnahmen unmittelbar adressieren oder von großer Wichtigkeit für sie sind.[233] Dazu gehören erstens provisorische Interventionen, die Wohnraum durch Reparaturen des Bestandes verfügbar machen, zweitens provisorische Maßnahmen, die Ausweichwohnraum für nicht mehr reparable oder zugängliche Wohnungen schaffen, sowie drittens dauerhafte bauliche Lösungen des Wohnraumproblems. Diese drei Gruppen von Strategiebausteinen werden jeweils in einem Fazit hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bilanziert.

---

[229] Einige der nach Ort, Zeit und Art der Katastrophe aufgeschlüsselten Beispiele finden sich bei mehreren der Strategiebausteine, weil immer nur auf den zum jeweiligen Baustein passenden Aspekt hingewiesen wird.

Zur Schwierigkeit, solch unterschiedliche Alternativen zu vergleichen, sagen Howard/ Mister (1981: 167): "No two disasters are the same except that there are usually large numbers of people in real need of help."; (s. a. Harms 1992: 33). — Mathéy (1993-a; s. a. 1992: 181–216) und Hegedüs (1992) zeigen immerhin, daß vergleichende Studien zum Thema Selbsthilfe zwischen kapitalistisch und sozialistisch orientierten Ländern sowohl der Dritten Welt als auch Europas Ergebnisse erbrachten.

[230] Bei Zeitangaben zu Beispielen in BuH ist zu bedenken, daß hierzu die Untersuchungen im Felde 1998 endeten.

[231] Einige Strategiebausteine kommen sogar ausgesprochen *un*wahrscheinlich im Rahmen humanitärer Arbeit zum Zuge (Beispiele: SBS 19; und siehe Kap. 3.2.4). Über die Unterschiede bei den Akteuren s. Kap. 2.3.3.

[232] Beispiel: Indem Hilfsorganisationen gesetzliche Regelungen anregen oder gesetzesähnliche Bestimmungen im Verkehr zwischen Organisation, lokaler Verwaltung und Betroffenen anregen, erleichtern sie humanitäre Hilfe und damit letztlich die von ihr angestrebten Maßnahmen zur Wohnraumversorgung (s. Kap. 3.2.4).

[233] Der zweite Abschnitt (Kap. 3.2) hat dagegen 'begleitende Maßnahmen' zum Thema, die die Wohnraumversorgung mittelbar beeinflussen oder für sie von nachgeordneter Wichtigkeit sind. — Mit den Gründen erhöhter Wichtigkeit und eines sehr direkten Bezuges zur Unterbringung obdachlos gewordener Menschen rechtfertigt sich auch die Einordnung der SBS 05 ('Materialbeschaffung'), SBS 06 ('Materialverteilung'), SBS 07 ('Selbsthilfe') und SBS 10 ('Einquartierung') in diesen ersten Abschnitt, die andernfalls auch dem Kap. 3.2.2 ('organisatorische Aspekte') im zweiten Abschnitt hätten zugeordnet werden können.

Als Provisorium wird all das angesehen, was nicht endgültig den 'normalen' Standard erreicht, der dem Stand der Kunst bzw. dem normalen Wohnkomfort der Friedenszeit entspricht. Provisorien dienen dem vorübergehenden, oft notdürftigen Ersatz für etwas Besseres und Standardgemäßes. 'Obdach' und 'Unterkunft'[234] müssen die 'Wohnung' ersetzen; selbst eine beschädigte Wohnung wird dadurch, daß sie Defizite zum sonst üblichen (Vorkriegs-)Wohnstandard aufweist, vorübergehend zur 'Unterkunft' herabgestuft. Dazu werden entweder solche Häuser, die noch teilweise bewohnbar sind, provisorisch instandgesetzt (SBS 01–07) oder es werden ersatzweise behelfsmäßige Unterkünfte errichtet (SBS 08–13). Die Hilfe erfolgt aus dem Stegreif — schnell, 'programmweise' und meist ohne detaillierte Prüfung und Planung einzelner Fälle. Die nötigen Mittel sind vor allem in der Anfangszeit meistens von außen in das Krisengebiet zu transportieren. Reparatur und Neuerrichtung werden finanziert und durchgeführt durch Hilfe von außen und/oder durch die Mitarbeit der Betroffenen. Provisorien sind nur für eine kurzfristige oder bestenfalls mittelfristige Benutzungsdauer gedacht, gemacht und tauglich. Deshalb muß schon während der Intervention den Beteiligten klar sein — oder ihnen klar gemacht werden —, daß bald ein Ersatz bzw. wenigstens eine Nachbesserung folgen muß.

Wenn vom reduzierten Standard provisorischer Lösungen gegenüber normalen Wohnverhältnissen die Rede ist, meint das Einschränkungen sowohl des räumlichen als auch des technischen Angebotes der Unterkünfte oder Wohnungen. Eine räumliche Einschränkung entsteht entweder durch (vorübergehende) Überbelegung der Wohnfläche bzw. Reduzierung des Flächenangebotes für die Bewohner (Beispiele: Teilreparaturen; Kleinwohnungsbau). Oder sie ergibt sich aus einer geringen Spezialisierung der Räume, wenn in ein und demselben Raum tags gewohnt und gekocht, nachts geschlafen wird. In technischer Hinsicht kann der Standard reduziert werden, indem manche Bauarbeiten zunächst entweder überhaupt nicht ausgeführt werden,[235] oder indem Arbeiten nur teilweise erfolgen.[236] Ebenso entsteht eine technische Standardminderung durch Verwendung von Bauteilen oder Baumaterialien geringer Qualität.[237] Insofern ähnelt dieser Ansatz in gewissem Sinne der Idee des Low-Cost-Housings, wie es v. a. in der Dritten Welt praktiziert wurde.[238]

Die größte Schwierigkeit bei einer Entscheidung, ob Provisorien zum Einsatz kommen sollen und, wenn ja, welche das sein sollen, ist die Abschätzung ihrer Dringlichkeit und ihrer Lebensdauer. Jede schnelle und improvisierte Hilfe führt unweigerlich zu einer Weiterführung des herkömmlichen Planungs- und Implementierungsinstrumentariums einer betroffenen Gemeinde, weil organisatorische oder inhaltliche Änderungen zu planen die Zeit fehlt (Loda, 1990: 133). Provisorien sind wegen der geforderten Schnelligkeit bei Planung, Beschaffung und Bau und wegen einer relativen kurzen *geplanten* Lebensdauer grundsätzlich mit einem

---

[234] In der englischen Literatur wird von 'shelter' gesprochen.

[235] Beispiel: Die Wärmeisolierung eines Daches kann später nachgetragen werden.

[236] Beispiel: Fliesen werden nur eng um die Sanitärobjekte herum und auf dem Boden verlegt.

[237] Beispiele: Verschließen eines Fensters alternativ mit (transparenter) PVC-Folie oder Einfachglas statt mit Isolierverglasung.

[238] Kernpunkt waren hier ebenfalls reduzierte technische und Wohnflächenstandards, die nachträglich angehoben werden konnten, daneben die Wahl billiger Standorte, die Rationalisierung der Baumethoden und Eigenleistungen der Betroffenen. — Ein entscheidender Unterschied zur v. a. in den frühen Phasen gänzlich bezuschußten humanitären Hilfe besteht allerdings im Umstand, daß die *Low-Cost*-Programme in der Dritten Welt sehr oft eine *replicability* (Wiederholbarkeit) und damit verbunden eine *cost-recovery* (Rückzahlung) einforderten. An ihr scheiterte die eigentliche Zielbevölkerung oft, weil sie selbst diese verringerten Ausgaben nicht bezahlen konnten und hohe Fahrtkosten zum Arbeitsplatz hinzukamen. Herrle/ Lübbe/ Rösel (1981: 157) stellen hierzu fest: "Low-cost-housing-Projekte, wie sie z. B. von den UN dokumentiert wurden […] erwiesen sich generell als nicht geeignet, die Wohnprobleme der städtischen Armen zu lösen" und führten vielmehr "zu einer De-facto-Verringerung des Wohnungsbestandes".

erhöhten Fehlerrisiko behaftet. Da sie in der Realität jedoch meistens länger als geplant benutzt werden,[239] ist ihnen mehr Aufmerksamkeit zu schenken als das gemeinhin der Fall ist. Und es muß ihnen mehr Beachtung gelten als einem 'Provisorium per se', dessen Ersatz schon zeitlich feststeht und finanziell gesichert ist — einem eher theoretischen und zumal in der humanitären Hilfe äußerst seltenen Fall.[240] Bei allem Bemühen, provisorische Bauten zur Linderung dringender Not schnell zu errichten, ist dennoch der Relation zwischen den Kosten einerseits sowie dem Nutzen andererseits Beachtung zu schenken und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Dauerhaftigkeit des Provisoriums. Je kürzer die (vorhersehbare) Lebensdauer eines Provisoriums, desto größer muß die Not(wendigkeit) sein — und desto geringer auch sollten Kosten und Aufwand sein. Ein sehr geringer Standard läßt sich allein dann rechtfertigen, wenn ein Ersatz der Übergangslösung in absehbarer Zeit tatsächlich finanziert werden kann. Andernfalls sollte ein kurzlebiges Provisorium nicht verwendet werden, und es ist obendrein mit einer Ablehnung durch die Betroffenen und ihre Verwaltung zu rechnen, wenn sie ein Ausbleiben weiterer Hilfe befürchten müssen.[241] Ein Kompromiß zwischen der Forderung nach Sinnfälligkeit und Dauerhaftigkeit einerseits und dem Faktum geringer Mittel und großer Eile bei der Errichtung eines Provisoriums andererseits ist es, eine Stufenlösung anzustreben, wie sie bei SBS 23 erörtert wird.

Je einfacher der Standard eines Provisoriums ist, desto wahrscheinlicher kann es in Selbsthilfe realisiert und später ausgebaut werden. Technisch komplizierte oder ungewöhnliche Lösungen hingegen (neue Bauweisen oder Materialien) schließen sogar gewiefte 'Selbstbauer' von der Mitwirkung aus. Provisorien, die die Betroffenen spontan errichten, um sich selbst zu helfen, können zwar bisweilen einen Anhaltspunkt geben, auf welche Weise und in welchem Umfang Probleme akzeptabel gelöst werden können.[242] Sie sind jedoch zumeist rudimentärer als solche, die Hilfsorganisationen zu schaffen sich erlauben dürfen, weil von ihnen mehr Professionalität und ein über die Eigenanstrengungen der Betroffenen hinausgehendes Mehr an Hilfe erwartet wird. Dabei spielt einerseits eine Rolle, daß humanitäre Hilfe über die Periode der ersten Not hinausdenken sollte. Andererseits setzten sich Provisorien in den Augen der Öffentlichkeit sowohl im Geber- wie auch im Empfängerland — und trotz offensichtlich unmöglicher flächendeckender und umfassender Hilfe — dem Verdacht aus, nicht das Beste für die Betroffenen zu wollen, sondern nur ein Trost-

---

[239] Maßgeblich dafür ist die schlechte wirtschaftliche Lage nach einem Krieg. — Die Berichte über die Langlebigkeit von Provisorien sind zahlreich; Beispiele: (1) Iwansson (1996: 8): "The categories emergency, medium term etc. are misleading […] as they refer to intensions and not [to] real achievements." — (2) Ebinger et al. betrachten "das Argument des temporären Charakters von Flüchtlingslagern […] [als] grundsätzlich unzulässig" (2000: 33). — (3) Bolin/ Stanford (1991: 25): "provisorische Bauten wurden zu semi-permanenten Gebäuden". — (4) Eigene Beobachtung: Die letzten der in den 70er Jahren im Friaul gebauten Baracken waren noch 1998 bewohnt. — (5) Auf Sizilien sind noch heute Baracken zu finden, die nach dem Erdbeben von 1908 (!) entstanden (Q210: ARD, 16.5.2002). — (6) In Namibia nannten die Bewohner eines *Homelands* ihr Quartier "Katatura […] der Ort, wo wir nicht bleiben werden", wo sie aber tatsächlich sehr lange Zeit wohnen blieben (ASA-Report 'NAM 91/1', Berlin, 1991, 44).

[240] Der Einsatz von Provisorien muß mitbedenken, daß die Menschen, die darin leben müssen, oft von der Öffentlichkeit mit ihren Behausungen identifiziert werden (BMRBS/ Weeber, 1992: 11; vgl. a. SBS 20). — Bei nationaler humanitärer Hilfe speziell in den reicheren Ländern ist die Abschätzung, ob etwaige Provisorien bald ersetzt werden können, einfacher, als bei ärmeren Ländern (Finanzierungsproblem) oder grenzüberschreitender Hilfe (geringerer Grad der Verpflichtung).

[241] Beispiele: (1) Im Friaul wurden Provisorien (vorgefertigte Baracken) von den Betroffenen erst akzeptiert, nachdem klar war, daß Mittel für einen dauerhaften Aufbau tatsächlich zur Verfügung stünden. Bestärkt wurden sie in ihrer Haltung zusätzlich von der durch ein zweites Erdbeben verursachten Angst, völlig ohne Unterkunft zu bleiben (Norsa, 1981: 177f). — (2) Auch unter der Bevölkerung in Mostar gab es die Besorgnis, daß die anfangs der Hilfsbemühungen angebotenen Provisorien schon das 'letzte Wort' der Hilfsorganisationen gewesen seien (Quelle: eigene Beobachtung).

[242] Was für die Betroffenen und ihre Verwaltung als Provisorium noch akzeptabel ist, richtet sich erstens nach dem Vorkriegsstandard und zweitens nach der Größe und Dauer der erlittenen Not.

pflaster zu sein. Zudem lassen Provisorien oft die (für die Spendenakquisition erforderliche) Vorzeigbarkeit missen — wenngleich ihre tatsächliche Wirkung ungleich größer sein mag als andere, vermeintlich 'vorzeigbare' Lösungen.[243] An Provisorien ist allerdings immer dann ein Minimum an Anforderungen auch in ästhetischer Hinsicht zu stellen, wenn anzunehmen ist, daß sie für etliche Zeit Bestand haben werden und/oder ihr Aussehen die Wiederaufbaumoral der Bevölkerung beeinträchtigen würde, die sich von einer Rehabilitation etwas Besseres erhofft gehabt hätte.[244] Die Eingliederung in das Stadtgefüge ist ein wichtiger Aspekt bei der Bewertung hinsichtlich der Segregation und Stigmatisierung der Bewohner des neu beschafften Wohnraumes: Während Flüchtlingslager (SBS 08) durch ihre Evidenz, Masse und Überbeanspruchung der lokalen Infrastruktur die gastgebende Gemeinde belasten, während Sammelzentren (ebenfalls SBS 08) funktionale Störungen (Fehlen einer Schule o. ä.) verursachen, und während schließlich Einquartierungen (SBS 10) für die Gastgeberfamilie den Zwang zur Reduzierung gewohnter Wohnstandards bedeuten, so sind Reparaturen in jeder dieser Hinsichten unauffällig und positiv.[245]

Bei dauerhaften baulichen Lösungen zur Beseitigung eines Wohnraumdefizites sollen durch Neubau oder vollständige Reparatur Behausungen entstehen, die den anerkannten und in Friedens- bzw. nicht von Katastrophen geprägten Zeiten üblichen Baustandards des betreffenden Landes entsprechen — also *keine* Provisorien (SBS 14–19). Dauerhafte Lösungen sind die eigentliche Abhilfe, um ein chronisches Defizit langfristig zu beseitigen, weil bauliche Notmaßnahmen die Ursachen nur teilweise beseitigen und die Wohnsituation bestenfalls stabilisieren.

Für die humanitäre Hilfe unmittelbar nach einer Katastrophe kommt zwar ein solches Vorgehen nur selten oder sehr eingeschränkt in Frage.[246] Denn es verlangte, zielte es auf die Verbesserung der Lebensumstände aller betroffenen Menschen ab, enorme und weit über die in der Zeit nach einer Katastrophe tatsächlich verfügbaren Mittel hinausgehende finanzielle, materielle und personelle Ressourcen sowie detaillierte Erhebungen planungsrelevanter Daten. Es soll jedoch hier erörtert werden, weil es erstens unter günstigen Bedingungen punktuell auch schon recht früh bzw. parallel zu provisorischen Lösungsansätzen zum Zuge kommen kann. Insbesondere die Bereitstellung von Kleinwohnungen (SBS 18) und die 'Reparatur zentraler Orte' (SBS 16) sind auch Maßnahmen, die durch die humanitäre Hilfe ergriffen werden können. Zweitens stellen dauerhaften Lösungen eine Art 'Zielvorgabe' dar, auf die alle Rehabilitationsbemühungen auszurichten sind. Dies gilt um so mehr, als bei der Rehabilitation von Stadtzentren sehr oft deren Einwohnerdichte im Vergleich zu früher sinkt,[247] also zusätzlicher Wohnraum zu schaffen ist.

---

[243] Vgl. etwa die wichtige und richtige Hilfe für einquartierte bosnische Flüchtlinge per materielle Zuwendungen an ihre Gastfamilien in Kroatien (Ellis, 1996: 175; s. a. SBS 10); vgl. a. SBS 38. — Viele teilreparierte und über ein großes (Stadt-)Gebiet verteilte Gebäude (Beispiel: Mostar, Kap. 5) sind weniger leicht in einem kurzen Nachrichtenfilm zu präsentieren als ein Containercamp oder eine neue Flüchtlingssiedlung, wo dicht an dicht neue Bauten stehen.

[244] Zur Frage der Bildung einer Subkultur als Folge von Krieg und Nachkriegswirren s. Annex A-09.

[245] Auch Cuny/ Tanner unterstützen diese Position (1995: 19).

[246] Ein Beispiel für eine Ausnahme war das Oder-Hochwasser im Sommer 1997 auf der deutschen Seite des Oderbruchs; hier kamen sehr viel Hilfsgelder zusammen (vgl. Märkische Oderzeitung v. 28.8.97, StZ v. 20.8.97 und v. 17.11.97).

[247] Vgl. Sagov (1981: 180) zu Peru, Erdbeben, 1970; vgl. Geipel/ Pohl/ Stagl (1990: 103) zu Friaul/ Italien, Erdbeben, 1976. Ähnliche Tendenzen sind aus der Forschung der Entwicklungszusammenarbeit bekannt.

Lösungen werden hier auch dann als 'dauerhaft' angesehen, wenn sie einen in geringem Umfang reduzierten Standard aufweisen — also etwa leicht verkleinerte Wohnflächen (bzw. höhere Belegungsdichte) oder geringfügige Minderungen bei Ausstattung und Einrichtung.[248] Hierzu gehören auch 'Nutzungsprovisorien',[249] Gebäude also, die bei ihrer Errichtung technisch, architektonisch und städtebaulich gängigen Standards entsprechen und nur für eine Übergangszeit der Behausung von obdachlos Gewordenen und Flüchtlingen dienen, später aber in eine andere, ihnen eigentlich zugedachte Nutzung übergeführt werden (z. B. als Arbeiter- oder Studentenwohnheime, Altersheime, ordentlicher Wohnungsbau).

3.1.1 Gruppe der Strategiebausteine für provisorische Reparaturen beschädigter Wohngebäude

3.1.1.1 Einführung

Die verschiedenen Möglichkeiten der provisorischen Reparatur von Wohnungen ermöglichen die kurzfristige Beschaffung von Wohnraum für viele Menschen durch ein teilweises Ausbessern des beschädigten, aber immerhin im Kern vorhandenen Wohnraumbestandes. Die Vorteile der Reparatur sowie ibs. der teilweisen Reparatur liegen in der größeren Flächenwirkung durch die Ausbesserung einer großen Zahl vergleichsweise gering beschädigter Bauten, in der Vermeidung zeit- und geldintensiver Neubauten[250] und in der einfachen Replik des Dagewesenen, die weitgehend auf eine zeitraubende Baugenehmigungsplanung zu verzichten erlaubt (s. SBS 51).[251]

Bei Reparaturen wird meist nach der Schwere der Beschädigung vorgegangen — abgestuft nach den Schadenskategorien Leicht/Mittel/Schwer. Das heißt, zunächst werden die weniger beschädigten Gebäude (oder Teile davon) instandgesetzt, dann die mehr und schließlich die stark beschädigten. Die Reparatur stark beschädigter Gebäude lohnt sich nur bei wertvoller Bausubstanz, wenn also entweder das Gebäudetragwerk erhalten ist oder denkmalschützerische Gründe vorliegen; sie rechnet sich ibs. nicht bei schlechter Grundsubstanz. Außerdem ist sie immer dann aus politischen und/oder moralischen Erwägungen heraus nicht empfehlenswert, wenn Reparaturen den Verursachern 'ethnischer Säuberungen' Vorteile verschafften. Für dieses Vorgehen muß reparabler Wohnraum vorhanden sein. Bei einem zu hohen Anteil mittelmäßig bis schwer beschädigter Gebäude kann bis zur Beseitigung des Wohnraumdefizits eine Überbrückung mit provisorischem Ausweichwohnraum nötig werden (s. Kap. 3.1.2). Außerdem ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß bei der Rehabilitation von Stadtzentren die Dichte im Vergleich zu früher sinkt,[252] also zusätz-

---

[248] Das ist nicht zu verwechseln mit den erheblichen Standardreduzierungen wie sie bei den SBS 01, 02, 03 beschrieben wurden.

[249] Solche 'Nutzungsprovisorien' sind zu sehen als Stufenlösungen in dem bei SBS 23 erläuterten Sinn.

[250] Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand (1994: 91) rechnen mit vier bis fünf mal höheren Ausgaben für Neubauten im Vergleich zu Reparaturen.

[251] Vgl. den Hinweis von IMG darauf, daß nach ihren Schadensevaluationen an Wohngebäuden im südlichen Bosnien und Herzegowina eine Rehabilitation von Wohneinheiten (Einzelgebäude, Appartements) allemal billiger ist als Neubau (Q079: IMG, 1997 [?]: 24); dies gilt selbst bei schweren, noch sanierungsfähigen Schäden wenn bestehende Fundamente beim Neubau wiederverwendet werden. Die Unterschiede betragen bis zum Doppelten der Kosten für Neubau.

[252] Vgl. Sagov (1981: 180) zu Erdbebenfolgen in Peru, 1970. Vgl. Geipel/ Pohl/ Stagl (1990: 103) zu Erdbebenfolgen im Friaul/ Italien, 1976. — Die Wiederaufbauplanung für das Zentrum Rotterdams nach 1940 sah sogar nur 40% der ehemals dort bestehenden Wohnungen vor (Durth/ Gutschow, 1988: 419).

licher Wohnraum zu schaffen ist. Zudem muß die Eigentumsfrage geklärt werden — wenigstens provisorisch (durch provisorische Vergabe von Nutzungsrechten; zeitweise oder teilweise Enteignung).[253]

Reparabler Wohnraum kann entweder nur gegen Wettereinflüsse abgedichtet werden (Winterfestmachung). Oder es werden bei Teilreparaturen zentrale Bauteile (Dach, Außenwände) und ein Minimum an bezugsfertigem Wohnraum berücksichtigt (Sonderform eines *Core-Housing*, vgl. SBS 12). Ein typisierter Eingriff ist kaum möglich,[254] weil sich die Einzelfälle hinsichtlich ihrer Bausubstanz und der Schäden daran sehr unterscheiden. Das erfordert eine relativ aufwendige Untersuchung der Schäden durch qualifizierte Techniker und Handwerker. Sie kann in einem erträglichem Rahmen gehalten werden, wenn man sich zunächst auf leicht beschädigte Gebäude bzw. auf leicht beschädigte und zentrale Bauteile eines Gebäudes beschränkt oder aber auf Gebäude, die mit gemeinsamer gebäudeinterner Infrastruktur viele Menschen unterbringen (Mehrfamilienhäuser; s. SBS 04).

3.1.1.2 Strategiebausteine 01–07:

SBS 01 der Winterfestmachung

Beschreibung: Die Winterfestmachung (engl. *winterisation*/ 'Winterisierung') ist eine Form der provisorischen Versorgung mit Wohnraum, die darauf abzielt, durch partielle und meist notdürftige Reparatur eines beschädigten Gebäudes oder von Gebäuderesten die Härten des nächsten Winters oder einer regenreichen Zeit abzumildern und ein Minimum an Schutz zu bieten. Sie schafft — als 'Provisorium pur' — nur ein Minimum an Wohnfläche durch Reparatur wenigstmöglicher Bauteile auf niedrigem technischen Niveau.[255]

Sie wird sehr oft von den Beteiligten spontan als Methode gewählt, kann aber zusätzlich durch humanitäre Hilfe mit Materiallieferungen gefördert werden. Dabei werden die wichtigen Bauteile 'Dach' und 'Gebäudehülle' (Wände, Fassadenöffnungen) berücksichtigt, um Regen, Wind und Kälte vom Inneren abzuhalten. Hierzu können Schnellreparaturbausätze zum Einsatz kommen, die ohne Prüfung der Lage einzelner Betroffener, aber orientiert am Schadensbild der Region pauschal die wichtigsten Materialien parat halten.[256]

Sie ist unbedingt anzuwenden, wenn extreme Klimaverhältnisse Menschenleben gefährden und auf andere Weise Wohnraum nicht oder zu spät geschaffen würde. Die klimatischen Voraussetzungen eines Landes müssen eine solche Intervention fordern bzw. rechtfertigen. Es müssen ausreichend Gebäude vorhanden sein, die nicht allzu sehr beschädigt sind. Eine Ergänzung bietet die Ausstattung der Unterkünfte mit Heizöfen und Brennmaterial, die aber stark von der Bauweise des Gebäudes und dem Klima abhängt.[257]

---

[253] Siehe SBS 39; s. SBS 51.

[254] Allenfalls könnten den Geschädigten pauschal Materialpakete geliefert werden, die jedoch u. U. zu knapp bemessen sind (Kritik hierzu s. SBS 06). — In der Realität erweisen sich jedoch allgemein übliche Bauformen, Bauweisen und Baumaterialien als wichtige Hilfe, um eine weitgehende Standardisierung der Maßnahmen zu erreichen.

[255] Gemeint sind provisorische Lösungen auch im technischen Detail. — Beispiele: Plastikplanen auf Dachflächen und in Fensterrahmen oder Verbretterungen von Fensteröffnungen und Löchern in den Außenwänden.

[256] … wie etwa vom UNHCR für Bosnien und Herzegowina vorgesehen (Neumann/ UNHCR, 1992: 4; Q037: DRC, November 1994) und vom UNHCR im Kosovo eingesetzt (s. u., Beispiel 'Kosovo').

[257] Neumann/ UNHCRC (1992: 7f) wendet sich ibs. entschieden gegen "so-called winterized tents", deren Winterfestmachung allein in der Ausstattung mit Öfen besteht. Denn erstens bieten Zelte keinerlei Isolierung. Das macht ein permanentes Heizen nötig. Zweitens vergrößern sie also die Problematik der Heizmaterialbeschaffung. Sie eignen sich demzufolge insbesondere nicht für die Länder des Nordens, in denen über längere Perioden lebensgefährlich tiefe Temperaturen herrschen.

Kommentar: Winterfestmachung ist unter den Möglichkeiten der Reparatur die rudimentärste, aber auch schnellste Möglichkeit, Unterkunft zu beschaffen. Sie beschränkt den finanziellen Einsatz pro Fall auf ein Minimum und weist deshalb einen recht guten Flächendeckungsgrad auf. Konkrete Beispiele sind etwa das Abdichten von Dächern und Fassadenöffnungen (Fenster, Türen, Löcher) mit Planen und Verbretterungen oder das provisorische Zumauern solcher Öffnungen. Auch Notquartiere, die von den Betroffenen selbst in Kellern, Garagen, Ställen etc. oder in eigens errichteten Verschlägen aus Holz oder aus lose aufgeschichteten Steinen angelegt wurden, können gegen das Eindringen von Wasser und Kälte geschützt werden. Parallel dazu sind Maßnahmen zur Sicherung einer minimalen Beheizung (Ofen) und der Trinkwasserversorgung (Faß, Tank) erforderlich. Von großer Wichtigkeit ist es, Menge und Art der Baumaterialien und Werkzeuge am Schadensbild der betroffenen Region zu orientieren. (s. u.: Beispiele Bosnien und Herzegowina und Kosovo; s. a. Kap. 5.2.1).

Die Winterfestmachung bietet zwar einen raschen Schutz vor Witterung und Verletzung der Privatsphäre und wird in großer Not immer akzeptiert werden. Sie birgt aber auch die Gefahr, durch ihre nur geringen Veränderungen an Gebäuden und am Straßenbild als 'letztes Wort' der humanitären Hilfe (miß-)verstanden zu werden,[258] dem keine weitere Hilfe folgt. Das schädigt die Moral der Betroffenen, die sich selbst damit nur einen sehr kleinen Schritt aus der Not heraus machen sehen.[259]

Winterisation durch Beschaffung von Öfen muß an die Gefährdung der Umwelt wegen der Abholzungsgefahr denken. Sie muß die Menschen mit Brennmaterial versorgen. Gut wäre eine Reparatur bestehender kollektiver Heizsysteme (Blockheizkraftwerk, Fernwärme) oder anderer Heizquellen.[260] Sogenannte 'winterfestgemachte', nämlich beheizte Zelte sind für Helfer und Betroffene aufwendig und ökologisch nachteilig (extremer Brennstoffverbrauch wegen fehlender Wärmeisolierung!) und bieten außerdem nur sehr unzureichenden Schutz sowohl vor Kälte als auch gegen die Gefahr brachialer Gewalt.

Beispiele:

- Bosnien und Herzegowina, Bürgerkrieg, Ende 1994. — DRC und IMG planten, Gebäude mit einer für zwei Jahre UV-beständigen PVC-Folie winterfest machen. (Mehr hierzu s. Kap. 5.2.1.)
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994. — Das THW-Programm sah in der ersten Phase nur eine äußerst rudimentäre Winterfestmachung vor (s. Kap. 5).
- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 1999. — Vom UNHCR finanzierte Schnellreparaturbausätze (faserverstärkte PVC-Folien, kleinere Holzbalken, Holzlatten, Sperrholzplatten, einfache Werkzeuge, Nägel, Draht, u. a. [Q180: UNHCR, 11.8.1999: 3]) waren tw. zu knapp bemessen oder mit ungeeignetem Werkzeug (zu leichten Hämmern) bestückt. Das THW als die implementierende Organisation mußte sie aus anderen Projektmitteln ergänzen (Q180: UNHCR, 11.8.1999: 3; Q167: THW, 25.8.1999).
- Berlin, nach dem II. Weltkrieg. — Hier wurden viele notdürftig abgedichtete Ruinen, Bunker und Keller 'bewohnt'. Dieser von einigen als aussichtsreiche Lösung der Wohnungsnot angesehene Weg wurde jedoch von offizieller Seite aus hygienischen Gründen nicht gefördert (Steinberg, 1993-a: 25).

---

[258] Zur Vermeidung solcher Mißverständnisse sind das Bemühen der Hilfsorganisationen um Geld für Nachbesserungen oder andere Hilfsprogramme erforderlich bzw. um eine ausreichende Information der Betroffenen (s. SBS 35).

[259] Schon der Einbau von Fensterglas nach jahrelangem Leben hinter Sandsäcken — wie es das THW in Mostar von Anfang an praktizierte — ist ein 'Lichtblick' im Wortsinne, obgleich Winterfestmachung sich auch auf eine einfache Lösung mit transparenter PVC-Folie beschränken könnte.

[260] Beispiel: Gerade in Bosnien und Herzegowina war das elektrische Heizen üblich, wo die Wasserkraft viel genutzt wurde. Weitere Alternativen sind Kohle, Öl oder Preßspanbriketts.

SBS 02 der teilweisen Reparatur

Beschreibung: Die teilweise Reparatur zielt darauf ab, wichtige Gebäudeteile jeweils so vollständig zu reparieren, daß ein zwar eingeschränkter, aber funktionierender Wohnbetrieb möglich wird. Sie können nach der Intervention als weitgehend funktionsfähig gelten, und das Gebäude kann später vervollständigt werden. Der Standard kann hinsichtlich des Umfangs und der Materialqualität unter dem Originalstandard liegen, um Kosten zu sparen.[261] Von prinzipiellem finanziellem Vorteil bei der Rückkehr in beschädigte Wohnhäuser und bei ihrer Reparatur ist der Umstand, daß einige Infrastruktur mitbenutzt werden kann, die beim Angebot alternativen Wohnraumes erst noch geschaffen werden muß (Wasser, Abwasser, Straßen) und es gibt mindestens schon ein Fundament, auf das aufgebaut werden kann. An jedem Gebäude werden nur solche Schäden behoben, deren Beseitigung das Funktionieren des Nötigsten an Wohnraum gewährleisten. Das verlangt, die Schäden auch im Detail entsprechend vorausschauend im Hinblick auf Erweiterungsmöglichkeiten[262] zu analysieren und auf die Wünsche der BewohnerInnen einzugehen. Sehr oft werden dabei das Dach und die Gebäudehülle (Außenwände und deren Öffnungen), sowie ein Minimum an Wohnräumen und die wichtigen Nebenräume (Küche, WC) berücksichtigt. Die Auswahl der Objekte erfolgt vor allem unter Fällen der Schadenskategorien 'Leicht' und 'Mittel', seltener bei 'Schwer'.[263]

Für die partiellen Reparaturen müssen alle notwendigen Materialien zur Verfügung gestellt werden, um Provisorien bei Detailarbeiten zu vermeiden. Das Schnüren fertiger, pauschaler Materialpakete[264] ist im Sinne dieses Strategiebausteins nicht ausreichend, weil sie bisweilen wichtige Bauteile unfertig zurücklassen (s. u., Beispiel 'UMCOR'). Problematisch ist es auch, die Summe der Hilfe pro Fall durch eine unrealistisch niedrige Obergrenze zu begrenzen (s. u., Beispiele zu Mostar). Vonnöten ist vielmehr, die prioritär zu reparierenden Wohnflächen und Bauteile im betreffenden Gebiet allgemein zu bestimmen und danach fallweise den Bedarf festzustellen und zu befriedigen.

Kommentar: Diese Methode ist ein typisches Beispiel für eine Stufenlösung (s. SBS 23). Sie ist geeignet für die Phasen der Nothilfe und der Rehabilitation, da sie mit relativ geringem Aufwand möglichst schnell akzeptablen Wohnraum schafft, der danach ausgebaut werden kann. Weil die hier angestrebte Vorgehensweise der Reparatur den unter Normalbedingungen geltenden technischen Normen weitgehend entsprechen, hebt sich diese Vorgehensweise von der Winterisierung ab (SBS 01).

Günstigerweise wird durch die teilweise Rehabilitation pro Haus oder Wohnung weniger Geld bzw. Material, nämlich beschränkt auf die wichtigsten Bauteile, ausgegeben. Die Konzentration auf wenige, aber wichtige Bauteile ermöglicht einen geringeren Aufwand bei Lagerung und Transport der Materialien. Zudem wird die Projektkontrolle vereinfacht. Weiterhin werden die Ausgaben pro Fall auf einen überschaubaren Betrag begrenzt, was auch für den Fall des Verlustes durch Vetternwirtschaft, erneute Beschädigung, Weiterverkauf oder Diebstahl erheblich ist. Das kann auch diejenigen Geldgeber von der Wichtigkeit einer

---

[261] Vgl. Beispiel der GTZ in Tuzla/ Bosnien und Herzegowina (Kreutner/ Linneweber, 1997: 10). — Beispiel für reduzierten Umfang: 'Bad nur teilweise gefliest'; Beispiel für reduzierte Materialqualität: 'gefliest mit Kacheln III. Wahl'.

[262] Als da wären: Umbau, Anbau, nachträgliche Wärmedämmung, Leitungsanschlüsse für spätere apparative Ausrüstung u. dgl.

[263] Bei schwerer beschädigten Bauten ergeben sich Zustände wie unter SBS 12 beschrieben.

[264] Vgl. SBS 01 (dort: 'Schnellreparaturbausätze'); vgl. SBS 06.

solchen Maßnahme überzeugen, die sonst vorzugsweise nicht in privates Vermögen, sondern nur in öffentliche Infrastruktur investieren möchten, denn "90% der Last des Wiederaufbaus ihrer Heime" tragen die Betroffenen selbst.[265]

Die anfängliche Auswahl vor allem unter Fällen leichter Beschädigungen reduziert die Gefahr massiver Eingriffe in das Stadtbild. Sie ist tendenziell eher gut mit dem Stadtbild vereinbar und trägt zu seiner Bewahrung bei, was gerade bei historischen Stadtteilen von Belang sein kann. Sie ermöglicht einen Zeitgewinn durch das Fortfallen langwieriger Baugenehmigungsverfahren. Allerdings birgt allzu starkes Improvisieren die Gefahr, daß Fassaden für einige Zeit unschön aussehen[266] und so einer Siedlung und ihren BewohnerInnen nur eingeschränkt so etwas wie eine Aufbruchstimmung vermittelt werden kann. Ein weiteres Risiko besteht in der Perpetuierung alter städtebaulicher und technischer Defizite, die nur dadurch vermieden werden kann, daß sich Hilfsorganisationen und Stadtverwaltung koordinieren und neuere Planungen und technische Standards berücksichtigen.[267] Diese Gefahren bestehen besonders dann, wenn die Reparaturen in Selbsthilfe durch unqualifizierte Arbeitskräfte geschehen, weshalb der Einsatz bezahlter Arbeitskraft zu erwägen ist (SBS 34), um nachhaltigere Lösungen hinsichtlich Sicherheit und Ausbaubarkeit zu favorisieren.

Ferner vermindern eingeschränkte Reparaturen in der ersten Zeit nach einem Krieg, in einer Phase starker Migration also, das Risiko von Zwistigkeiten im Zusammenhang mit Eigentumsfragen bei Rücksiedlungsaktionen. Denn der persönliche Aufwand der Betroffenen, der bei erneutem Umzug verloren ginge, wäre vertretbar gering. Schlußendlich weist dieser Weg einen weiteren großen Vorteil auf: Er reduziert die Gefahr der Lähmung der Privatinitiative, die so lange besteht, wie humanitäre Hilfe ohne Selbsthilfekomponente geleistet wird. Denn eine teilweise Reparatur, die allen ohne Unterschied zuteil wird, läßt noch genug Arbeit übrig, die in Eigenregie anschließend zu erledigen und zu bezahlen ist.

Die Bedenken gegen eine Verwertung der erhaltenen Hilfe mit dem Ziel, Gewinne zu realisieren und mit diesem Geld andere prioritäre Bedürfnisse zu befriedigen,[268] bestehen zu Recht.[269] Dieses Risiko kann aber vermindert werden:

---

[265] UNHCR, 1996-c: 4. — (Die Angabe von "90%" ist nur als Anhaltswert zu verstehen.)

[266] Beispiel: notdürftig zugemauerte oder verbretterte Fensteröffnungen.

[267] Green: "the understandable desire to replace in situ what has been destroyed is doomed to fail and can prejudice the ability of future generations to meet their own needs" (1995: 38). — Beispiele für Veränderungen der Standards können sein: moderne Sanitärversorgung, Ringanker (Erdbebengefahr!), Wärmedämmung, Beachtung der Querlüftung, Straßenbreiten, Gebäudehöhen etc. — UNDRO (1982: 67) nennt einen Fall aus Peru (1970), wo die Reparatur beschädigter Adobe-Bauten bis zur Anwendung einer verbesserten, nämlich erdbebensicheren Adobebauweise verhindert werden sollte. — In Deutschland gab es nach dem II. Weltkrieg in Fällen, in denen wertvolle oder denkmalgeschützte Bausubstanz zu reparieren war, eine Debatte modernistischer versus traditionalistischer Ansichten und über die Berechtigung historischer Falsifikate. Eine von Beyme (1987: 175–182) entwickelte Kategorienskala, auf der sich irgendwo alle Beispiele des Wiederaufbaus in Deutschland einordnen lassen, enthält die Elemente "rekonstruktiver Wiederaufbau", "traditioneller Anpassungsneubau" und "Neubau" (Nipper, 1993: 76).

[268] Dieser Effekt — *commodification* genannt — ist allerdings nach Abschluß der Bauarbeiten nicht mehr zu kontrollieren, wenn etwa der entweder aus eigener Kraft geschaffene oder mit Mitteln der humanitären Hilfe reparierte Wohnraum ganz oder in Teilen (Baumaterial) 'zur Ware gemacht' und veräußert oder vermietet wird; Vergleichbares gab es auch in Mostar (Q118: Seebacher, November 1996: 19.11.). Der Erlös dient dazu, andere, für die Betroffenen subjektiv wichtigere Bedürfnisse zu befriedigen. Dabei werden Wertsteigerungen durch Infrastrukturverbesserungen und De-facto- oder De-jure-Legalisierungen ursprünglich besetzter Immobilien ebenfalls abgeschöpft. (Zu diesem Begriff im Kontext der Planung für Länder der Dritten Welt vgl. Engelhardt, 1988: 18;20. Eine kritische Würdigung erfuhr dieser Effekt mitsamt seiner (selbst-)ausbeuterischen Seite seit den 70er Jahren durch E. Pradilla [vgl. Mathéy, 1988: 44f]).

[269] Quelle: eigene Beobachtung in Mostar 1994/95. — Realistische Schätzungen expatriierter und einheimischer Ingenieure des THW bezifferten die Quote der "Kuckuckseier" auf ca. 20–25%. Etwa 10% der Fälle entsprachen nicht den im MoU vereinbarten Kriterien der Hilfsprogramme, dienten aber der Schaffung von Wohnraum. In rund 10% der Fälle wurde das Material auf dem

- indem die Bauarbeiten in ein erstes 'Herzstück' mit darauf folgenden Ausbaustufen unterteilt werden;
- indem die Materialverteilung dem Baufortschritt folgt und portioniert geschieht;[270]
- indem lageangemessen keine teuren (oder luxuriösen) Materialien verwendet werden; — sowie
- durch Kontrollen vor Ort (s. SBS 41).

Insbesondere die Minimalversorgung hinsichtlich der verfügbaren Wohnfläche pro Kopf verlangt eine baldige Nachbesserung, um psychische Schäden für Betroffene auf Dauer zu vermeiden.[271] Dies gilt besonders für Menschen, die sich nicht selber helfen können.[272] Dennoch läuft dieser Lösungsansatz weniger Gefahr, einen andauernden Wohnungsnotstand aufrechtzuerhalten, wie es Ellis (1996: 157) vor allem an der Unterbringung in schlecht konzipierten Flüchtlingslagern kritisiert. Denn er erlaubt weitgehende städtebauliche und damit soziale Integration, läßt persönliche Kontrolle über den genutzten Wohnraum zu und bietet durch seine Erweiterbarkeit eine Perspektive für die zukünftige Entwicklung der Familie.

Abb. 4: Rudnik, Mostar: Dach und obere Regenrinne dieses Hauses wurden im Rahmen eines Programmes der Weltbank repariert; die untere Rinne blieb jedoch nach Ende der Arbeiten beschädigt zurück (s. Bildmitte). *(Quelle: A.S., 1996)*

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — (1) In der Frühphase der Arbeit des THW (1994–95) wurden zur Winterfestmachung pro Fall nur geringe Materialmengen aus einem eingeschränkten Warensortiment zugestanden.[273] Während das THW nur Teilreparaturen berücksichtigte, stellte die Stadtverwaltung bei der Einzelfallanalyse den *Gesamt*bedarf an Material fest. Bei den Betroffenen entstand der Eindruck zu kleiner Hilfspakete; igs. verursachte die Diskrepanz einen erhöhten Verwaltungsaufwand und Nachlieferungen in späteren Programmen. (S. a. Kap. 5.1.14). — (2) Im Stadtteil Rudnik konnten 1995–96 bei einem Programm der Weltbank in etlichen Fällen Dächer nicht zu Ende repariert werden, weil das pro Fall pauschal bewilligte Geld

---

Schwarzmarkt verkauft, konnte seine Verwendung also nicht auf die Schaffung von Wohnraum festgelegt werden (Seebacher, 1999: 60). Gemessen an den Umständen kann diese Verlustmarge durchaus als gering betrachtet werden. Sie völlig zu verhindern hätte einen unverantwortlich hohen, weil teuren, Kontrollaufwand erfordert.

[270] Vgl. Gupta (1990: ibs. 18) zu Core-House-Projekten auf den Philippinen nach 1988. — S. a. SBS 23 und SBS 12.

[271] Zur Frage des unteren Limits der Pro-Kopf-Wohnfläche s. Anmerkung 399 bei SBS 12.

[272] Snarr/ Brown (1980: 90) berichten aus Guatemala (Erdbeben, Ende der 70er Jahre), daß gerade alte Menschen sich kaum zu helfen wußten, wie sie ihre provisorische Unterkunft um eine Küche erweitern sollten.

[273] … im Mittel 1.500 DM, maximal 2.000 DM. — Diese Summen waren anfangs aus einer Reihe von Musterbeispielen der Schadensklasse 'Leicht' (bis 30%) errechnet worden (Q143: THW, September 1994); nicht vorgesehen waren Sanitärobjekte, Fliesen, Türen und Fenster, Holzfußboden u. a. (Q142: THW, September 1994). Das größte Defizit war die fehlende klare Vereinbarung über eine von beiden Seiten akzeptierte Materialliste. Dazu addierten sich anfängliche mangelnde Kenntnisse über die örtliche Bauweise. Erst im Verlauf des Jahres gab es einige Erweiterungen der Materialliste und des Reparaturumfanges (vgl. Q035: Direkcija, 12.10.1994).

nicht ausreichte. Dadurch entstanden Folgeschäden an Fassade und Gebäudeinnerem, für die auf Jahre hinaus keine weiteren Investitionen in Aussicht standen.[274] — (3) Der Verzicht des DRC, die Fassaden einiger Mehrfamilienhäuser in die Reparatur einzuschließen, verursachte den Bewohnern im Winter 1995/96 erhebliche Schwierigkeiten. Starker Wind trieb Schlagregen durch den vom Beschuß zerlöcherten Verputz und zwang zu nicht kalkulierten Nachbesserungen. Das verschaffte dem DRC eine schlechte Presse in Mostar und verminderte seine Chancen auf weitere Projekte. (Quelle: eigene Beobachtung; s. a. Kap. 5.2.1).

- Bosnien & Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996. — Die Lieferungen von UMCOR umfaßten nur ein äußerst geringes Warensortiment (bspw. fehlten Elektroartikel, Fensterglas, Teerpappe), was den Standardvorstellungen der Betroffenen widersprach. Zudem führten anfangs Lieferungen von nicht auf den Bedarf der Einzelfälle abgestimmten Paketen oft dazu, daß die Arbeiten unvollendet blieben.[275]

SBS 03 der Reparatur leicht und mittelmäßig beschädigter Wohngebäude

Beschreibung: Anstatt viel Zeit, Geld und Energie in die Reparatur schwer beschädigter Wohnungen zu stecken, wird in die Wiederherstellung leicht und mittelmäßig beschädigter Gebäude investiert.[276] Aber auch bei ihnen werden anfangs nur Teilreparaturen vorgenommen werden (s. SBS 02).

Kommentar: Die Reparatur leichter und mittelmäßiger Schäden zu Beginn eines Wiederaufbaus ermöglicht es, mit relativ geringerem Ressourceneinsatz verhältnismäßig viel Wohnfläche instandzusetzen. Sie kommt zunächst den am Ort verbliebenen Menschen zugute, ist also auch ein Mittel gegen drohende Abwanderung. Sie bedeutet einen Zeitgewinn, weil solche Gebäude mit wenigen Ausnahmen (wenn städteplanerische Gründe dagegen sprächen) aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus auf jeden Fall repariert werden sollen (Wert vorhandener Bausubstanz), während dies für die anderen Gebäude mit schwereren Schäden erst noch genauer festgestellt werden muß. Das kann bedeuten, daß auch ohne die Erteilung ausdrücklicher Baugenehmigungen der 'alte' Zustand wieder hergestellt wird, was eine weitere Zeitersparnis bedeutet (s. SBS 51). Schwere Schäden verlangen eine genauere Erhebung und eine bessere Planung ihrer Behebung.[277]

Mit den leichten und mittelmäßigen Schäden zu beginnen hat den Vorteil, daß am Anfang, wenn nur wenige einheimische Architekten, Stadtplaner und andere Ingenieure sowie die Stadtverwaltung in einer 'Notbesetzung' da sind, die Frage nach genauerer technischer Untersuchung oder weiterführender Stadtplanung aufgeschoben werden kann. Denn bei leichten und mittelmäßigen Schäden stehen weder die Substanz eines Gebäudes noch seine Existenz als solche in Zweifel. Damit werden weder das funktionale noch das ästhetische Gefüge seiner Umgebung berührt, wie dies bei Abbrüchen und Neubauten in Fällen und schwerer Beschädigung zuträfe.

---

[274] Quellen: Information von Mitarbeitern der EUAM; Ortsbegehung. — Siehe Abb. 4.

[275] Quellen: Interview mit UMCOR-Mitarbeiter 1996 in Mostar (Q117: Seebacher, August 1996-b: 5.8.); Leitner, 1997: 4. — Vgl. a. Kap. 5.2.13.

[276] Die Triade 'leichter', 'mittlerer' und 'schwerer' Schäden findet sich immer wieder; sie wird bisweilen um die Rubrik des totalen Verlustes erweitert. — Siehe hierzu auch SBS 40 (bzw. Annex A-22) und Kap 4.6. Weitere Verweise/ Beispiele: (1) Vgl. Yarwood (1999: 46) zu Mostar. — (2) Vgl. Durth/ Gutschow (1988: 400) zu Belgien im Zweiten Weltkrieg. — (3) Vgl. Q003 (ARD/ ZDF, 2.7.1998) zur Renovierung der Wohnungen auf dem Gebiet der ehem. DDR. — (4) In Nordhausen/Harz sollten nach dem Krieg 1945 "Klein- und Mittelschäden" "binnen eines Jahres" behoben werden (neue *Behelfs*unterkünfte aus Trümmern oder neuen Baustoffen waren erlaubt), erst danach sollten "Großschäden" und Neubauten angegangen werden (Libor-Dörstel, 1993: 168). — (5) In Niedersachsen sah das dortige Wiederaufbauprogramm nach dem Krieg 1947 zunächst eine Behandlung der leichten, dann der mittleren, schließlich der schweren Fälle vor (Schulz, 1994: 140).

[277] Siehe bspw. Durth/ Gutschow (1988: 325) zur Lage Kassels nach dem II. Weltkrieg; vgl. zu Mostar: Q075: GTZ, März 1995.

Zudem erfordern weniger beschädigte Gebäude einen geringeren Arbeitsaufwand, der auch eher in Selbsthilfe übernommen werden kann. Die Behandlung leichter Fälle erlaubt ein eingeschränktes Warensortiment im Materiallager und weniger Materialtransporte pro Fall — beides Vorteile in der frühen Phase einer humanitären Operation, wenn Zeitdruck und Ortsunkundigkeit zusammentreffen.

Nicht immer gibt es eine ausreichende Zahl leicht oder mittelmäßig beschädigter Häuser.[278] Außerdem kann auch je nach politischem Zweck der Reparaturmaßnahmen gerade eine Rehabilitation der schwereren Schadensfälle gewünscht sein, um gezielt bestimmte Rückkehrbewegungen zu induzieren. Umgekehrt bedeutete es einen übergroßen planerischen, logistischen und letztendlich finanziellen Aufwand und damit eine Reduzierung der Effizienz eines Hilfsprogrammes, auch Fälle *extrem* leichter Beschädigungen zu berücksichtigen. Damit sind Schäden gemeint, die wegen ihre Quantität vernachlässigbar sind oder an für die Bewohnbarkeit des Hauses irrelevanten Bauteilen entstanden (kleine Beschädigungen des Verputzes, an Rolläden etc.). Die Verglasung von Fenstern und Treppenhäusern hingegen ist bedeutsam,[279] weil damit Wohnraum nicht allein in funktionaler Hinsicht wiederhergestellt wird, sondern auch für Bewohner wie Betrachter einen Beitrag zur ästhetischen Aufwertung leistet, wie es die Verwendung einfacher transparenter Folie nicht könnte.

Problematisch ist bei der Berücksichtigung der leichten Schäden u. U. der Umstand, daß zunächst solche Eigentümer bzw. Einwohner unterstützt werden, die ohnehin nur geringere Schäden an ihrem Haus hinnehmen mußten. Falls möglichst viele Menschen in den Genuß der Hilfe kommen sollen, ist die Unterbringung von Flüchtlingen oder obdachlos Gewordenen mit zusätzlichen Einquartierungsverfügungen zu steuern (vgl. SBS 10, SBS 50). Außerdem kann die Meinung vertreten werden, daß man leichte Schäden getrost der Sorge der Bewohner überlassen kann; tatsächlich verfolgte die IMG in späteren Jahren nach Ende des Bosnien-Krieges eine solchermaßen orientierte Politik.[280]

Beispiele:

- Nordhausen am Harz, nach dem Krieg, 1945. — Ein städtischer Beirat ordnete die vordringliche "Beseitigung der Klein- und Mittelschäden, […] sowie der binnen eines Jahres zu behebenden Schäden" an. Dabei rangierten städtische Behörden und Versorgungsbetriebe, sodann soziale Infrastruktur, staatliche Behörden, Lebensmittelbetriebe und dgl. noch vor der Förderung der Wohnraumbeschaffung. Anschließend kam der Neubau provisorische Wohnungen und von Kleinhäusern aus recycletem oder neuem Baumaterial — noch vor Großschäden und Neubau. (Libor-Dörstel, 1993: 168)
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — Das THW belieferte mit Einverständnis der Stadtverwaltung (Ost) zunächst nur Familien, deren Gebäude nur leicht (max. 30%) beschädigt waren.
- Deutschland, neue Bundesländer, nach 1989. — Etwa 80–100 Mrd. DM wurden wegen unklarer Bedarfsentwicklung, und weil mit weniger Geld in kürzerer Zeit mehr Wohnfläche bereitgestellt werden konnte, zunächst in die leicht und mittelmäßig beschädigten der igs. rund 2 Mio. Wohnungen investiert. Für den schlechter erhaltenen Rest sind noch einmal ca. 100 Mrd. veranschlagt. (Q003: ARD/ ZDF, 2.7.1998)

---

[278] Das zeigten die vielen 'Geisterdörfer' in Bosnien und Herzegowina, bspw. 1995 das südlich Mostars gelegene Počitelj.

[279] Sie wurde bisweilen sogar als selbständige Strategie betrachtet (bspw. von der IMG [Q121: Seebacher, Dezember 1998: 17.12.] und vom THW). In Bosnien und Herzegowina gab es etliche solcher Programme, die sich allein hierauf beschränkten.

[280] Die IMG klammerte Fälle mit einem Schadensanteil von weniger als 20% von Beihilfen aus. Sie machten (1999) immerhin einen zahlenmäßigen Anteil von 70.000 unter igs. 307.000 Gebäuden in Bosnien und Herzegowina aus (ca. 20%); ihr Anteil am Kostenspektrum lag allerdings weit darunter (Q085: IMG, November 1999).

SBS 04 der bevorzugten Reparatur von Mehrfamilienwohnhäusern

Beschreibung: Dieses Vorgehen zielt auf die prioritäre Reparatur (teilweise oder ganz) von Mehrfamilienwohnhäusern ab, speziell des Daches, der Fassade und der gemeinsame Infrastruktur (Treppen, Heizung, Aufzug, Wasser- und Elektroleitungen). Das Innere der Wohnungen zu reparieren kann der Eigeninitiative der Einzelnen überlassen bleiben. Reparaturen an Mehrfamilienwohnhäusern haben den Vorteil, daß unter einem einzelnen Dach mehr Menschen Platz finden können, als dies bei einem Einfamilienhaus der Fall wäre. In ähnlicher Weise kommt die hausinterne gemeinsame Infrastruktur mehreren Parteien zugute.

Kommentar: Trotz der Vorteile der Unterbringung einer größeren Anzahl von Menschen unter einem funktionierenden Dach kann die Unklarheit, wer der Eigner des Gebäudes ist bzw. in Zukunft sein soll, gerade in der unsicheren Anfangszeit gegen dieses Vorgehen sprechen.[281] Bei hohen Gebäuden (mit mehr als fünf oder sechs Etagen) kann die Notwendigkeit eines Liftes die Reparatur verteuern.

Die Anonymität eines Mehrfamilienwohnhauses erschwert die Anwendung der Selbsthilfe-Strategie bei der Rehabilitation gemeinsamer Räume und Einrichtungen des Hauses, weil Verantwortung und Initiative des Einzelnen an seiner Wohnungstür enden.[282] Die im Vergleich zu Einfamilienhäusern komplizierteren Installationen müssen ausreichend dimensioniert sein, und es sollte ein möglichst einheitliches äußeres Erscheinungsbild angestrebt werden, weshalb Fachkräfte bzw. Firmen die Arbeiten ausführen sollten. Das gilt nicht zuletzt deshalb, weil z. B. die erheblich höher liegenden Dächer Absturzgefahr bedeuten und deshalb eigens den Bau eines Gerüstes erfordern. Hingegen können beim Innenausbau einige Arbeitsschritte den zukünftigen BewohnerInnen überlassen werden.[283] Andererseits sorgt dieser Ansatz für eine Bündelung bzw. überhaupt erst die Entfaltung der Ressourcen der BewohnerInnen von Mehrfamilienwohnhäusern, die ohne geeignete Bauleitung jeder für sich keine Initiative entwickelten.

Diesen Weg zu begehen, kann auch ideologische Gründe haben:

- weil gemeinsames Wohnen für gut gehalten wird;
- weil Mehrfamilienwohnhäuser weniger Fläche verbrauchen;
- weil man staatliches oder kommunales Eigentum fördern will; — oder
- weil man (ganz im Gegenteil) mit dieser Maßnahme die Privatisierung der Gebäude vorbereiten will.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1995/96. — Der DRC reparierte mehrgeschossige, an der ehemaligen Frontlinie gelegene Wohnblocks; s. hierzu Kap. 5.2.1.
- Sarajevo, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–98. — (1) Eine NGO aus Barcelona reparierte im Stadtteil Mojmilo die Dächer, Fassaden und Treppenhäuser von zehn hohen Wohnblocks. Die Fassaden wurden zudem farblich neu gestaltet. Das Innere der Wohnungen wurde jedoch nur in einem (stark zerstörten) Block berührt, in dem 110 neue Wohnungen hinzugewonnen wurden. Das Programm war mit der

---

[281] In Bosnien und Herzegowina (wie in allen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien) waren gerade die Mehrfamilienwohnhäuser zum großen Teil in staatlichem Besitz (bzw. im Besitz der Gesellschaft, des Volkes), d. h. in den Händen staatlicher Firmen, der Gemeinden oder des Staates und seiner Organe.

[282] In Mostar war vielmehr wiederholt zu finden, daß unversehrt gebliebene Verglasung des Treppenhauses von den Bewohnern zum Zwecke der Reparatur der eigenen Wohnung ver- bzw. entwendet wurde. — Allerdings sind Selbsthilfeansätze bei Mehrfamilienhäusern keinesfalls grundsätzlich auszuschließen.

[283] Siehe auch SBS 07 und SBS 34.

Stadt und der staatlichen Verwaltung öffentlicher Wohnungen, 'Sarajevo-Stan' abgesprochen. Diese beiden kontrollierten den Zuzug neuer Mieter. — (2) Über die umfassende und umsichtige Vorgehensweise der niederländischen NGO 'CLAS' im Stadtteil Hrasno s. Annex A-10.

SBS 05 der Beschaffung von Baumaterialien, Maschinen und Werkzeugen

Vorab: Dieser Strategiebaustein, der eng mit den folgenden zwei Strategiebausteinen zusammenhängt, wird aus verschiedenen Gründen besonders ausführlich geschildert:

- *wegen der Vielseitigkeit des 'Bauhof'-Konzeptes (Materialausgabe, Ausbildung in Baufragen, Umschlag von Nahrungs- oder medizinischer Hilfe, KFZ-Reparaturen, finanzielle und rechtliche Beratung, etc.);*
- *weil es Selbsthilfe ermöglicht (bzw. fördert) und damit die Betroffenen beteiligt, sie beschäftigt (ablenkt) und ein gänzliches Abhängigwerden von Hilfe vermeiden hilft;*
- *weil all den Menschen, die in der ersten Phase nicht zu Selbsthilfe fähig waren, aber schon Baumaterial erhielten, in einem zweiten Schritt mit bezahlter Arbeitskraft geholfen werden kann, die ebenfalls über den Bauhof organisiert werden kann;*
- *weil Bauhöfe auch nach den Not- und Rehabilitationsmaßnahmen die Region weiterhin mit Baustoffen für den Wiederaufbau versorgen können;*
- *schließlich: weil er sich in Mostar als besonders effektiv profilierte.*

Diese Option wird den Kernstrategien zugezählt (also nicht zu den Bausteinen für Begleitstrategien[284]), weil die Beschaffung von Baumaterialien und diversen Hilfsutensilien eine ganz besonders wichtige Grundlage für jegliche Art der Reparatur oder Errichtung von Wohnungen und Unterkünften darstellt.

Beschreibung: In den durch ein Desaster getroffenen Gebieten ist oft weniger der Kapitalmangel, sondern vielmehr der Baustoffmangel das größte Problem,[285] der weiterhin durch inflationäre Entwicklungen auf dem Markt auch nachhaltig eine Verbesserung der Wohnlage behindert. Ebenso fehlen Werkzeuge und Maschinen.[286] Die Beschaffung von Maschinen ist für eine schnelle Arbeit bei Materialverteilung und Bau unabdingbar. Sie können durch die Hilfsorganisation und die lokale Verwaltung und Firmen genutzt werden; nach Abzug der Hilfsorganisation werden sie evtl. der lokalen Verwaltung, einer mittlerweile gegründeten Nichtregierungsorganisation oder einer Firma übereignet.

Der Mangel an Baustoffen kann — teilweise — ausgeglichen werden, indem Baumaterialien in großen Mengen an die betreffenden Orte geliefert werden, wenn ihre Produktion dort selbst nicht möglich ist (weil Betriebe zerstört sind oder nicht existierten; weil Grundstoffe fehlen oder nicht anerkannt sind [Beispiel: Lehmbauweise!]). Das verlangt gerade in der ersten Zeit Einkäufe und Importe aus Nachbarregionen, möglichst aus intakten Regionen desselben Staates, oder aus Nachbarstaaten und ggfs. auch weiter entfernten Ländern. Damit heimische Produktion und Handel des von Zerstörungen betroffenen Gebietes nicht blockiert werden und sich erholen können, sind ihnen evtl. Sonderkonditionen einzuräumen (etwa bei Ausschreibungen; vgl. SBS 46) und es muß der auswärtige Einkauf nach und nach reduziert werden.

---

[284] Sie wäre insofern dazu zu rechnen gewesen, als sie organisatorische Fragen der Wohnraumbeschaffung adressiert.

[285] Vgl. Schulz (1994: 136) zur Situation im Nachkriegsdeutschland.

[286] Die ersten LKW des THW voller Betonsteine, Balken und Zement wurden in Mostar durch expatriierte und lokale Mitarbeiter von Hand be- und entladen … — Vgl. auch Leitner, 1997: 6.

Baumaterialien, Maschinen und Werkzeuge können entweder gratis (ibs. in der Anfangszeit) oder als Kredit oder gegen Bezahlung an die Bedürftigen abgegeben werden (SBS 43, 44). Sie können an sie verteilt oder von ihnen abgeholt werden (SBS 06).

Kommentar: Während normalerweise Baufirmen die Aufgabe der Baustoffbeschaffung wahrnehmen, ist ihnen dies unmittelbar nach einem Krieg aus verschiedenen Gründen nicht möglich.[287] Deshalb kann eine Hilfsorganisation mit entsprechendem Know-how hier wirksam einspringen. In beiden Fällen müssen die nötigen Voraussetzungen für diesen Ansatz rasch hergestellt werden, denn zur Unterbringung der eingekauften Materialien sind geeignete Gebäude nötig. Sie müssen genügend Platz vor allem für feuchtigkeitsempfindliche Materialien bieten (Zement, Isoliermaterial, Fenster etc.), großen und hohen Fahrzeugen (LKW, Bagger) die Durchfahrt zum Be- und Entladen gestatten und über eine große Außenfläche verfügen. Innen wie außen sollten die Lagerflächen 'auf Zuwachs' ausgelegt sein, damit in Stoßzeiten größere Mengen gelagert werden können, als üblicherweise nötig.[288] Wichtig ist ihre Nähe und Lage zu Anfahrtsstraßen und zum Verteilungsgebiet; zu beachten sind Engstellen, Ausweichstrecken bei Sperrungen, die Tragkraft von Brücken, das Vorhandensein mehrerer Grundstückseinfahrten. Es kann erforderlich sein, bestehende Hallen zu reparieren oder neue zu bauen (Schnellbausysteme!). Die Lager sind einzuzäunen und/oder zu bewachen.

Die anfangs am meisten benötigten Maschinen sind LKW verschiedener Größen, Bagger bzw. Radlader, Preßlufthämmer, Kranwagen, Schweißgeräte sowie dieselgetriebene Asphaltschneidemaschinen, Dieselgeneratoren, Motorsägen, Gabelstapler und kleine Betonmischer. Sie werden benötigt zum Verladen palettierter Baumaterialien und von Schüttgut (Sand etc.), zum Heben und Abräumen von Schutt und Müll, zum Öffnen von Gräben zur Leitungsreparatur, beim Bau von Dachstühlen usw.[290] In diesen Bereich gehören u. U. auch einfache Werkzeuge und Gerätschaften (Schubkarren, Seilzüge, Schaufeln, Hämmer, Maurerkellen etc.), die es den Betroffenen erlauben, ihre Wohnungen in Eigenleistung zu reparieren. Sie

---

[287] Weil sie nicht über die Grenzen kommen, weil sie Fahrzeuge und Maschinen verloren haben oder kein Kapital besitzen.

[288] Wenn die Auslieferung gestoppt ist (politische Gründe, Sicherheitslage), die Anlieferung aber weiterläuft (s. Kap. 5.1.4).

[289] Wenn Fahrzeuge und Maschinen an die Stadtverwaltung oder an einheimische Firmen zur dauernden Nutzung übergeben werden, ist es sehr wichtig, daß ihr äußeres Aussehen (ibs. die Farbe) sich deutlich von dem der von den Hilfsorganisationen genutzten Geräte abhebt. Denn es besteht immer die Gefahr, daß solche Maschinen zu Zwecken verwendet werden, die nichts mit humanitärer Hilfe gemein haben oder ihr sogar entgegenstehen. Das stört dann massiv und schlimmstenfalls auf Dauer die Bemühungen der Hilfsorganisationen um Neutralität. — Beispiele: (1) In Mostar waren Uniformierte auf THW-Fahrzeugen, die dem lokalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen überlassen worden waren, bemerkt worden. Das führte zu berechtigten Protesten, obwohl sich herausstellte, daß es sich nur um Arbeiter handelte, die mangels Alternativen Uniformteile als Arbeitskleidung anzogen. (2) Im Kosovo stellte das BMI dem sog. Zivilkorps (TMK), das als Auffangbecken vieler ehemaliger Befreiungskämpfer der UčK zur Leistung ziviler technischer Bauaufgaben aufgestellt wurde, THW-Fahrzeuge zur Verfügung, die sich äußerlich in nichts von denen unterschieden, die das THW im Kosovo selbst nutzte (Q123: Seebacher, Dezember 1999: 26.12.). Alle Aktionen, die nicht dem Geist humanitärer Hilfe entsprachen und mit diesen Fahrzeugen unternommen wurden, mußten von der (lokalen wie internationalen) Öffentlichkeit mit dem THW in Verbindung gebracht werden und seinen Ruf schädigen; ein Mißbrauch durch Angehörige des TMK aber war unter den gegebenen Umständen durchaus wahrscheinlich.

[290] Große LKW sind für weitere Strecken und bei Großlieferungen an eine Stelle hilfreich, kleine LKW sind für die Arbeit in engen (Alt-)Städten nötig. Bagger sollten straßentauglich, also Rad- statt Kettenfahrzeuge sein, damit sie autark ohne Verladefahrzeuge auskommen. Ihre Räder sollten ausgeschäumt sein, weil sie durch Granatsplitter und Schrotteile in den Bauruinen häufig beschädigt werden; die Ausgabe lohnt sich wegen der Zeitersparnis für den Arbeitsverlauf in hohem Maße, weniger dagegen aus rein finanziellen Gründen, wenn Kfz-Reparaturarbeiten u. U. vor Ort billig sind. Mit den aus Gründen ihrer universellen Verwendbarkeit möglichst dieselgetriebenen Fahrzeugen zusammen muß immer ein Ersatzteilpaket geliefert werden, um bei den disparaten Versorgungsverhältnissen nach einem Krieg eine möglichst lange Autonomie vor Ort zu gewährleisten. — Der Materialtransport kann auch mit sog. Abrollbehältern, die es in den unterschiedlichsten Ausführungen gibt, oder in Schuttmulden erfolgen. Beide haben gegenüber normalen LKW den Vorteil, daß ein motorisiertes Absetzfahrzeug mehrere Container bewegt, die jeweils bis zu ihrer Be- oder Entladung am Ort verbleiben, so daß das Fahrzeug in der Zwischenzeit weitere Einsätze fahren kann. (Quelle: eig. Beobachtungen).

können vorzugsweise verschenkt, ggfs. aber auch (billig) verkauft oder (gegen Auflagen oder Kaution) verliehen werden.[291] Ebenso sind Gerüste und Bauaufzüge[292] wichtig, um hohen Gebäuden gerecht zu werden.

Wegen der erhöhten Nachfrage in der Nachkriegszeit müssen die Hilfsorganisationen rasch ein sehr weites Netz von Händlern, Spediteuren und — vor allem — Herstellern knüpfen, da sich bei der Konzentration auf zu wenige Anbieter oder auf ein zu kleines Einzugsgebiet leicht Lieferungsengpässe ergeben können, die das ganze Aufbauprogramm in Frage stellen.[293]

Welche Materialien beschafft werden, hängt selbstverständlich vom verfolgten Ziel ab: Wird Bausubstanz nur winterfest gemacht oder ganz repariert oder neu gebaut, oder werden Massenunterkünfte gebaut? Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist die ortsübliche Bauweise; Reparaturen sollten bei der Materialwahl auf Kompatibilität mit dem Bestand achten. Die einschlägigen Erkenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich klimatischer, bautechnischer, sozioökonomischer und kultureller Angemessenheit sowie der an der jeweiligen Lage orientierten Zukunftsfähigkeit der Materialbeschaffungs- und Bauprogramme sind zu beachten.[294] Dennoch haben einige Materialien wegen ihrer Vielseitigkeit eine gewisse strategische Bedeutung, zumal für die Nothilfe: Dazu zählen flächige Elemente (PVC-Folie und Wellblech als Dachdeckung und Wandfläche), stabförmige Elemente (Balken, Latten für stützende Bauteile) und Verbindungsmaterial (Nägel, Schrauben, Draht, Seil) sowie Betonsteine mit Mörtel wegen ihrer Vielseitigkeit und einfachen Massenherstellung (sofern Zement verfügbar ist).[295] Bei Steinformaten sind neben dem Stückpreis praktische Erwägungen wichtig.[296] Außerdem sind ganz allgemein Lehmerde und Holz als weithin verfügbare Baumaterialien von großer Bedeutung — vorausgesetzt, ihre Verwendung ist gesellschaftlich akzeptiert und bautechnisch bekannt.

Eine weitere Art, die Menge angebotener Baumaterialien zu erhöhen, ist die Verwendung alternativer — lokaler — Baumaterialien und moderner, standardisierter und materialsparender Bautechniken,[297] wie das

---

[291] Die Erfahrungen mit dem Verleih waren in Mostar nicht die besten: Die Werkzeuge kamen nicht oder erst verspätet zurück oder sie waren beschädigt, an eine Durchsetzung von Sanktionen war nicht zu denken …

[292] Bei niedrigen Häusern reichen Seilrollen/ Handwinden. — Günstig sind kippbare Schubkarren mit einem Klappbügel zur hängenden Beförderung in befülltem Zustand (Einfachausführung: Schubkarren mit Laschen zum Anbringen von Gehängen).

[293] Quelle: eigene Erfahrungen in Mostar. — Vgl. Zetter (1993: 6): "Shortfalls in the provision of building materials are a major constraint to the provision and improving of shelter." (Vgl. auch die einschlägigen Zeilen bei Leitner, 1997: 7.)

[294] Vgl. etwa "The 'Top Ten' on Planning and Building in Crisis and Developing Regions" in Burk (1999: ibs. 9–19). — SCHR (2001-b) unterscheidet grob in drei Klimazonen:

- In der warm-feuchten Zone sind die Ventilation, der Schutz vor direkter Sonneneinstrahlung, stark geneigte und überhängende Dächer, leichte Bauweisen, verschattete Außenräume und Oberflächenentwässerung besonders wichtig.
- In trocken-heißen Regionen sind von Vorteil: eine massive Bauweise (bzw. doppelte Planen mit durchlüftetem Zwischenraum bei Zelten u. dgl.), kleine Fenster, kontrollierbare Durchlüftung, Verschattung.
- In kalten Ländern spielen vor allem Wärmeisolierung und Beheizung eine Rolle (abhängig von externen Temperaturen, Wind, Verfügbarkeit von Kleidung und Nahrung); Innenräume gewinnen an Bedeutung; die Lüftung muß minimalisiert werden, darf aber keine Probleme mit Feuchte oder Sauerstoffmangel (Heizung, Kochstelle) verursachen; der Wärmeverlust über den Boden ist zu reduzieren; für Wärmequellen sind Kamine vorzusehen; die Brennstoffbeschaffung darf die Umwelt nicht zerstören.

[295] Vgl. Howard/ Mister (1981: 165) und Howard/ Spice (1989); Folien für Einfachzelte sollten pro fünf Personen mindestens 4 m mal 6 m (besser 7 m) messen (SCHR, 2001-b: 2). — S. a. den Inhalt der sog. *emergency kits* von UNHCR oder THW (s. Neumann/ UNHCR, 1992: 4; Q037: DRC, November 1994; Q180: UNHCR, 11.8.1999: 3). — Ziegelsteine sind zwar ebenso vielseitig verwendbar, aber ihre Herstellung bedarf guten Lehms und großer Mengen (meist raren) Brennstoffes.

[296] So sind nur 16 Steine à 25/25/19 cm erforderlich, um einen m^2 Wand der Stärke 20 cm zu mauern, hingegen 25 Stück der Maße 19/19/25 cm. Außerdem ist die Frage des Mörtelverbrauches und des Zeitaufwandes zu beachten.

[297] Vgl. die Diskussion im Nachkriegsdeutschland um die Propagierung von Lehmbauten (Schulz, 1994: 137). — S. a. Wedler (1946 [?]),Wedler/ Hummel [1946 u. 1947); s. a. die Baufachzeitschriften der Jahrgänge 1944–1950 (bspw. 'Neue Bauwelt', u. a.).

seinerzeit im Nachkriegsdeutschland propagiert wurde.[298] Diese müssen jedoch oft erst noch entwickelt und am Markt eingeführt werden, was zusätzliche Zeit kostet. Neue Organisationsformen der Baumaterialerzeugung und gelockerte Bauvorschriften (vgl. SBS 51) können den Prozeß zusätzlich unterstützen (Internationales Arbeitsamt, 1924: 65). Wenn auf lokal verfügbare Baustoffe gesetzt wird, muß neben der Frage ihrer Akzeptanz bedacht werden, daß ein großer, auf eine kleine Region konzentrierter Bedarf daran erhebliche Probleme für die Umwelt nach sich ziehen kann (SCHR, 2001-b: 2). Aus diesem Grund ist es wichtig, solche Baustoffe aus einem möglichst weiten Einzugsgebiet zu beschaffen.

Baumaterial kann in beschränktem Umfang auch aus Ruinen und Trümmern gewonnen werden. Cuny empfiehlt das Recycling als "one of the best sources of materials for repairing homes".[299] Die Wiederverwendung (bestehender, aber beschädigter Bauteile und Baustoffe) sowie die Weiterverwertung sind zusätzliche Quellen, weil sie Material sparen bzw. Rohstoffe sammeln. Die Wiederverwendung benötigt in Zweifelsfällen die Möglichkeit genauer technischer Untersuchungen.[300] Die Weiterverwertung, also die Erzeugung neuer Materialien aus den Trümmern, bedarf vieler Arbeitsstunden für Reinigung und Sortierung bzw. spezieller Kenntnisse, Verfahren und Maschinen. Recycling wird aus verschiedenen Gründen[301] bisher eher selten von den Hilfsorganisationen als vielmehr von den Betroffenen selbst bzw. den einheimischen Verwaltungen und Firmen gewählt. Beim Recycling ist u. U. damit zu rechnen, daß mit gestohlenem Material gehandelt wird, gerade mit kleinen, aber teuren und einfach zu demontierenden Bauteilen (Sanitär-, Elektrotechnik). Das verlangt entweder eine vorherige formale und gesetzliche Klärung der Eigentumsfrage, damit keine Anreiz geschaffen wird, Material zu stehlen und damit zu handeln, oder aber eine (fotografische) Dokumentation der Schadensfälle, damit keine ungerechtfertigt hohen Regreßforderungen seitens der Eigentümer zu befürchten sind. Die humanitäre und die Wiederaufbauhilfe sollten heute jedoch schon früh auf das Recycling achten und das Trennen von Metallschrott und anderen verwertbaren Materialien fördern. Maschinen, die das Recycling von Abfallmaterial möglich machen, wurden in Bosnien und Herzegowina schon in der Rehabilitationsphase eingesetzt, um aus Bauschutt Straßenbaumaterial und Betonzuschläge zu gewinnen.[302] Vorhandene Materialien (bspw. Reste eines Ziegeldaches) auf der jeweiligen Baustelle weiter-

---

[298] Die "Rationalisierung des Bauvorganges" wurde ibs. aufgrund der "Ratschläge der Baukostenkonferenz" erwartet, die folgendes empfahlen (BMP, 1951: 75f): "Normen für Baumaße und Bauelemente", die "Anwendung der jeweils günstigsten Bauweise", die Verwendung eines "Musterbauvertrages" sowie eines "einheitlichen Leistungsverzeichnisses" (incl. entspr. Ausschreibungsverfahren), die "Vermeidung teurer Zwischenkredite" durch strengere Zahlungsdisziplin, eine "Rechtzeitige, vollständige und materialgerechte Planung", baustellennahe Baustoffproduktion, arbeitskräftesparende Techniken und Abläufe sowie die wissenschaftliche Begleitung der Maßnahmen.

[299] Cuny, 1994: 156. — UNDRO (1982: 9) nennt als unbedingt zu *vermeidende* Maßnahme das "Kaputtwalzen von Trümmern und Verbrennen von Bauholz beschädigter Häuser, welche sonst […] wiederverwendet werden könnten."

[300] Das braucht Zeit, Personal und Labortechnik bei der Schadensanalyse; einen guten Überblick gibt Piepenburg (1947), an dessen Darstellung sich nichts Grundlegendes verändert hat. 'Zweifelsfälle' sind fast alle Gebäude, da beschädigte Bauteile "nicht als bekannte Größen in die statische Berechnung eingesetzt werden" können (Piepenburg, 1947: 61). — Weitere Literatur zu diesem Thema stammt von Wedler (Wedler, 1946 [?]) bzw. Wedler/ Hummel (1946; 1947).

[301] Gründe: Standard der Hilfe, Güte der Materialien, Arbeitsintensität, Aufwand für Sammlung und Sortierung. — Im Nachkriegsdeutschland lagen die Einnahmen der Städte aus ihrem Trümmerrecycling lediglich bei maximal 10% der dadurch entstehenden Kosten (Schulz, 1994: 135). Das ist aber keinesfalls als Argument gegen Recycling zu interpretieren, denn die Trümmer waren in jedem Fall zu entfernen, und es herrschte außerdem ein großer Mangel an Baumaterial. Tatsächlich "entstand bald eine umfangreiche Trümmerwirtschaft" (ibidem); sogar eine 'Deutsche Gesellschaft für Trümmerverwertung' gründete sich.

[302] Dafür können sich mobile Anlagen, wie sie das THW in BuH betrieb (Grote, 1999: 9), durchaus lohnen, vor allem wenn Trümmer in *kleineren* Siedlungen verarbeitet werden müssen (bspw. zu Schotter für Behelfswege). — Aus Stuttgart ist bekannt, daß die Verwertung recycleter Baustoffe (vor allem Back- und Hausteine, Metalle) ihren ersten Höhepunkt in den drei ersten Nachkriegsjahren erreichte, während die Erzeugung neuer Baustoffe aus Trümmern (Steine, Schüttgut, Dachziegel) erst etwa 1950 ihr Maximum erlangte (Bardua, 1985: 313).

zuverwenden, liegt zwar nahe, kann aber dazu führen, daß sie nach Bekanntwerden einer solchen Maßgabe 'verschwinden' oder sogar vernichtet werden, wenn die Betroffenen auf neues Material Wert legen. In diesem Fall ist es zweckmäßiger, ihnen die Weiterverwendung, auch den Verkauf, privat zu überlassen und sie bei der Spezifizierung nicht zu berücksichtigen. So bliebe das Material dem Markt immerhin erhalten.[303]

Vorteile der Materialbeschaffung durch die humanitäre Hilfe sind, daß überhaupt Material verfügbar gemacht wird und die Inflation gedämpft werden kann, wenn in einem ausreichend großen Einzugsgebiet eingekauft wird. Bestellungen in großen Mengen, die Auswahl günstigster Bezugsquellen in einem großen Gebiet, die Ausschaltung der Zwischenhändler und der Gewinnverzicht führen zu einer Verbilligung des Einkaufs bzw. — bei Weiterverkauf — zu einer Subventionierung des Materialpreises.

Nachteilig kann sich dieses Vorgehen auf den Aufbau von Handel und Produktion der betroffenen Region auswirken, weil sie mit billigeren auswärtigen Produkten und der — letztlich subventionierten — Arbeit der Hilfsorganisationen auf Dauer nicht konkurrieren können. Hier sollte sich humanitäre Hilfe entweder schrittweise ganz aus diesem Sektor zurückziehen, wenn sich die Lage gebessert hat, oder die Einkäufe auf Handel und Produktion der Region nach und nach umstellen, damit einheimische Firmen Fuß fassen können.[304] Die Präsenz der humanitären Hilfe kann aber auch nach diesem Zeitpunkt gerechtfertigt sein, weil sie nicht profitorientiert ist, die Qualität der Arbeit besser im Interesse der Hilfsempfänger überwacht als Firmen, einen stärkeren Einfluß auf die Einhaltung sozial orientierter Vergabekriterien besitzt und weil sie oft zu den eigentlichen Projektgeldern weitere Mittel beizuschaffen in der Lage ist.[305] Daß sie je nach Vereinbarung keine oder nur geringe Steuern auf Einfuhren und Personal zu zahlen hat,[306] erhöht zwar die Effizienz der eingesetzten Mittel, ist aber aus fiskalpolitischer Sicht auch fragwürdig, weil dem Staat Einnahmen entgehen, deren Verteilung er selber regeln will und muß. Wenn sich eine Hilfsorganisation nach einer kurzen, anderthalb- bis zweijährigen Anschubphase schon wieder zurückzieht, so ist der Aufwand, einen Bauhof einzurichten, dennoch zu rechtfertigen. Denn während dieser Zeit wurde bereits wertvolle Arbeit geleistet und die angeschafften Fahrzeuge, Maschinen und Liegenschaften können anschließend entweder der Kommune übergeben werden, also als Hilfe zur Selbsthilfe Verwendung finden, oder an andere Einsatzorte in der Region überführt werden (vgl. Kap. 5.1.18.5).

Beim Transport aus dem Ausland sind Schwierigkeiten zu erwarten, wenn sich die Spediteure weigern, Ware und Fahrzeuge in ein Kriegsgebiet zu schicken. Das kann den Aufbau einer eigenen, lokal bzw.

---

[303] In Weiterverfolgung dieser Idee könnte sogar eine Firma beauftragt werden, bei den in ein Hilfsprogramm aufgenommenen Häusern vor Beginn der Arbeiten die verwertbaren (und genau zu markierenden!) Materialien abzuholen. Der Gewinn aus ihrem Verkauf bliebe der Firma überlassen.

[304] Die Weltbank (EC/ WB, 1997: 36) berichtet, daß bereits 1996/97 die bosnischen Unternehmen wieder in der Lage waren, Baumaterial selbst zu importieren. (Sie hatten im Ausland gebrauchte LKW gekauft und nutzten alte Geschäftsbeziehungen.) Der Kauf von Produkten oder Dienstleistungen lokaler Firmen kann ggfs. durch die Einräumung besonders vorteilhafter Konditionen bei der Auftragsvergabe gefördert werden.

[305] Dem Argument, daß die Zwischenschaltung von Hilfswerken zwischen Geldgeber und Firmen einen Effektivitätsverlust darstellt, kann entgegnet werden, daß Effektivität sich nicht allein in einem reinen Geld-Ware-Verhältnis ausdrücken läßt; vielmehr werden, wenn man das Preis-Leistungs-Verhältnis betrachtet, auch Faktoren wie 'soziale Orientierung der Hilfe' u. dgl. wichtig.

[306] Die EUAM hatte für sich und die mit ihr kooperierenden Hilfsorganisationen eine solche Übereinkunft mit den bosnischen Behörden erzielt. — Im allgemeinen gibt es unter den Helfern wie auch den Spendern der Hilfsgelder wenig Verständnis dafür, daß ein Staat, dessen Bevölkerung Hilfe geleistet wird, Steuern auf diese Unterstützung erhebt.

regional operierenden Fahrzeugflotte und die Vorhaltung entsprechend gelegener Lagerflächen erfordern (siehe SBS 06 und Kap. 5.1.4).

Beispiele:

- Deutschland, während des II. Weltkrieges und danach. — Seit ca. 1943 wurde der "Klein- und Reparaturbedarf an Baustoffen" unter die Selbstverwaltung der Wirtschaftskreise gestellt und dezentral bewirtschaftet, was eine große Zeitersparnis bedeutete (Böckem, 1993: 68).
- Köln, im Krieg, 1941–42. — Hier erwies sich das seit etwa 1941 herangereifte Konzept zentralisierter Baumaterialbeschaffung als völlig unzureichend, als angesichts der Folgen des "1000-Bomber-Angriffs" von Mai 1942, der über Nacht ca. 19.000 Wohngebäude total oder schwer beschädigte, Wohnbaracken errichtet und Arbeitskräfte eingeteilt werden sollten (Böckem, 1993: 67f).
- Anklam, Mecklenburg-Vorpommern, nach dem II. Weltkrieg. — Baustoffe (Steine, Rohre, Leitungen) wurden aus den Trümmern gewonnen (vgl. Nutz, 1993).
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Alte (Hau- und Ziegel-)Steine wurden gesammelt, aufgekauft und zum Wiederaufbau weiterverwendet.
- Peru, Erdbeben, 1970. — Negativbeispiel (Sagov, 1981): In Huaraz wurden die Ruinen eingeebnet, wodurch auch die eigentlich recyclebaren Materialien (Hausteine, Bauholz) verloren gingen. Trotz großer Vorkommen der traditionellen Baumaterialien zur Herstellung von Adobe-Bauten wurde der offizielle Wiederaufbau in Beton und Mauerwerk propagiert, was unangepaßt, volkswirtschaftlich unsinnig und für die arme Landbevölkerung nicht zu bezahlen war.
- Indien, Erdbeben, 1993. — Desarda (1994) setzte sich dafür ein, daß die Materialien, die lokal nicht beschafft werden können, über die Regierung möglichst schnell von außen herangeschafft wurden.
- (Zu Beispielen für Herstellung und Verwendung lokal hergestellten Baumateriales s. a. Howard/ Mister, 1981: 135 und Schütz, 1987: 253f.)

SBS 06 der Einrichtung eines Verteilungssystems für Baumaterialien

Vorab: Dieser Strategiebaustein, der eng mit dem vorangegangenen SBS 05 zusammenhängt, wird aus den dort eingangs erörterten Gründen ebenfalls besonders ausführlich geschildert.

Er wird zu den Kernstrategien gerechnet (also nicht zu den Bausteinen für Begleitstrategien[307]), weil die Verteilung von Baumaterialien und diversen Hilfsutensilien eine ganz besonders wichtige Grundlage für jegliche Art der Reparatur oder Errichtung von Wohnungen und Unterkünften darstellt.

Beschreibung: Über die Einrichtung eines Bauhofes — einer Art 'Baumarkt' — wird Baumaterial an die Baustellen und Betroffenen weitergeleitet. Das Material wird en gros vom Erzeuger oder über Großhändler beschafft und auf freien oder überdachten Flächen in der Nähe des Bedarfs gelagert. So können zum einen die Versorgung mit Material überhaupt gesichert, und zum anderen die Preise dafür erträglich gestaltet werden.[308] Mit dem verteilten Baumaterial können sowohl Schäden am Wohnraum repariert als auch Neubauprogramme abgewickelt werden. Die Abgabe an die Benutzer geschieht, nachdem vorher der Schaden an ihrer Wohnung analysiert und der Bedarf festgestellt wurde (s. SBS 40). Entweder holen sich die Nutzer das

---

[307] Sie wäre insofern dazu zu zählen gewesen, als sie auch organisatorische Fragen der Wohnraumbeschaffung adressiert.

[308] Die zentrale Anlieferung von Baumaterial kann nach Erkenntnissen aus der Entwicklungszusammenarbeit auch Nachteile mit sich bringen und muß deshalb der Lageentwicklung nach Kriegen angepaßt werden. Erstens sind nämlich die Siedler der Großstädte der Dritten Welt oftmals findiger im Aufspüren billigen Materials als eine zentrale Institution, könnten also eigentlich günstiger einkaufen; zweitens kann Korruption bei großen Einkaufssummen den Spareffekt zunichte machen; drittens ist das Ausgeben von Geldzuwendungen für andere als Bauzwecke ein Zeichen anderer Prioritätensetzung, also für die Notwendigkeit, das Projektziel zu überprüfen; viertens entgehen beim direkten Großeinkauf den kleinen Zwischenhändlern die Verdienste (Schütz, 1987: 218f).

Material ab — das ist wahrscheinlicher bei geringen Verlusten an Transportmitteln und bei vorwiegend ländlicher Bevölkerung (mit eigenen Fuhrwerken) —, oder es wird ihnen über ein geeignetes, u. U. zunächst noch einzurichtendes Verteilungssystem zugeleitet. Bauhöfe können parallel auch als Anlaufstellen für technische, finanzielle oder soziale Beratung dienen. Wenn bei einem revolvierenden Fonds die Rückzahlung des Kredites in Form der gleichen Menge Materiales vereinbart wurde, so kann der Bauhof der Aufgabe nachkommen, es zurückzunehmen.

Kommentar: Die Verteilung von Baumaterialien und ihre Verwendung zur Reparatur geschädigter Wohnungen ist dem Bereich der Stufenlösungen zuzuordnen und kann somit schon früh wertvolle Vorgaben für einen späteren Wiederaufbau schaffen.

Die Verteilung von Material hat die Vorteile, daß sie den Nutzern mehr Mitsprache bei der Verwendung der Materialien gestattet,[309] daß sie 'rohe' Baustoffe vielseitiger verwenden können als z. B. vorgefertigte Bauelemente oder Wohncontainer, und daß die Hilfsempfänger durch die Beschäftigung mit Reparaturarbeiten in quasi-therapeutischer Weise von der allgemein schlechten Lage abgelenkt werden. Für Geldgeber ist die Baustoffverteilung als Variante der Selbsthilfeförderung eine kostengünstige Form von Hilfe (VENRO, 1999: 6). Demgegenüber verlangt die Verteilung von Baumaterialien zur Unterstützung der Hilfe zur Selbsthilfe, daß die Hilfsempfänger auch damit umgehen können. Ist das nicht der Fall, wird der Erfolg des Programmes gefährdet. Es kann zur Beschleunigung der Wohnraumbeschaffung von Vorteil sein, Firmen mit der Durchführung der Bauarbeiten zu beauftragen. Damit wird um den Preis geringerer Selbstbestimmung der Betroffenen und erhöhter Kosten pro Fall sichergestellt, daß die Arbeiten sachgerecht und in einer möglichst kurzen Zeit durchgeführt werden.[310] Die bei SBS 05 kommentierte Feststellung, daß die Verteilung auch durch einheimische Firmen übernommen werden kann, und daß sich eine Hilfsorganisation, falls ihr Einsatz wegen fehlender lokaler Firmenkapazitäten unumgänglich ist, möglichst bald wieder aus diesem Sektor zurückziehen sollte, gilt hier entsprechend auch für die Verteilung der Materialien.

Baumaterialien sind im Vergleich zur Verwendung von Fertig- oder Halbfertigprodukten der Wohnraumbeschaffung (Fertighäuser, Barackenbausysteme, Container u. ä.) flexibler und unabhängiger von Projektzielen, Objekten und Standorten verwendbar als letztgenannte.[311] Die Ausgabe von Material beugt einer Zweckentfremdung der Hilfeleistungen in gewissem Umfang vor, weil es nur zum Bauen geeignet ist.[312] Außerdem hilft das Heranschaffen und Verteilen von Baustoffen dabei, lokale Ressourcen vor einer übertriebenen Nutzung zu bewahren und Schäden für die Umwelt zu minimieren.

Ein Bauhof ist für Anlieferung und Verteilung auf eine direkte, stabile und permanent freie Verkehrsanbindung angewiesen, die über eine feste Straßendecke, intakte und ausreichend tragfähige Brücken sowie

---

[309] Gerade in Bosnien und Herzegowina sagten sich viele Betroffene, daß sie die Umstände zu einer Erweiterung oder Modernisierung der Wohnung nutzen wollten. Dafür waren sie durchaus bereit, eigene Mittel zusätzlich zur humanitären Hilfe zu investieren.

[310] Die Weltbank empfiehlt eine solche Herangehensweise (EC/ WB, 1997: 41).

[311] Turner (1978: 89) berief sich auf die Theorie der losen Teile Nicholsons, wonach "die Freiheit, Dinge für uns und auf unsere Weise zu tun, von der Verfügbarkeit über eine begrenzte Zahl von Teilen abhängt, welche auf eine Höchstzahl von Arten zusammengesetzt sind" (vgl. Seebacher, 1989: 8).

[312] Schwarzhandel oder mißbräuchliche Verwendung zu anderen Bauzwecken können allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Alternativrouten für den Fall von Sperrungen verfügt.[313] Mehrere Grundstückszufahrten erleichtern die gleichzeitige Abfertigung verschiedener liefernder oder abtransportierender Fahrzeuge. Das Gelände sollte abgezäunt und bewacht werden.[314] Unter Dach müssen ausreichend Flächen für wasserempfindliche Materialien angeboten werden; hier wie im Freien sind Reserveflächen für große Materialmengen[315] oder für das Parkieren und Reparieren von Fahrzeugen vorzusehen. Die Hallen müssen über ausreichend hohe und breite Tore verfügen, die sich bei Stromausfall mechanisch bedienen lassen. Für Kleinmaterial (Schrauben, Kabel etc.) und Werkzeug ist ein mit Regalen ausgestattetes (und verschließbares) Extralager nötig. Falls Glasschneidearbeiten oder ähnliche Maßarbeiten ausgeführt werden, sind eigene Tische, Werkzeuge und Verladevorrichtungen vorzusehen.[316] Kontinuierliche Wasser- und Elektroversorgung müssen gesichert sein — notfalls improvisiert mit Wassertanks und Generator. Auch an die Abwasserentsorgung ist zu denken (Zustand der Kanalisation!?). Die am Bauhof selbst nötige Verwaltungsarbeit benötigt eine Bürofläche. Besondere Arbeiten (Glasschneiden, Kfz-Reparaturen) brauchen ebenfalls eigene, evtl. abgeschlossene Räumlichkeiten. Den Lagerarbeitern ist ein Aufenthaltsraum (ibs. für den Winter) sowie Toiletten und eine Waschgelegenheit zu bieten.

Die Ergänzung eines zentralen Bauhofes um hier sogenannte 'mobile Bauhöfe' kann für eine Region einen großen Vorwärtsschub bewirken, indem sie die Eigeninitiative fördert.[317] Das bedeutet, daß in den Dörfern und Siedlungen kleine Materiallager entstehen, wo die jeweils benötigten Baumaterialien zwischengelagert und von den Betroffenen selbst abgeholt werden. Sie werden nur solange benötigt, wie die Bauarbeiten im Rahmen der humanitären Hilfe am betreffenden Ort andauern. Die Einrichtung einer solchen ortsfesten — wenngleich provisorischen — Repräsentanz vor Ort[318] und das Lagern großer Materialmengen zeigt den BewohnerInnen deutlich, daß humanitäre Hilfe kein leeres Versprechen bleiben wird. Dadurch entsteht Hoffnung und wird Eigeninitiative gefördert. Außerdem wird durch häufigen Warenverkehr eine permanente, aber einigermaßen unauffällige Sichtkontrolle der Verteilung aufrechterhalten.[319]

Über die Anzahl der Fälle hinaus richtet sich der Umfang der vorgehaltenen Materialien auch nach dem Standard der Hilfe bzw. der Reparaturen, der Aufwand der Verteilung hingegen nach Standard und Einwohnerdichte (bzw. Entfernungen). Die beschafften Materialien können an die Nutzer entweder unentgeltlich abgegeben werden (SBS 43) oder sie werden als Kredite in Form von Naturalien ausgeliefert (SBS 44), wozu die Beteiligten ein Auswahlverfahren aushandeln müssen. Auch der per Großeinkauf und Profitverzicht subventionierte Baustoffverkauf zum Selbstkostenpreis oder zu noch stärker gestützten Preisen ist

---

[313] In Annex A-11 wird ein Beispiel für einen Bauhof gezeigt. — Je nach örtlichen Gegebenheiten und nach Größe des Bauhofes (bzw. dem dort zu erwartenden Umsatz) ist sogar über einen Gleisanschluß nachzudenken.

[314] Die Anlage kann von Wachmannschaften bewacht werden, die zusammengesetzt sind aus externem Personal und Arbeitern der Hilfsorganisation. Sie sollten immer in wechselnder Gruppierung besetzt sein.

[315] Beim Lagern von Sand ist darauf zu achten, daß er bei Regen nicht weggeschwemmt wird und in die Kanalisation gerät.

[316] Fensterglas wurde vom THW in Mostar tagsüber (am Boden) direkt vom Zuschneidetisch auf spezielle Ständer beladen, nachmittags per Gabelstapler auf den LKW gehoben (der bis dahin andere Aufgaben erledigt hatte) und gleich ausgefahren, so daß nachts keine Scheiben entwendet werden konnten.

[317] Vgl. a. Leitner (1997: 3), der das Fehlen solcher "sub-stations" beklagte. — Vgl. Kap. 5.1.18.1.

[318] … anstelle einer Verwaltung von einem fernen Büro aus, die mit seltenen Stippvisiten im Feld auskommt, bzw. anstelle sporadischer LKW-Lieferungen, die das Material lediglich 'abkippen'.

[319] Zu einem ähnlichen Schluß kommt Leitner in der Bewertung der UMCOR-Projekte in Bosnien und Herzegowina (1997: 13).

möglich, scheint allerdings bei der humanitären Hilfe bisher weitgehend unüblich zu sein. Er hat den Vorteil, auch den Personen zugute zu kommen, die anderweitig nicht in den Genuß kostenloser Hilfe kämen, weil sie bestimmte Kriterien dafür nicht erfüllen. So wird ihnen immerhin ermöglicht, *überhaupt* Materialien zu erhalten bzw. diese nicht zu inflationierten Preisen kaufen zu müssen.

Auf finanzieller wie operativer Ebene gilt es bei der Verteilung von Materialien daran zu denken, daß einige Motive existieren, die Menge der gelieferten Materialien nicht zu knapp zu bemessen: Kleine Sicherheiten sind vorzusehen, um Transportschäden, Witterungsschäden,[320] oder Einbußen wegen unpassender Werkzeuge und Maschinen zu egalisieren. Bei der Berechnung der nötigen Mengen ist zur Verringerung des Arbeitsaufwandes allgemein zu bedenken, daß die Ausgabe vieler Materialien nicht nur an Tabellen, sondern auch an ihrer Konfektionierung orientiert werden muß.[321] Aus (zeit-)ökonomischen Gründen sind Verbrauchsmaterialien (Nägel, Draht, Kitt u. dgl.) pauschal in ausreichender Menge beizugeben. Wichtig ist die frühzeitige Bestellung von Materialien anhand des geschätzten oder genauer ermittelten Bedarfs oder aufgrund von Erfahrungswerten. Die nötige Vorlaufzeit zwischen Order und Eintreffen der Ware kann zur weiteren Präzisierung der Bedarfsmengen und der Schadensanalysen an den einzelnen Gebäuden genutzt werden.[322]

Falls die Verteilung von Reparaturmaterialien in Form fertiger, pauschal vorher zusammengestellter Materialpakete geplant ist, ist zu bedenken, daß sie unbedingt dem vorherrschenden Schadensbild der Region angepaßt zu sein haben.[323] Die Pakete vereinfachen die Arbeit für die verteilende Organisation, weil auf eine fallweise Abstimmung der Mengen und Arten von Material verzichtet werden kann und zumeist die am Bauhof vorzuhaltende Vielfalt an Materialien erheblich kleiner sein kann. Sie erreichen aber nur vordergründig eine größere Gerechtigkeit bei der Verteilung — indem alle das Gleiche erhalten —, denn die Schäden an den Objekten können sehr unterschiedlich sein.

Die Vergabe von Baustoffen kann an Bedingungen gebunden werden, die ihre sachgemäße und fristgerechte Verwendung zum Gegenstand haben. Das kann bspw. bedeuten, daß das Material wieder abgeholt würde, wenn der Baubeginn unbegründet verschleppt wird. Die Überwachung dieser Übereinkunft ist zeitaufwendig und im (eher seltenen) Ernstfall möglicherweise kaum durchzusetzen; allerdings übt sie einen gewissen Druck auf die große Mehrheit aus.[324] Oder es wird (unter Festlegung von Fristen) vereinbart, daß neues Material immer erst dann geliefert wird, wenn die Empfänger das zuvor erhaltene bereits ordnungsgemäß eingebaut haben.[325] Das erfordert jedoch u. U. ein Mehr an Transportfahrten, vor allem in ländlichen

---

[320] Beispiele: Sand wird vom Regen fortgeschwemmt; Zement härtet an feuchter Luft frühzeitig aus; …

[321] Das Umfüllen von Flüssigkeiten aus Kanistern (Bitumen) oder von sackweise verpacktem Material (Kalk) oder das Zuschneiden von Material (Balken, Rohre) ist extrem aufwendig.

[322] Siehe hierzu Annex A-12, der den Ablauf der Housing-Aktivitäten des THW in Mostar schematisch darstellt.

[323] Sind bspw. alle Dachstühle komplett abgebrannt, ist der Versand von PVC-Folie zusammen mit nur einigen wenigen Balken nicht ausreichend. — Solch ein Problem ergab sich 1999 im Kosovo bei Reparatur-Sets des UNHCR. — Vgl. a. Kap. 5.2.1.

[324] Cap Anamur gibt für ein Programm in Bosnien eine geringe Ausfallquote von 16 unter 1.900 Fällen an, in denen das Material nicht fristgerecht verbaut wurde (Q092: K. Cap Anamur, Winter 1998: 2). — Die angesprochenen Fristen sollten mit den Betroffenen bzw. ihrer Gemeindeverwaltung abgesprochen sein, damit unrealistische Forderungen vermieden bleiben.

[325] So belieferte bspw. die NPA 1998 in Mostar (Q121: Seebacher, Dezember 1998: 30.12.) und das THW 1999 im Kosovo (Q123: Seebacher, Dezember 1999: 24.12.) Materialien je nach Baufortschritt aus: zunächst das Holz, dann die Ziegel für das Dach, anschließend Fenster und Türen, zu Ende das Material für den Innenausbau. Damit wurden Fälle vermieden, in denen die Empfänger, die auf weitere Hilfe spekulierten, das gesamte Material für Erweiterungen eingesetzt (bzw. gegen anderes Material versetzt) hatten, ohne das eigentliche Ziel der Winterfestmachung zu erreichen. Zur Reduzierung der Zahl an Transportfahrten, von denen ohnedies pro Fall mehrere anfielen, wurden Häuser einer Straße oder eines Dorfes immer parallel beliefert.

Gegenden, in denen die Gebäude weit auseinander liegen. Eine weitere Bedingung bei der Vergabe von Hilfe wäre die Forderung einer vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen im rehabilitierten Haus der HilfsempfängerInnen (vgl. SBS 52).

Die Lagerung der Materialien muß übersichtlich und leicht zugänglich erfolgen.[326] Die Materialien müssen sicher verpackt sein, damit sie den Transport unter den erschwerten Umständen auf schlechten Wegstrecken überstehen.[327] Ihre Unversehrtheit, aber auch ihre Qualität sind ständig zu überwachen, da Großhändler und Produzenten immer wieder minderwertige Ware liefern.[328] Für die Transporte ist es von Vorteil, je nach Materialmengen, Entfernungen und Straßenquerschnitten über verschiedene LKW-Größen zu verfügen. Für das Entladen an den Baustellen sind LKW mit eigenem Ladekran bzw. Kipper günstig; bei geringeren Entfernungen können auch die am Bauhof stationierten Gabelstapler an den Entladeort geschickt werden. Der Materialtransport kann auch in Abrollbehältern oder Schuttmulden erfolgen. Beide haben zum einen den Vorteil, das ein motorisiertes Absetzfahrzeug die einzelnen Container hin und her transportiert.[329] Sie verbleiben bis zu ihrer Be- oder Entladung am Ort, so daß das Fahrzeug in der Zwischenzeit weitere Einsätze fahren kann. Zum anderen erspart man sich auf diese Weise den Einsatz separater Gabelstapler oder Kräne an oft weit auseinanderliegenden Orten. Am Bauhof selbst sind Gabelstapler und Krane (Bagger) dauernd nötig, um die vielen ein- und abgehenden Transporte auf engem Raum schnell abzuwickeln. Ergänzend eignen sich sog. Handgabelhubwagen zum Verschieben von Paletten auf ebenen und festen Lagerflächen. Bagger oder Radlader werden für das Verladen von Schüttgut benötigt. Die Lieferung großer Mengen von Baumaterialien ab Werk direkt an die beschädigten Objekte bedarf einer kontinuierlichen dezentralen Qualitätsüberwachung, entlastet aber den Bauhof, weil der Warenumsatz dort verringert wird. Für das Ausfahren der Baustoffe ist bedeutsam, daß die Lieferadressen oft nur schwer und mit erhöhtem Zeitaufwand zu finden sind. Dies liegt entweder an fehlenden Straßenschildern und Hausnummern, an Umbenennungen von Orts- und Straßennamen (die sogar die BewohnerInnen selbst desorientierten,[330] oder daran, daß vermeintlich Einheimische in Wirklichkeit zugezogene Vertriebene, also selbst ortsunkundige sind.

Ein eigener und ständig verfügbarer Maschinen- und Fuhrpark sind unabdingbare Voraussetzung, es sei denn, die mit Bauarbeiten beauftragten lokalen Firmen wären auch für den Materialtransport zuständig. Das erfordert eine eigene Reparaturwerkstätte mit Mechanikern, wo all die Fahrzeuge und/oder Maschinen behandelt werden, die wegen ihrer Kompliziertheit oder mangels Kapazitäten nicht von externen (lokalen) Werkstätten instandgesetzt werden können.[331] Zusammen mit den aus Gründen ihrer universellen Verwendbarkeit möglichst dieselgetriebenen Fahrzeugen muß immer ein Ersatzteilpaket geliefert werden, um bei den

---

[326] Die verschiedenen Baustoffe sind nach Art und Abmessung zu sortieren und ggfs. in geeigneter Weise zu kennzeichnen.

[327] Bestandteil von Ausschreibung und Kaufvertrag sollten sein: Versand auf Norm-Paletten, mit Zurrbändern aus Plastik oder Stahl um die Gebinde, ggfs. mit Folienverpackung als Schutz vor Nässe (Quelle: Erfahrungen aus der Arbeit des THW in Mostar).

[328] Je größer die Nachfrage ist, desto öfter ist damit zu rechnen.

[329] Schuttmulden eignen sich außerdem zur Müllentsorgung und können teilweise gekippt werden (Schüttguttransporte).

[330] Solche Umbenennungen erfolgen, wenn Repräsentanten alter politischer Ideale durch neue ersetzt werden. — In Peć/Peja (Kosovo) wurden Ende 1999 alle Straßennamen durch Nummern ersetzt, um bis zur Festlegung neuer Namen, für die ein langer Zeitraum einkalkuliert wurde, eine übergangsweise Handhabe für Verwaltung, Post und die Verteilung humanitärer Hilfe zu haben (Q129: Stadt Peć/Peja, Herbst 1999).

[331] Vgl. Q182: Vollmer, 1.12.1999. — Ein einfacher Reifenschaden oder dgl. kann z. B. durch ortsansässige Werkstätten behoben werden; besondere Hydraulik oder elektronische Bauteile hingegen erfordern spezielle Fachkenntnisse.

disparaten Versorgungsverhältnissen nach einem Krieg eine möglichst lange Autonomie vor Ort zu gewährleisten. Auf das Vorhandensein von Transportmitteln und Maschinen auf Seiten der Hilfsempfänger oder ihrer Gemeindeverwaltungen kann nicht ohne gesonderte Prüfung vertraut werden, da sie oft fehlen, zerstört sind oder dringend für deren eigene Zwecke benötigt werden. Dieser Eigenbedarf darf nicht grundsätzlich den Forderungen der Hilfsorganisationen untergeordnet werden, die Fahrzeuge für ihre Hilfsprogramme einzusetzen.

Auf logistischer Seite sind erfahrene Einkäufer nötig, die sich um Ausschreibung, Einkauf, Kaufverträge, Fristen, Zollformalitäten, Lieferzeiten und Verpackung kümmern sowie um Strecken für Sondertransporte (schwere oder überdimensionierte Gegenstände). Baulicherseits haben Baufachleute die technischen Fragen von Materialauswahl und Menge zu klären. Sie können auch für die Beratung in Einzelfällen herangezogen werden. Lagerarbeiter und Fahrer kümmern sich um das Entladen eintreffender Großtransporte sowie um das Beladen derjenigen LKW, die gemäß Lieferschein die Feinverteilung zu den Empfängern bzw. an die beschädigten Gebäude übernehmen.

Da diese Art der Hilfe recht arbeitsintensiv ist, ermöglicht sie gleichzeitig die Schaffung von Einkommen für lokale Angestellte des Hilfswerkes. Damit sie nicht bei Ende der Hilfsintervention von einem auf den anderen Tag arbeitslos werden, ist zu einem frühen Zeitpunkt damit zu beginnen, andere Arbeit zu finden oder den Arbeitern eine Existenzgrundlage als Selbständige zu schaffen.[332] Eventuell kommt auch die Weiterführung des Bauhofes als kommunale Einrichtung oder sein Weiterbetrieb als private Firma in Betracht.[333]

Die Verteilung von Gütern zur Häuserreparatur über Grenzen (auch ethnische Grenzen) hinweg ist ebenso wie schon die Anlieferung der Baustoffe an den Bauhof vom Wohlwollen derjenigen abhängig, die die Grenzen kontrollieren. Das heißt, daß mit ihnen für einen reibungslosen Warenfluß entsprechende Absprachen zu treffen sind. Grenzüberschreitender Warenverkehr ist möglichst auf ein Minimum zu reduzieren.[334]

Beispiele:

- Chile, Erdbeben, 1985–95. — Sogenannte "Bancos de Materiales" gaben an die BewohnerInnen von Armensiedlungen nicht allein Baustoffe aus, sondern versorgten sie auch mit Krediten und Ratschlägen (Rivero Caray et al., 1995).
- Kolumbien, 'latente Katastrophe' der Wohnraumknappheit in Squattergebieten, (*Zeitpunkt unbekannt*). — Sogenannte "Centros Integrales de Servicios" (CIS) verteilten Material, Geld, technische und sonstige Beratung (Q115: Schütz, 10.3.1999).
- Nicaragua, Bürgerkrieg, ca. 1979–83. — Hier hatte die Einrichtung von Bauhöfen für Kriegsreparaturen, aber auch zu normalen 'zivilen' Zwecken, mehrere Ziele: Verkauf billiger Baumaterialien, Fabrikation von Baumaterial, Tauschstelle für gebrauchte Materialien, Werkzeugverleih, technische, rechtliche und administrative Beratung. Dieses Projekt scheiterte an der Konkurrenz durch andere Projekte mit höherem Standard (Schütz, 1980: 884f; Q115: Schütz, 10.3.1999; s. a. Mathéy, 1985: 43; Mathéy, 1990; Mathéy Q100: 18.6.1999).

---

[332] Beispiel: Ein in Mostar zunächst beim THW angestellter Glasermeister machte sich bald (wieder) selbständig und erhielt danach per Ausschreibung vom THW einige Aufträge, mit denen er beginnen konnte, seine Existenz neu aufzubauen.

[333] In letzterem Fall ist zu entscheiden, welchen finanziellen Ausgleich ein Firmenbesitzer an die Gemeinde zu entrichten hat.

[334] Cremer berichtet von einem Beispiel aus Afghanistan (Bürgerkrieg seit 1992), bei dem eine Hilfsorganisation zur Risikominimierung die Hilfe "in konzentrischen Kreisen" verteilte, um nicht in bisher unberücksichtigten Gebieten zu operieren, in denen also Aggressionen aus Angst vor Benachteiligung zu befürchten waren (Cremer, 1997: 200; er zitiert Anderson, 1996: Do no Harm, Local Capacities for Peace Project, Cambridge/ Ma., USA, 1996).

• Preußen, 17. Jahrhundert, Aufnahme von Salzburger Glaubensflüchtlingen. — Aus dem "Edikt des Preußischen Kurfürrsten Friedrich Wilhelm", dem sog. Edikt von Potsdam vom 29. Oktober 1685: "Es geben Ihre Majestät, unser allergnädigster König, den Salzburgern Holz, Steine und übrige Zugehörungen umsonst, daß sie daselbst bauen können, wie sie wollen."; "Gestalt Wir ihnen denn auch Holtz, Kalck und andere materialien, deren sie zu reparirung dergleichen wüsten Häuser benöthiget, unentgeltlich anscaffen lassen,…". (aus: Tautorat, 1985: 27;112;177).

• Deutschland, im II. Weltkrieg und danach. — Die Behörden setzten die Beachtung bestehender Baunormen aus und förderten Selbsthilfe und Eigenbau. "Ausgebombte" beantragten unter Vorlage von Besitzurkunde oder Pachtvertrag und unter Hinweis auf das Bauvorhaben für eine Notunterkunft eine sog. "Baukarte" (mit Bezeichnung der Parzelle, einfacher Lageskizze, Angaben zur Gebäudegröße [max. 22 m2] und Bauausführung, Angaben zur Materialmenge). Bei Einhaltung der Baufrist erhielt man eine Prämie, die die Baukosten normalerweise abdeckte. (Böckem, 1993: 71)

• Kroatien, im Balkankrieg, 90er Jahre. — Den BewohnerInnen von Flüchtlingscamps wurden Basismaterialien geliefert, um Gewächshäuser zu errichten oder das Haus zu erweitern, wenn sie selbst Material oder Arbeitskraft beitrugen. Die anfänglich provisorischen Erweiterungen konsolidierten sich bald, denn die De-facto-Anerkennung von Besitz ermunterte zu weiteren privaten Investitionen. So behielten die Bewohner die persönliche Kontrolle über den Wohnraum, und es wurden Abhängigkeit sowie ein 'Auffressen' der Hilfe bekämpft. (Ellis, 1996: 164–167; Ellis/ Barakat, 1996: 115–120).

• Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–98. — Zu den Bauhöfen des THW s. Kap. 5.1.4.

• Kosovo/ Jugoslawien, nach (Bürger-)Krieg, 1999. — Zu den 'mobilen Bauhöfen' des THW in der Gegend um Orahovac/Rahovec s. a. Kap. 5.1.18.1.

SBS 07 der Selbsthilfe

Vorab: Dieser Strategiebaustein, der eng mit den beiden vorangegangenen Strategiebausteinen zusammenhängt, wird aus den unter SBS 05 eingangs erörterten Gründen ebenfalls besonders ausführlich geschildert.

Selbsthilfe soll zu den Kernstrategien gerechnet werden, weil sie bei allen Maßnahmen konkret und direkt auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse abzielt. (Sie wäre als eine Begleitstrategie insofern zu bezeichnen gewesen, als sie Fragen der Finanzierung bzw. der Kostenreduzierung sowie des Einsatzes von Arbeitskraft adressiert.)

Beschreibung: Der Begriff 'Selbsthilfe' muß hier — nach Akteuren unterschieden — auf zwei getrennte Fälle angewandt werden.[335] Zum einen ist von 'geförderter Selbsthilfe' zu sprechen, wenn humanitäre Hilfsorganisationen oder staatliche Stellen Selbsthilfemaßnahmen fördern oder initiieren. Zum anderen handelt es sich um sog. 'spontane Selbsthilfe', wenn die Betroffenen aus eigenem Antrieb aktiv werden. In beiden Fällen sind die entscheidenden Gesichtspunkte, die für die Selbsthilfe sprechen:

- erstens die Breitenwirksamkeit von Hilfeleistungen wegen der Einbeziehung vorhandener Ressourcen der Betroffenen,
- zweitens deren Möglichkeit zur Mitsprache bei Entscheidungen und Teilnahme an Maßnahmen,
- drittens die Stärkung der Selbstheilungskräfte der Bevölkerung im Krisengebiet.

Die Vorgehensweise der Förderung und Initiierung von Selbsthilfe zielt darauf ab, den Betroffenen die nötigen Mittel (Geld, Material) an die Hand zu geben, damit sie damit in Eigenregie ihre Lage verbessern können. Nach großen Katastrophen sind die Behörden und Hilfsorganisationen selten in der Lage, allen Betroffenen gleichzeitig und in ausreichender Weise bei der Unterbringung zu helfen. Sie sind — auch

[335] Vgl. hierzu Annex A-13.

mittelfristig — auf die aktive Mitwirkung der Betroffenen angewiesen.[336] Geförderte Selbsthilfe soll, um die Kosten pro unterstützter Familie zu reduzieren, die bei den Begünstigten vorliegenden Ressourcen an Zeit, Arbeitskraft und Fachkenntnis nutzen, die ihrerseits conditio sine qua non für Selbsthilfe sind.[337] Unter den Bedingungen einer Nachkriegslage ist bei dieser Vorgehensweise an Selbsthilfe im engeren Sinne, also den Selbstbau gedacht. Spielarten dieser Vorgehensweise sind die Verteilung von Baumaterial (s. SBS 06), die Gründung von Kooperativen, um Bauarbeiten auszuführen oder Kredite zu erhalten (s. SBS 31), die Weiterbildung in Baufragen (s. SBS 35) und die Subventionierung von Krediten (s. SBS 44).

Im erweiterten Sinn ist auch die 'spontane' Selbsthilfe zu diesem Strategiebaustein zu rechnen, also die von den Betroffenen selbst ausgehenden Reparatur- oder Bauanstrengungen oder die sehr häufig festzustellende (Selbst-)Einquartierung von Flüchtlingen bei ihren Verwandten und Freunden, aber auch bei hilfsbereiten Unbekannten.[338] Die Hilfsorganisationen können — und sollen — dieses Potential als Teil ihrer Vorgehensweise nutzen und mehren, indem sie sowohl die Flüchtlinge und Vertriebenen als auch deren Gastgeber unterstützen. Verbessern kann diese Hilfe die Wohnsituation in baulicher Weise (Reparaturen, Erweiterungen, Gestellung von Baumaterial) oder in nicht-baulicher Weise (Heizmaterial o. ä.). Ein spontanes Mitwirken der Betroffenen am Wiederaufbauprozeß wird durch die physische und nicht nur kurzfristige Anwesenheit humanitärer Organisationen erheblich gefördert. Ihr Da-Sein mit einem Büro vor Ort, mit Baumaterial, Ingenieuren, Geld und Maschinen fördert die Hoffnung auf Besserung und regt die Eigeninitiative an.[339]

Kommentar: Da Wohnen bzw. Wohnraumversorgung oft als 'Privatsache' gesehen wird und bei der Leistung humanitärer Hilfe nur selten allererste Priorität hat, besitzt die Selbsthilfe eine große grundsätzliche Bedeutung. Die zur Selbsthilfe befähigende Hilfe ist deshalb so wichtig, weil jede andere Hilfe langfristig Abhängigkeiten schafft und Entwicklung (von Familien, Kommunen oder Regionen) erschwert.[340]

Vorteile der Selbsthilfe und der Hilfe zur Selbsthilfe sind hauptsächlich:

- die Einsparung von Kosten durch Einbeziehung der eigenen Ressourcen der Betroffenen (Geld, Material, Arbeitskraft, Know-how). Sie gelingt vor allem, wenn eine richtige Balance zwischen Facharbeitern und Hilfskräften gefunden wird, da ungelernte Personen Gefahr laufen, nicht kosteneffektiv zu arbeiten (Verschnitt, Fehler beim Einbau, Zeitfaktor). Die Ersparnis trägt dazu bei, die von außen kommende Hilfe für mehr Fälle verfügbar zu machen.
- die Anregung zu Eigeninitiative und Mitarbeit, indem die beteiligte Bevölkerung von Anfang an direkt an Entscheidungen über Form und Verwendung der Hilfe partizipiert und so ihr Recht auf

---

[336] "Self help processes are the crucial element in the provision and upgrading of refugee shelter." (Zetter, 1993: 7; Unterstreichung im Original).

[337] S. hierzu in Annex A-14 Schillings Aufstellung über den möglichen Selbsthilfeanteil und Empfehlungen zu ihrem Einsatz beim Einfamilienwohnhausbau in Deutschland (R. Schilling: Der Hang und Zwang zum Einfachen, Birkhäuser, Basel, 1985, p. 111; nach: Baubehörde/ Öffentliche Bausparkasse Hamburg, 1980). Sie kann allerdings nur als Anhalt dienen, weil in Deutschland besonders strikte Baunormen herrschen und in anderen Ländern oft die Bevölkerung traditionell stärker in Bauarbeiten am eigenen Haus eingebunden ist, d. h., es wäre dort eher mit einem höheren Selbsthilfeanteil zu rechnen.

[338] UNDRO berichtet davon, daß nach dem Erdbeben von 1972 in Managua/ Nicaragua 90% der 200.000 obdachlos Gewordenen bei Freunden und Verwandten unterkamen (1982: 67). — Vgl. auch Ellis (1996: 117–120) zur Lage in Kroatien während des Balkankrieges. — Vgl. a. Zeitungsmeldungen über die Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen in Mazedonien (Bsp. StZ v. 23.3.99).

[339] Diese Erfahrung machte das Technische Hilfswerk ibs. bei seinen Aktivitäten auf den Dörfern um Mostar in Bosnien und Herzegowina und in der Gegend um Orahovac/Rahovec im Kosovo. — Siehe hierzu auch SBS 06; vgl. a. Kap. 5.1.18.1.

[340] Ellis, 1996: 22–25; zudem verlangt sie eine Analyse der Selbsthilfekapazitäten und Kompetenz der Betroffenen (ibd.: 211).

Selbstbestimmung wahrnimmt. Das hebt die Moral der Teilnehmer eines solchen Programmes, weil sie zum einen selbst Hand anlegen und weil sie zu anderen einige (wenngleich nicht völlige) Freiheit haben, eigene Prioritäten zu bedienen (Zeitpunkt, Auswahl der zu reparierenden Räume). Es werden Signale der Erholung des öffentlichen Lebens vermittelt und die Betroffenen haben es leichter, sich mit ihrer Wohnung zu identifizieren.

- die positiven psychologischen Effekte der Vermittlung eines verbesserten Selbstwertgefühls und einer Quasi-Beschäftigungstherapie. Die Bevölkerung aktiv in den Wiederaufbau einzubinden bedeutet, ihr die Chance zu bieten, Selbstwertgefühl und Selbstvertrauen in die eigenen Fähigkeiten zu steigern. Denn sie selbst schafft Neues und beweist sich und anderen (auch den Helfern!) ihre Unabhängigkeit. Gleichzeitig lenkt die Mitarbeit die Betroffenen in Zeiten großer Beschäftigungslosigkeit[341] und vom Schrecken des Vorangegangenen und der Perspektivlosigkeit in der Zeit danach ab und übernimmt damit eine quasi-therapeutische Funktion.

Voraussetzungen für Selbsthilfemaßnahmen sind die folgenden:

- Unter den in diese Strategie einbezogenen Betroffenen müssen ausreichend Handwerker und Techniker sein.
- Ihnen müssen auch Werkzeuge und einfache Maschinen verfügbar gemacht werden.
- Außer Fachleuten müssen genug Arbeitskräfte mit ausreichender physischer Konstitution vorhanden sein.
- Die Nähe der implementierenden Agentur zu den Betroffenen ist wichtig. Hierfür seien nach Glagow (1992: 323) gerade NGO geeignet, vorausgesetzt, sie bringen auch das nötige Fachwissen um technische Aspekte mit.
- Die Solidarität unter den Betroffenen ist eine gute Grundlage für Selbsthilfeprogramme (tendenziell besser in ländlichen Gebieten und traditionellen Gesellschaften), gibt es aber nicht in allen Fällen. Das stellt die Schwächsten in der Gesellschaft vor Überlebensprobleme, die nur durch den Einsatz bezahlter Arbeitskraft zu lösen sind.
- Die Freiwilligkeit von Selbsthilfeprogrammen: Zwang auf die Betroffenen auszuüben (bspw. um ein Defizit an gesellschaftlicher Solidarität auszugleichen) ist über kurz oder lang zum Scheitern verurteilt und deutet eher auf Fehler des Hilfskonzeptes hin.[343] Zudem ist für eine Hilfsorganisation Zwang zur

---

[341] "Beschäftigungslosigkeit": verstanden im Sinne eines Mangels an Arbeitsgelegenheiten zu angemessenem Entgelt.

[342] In Mostar hatte das THW bei der Konzeption des Selbsthilfeprogrammes, das Baumaterial an Betroffene verteilte, die Solidarität überschätzt. Sie war während des 'heißen' Krieges hoch gewesen, ließ danach aber stark nach. Die Folge war, daß Nachbarn einander wenig halfen und Sozialfälle die Baumaterialien nicht verbrauchen konnten. Ähnliche Erfahrungen machte das THW später (ab 1999) im Kosovo (Q123: Seebacher, Dezember 1999: 24.12.). — Coghlan/ Buckle berichten hierüber aus Australien nach einer Flut 1993 (1994/95: 4) und zitieren C. Phillips (1993): "Der Sinn für Gemeinschaft und Zugehörigkeit ist gerade zu der Zeit vermindert, wenn er am meisten benötigt wird. Das wiederum vermindert die Fähigkeit der Gemeinde, positiv und kohärent […] auf die Änderungen und Anforderungen zu antworten". — Siehe auch Margoluis et al. (1989), die in einer Fallstudie über die Bürgerkriegsfolgen in Guatemala die dort angetroffene sehr starke Solidarität unter den Dorfbewohnern (speziell gegenüber Witwen, Waisen) als eine Ausnahme, ein Spezifikum des Landes betrachten.

[343] Zur Beschleunigung bei Reparaturen und Wiederaufbau von Wohnraum und anderen Einrichtungen (etwa der Infrastruktur) kann zwar per staatlicher oder kommunaler Verordnung die Bevölkerung zu Arbeitsleistungen am Bau verpflichtet werden. (Ähnliche Verpflichtungen gibt es im Bereich von Militärdienst und bei zivilen Aufgaben wie Krankenversorgung und Schulunterricht.) Im Gegensatz zu Zeiten, in denen eine unmittelbare Gefahr abzuwehren oder extreme katastrophale Mißstände zu beseitigen sind, wird dieses Vorgehen in der Nachkriegszeit jedoch schon nach kurzer Frist durch das Verlangen nach Kompensation (Lohn) für die geleistete Arbeit erschwert oder sogar verhindert. Ein Aufruf zur verpflichtenden Mitarbeit verlangt stets ein Minimum an Freiwilligkeit, da ein solches Programm mangels Sanktionierungsmöglichkeit nicht gegen den Widerstand der breiten Bevölkerung funktionieren könnte, und ein Minimum an Organisation, da die Einzelnen ihren Aufgaben nach jeweiliger Qualifikation zugewiesen werden müssen. — Etliche Beispiele für eine Arbeitsverpflichtung der Bevölkerung durch deutsche und alliierte Behörden wurden aus der deutschen Nachkriegszeit berichtet. In Nordhausen am Harz etwa rief der Stadtrat alle über 10-jährigen BewohnerInnen zur Teilnahme auf, die vom Bürgermeister (unter Strafandrohung) zu Aufräumarbeiten in den Straßen, zur Instandsetzung der Versorgungsbetriebe, der Reparatur des Kanalnetzes, der Entfernung von Trümmern und der Gewinnung von Baustoffen hieraus arbeitsverpflichtet wurden (Libor-Dörstel, 1993: 171).

Mitarbeit an ihren Hilfsprogrammen ohnehin kein taugliches Mittel, weil ihr erstens die Mittel fehlen, ihn tatsächlich auszuüben, und weil er zweitens das für ihre Arbeit nötige Vertrauensverhältnis zerstörte.

Gefahren für diese Herangehensweise liegen:

- in fehlendem Fachwissen und mangelnder Körperkraft, die Arbeiten durchzuführen. Das kann ein Programm erheblich verzögern.[344] Hierauf ist besonders bei der Unterstützung für Alte, Kranke (Versehrte!) und alleinstehende Frauen mit Kindern zu achten, denen in anderer Weise zu helfen ist.
- in lebensgefährlich mangelhafter Ausführung der Arbeiten an statisch wichtigen Bauteilen;
- in einer geringen Motivation der Betroffenen. Sie liegt etwa dann vor, wenn die Betroffenen auf eine bessere, professionelle und von dritter Seite finanzierte und ausgeführte Hilfe hoffen.[345] Die Gefahr, daß die Motivation der Beteiligten und damit der unbezahlte Teil der Eigenbeteiligung gegen Null tendiert,[346] kann durch die ausschließliche Unterstützung der sozial schwächeren Familien mit bezahlter Arbeitskraft etwas verringert werden. Fraglich wird die Betroffenenbeteiligung, wenn nach einer Vertreibung die Aussicht darauf fehlt, gerade im Bereich der Wohnungsversorgung etwas Bleibendes zu schaffen.[347]
- in Konkurrenzangeboten anderer Organisationen, deren Hilfe einen höheren Standard aufweist (z. Bsp. neben Materiallieferungen auch die Bezahlung von Arbeitskraft mit einschließt).
- in der Überanstrengung des Selbsthilfe-Gedankens: Es ist illusorisch anzunehmen, man könne einer ganzen Bevölkerung das Bauen beibringen, wie dies bei manchen, der Idee der Hausbau-Kooperative verpflichteten Programmen der Fall ist. Für das Ziel, einer größeren Zahl Betroffener Baukenntnisse zu vermitteln, spricht, daß sie in vielen Fällen über lange Jahre hinweg mit dem Bauprozeß am Eigenheim konfrontiert sind. Dagegen aber fällt ins Gewicht, daß nicht alle Menschen technisch versiert sind oder ein Interesse entwickeln, Bauen zu ihrem (Neben-)Beruf zu machen, und daß eine lokale Wirtschaft sich nicht von einer Vielzahl gegeneinander konkurrierender Bauhandwerker allein trüge.[348]

Nachteile dieser Herangehensweise sind möglicherweise:

- Das Bauen in Selbsthilfe ist langsamer und weniger effektiv als das mit Baufirmen. Das jedenfalls stellte sich in Bosnien und Herzegowina in Rehabilitations- und Wiederaufbauphase heraus. Einige wenige ausführende Firmen zu koordinieren ist hingegen einfacher, als viele hundert 'Selbsthelfer' zu beaufsichtigen. Wenn ohnedies Fehler wegen mangelnder technischer Kenntnisse zu befürchten sind, ist der Einsatz von Baufirmen gerechtfertigt, wenngleich das die Kosten erhöht.
- Selbsthilfe führt, wenn sie durch keine Behörde reglementiert wird und auch von Hilfswerken mangels Personal nicht kontrolliert werden kann, zu einem unerwünschten 'Verwildern der Bausitten' (s. a. Annex A-09), weil Bauten ungeplant neu entstehen oder so verändert werden, daß sie das Stadtbild massiv stören. Das ist gerade in historischen Stadtteilen von Bedeutung.[349]

---

[344] Deshalb empfiehlt die Weltbank in ihrer Lageanalyse zu BuH 1996/97, wenigstens für die wichtigen Bauteile (v. a. Gebäudehülle) Baufirmen einzusetzen (EC/ WB, 1997: 41). Diese Vorgehensweise setzte sich unter den Hilfswerken ohnedies seit 1996 mehr und mehr durch (u. a. bei DRC, CLAS, Hilfswerk Austria, NPA, THW, UMCOR; vgl. Q121: Seebacher, Dez. 1998).

[345] Bisweilen wird solche Hoffnung von lokalen Politikern künstlich genährt, um aus der wegen Untätigkeit anhaltend schlechten Lage politischen Profit zu ziehen. — Um die Eigeninitiative nicht von vornherein zu blockieren, kann vor allem den Besitzern privater Wohnhäuser in einer ersten Phase Material und Werkzeug zur Verfügung gestellt werden, um danach in einer zweiten Phase den Menschen, die damit nicht zurechtkamen, durch die Bezahlung von Arbeitskraft zu helfen. Der engere Kreis der Sozialfälle (i. e. Alte, Kranke, alleinstehende Frauen) muß von vornherein mit bezahlter Arbeitskraft unterstützt werden.

[346] Dieses Phänomen zeigte sich über lange Zeit in Mostar.

[347] Hamdi/ Goethert, 1990: 14.

[348] Eine sinnvolle Alternative hierzu ist es, kleine Gruppen fachlich vorgebildeter Handwerker gegen Bezahlung von Baustelle zu Baustelle ziehen zu lassen, denen die jeweiligen Bauherren mit ihrer Familie und Bekannten als Hilfsarbeiter zur Seite stehen.

[349] Vgl. die Klagen des IRCICA (1997: 16) und der UNESCO (1997: 74f;84;87;91;169) über Veränderungen in der Altstadt Mostars, die beim Wiederaufbau durch Veränderungen oder Abriß entstanden; s. a. Kap. 4.6.2. — Die Behandlung beschädigter

Das muß keineswegs die völlige Aufgabe der Idee bedeuten. Es gibt nicht nur *eine* Selbsthilfe. Selbsthilfe sollte immer dann und dort eingesetzt werden, wo sie geeignete Voraussetzungen findet. Wenn bspw. ein Dorf über ausreichend Sachverstand und gemeinsame Initiative verfügt, kann ihm angeboten werden, daß alle durch fachgerechte Selbsthilfe eingesparten Gelder für zusätzliche Baumaßnahmen an diesem Ort eingesetzt werden.[350] Ebenso können einzelne Hilfsempfänger, die Reparaturen in Selbsthilfe zu bewältigen imstande sind, hierzu entweder mit einer prioritären und beschleunigten Anlieferung des Materiales oder einer leichten Erhöhung der an sie ausgegebenen Materialmenge motiviert werden. Stets sollten jedoch die Hilfsempfänger zur Mitarbeit bei den Hilfsarbeiten verpflichtet bleiben.

Beispiele:

- Sarajevo, Bosnien & Herzegowina, nach Bürgerkrieg, nach 1996. — (1) Das Projekt zur Wohnungsrehabilitation von 'Hilfswerk Austria' verteilte Baumaterial und war zunächst ganz auf Selbsthilfe abgestellt. Bald aber man einem Drittel der Empfänger Arbeitskraft anbieten, weil sie allein nicht weiterkamen. Spätere Programme sahen nur noch eine minimale Selbsthilfekomponente vor (Hilfsarbeiten), weil die Arbeit mit Firmen schneller voranschritt. (Q121: Seebacher, Dezember 1998: 23.12.). — (2) Die NGO 'Help' gründete bei ihrem Rehabilitationsprogramm im schwer zerstörten Viertel *Aerodromsko naselje* eine Selbsthilfegruppe. Damit gelang es, trotz erhöhten Verwaltungsaufwandes die Kosten zu drücken, einige Bewohner gegen Lohn zu beschäftigen und auszubilden sowie den Bezug zwischen Quartier und Bewohnern zu intensivieren. (Q121: Seebacher, Dezember 1998: 16.12.).
- Kosovo, Jugoslawien, nach (Bürger-)Krieg, 1999. — Im Kosovo liegt der Häuserbau vor allem in ländlichen Gebieten traditionell in den Händen der Eigentümer; die Rehabilitationsprogramme berücksichtigten das und boten Hilfe zur Selbsthilfe (Baumaterial). (StZ v. 26.8.99).
- Guatemala, Erdbeben, Ende der 70er Jahre. — Über ein Programm des "food for work" schuf die Bezahlung in Naturalien einen Anreiz dafür, eigene Arbeitsleistung zusätzlich zu der zu investieren, die finanziell entgolten wurde (Snarr/ Brown, 1980: 82).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Zum Selbsthilfegedanken beim THW s. Kap. 5.1.3.
- Indien, Erdbeben, 1993. — Der Wiederaufbau sollte weitgehend von den Betroffenen und ohne die Zwischenschaltung von Unternehmen bewerkstelligt werden. Diejenigen, die aus eigener Kraft einen Wiederaufbau schaffen konnten, sollten dies auf den alten Parzellen mit einem Maximum an lokal (ausreichend) verfügbarem Material wie Naturstein, Lehm und Holz ohne öffentliche Hilfe tun, bestenfalls unterstützt durch die Gewährung günstiger Kredite. (Desarda, 1994).
- Philippinen, Taifun, 1987. — Um ein von Geldgebern errichtetes *Core-House*-Element weiter auszubauen, müssen die Betroffenen eigenes Geld investieren und eigene Arbeit leisten. (Gupta, 1990).

3.1.1.3 Fazit

Die **Vorteile** der verschiedenen Möglichkeiten der Reparatur beschädigten Wohnraumes sind:

- Reparaturen am Bestand leisten einen grundlegenden Beitrag dazu, den obdachlos Gewordenen zur baldigen Rückkehr in ihre ehemalige Wohnung zu verhelfen.
- Die Reparatur beschädigten Wohnraumes ermöglicht eine maximale geographische Nähe zur ehemaligen Wohnung bzw. zum angestammten Wohnort.
- Sie erlaubt eine Unterbringung in großer Nähe zum ortsüblichen Wohnungsstandard.

---

denkmalgeschützter Bauwerke ist ein weites Problemfeld, das hier nur kurz mit dem Hinweis auf einschlägige Konventionen (ibs. die Venedig-Charta von 1996) und Literatur gestreift werden kann. — Nach Bekanntwerden dieser Problematik in Mostar lieferte das THW in Absprache mit der lokalen Stadtverwaltung schon ab Herbst 1994 möglichst nur an solche Objekte Material, deren Rehabilitation geklärt oder wenigstens 'unverdächtig' war, weil keine massiven Eingriffe am Gebäude und für das Stadtbild zu befürchten waren. Das schränkte das Problem zwar ein, konnte es aber nicht ganz verhindern.

[350] Darüber berichtete z. Bsp. MC/SEA, das 1998 im Raum Mostar tätig war (Q121: Seebacher, Dezember 1998: 29.12.).

- Sie ist städtebaulich akzeptabel, weil (bzw. sofern!) sie einen zuvor schon planerisch annehmbaren Zustand wiederherstellt; (u. U. kommt sie daher ohne erneute, zeitraubende Baugenehmigungen aus).
- Sie vermindert oder vermeidet eine räumliche und durch die Bauweise unterstrichene Segregation der Betroffenen und damit ihre Stigmatisierung, soziale Ausgrenzung und neuen politischen Streit.
- Sie vereinfacht die Beteiligung der Betroffenen (Selbsthilfe) an der Rehabilitation ihrer Wohnungen. [Das trifft ibs. zu auf Selbsthilfemaßnahmen.]
- Sie hilft, Genehmigungsverfahren zu verkürzen oder zu vermeiden, weil sie nur den Urzustand der Wohnung wiederherstellen will, und beschleunigt somit die Beschaffung von Wohnungen.
- Sie beschleunigt die Beschaffung funktionierenden Wohnraumes, indem sie leichter zu bewältigende Aufgaben als erste anpackt. [Das trifft ibs. zu auf die prioritäre Auswahl leichter beschädigter Gebäude für die Rehabilitation und auf partielle Reparaturen.]

Die **Nachteile** der verschiedenen Möglichkeiten der Reparatur beschädigten Wohnraumes sind:

- Es besteht die Gefahr der Fortsetzung alter baulicher und städtebaulicher Defizite. [Das trifft ibs. zu auf bloße Reparaturen und planerisch nicht weiter reflektierte Maßnahmen mit einer Selbsthilfekomponente.]
- Fehlende (Bau-)Fachkenntnisse der Bevölkerung (und besonders der städtischen Bevölkerung) verlangsamen die Reparaturen und können zu technischen Problemen führen. [Das trifft ibs. zu auf Selbsthilfeprojekte und spontane Selbsthilfe.]
- Die Schwierigkeit mit unklaren Eigentums- und Besitzverhältnissen muß durch entsprechende zusätzliche Duldungsvereinbarungen umgangen werden, damit auch dauernd wohnungslos Gewordene übergangsweise in reparablen leerstehenden Wohnungen Unterkunft finden. [Das trifft ibs. zu auf privaten Wohnraum, über den nach seiner Reparatur weniger leicht verfügt werden kann.]
- Zu geringe Standards riskieren eine geringe Akzeptanz in der Bevölkerung, eine baldige Notwendigkeit erneuter Hilfe und negative sozioökonomische und damit u. U. politische Spätfolgen. [Das trifft ibs. zu auf Maßnahmen der Winterfestmachung.]
- Ausbaufähige Stufenlösungen nicht zu berücksichtigen und statt dessen 'Einweglösungen' zu bevorzugen, verringert die Effektivität der Maßnahmen zu Lasten der Betroffenen. [Das trifft ibs. zu auf Maßnahmen der Winterfestmachung.]
- Die Bevorzugung leichter und mittelmäßiger Schadensfälle und damit der ohnehin relativ gering Benachteiligten mit dem Ziel der raschen Sicherung von Wohnraum und eines schnellen Erfolges kann zu sozialen Spannungen führen. [Das trifft ibs. zu auf Reparaturen an leichter beschädigten Häusern.]
- Es besteht eine erhöhte Gefahr des wilden Bauens, der durch geeignete Instrumente gesteuert werden muß. [Das trifft ibs. zu auf Selbsthilfeprogramme und spontane Selbsthilfe.]
- (Der Aufbau eines logistischen Apparates zur Verteilung von Baumaterialien trägt nur anfangs und nur scheinbar zu einer Verteuerung solcher Hilfsprogramme bzw. zu einer Verringerung ihres Nutzens bei. Denn er kann nach Ende der Arbeit zur weiteren Nutzung in das Eigentum der jeweiligen Gemeinde überführt werden.)

Folgerungen für die Bausteine der Reparatur beschädigten Wohnraumes:

Die Reparatur beschädigter Wohnungen und Wohnhäuser ermöglicht es, vielen Menschen in relativ kurzer Zeit mit der Wiederbeschaffung von Wohnraum zu helfen. Das erfordert die Beschaffung und Verteilung von Baumaterialien durch ein vom Schadensgebiet weitgehend unabhängiges logistisches Instrumentarium (Lager, Fahrzeuge, Arbeitskräfte). Alle Maßnahmen sollten als Stufenlösungen angelegt sein und keinen zu niedrigen Standard aufweisen, weil das den kurzfristigen Zielen (Lebensrettung, Wiederansiedlung, Vermeidung von Migration) zuwiderläuft und langfristige negative Nebenwirken hat (Schwierigkeiten beim sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau, Gefahr der Verslumung). Wegen des "Aktualismus" vieler Hilfsorganisationen, die schnell Hilfe leisten und dann weiterziehen wollen (Loda, 1990: 16–21), wird diese Art der Hilfe im frühen Stadium nach den Zerstörungen zu selten praktiziert. Die Betroffenen können — und sollten — bei der Entscheidung und Durchführung der Maßnahmen beteiligt werden. Hierdurch wird eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht, den Betroffenen das Gefühl größerer Unabhängigkeit

gegeben und ihnen eine Möglichkeit zu Beschäftigung (mit therapeutischer Qualität) geboten sowie die Projektkosten gesenkt bzw. eine größere Flächenwirksamkeit erzielt (Hilfe für mehr Betroffene). Sozialfälle sind durch die Gestellung bezahlter Arbeitskräfte zu unterstützen. Ähnliches kann bei einem großen Defizit an Fachkenntnissen auch für andere Personenkreise nötig werden. Ein Mangel an Arbeitskraft gefährdet diese Herangehensweise. Städtebaulichen und technischen Risiken einer unsachgemäßen Anwendung der Baumaterialien ist durch geeignete Planung und Kontrolle der Arbeiten vorzubeugen. Die Ausgabe von Baumaterial anstelle von Geldern macht eine Zweckentfremdung der Hilfe weniger wahrscheinlich.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die sich mit der Schaffung von Ausweichwohnraum befassen (SBS 08–13), sind die höhere Wahrscheinlichkeit der Betroffenenbeteiligung, eine direktere Investition in den Wohnraumbestand, ein höherer Standard der Unterbringung, eine geringere soziale Belastung der betroffenen Gesellschaft durch mehr Privatheit und größere Nähe zum Gewohnten sowie die bessere städtebauliche Anpassung der Maßnahmen.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die die dauerhafte Beseitigung des Wohnraumdefizites anstreben (SBS 14–19), sind die schnellere Beschaffung von Wohnraum und die geringeren Kosten.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die sich mit der Schaffung von Ausweichwohnraum befassen (SBS 08–13), sind eine in der Anfangszeit langsamere Beschaffung von bezugsfertigem Wohnraum und oft höhere Kosten. Außerdem bietet eine stark verstreute Unterbringung der obdachlos Gewordenen den humanitären Organisationen den Nachteil, weniger aufzufallen (schlechtere Wahrnehmbarkeit ihrer Leistungen), der gastgebenden Gemeinde hingegen das Manko, ihre 'Neubürger' weniger leicht kontrollieren zu können.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die die dauerhafte Beseitigung des Wohnraumdefizites anstreben (SBS 14–19), sind zum einen das durch die kürzere Planungszeit provozierte Risiko, städtebauliche und bautechnische Defizite fortzusetzen oder zu verursachen, sowie zum anderen (für die Betroffenen) ein geringerer Standard der Unterbringung.

3.1.2 Gruppe der Strategiebausteine für die Schaffung provisorischen Ausweichwohnraumes

3.1.2.1 Einführung

Vorab: Die hier im folgenden besprochenen Wege konzentrieren sich auf die provisorische Bereitstellung von Ausweichwohnraum. Weitere Lösungen, die alternativen Wohnraum an die Stelle verloren gegangener Wohnungen setzen wollen, werden weiter unten bei den Strategiebausteinen 14 bis 19 diskutiert, haben jedoch ihren Schwerpunkt auf der dauerhaften Lösung von Wohnraumproblemen.

Das Ziel der Interventionen, die dieser Strategie folgen, ist die vorübergehende Verfügbarmachung alternativer Wohnstätten anstelle der bisherigen, die beschädigt oder zerstört bzw. durch den Kriegsverlauf unerreichbar geworden sind. "Die Stufen der Unterbringung reichen […] von der Notunterkunft […] über die nicht abgeschlossene Wohnung, die sich mehrere Haushalte teilen müssen […], bis zur abgeschlossenen Wohnung, die aber höher belegt wird und im Standard reduziert sein kann."[351] Zur Leistung von Nothilfe werden vor allem die provisorischen Notunterkünfte eingesetzt. Damit wird Zeit gewonnen, beschädigte Wohnungen zu reparieren, zerstörte zu ersetzen oder den durch die Kriegswirren blockierten Weg in die ehemalige, noch intakte Wohnung freizumachen.

[351] BMRBS/ Weeber, 1992: 9; das Zitat entstammt (allerdings) nicht Überlegungen über ausgesprochene Flüchtlingsunterbringung im Krisengebiet, sondern einer Untersuchung über die Beschaffenheit bzw. die Beschaffung von Asylwohnheimen in Deutschland.

Wenn die Versorgung mit Wohnraum anders nicht gewährleistet werden kann oder soll, werden Notunterkünfte errichtet oder bereitgestellt bzw. von den obdachlos Gewordenen spontan bezogen. Ausweichlösungen, die von den Betroffenen selbst gefunden werden, sind zum einen die Einquartierung bei Familien, die noch über ein funktionierendes Haus verfügen (SBS 10), zum anderen der spontane Einzug in leerstehende Gebäude (SBS 11), zum dritten die Suche nach Zuflucht in notdürftig hergerichteten Ruinen, Kellern und Ställen.[352] Weitere Notlösungen stellen die Herstellung sogenannter erweiterbarer 'Kernhäuser' (*core houses*), die neu gebaut werden oder als 'Haus im Haus' in beschädigten Gebäuden entstehen können (SBS 12), und die einfache Bereitstellung von Bauland (SBS 13) dar.

Notunterkünfte können zentral (massiert, in Form eines Flüchtlingslagers; vgl. SBS 08) und dezentral (nahe der beschädigten Gebäude; vgl. SBS 09) angeordnet sein. Sie können neu angelegt werden (und damit zusätzlichen Wohnraum schaffen) oder durch Umbau und Umnutzung bestehender Liegenschaften entstehen. Sehr oft sind Notunterkünfte wegen ihrer funktionalen, technischen, baulichen, ästhetischen, siedlungsplanerischen und sicherheitstechnischen Situation nur vorübergehend geeignet, dem Problem zu steuern, und müssen in kurzer Frist ersetzt bzw. erweitert und verbessert werden. Den Betroffenen muß baldiger Ersatz in Aussicht gestellt werden, der ihnen mehr Wohnfläche pro Kopf und mehr Privatheit bietet und sie weniger der Gefahr sozialer Segregation durch räumlich, optisch und funktional defizitäre Wohngebäude oder -siedlungen aussetzt.

3.1.2.2 Strategiebausteine 08–13:

SBS 08 der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und Flüchtlingslagern

Vorab: In diesem Kapitel seien nur kurz die Grundzüge dieses Ansatzes wiedergegeben, um sie in die Systematik einzureihen. Umfassendere Auskunft zu diesem Thema geben Davis/Lambert, Ellis und SCHR.353

Beschreibung: Wenn entweder die Verhältnisse es diktieren (Flucht und Vertreibung; gänzliche Zerstörung der ehemaligen Wohnungen; Gefahren) oder politisch Verantwortliche so entscheiden (incl. der Hilfswerke), werden die Menschen nicht in ihren ehemaligen Wohnungen oder nahe dabei untergebracht, sondern in Gemeinschaftsunterkünften und Flüchtlingslagern (Camps). Flüchtlingslager anzulegen, verfolgt das Ziel, auf engem Raum für eine Vielzahl von Menschen in möglichst kurzer Zeit Unterkunft zu bieten. Kennzeichnend für neu erbaute Flüchtlingslager sind die große Zahl der untergebrachten Menschen[354] auf einer großen zusammenhängenden Fläche, ein hinsichtlich des Platzangebotes und der technischen Ausstattung stark reduzierter Standard der Unterkünfte, eine standardisierte Wohnform und meist vorgefertigte elementierte Gebäude oder Behelfsbauten in schematisierter Anordnung, eine daraus resultierende relativ große Anonymität der Anlage sowie ihre Abgeschlossenheit nach außen, oft auch ihre abgelegene Lage. Benötigt werden

---

[352] Der Unterschied zu der unter SBS 01 beschriebenen Herangehensweise liegt darin, daß dort *Wohnungen* winterfestgemacht werden, während hier Bauten genutzt werden, die üblicherweise nicht der Behausung von Menschen dienen.

[353] Kap. 17 von Davis' und Lamberts Werk "Engineering in Emergencies" (1995) befaßt sich mit den Aspekten des Flüchtlingslagerbaus (mit Unterkünften und Infrastruktur). — Ellis' Dissertation "An Evaluation of Shelter Projects and Policies for Refugees and Displaced Persons in the Republic of Croatia" (1996) fokussiert besonders auf soziale und wirtschaftliche Folgen dieser Art der Unterbringung. — SCHR befaßt sich mit Minimumstandards für die Anlage von Flüchtlingslagern (SCHR, 1998: 14–20 [Unterkap. 5]).

[354] Cuny berichtet von Camps in Indien mit bis zu 250.000 Menschen und mehr (Cuny, 1977: 126).

ausreichend weite Flächen mit der Möglichkeit, die nötige Anschlüsse (Wasser, Abwasser, Wege, Elektrizität) zu legen.[355] Die Behausungen selbst sowie technische und soziale Infrastruktur werden neu gebaut. Die Unterbringung in Flüchtlingslagern bietet meistens nur vorübergehend Schutz für Personen (*"protection"* durch Umsiedlung), kann aber auch ein Instrument für deren dauerhafte Neuansiedlung sein (*"durable solution"*; vgl. USCR, 1997: 51).

Von eigentlichen Flüchtlingslagern unterscheiden sich sogenannte 'Sammelzentren', die aus der Umwandlung bestehender, meist öffentlicher Gebäude in Gemeinschaftsunterkünfte entstehen.[356] Damit fallen diese allerdings für die ihnen ursprünglich zugedachten Aufgaben aus (Bsp.: Kreutner/ Suden, 1996: 8f), und später werden an ihnen recht teure Reparaturarbeiten nötig.[357] Je nach Größe der Räume (Hotelzimmer, Klassenräume oder Sporthallen) und Dauer ihrer Nutzung (wenige Tage oder mehrere Monate) sind die Gebäude umzubauen. Vor allem sind große Räume zu unterteilen, Sanitäranlagen zu erweitern und ggfs. das Heizungssystem anzupassen. Auch diese 'Sammelzentren' weisen zwar eine hohe Belegungsdichte auf, aber sie beschränken sich auf ein Gebäude, das bereits zum Bestand gehört, und verringern so die Anonymität und Ausgegrenztheit etwas.

Kommentar: Bei der Anlage eines Camps ergeben sich meist mehrere Stufen: Die erste sieht einen notdürftigen Schutz vor der Witterung in Zelten o. ä. vor. Sie kann entfallen, wenn schnell eine klimatisch und vom Wohnflächenverbrauch her verträglichere Lösung mit festeren Bauten beschafft werden kann. Sie ist aber anzuraten, wenn die Lebensdauer eines Flüchtlingslagers von vornherein als gering einzuschätzen ist, wie das im Fall der Kosovo-Flüchtlinge 1999 in Mazedonien (FYROM) und Albanien zutraf. Danach erfolgt, an anderer Stelle oder durch Umwandlung am gleichen Ort, ein stabilerer Ausbau sowohl hinsichtlich der baulichen Struktur (Baracken, Container, Kernhäuser aus Mauerstein etc.; s. SBS 12) als auch bezüglich der Infrastruktur (Sanitäranlagen, soziale Einrichtungen, Verwaltung, Wegenetz u. a.). In einer weiteren Stufe konsolidiert sich das Lager in baulicher Hinsicht (Aus-, An- und Umbau). Prinzipiell ist vom klassischen 'Provisorium' Flüchtlingslager anzunehmen, daß es wesentlich über die geplante Zeit hinaus genutzt werden wird. Dementsprechend ist seine Anlage in infrastruktureller, baulicher und sozialer Hinsicht sorgfältig zu gestalten.[358]

Die Einrichtung von Flüchtlingslagern kann auch nach Ende großer Wanderungsbewegungen noch nötig sein. Denn etliche obdachlos Gewordene, die zunächst in privaten Wohnhäusern unterkamen (s. SBS 10), müssen dort bald Wasser, Elektrizität, Heizung, und manchmal sogar Miete zahlen. Bei gleichzeitiger schlechter Aussicht auf Einkommen veranlaßt sie das, in Flüchtlingslager umzuziehen (Auffanglager), da dort diese Leistungen kostenlos gestellt werden (Ellis, 1996: 198). Oder die Wohnfläche in solchen Massen-

---

[355] Cuny (1977: 134;140–142) unterscheidet Flüchtlingslager danach, ob sie (a) auf einer fast ebenen Fläche ('topographieneutral') liegen oder (b) ihre Anlage stark durch das Gelände bestimmt wird ("circular camp" auf Hügeln; "linear camp" entlang von Straßen, Seen u. dgl.; "triangular camp" auf Inseln oder in unregelmäßigem Terrain).

[356] Solche "collective centres" entstehen bspw. in Schulen, Hotels usw.; (Unterscheidung in Anlehnung an Ellis, 1996: 119f).

[357] In Kroatien fielen 1993/94 für die Hotels nach längerer Belegung mit Flüchtlingen und Vertriebenen Renovierungskosten von 1.000 bis 2.000 DM pro Bett an (Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand, 1994: 50). — Siehe auch das Beispiel zu Mostar.

[358] Vgl. a. Ebinger/ Messner/ Rüegg/ Büttner/ Bierschenk (2000). Die Autoren betrachten "das Argument des temporären Charakters von Flüchtlingslagern […] [als] grundsätzlich unzulässig" (ibidem: 33).

quartieren wird als Puffer für kreuzweise Rücksiedlungsaktionen benötigt (Übergangslager),[359] die eine Räumung besetzter Wohnungen bzw. die Umsiedlung der 'Zwischennutzer' erfordern, bevor die ursprünglichen Bewohner in sie zurückkehren können. Die Einrichtung von Massenunterkünften bedarf zweier Analyse- bzw. Planungsstufen: Zuerst hat die Auswahl eines geeigneten Terrains zu erfolgen, sodann die Planung im Inneren des Camps.[360]

Das Anlegen von Flüchtlingslagern ist oft unvermeidlich, wenn Betroffene zu schützen sind. Sie können aber nicht unmodifiziert als Dauerlösungen verwendet werden. Organisierte Unterbringung ist zwar nicht generell als eine schlechte Lösung abzulehnen, wohl aber dann, wenn sie Trennung und Marginalisierung ihrer Bewohner fördert und deren Selbständigkeit unterminiert (vgl. Ellis, 1996: 140). Sie müssen deshalb nicht nur die notwendige technische Infrastruktur liefern, sondern auch soziale Einrichtungen (v. a. Schulen) und Erwerbsmöglichkeiten mitbedenken. Sie müssen anpassungsfähig und ausbaubar angelegt werden, und Anpassung und Ausbau müssen auch tatsächlich erfolgen. Auch letzteres fällt durchaus noch in die Verantwortlichkeit der Hilfsorganisationen.[361] Sie bieten allzu oft den Betroffenen zwar einen kurzfristigen Schutz vor Gefahren, der u. U. nicht einmal kostengünstiger als andere Lösungen ist.[362] Gleichzeitig aber liefern sie sich und den Geldgebern einen Vorwand,[363] sich unmittelbar danach weiterer Hilfeleistungen zu enthalten. Die Betroffenen setzen sie dann der nun neuen Gefahr aus zu 'verslumen'.[364] Diese Gefahr nimmt zu je mehr der bauliche, städtebauliche und sozioökonomische Standard der Provisorien abnimmt.

Fertiglösungen anzulegen, wie sie der Bau von Barackensiedlungen u. dgl. darstellt, ist nur in der allerersten Phase der Not gerechtfertigt, ansonsten aber überflüssig oder sogar unverantwortlich, weil sie weder technisch noch sozial eine auf Dauer befriedigende Antwort geben. Wo immer möglich, sind sie deshalb zu vermeiden.[365] Sie liegen oft funktionell und visuell schlecht angebunden an abgelegenen Orten, weil die Nutzung besserer Lagen nicht gestattet wird.[366] Ihre Lage und die damit verbundene geringe Aussicht auf wirtschaftliche Aktivitäten führen deshalb zu einer schlechten Beleumundung ihrer Einwohnerschaft, von der sie sich auch mittelfristig kaum befreien können. Ähnliches widerfährt ihnen, wenn sie durch eine länger dauernde Unterbringung in öffentlichen Gebäuden deren Nutzung (Bsp. Schulunterricht) für die Ortsansässigen verhindern. Beides führt à la longue zu sozialen Spannungen. Die segregierende Wirkung von Flücht-

---

[359] Vgl. a. Ebinger/ Messner/ Rüegg/ Büttner/ Bierschenk, 2000: 34.

[360] Vgl. SCHR: "site selection" und "site planning" (SCHR, 1998: 14–20 [Unterkapitel 5]).

[361] Gerade im Bereich der Wohnungsversorgung sind die Folgen der Tätigkeit von 'Abkipp-Organisationen' besonders verheerend, weil sich eine Verslumung und soziale Degradation der Betroffenen einstellen kann.

[362] Howard/ Mister 1981: 164f. — Experimente mit neuen Materialien (Polyurethanzelte: bessere Isolierung, geringeres Gewicht) zeigten in den 70er Jahren, daß die Transportkosten dennoch hoch blieben und die Unterkünfte wegen ihrer Fremdartigkeit von den Betroffenen nicht angenommen wurden (vgl. UNDRO, 1982: 28f; vgl. Sagov, 1981: 184, der das Haupthindernis in der aus technischer Sicht unbegründeten Voreingenommenheit sieht). Außerdem benötigte man zu ihrer Verarbeitung eine besondere Ausbildung und besondere Maschinen und Werkzeuge. — Neumann/ UNHCR (1992: 7f) kritisieren hohe Heizkosten bzw. die Probleme der Heizmaterialbeschaffung bei sog. 'winterfestgemachten' Zelten.

[363] Wenn sie sich sagen können, das Problem sei in den Augen der Medien und damit vor der (Geberland-)Öffentlichkeit gelöst.

[364] Geipel/ Pohl/ Stagl et al. lassen für Notunterkünfte nur die Alternativen "»Slum« der Hoffnung oder der Verzweiflung?" erkennen, ohne positive Konnotationen einzuräumen (1990: 39; wohl der Stoke'schen Unterteilung von Slums in 'slums of hope' und 'slums of despair' von 1962 folgend [hierzu vgl. Mathéy, 1992: 379]).

[365] Hamdi/ Goethert (1990: 14). — SCHR spricht im Zusammenhang mit temporärer Flüchtlingsunterbringung vom "least preferred scenario" (1998). — Davis/ Lambert (1995: 556f) widmen dem Thema "Avoiding refugee camps" eine eigenes Unterkapitel und stellen andere Möglichkeiten eindeutig über den Lagerbau: die Einquartierung bei Gastfamilien; die Unterbringung in kleineren Einheiten umgenutzter Gebäude; sowie Selbsthilfeansätze, die Land- und Baumaterial zuteilen.

[366] Vergleiche Anmerkung 406 bei SBS 13.

lingslagern und ihres jeweiligen Gebäudetyps (Baracken, Container, Zelte) hat den Bewohnern stets geschadet. Dies und die durch sie gebotene Möglichkeit, die Bewohner leicht zu kontrollieren, haben zu allen Zeiten — in Sonderheit seit Mitte des 19. Jahrhunderts — dazu geführt, daß sie von der Politik als repressives Element verwendet wurden.[367] Die Assoziation des Begriffes 'Lager' mit den Ideen 'billiger Unterbringung' und 'zwangsweiser Unterbringung' muß deshalb bei der Betrachtung der Vorteile ihrer schnellen und kostengünstigen Errichtung — die gerade die humanitäre Hilfe veranlassen, diese Lösung anzuwenden — mitbeachtet werden. Insbesondere sind die Nachteile ihrer großen Reparaturanfälligkeit und relativ hoher Betriebskosten in Betracht zu ziehen.[368] Da Notunterkünfte zumeist in sehr großer Zahl und in kurzer Zeit an einem Ort entstehen, werden die Betroffenen — Flüchtlinge ebenso wie die Gastgemeinde — selten an der Entscheidungsfindung beteiligt. Das bedeutet zusammen mit ihren sozioökonomischen Nachteilen das Risiko einer geringeren Akzeptanz dieser Art von Lösung bei ihnen.

Allerdings bieten Lagerlösungen den Hilfsorganisationen den Vorteil der besseren Kalkulierbarkeit (Wohn- und Dienstleistungsfläche pro Kopf, Hygienestandards, Kosten etc.). Auch ist die Massierung der Unterbringung an einem Ort hinsichtlich der Sichtbarkeit der Hilfsmaßnahme für Hilfsagenturen vorteilhaft (*visibility*, s. SBS 38).

Die Umnutzung öffentlicher Gebäude und ggfs. auch von Fabrikhallen in provisorische Wohnanlagen hängt wesentlich von deren Vorhandensein und Verfügbarkeit ab; sie ist wenig wahrscheinlich in ländlichen Gebieten. Sie benötigt die vorherige planerische und bauliche Adaption der Räumlichkeiten (s. SBS 08), die durch Anwendung einfacher Maßnahmen (Holztrennwände etc.) beschleunigt werden kann. Die Umnutzung bestehender Gebäude wird oft wegen der Schnelligkeit der Maßnahme gewählt.[369]

Flüchtlingslager, die spontan durch Landnahme der Betroffenen entstehen, stellen prinzipiell die gleiche Problematik dar wie geplante und vorbereitete. Sie bringen allerdings einige zusätzliche Schwierigkeiten durch fehlende Struktur, 'Eigentums'-streitigkeiten, schlechte Auswahl des Geländes u. dgl. mit sich.[370] Die Einbeziehung von Selbsthilfe bei der Anlage von Flüchtlingslagern kann, zumal wenn unter Zeitdruck gearbeitet wird, besonders in der Anfangsphase eher hinderlich sein.[371] Denn sogar das Aufschlagen von (Groß-)Zelten bedarf spezieller Kenntnisse, in die einzuweisen im Ernstfall die Zeit fehlt. Wenn die Eile geringer ist, kann und soll stufenweise mehr Arbeit von den Bewohnern eines Camps selbst getragen werden — nach Möglichkeit gegen Bezahlung. Eigenleistung wird dann vor allem in der Konsolidierungsphase von den Bewohnern beim Umbau ihrer Häuser oder der Verbesserung der gemeinsamen Infrastruktur erbracht. Dazu sind die nötigen Materialien zu stellen und Planungen vorzubereiten. So kann langfristig ein ehemaliges Lager in eine normale Siedlung umgewandelt werden.

---

[367] "Das 20. Jahrhundert wird als Jahrhundert der Lager in die Geschichte eingehen" (M. Foucault und Z. Baumann, wiedergegeben in der StZ v. 18.10.99), was die Lager jedoch (U. Herbert zufolge) keineswegs zu einem "Zukunftsmodell" werden läßt (ibidem). — Vgl. a. die Unterbringung Asylsuchender in menschenunwürdigen australischen Internierungslagern (StZ v. 5.2.01).

[368] Vgl. BMRBS/ Weeber, 1992: 244.

[369] Vgl. Schulz (1994: 138) über Maßnahmen in Deutschland nach Ende des Zweiten Weltkrieges.

[370] Vgl. a. SCHR, 1998; vgl. a. Ebinger/ Messner/ Rüegg/ Büttner/ Bierschenk, 2000.

[371] Es sei denn, die Menschenmenge wäre verglichen mit den Hilfskräften übergroß (Ruanda, 1994) und/oder die Zelttechnik wäre sehr einfach (z. Bsp. bei Notzelten von OXFAM aus Plastikplanen; s. Howard/ Spice, 1989).

Eine billige Notlösung niedrigsten Standards, die jedoch bei kalter Witterung nicht in Frage kommt, ist es, Folien, Schnüre und Stäbe zu verteilen, um improvisierte Zelte zu errichten.[372] Sie wird wegen ihrer Einfachheit hier genannt; sie kann jedoch nur eine vorübergehende Maßnahme während weniger Tage oder Wochen sein und bedarf in allen Fällen umgehender Überlegungen, wie sie ersetzt werden kann. Ein weiterer Sonderfall provisorischer Massenunterkunft ist die Umnutzung von Schiffen oder Eisenbahnwaggons, weil sie durch ihre Art und Bauweise das für die Betroffenen besonders schwer zu ertragene Stigma einer 'flüchtigen Flüchtlingsunterkunft' tragen.

Bei fortdauerndem Risiko von Kriegshandlungen ist die 'Bombensicherheit' der Unterkünfte selbst wichtig oder es müssen Schutzräume in unmittelbarer Nähe angeboten werden, weil Zelte, Container u. dgl. leicht zu tödlichen Fallen werden können. Sie werden deshalb oft gar nicht erst angenommen und bezogen.[373]

Beispiele:

• Friaul, Italien, Erdbeben, 1976–77. — Viele obdachlos Gewordene kamen zunächst in großen Zelt- oder Wohnwagensiedlungen oder in Schulen und Sportstadien unter und wurden dann in die im Winter nicht für Touristen genutzten Hotels oder Schlafwagen umgesiedelt (Di Sopra, 1992: 53–64; Geipel/ Pohl/Stagl,1990:31,36; Quarantelli,1982:278f; UNDRO, 1982: 71). Um die Hotels zu räumen, wurden in acht Monaten bis zum nächsten Sommer für ca. 70.000 Menschen etwa 21.000 vorgefertigte Unterkünfte gebaut. Die Baracken, die zunächst im Ausland, später auch in der Region gekauft wurden, boten für ca. 1.700 US$ durchschnittlich 12 m^2 Platz pro Kopf (Norsa, 1981: 177f). Einige davon hielten sich über 20 Jahre und wurden am Ende von sozialen Randgruppen gewohnt.[374]

Abb. 5: Baracken bei Gemona/ Friuli; einige Indizien weisen darauf hin, daß man sich hier auf längere Dauer eingerichtet hat (Antennen, Briefkasten, Auto, Hauskatze, an die Behelfshäuser rückwärtig angebaute Verschläge) *(Quelle: A.S., 1996)*

• Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg. — Der DRC legte drei Flüchtlingslager in Jablanica bei Mostar an; s. Kap. 5.2.1.

• Mostar, Bürgerkrieg, 1993/94. — Die Stadtverwaltung Mostars hatte Schulen (z. B. die Baufachschule an der Avenija) für Vertriebene freigemacht. Sie litten allerdings in kürzester Zeit schwer unter Abnutzung, Diebstahl und Vandalismus, besonders sämtliche Installationen und hölzernen Bauteile (Heizmaterial!). (Quelle: eigene Recherche).

---

[372] Vgl. Howard/ Spice, 1989.

[373] Cuny (1994: 157): "tent and light weight structures […] make tempting targets for artillery and bombers". — Vergleiche auch Kap. 2.2.4.2; vgl. a. das Beispiel von Cap Anamur in Kap. 5.2.6. — Die Haltung mancher Hilfswerke, sie seien an Friedensschaffung interessiert und wollten mit Unterständen keine (obschon nur defensiven) 'militärischen' Strukturen liefern, ist mindestens im Falle der Absicherung von Unterkünften inakzeptabel: Ihre BewohnerInnen würden zu Geiseln der Verhältnisse. Flüchtlingen kann nicht verweigert werden, wonach die Mitarbeiter der Hilfsorganisationen selbst streben: nämlich Sicherheit. Sind also die Unterkünfte in den Augen der BewohnerInnen zu sehr gefährdet, sind Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen (vgl. Ellis, 1996: 186).

[374] Quelle: eigene Ortsbegehung in der Gegend um Gemona/ Friuli, 1998. — Siehe Abb. 5.

- Čapljina, nach Bürgerkrieg, 1994. — Hier errichtete die deutsche NGO Cap Anamur als 'Musterbeispiel' schlechter Flüchtlingsunterbringung ein Camp in ausrangierten Eisenbahnwaggons. Siehe hierzu Kap. 5.2.6.
- Raum Tuzla, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995–96. — In Dörfern unweit von Tuzla schaffte der Umbau einer Schule und einer Turnhalle in Appartmenteinheiten bzw. in Einzelräume neuen Wohnraum für Vertriebene (Kreutner/ Suden, 1996: 8).
- Kroatien, während des Balkankrieges. — In Kroatien gab es offiziell 97 Sammelunterkünfte, die in zwei Grundtypen unterteilt werden konnten: in extra für diesen Zweck errichtete *camps*[375] und in *collective centres* (Sammelzentren), die aus meist öffentlichen, zu diesem Zweck adaptierten Vorkriegsgebäuden entstanden (Hotels, Schulen, Firmenferienheime, Kasernen, Arbeiter- und Studentenwohnheime u. dgl.). Sie beherbergten jeweils wenige Hundert bis etliche Tausend Flüchtlinge und Vertriebene. Zunächst von humanitären Organisationen und dem kroatischen Staat eingerichtet, wurden sie später vom Staat (ODPR) weiterbetrieben (Ellis, 1996: 119–135).
- Kosovo, Jugoslawien, (Bürger-)Krieg, 1999. — In Albanien und Mazedonien (FYROM) errichtete man innerhalb weniger Tage Zeltstädte für einige 10.000 Menschen, incl. Sanitäreinrichtungen und einer Notwasserversorgung (StZ v. 9.4.99). Auch Bosnien und Herzegowina nahm Flüchtende auf (ODI, 1999-a).
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — 20.000 obdachlos Gewordene wurden zunächst in öffentlichen Gebäuden, danach in Militärzelten und in auf drei Jahre konzipierten Baracken untergebracht. Die Notbehelfe wurden zu je nach Nutzung und Größe gestaffelten, niedrigen Sätzen vermietet. (Faulwasser, 1892 [1978]: 32f).
- Deutschland, im II. Weltkrieg und danach. — Siehe Annex A-15.
- Allgemeineres zum Bau von Flüchtlingslagern mit PVC-Folie und/oder Wellblech vgl. Davis/ Lambert (1995: 560;568ff;577;612f) und Howard/ Spice (1989).

SBS 09 der Aufstellung dezentraler Raumzellen

Beschreibung: Statt Notunterkünfte zu Flüchtlingslagern zusammenzufassen, können sie auch über das betroffene Gebiet verteilt werden. Sie werden dann in unmittelbarer Nähe der beschädigten Wohnungen entweder auf deren Grundstück oder auf öffentlichem Grund errichtet (Straßen, Plätze, Parks). Durch diese Form der Unterbringung der obdachlos Gewordenen kann eine Massierung an einer Stelle vermieden werden und es muß keine neue Infrastruktur errichtet werden. Zudem behalten die Menschen Kontakt zu ihrem Haus, das sie aus Angst vor Plünderungen[376] oder, was auf dem Lande wichtig ist, in Sorge um ihr Feld und Vieh nicht allein lassen wollen. Die Unterkünfte selbst sind zumeist *Ready-mades* (Baracken, Container), die die Generation erster Provisorien (Zelte) ablösen. Ihre Aufstellung bedarf gewisser baulicher Vorbereitungsarbeiten für Fundamente und Anschlüsse. Sie darf nachfolgende Reparaturarbeiten am eigentlichen Wohnhaus nicht stören (Durchfahrt von Maschinen, Lagerung von Baumaterial, Gerüstbau etc.).

Kommentar: Schnelle 'Einweg-Provisorien' einzusetzen, ist zwar kurzfristig effizienter, aber unter dem Strich teurer. Denn sie sind nicht ausbaufähig und müssen ersetzt werden. Piepenburg[377] lehnt deshalb ihre Verwendung gänzlich ab, und BMRBS/ Weeber (1992: 244f) raten wegen der Nachteile hinsichtlich ihrer Anschaffungs- und Betriebskosten von ihnen ab. Wegen ihres Aussehens ('Kistenform'), der verwendeten Materialien und ihrer oft schlechten Standorte (auf 'Restflächen') verursachen sie einen Statusverlust für ihre BewohnerInnen und verhindern Integration (s. Kap. 3.1).

---

[375] Sie wurden auch *settlements* oder *villages* genannt. Es handelte sich zumeist um Barackenkolonien; Sonderformen waren Containersiedlungen und die Unterbringung in Eisenbahnwaggons.

[376] Bei Sicherung durch Vergitterung oder Verbretterung wird trotzdem eingebrochen, um zu plündern, das Gebäude als Müllhalde und Toilette zu nutzen oder um dort zu spielen (Kinder): Nur Nutzung sichert!

[377] Piepenburg, 1947: 1.

Fundamente und Anschlüsse sind bei dezentraler Aufstellung aufwendiger als in Camps, wo z. Bsp. Flächenfundamente gegossen werden können und eine einzelne Wasser- oder Stromleitung mehr Menschen versorgt. Die Dezentralität dieser Lösung ist für die Betroffenen von Vorteil, weil sie nicht von ihrem Besitz getrennt werden und nicht die negativen Effekte der Massenunterbringung aushalten müssen ('Lagerkoller', Segregation). Sollte allerdings die bestehende Infrastruktur in der Gemeinde stark in Mitleidenschaft gezogen sein, so ist eine Verteilung von Wasser oder Elektrizität erheblich schwieriger als in einem zentralen Flüchtlingslager. Lösungen sind Notwasserversorgungen über Aufbereitungsanlagen, Tanks und öffentliche Zapfstellen. Ein weiteres Hindernis ibs. in städtischen Gemeinden ist die Abwasserentsorgung, wenn die Kanalisation beschädigt ist und Spülwassermangel die Rohre verstopfen läßt. In ländlichen Bereichen können u. U. vorhandene Brunnen bzw. Abortgruben den Bedarf weiterhin decken.

Die Aufstellung vorgefertigter Raumzellen in engen Altstädten kann wegen des geringen Querschnittes der Zufahrtsstraßen problematisch sein. Am Beispiel Mostar zeigte sich, daß die Stadtverwaltung keine solchen Provisorien wollte,[378] weil sie deren Verbleib auf lange Sicht voraussah und eine Beeinträchtigung des Stadtbildes befürchtete.

Im weiteren Sinne kann auch die Erstellung von Kerngebäuden (s. SBS 12) bzw. die Reparatur eines Teils der ruinierten ehemaligen Wohnbauten (Wohnfläche mit Nebenräumen; s. SBS 02) zu diesem Ansatz gerechnet werden.

Beispiele:

- Umbrien, Italien, Erdbeben, 1998. — Einige geschädigte Familien verfügten über Wohncontainer direkt beim Haus. Das garantierte ihnen große Nähe zu ihrem Eigentum und zu den bestehenden Hausanschlüssen und ermöglichte eine bessere Bewachung bzw. eine Weiternutzung von Ställen, Garagen und Abstellflächen im Haus. (Quelle: eigene Beobachtung).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1998. — Das THW plante den Bau kleiner Holzfachwerkhäuser für (kriegsbedingt) alleinstehende Senioren, die dadurch auf ihrem eigenen Grundstück wohnen bleiben konnten (Q118: Seebacher, November 1996: 23.11.). — S. a. Annex A-16.
- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 1999. — Das THW plante seinerzeit den Einsatz eines sog. 'Kosobils', eines für die dezentrale Aufstellung geeigneten Wohnwagens, der in großer Stückzahl billig hergestellt werden und den Bewohnern 6–8 Schlafplätze mit Kochnische, Waschraum, Chemietoilette und Gas- und Elektroheizung bieten sollte. Er wurde nicht eingesetzt, weil die Anschaffung zu spät gekommen und auch zum Selbstkostenpreis von ca. 14.000 DM (ohne Überführung) noch zu teuer geworden wäre (Hiersche, 1999: 18f; Q166: THW, August 1999; StZ v. 28.8.99).

[378] Vgl. die von Cap Anamur errichteten Containersiedlungen am Stadtrand Mostars; s. Kap. 5.2.6.

SBS 10 der Einquartierung

Vorab: Diese Option wird zu den Kernstrategien gezählt, weil sie erstens für die Betroffenen selbst eine wichtige (Selbsthilfe-)Maßnahme darstellt, die sie aus eigenem Antrieb ergreifen können. Zweitens führt sie unmittelbar zur Versorgung mit Wohnraum und verlangt oft, zumal bei öffentlichen Gebäuden, eine technische Begutachtung der baulichen Gegebenheiten und ggfs. deren Veränderung (Raumaufteilung, Beschädigungen, Statik), ist also nicht allein 'per Beschluß' umsetzbar.

Beschreibung: Obdachlos gewordene Menschen werden bei Familien einquartiert, deren Wohnung noch völlig in Ordnung oder nur teilweise beschädigt ist. Das bedeutet zumeist, daß beide Seiten ihre Raumansprüche und Lebensgewohnheiten erheblich einschränken müssen. Die ursprünglichen Bewohner teilen ihre Wohnung, bisweilen sogar das Zimmer mit den Neuankömmlingen. Küche, Bad und WC werden ebenfalls von beiden genutzt. Auch wenn bei Einquartierungen die Parteien meistens in getrennten Wohnräumen unterkommen, so führt doch die gemeinsame Benutzung von Bad und Küche immer wieder zu heftigen Disputen zwischen 'Gastgebern' und 'Gästen'.[379]

Einquartierung kann entweder durch die Eigeninitiative der obdachlos Gewordenen und das freiwillige Einverständnis der Quartiersgeber geschehen, die in vielen Fällen Verwandte und Freunde sind. Oder sie wird per Dekret von den Behörden verfügt (vgl. a. SBS 50). Auch Hilfsorganisationen können diesen Weg fördern, indem sie die Reparatur von Wohnhäusern von einer übergangsweisen Einquartierung obdachlos Gewordener abhängig machen.[380]

Kommentar: Die Unterbringung in privaten Wohnungen auf dem Wege der Einquartierung ist hinsichtlich sozialer Integration als eine sehr gute Lösung anzusehen. Sie ist um einiges besser als die Unterbringung in Sammelzentren (ebenfalls Altbestand) und erheblich besser als der Neubau von Flüchtlingslagern. Denn die Einquartierten wohnen nicht auf ein enges Gebiet konzentriert und sind 'nicht zu sehen', weshalb soziale Abstempelung und Segregationstendenzen gering bleiben. Einquartierungen in Privatwohnungen nehmen der gastgebenden Gemeinde keine Infrastruktur weg, wie dies bei der Einrichtung von Sammelzentren der Fall ist (bspw. in Schulen: Verlust der Bildungseinrichtung; oder in Hotels: Verlust der Einkommensgrundlage der Region[381]). Sie sind eine weniger gut sichtbare Bürde als Flüchtlingslager. Der Aufbau sozialer Spannungen ist geringer, die Gleichbehandlung mit den Alteingesessenen wird erleichtert (s. Ellis, 1996: 181).

Die aus der verstreuten Unterbringung der Menschen resultierenden Nachteile der Einquartierung sind akteursspezifisch verschieden: Die Flüchtlinge können sich schlechter organisieren, um ihre Forderungen zu artikulieren; sie sind u. U. Mietforderungen ihrer Hauswirte ausgesetzt. Die Hilfsorganisationen kommen

---

[379] Quelle: wiederholte eigene Beobachtungen in Mostar. — Vgl. a. Kube zur Nachkriegslage in Deutschland (1996: 70–78).

[380] Vgl. hierzu die SBS 51 und 52. Der DRC verpflichtete in Mostar Familien, deren Haus mit DRC-Mitteln rehabilitiert wurde, zur unentgeltlichen Aufnahme einer Flüchtlingsfamilie auf zwei Jahre (s. Kap. 5.2.1). Die GTZ berichtet Ähnliches aus Bosnien und Herzegowina mit einem Aufnahmezeitraum von 2,5 bis 3 Jahren (Kreutner/ Suden, 1996: 6). — Allerdings ist die Überwachung solcher Verpflichtungen nur sehr eingeschränkt möglich, da die Hilfsorganisationen nur kurz am Ort bleiben und selbst spätere Hilfe für eine Gemeinde nicht wegen eine möglichen Fehlverhaltens einzelner ihrer Mitglieder (selten: Rauswurf der Untermieter, oft: Erheben eines Mietzinses) abhängig gemacht werden kann. Außerdem kritisieren Fachleute diesen Ansatz, weil er u. U. unvorbereitet neue rechtliche und soziale Beziehungen einführt, deren Entwicklung in unübersichtlichen Nachkriegszeiten nur schwer abzuschätzen ist (vgl. Iwansson, 1996: 9).

[381] Aus diesem Grunde mußten die durch die Erdbeben im Friaul 1976 obdachlos Gewordenen nach einer ersten Unterbringung in Hotels und Zugwaggons bald in vorgefertigte Notbehausungen aller Art umziehen (Geipel/ Pohl/ Stagl, 1990: 29).

schlechter an die Flüchtlinge heran, um ihnen zu helfen, und haben es schwerer, ein deutlich sichtbares Projekt vorzuweisen.[382] Die Gastgeberkommune (oder ihr Staat) schließlich haben weniger Kontrolle über die 'Neubürger'. Gleichwohl ist die Gefahr, daß sie für immer am neuen Ort bleiben könnten, gering (und die Sorge um sie unnötig), weil Kommunen und Staat gegenüber zugezogenen Flüchtlingen auf Lange Sicht in einer Position der Stärke sind. Denn sie sind es, die die Schäden im Land reparieren, zusätzliche Anreize zur Rückkehr geben und mit Strafe drohen können (Ellis, 1996: 181).

Die Einquartierung nutzt vorhandenen Wohnraum und ist sicher eine der ältesten Formen der Notunterbringung. Daß die Betroffenen selbst in vielen Fällen diesen Ausweg 'spontan' wählen, ist nicht allein Folge ihrer Not, sondern auch Ausdruck ihres Willens, in einer ihnen eher vertrauten Umgebung wohnen zu können. Sie kann aber auch von staatlicher Seite angeordnet werden. Dies geschieht zum einen dann, wenn die Einquartierung auf freiwilliger Basis nicht ausreicht. Zum anderen reguliert ein Dekret auch die Fragen der Auflösung des Einquartierungsverhältnisses und einer eventuellen Haftung für Schäden an Gebäude und Mobiliar sowie für sonstige Aufwendungen, die den Gastgebern entstehen, um einer Verarmung der Gastgeber vorzubeugen.[383] In beiden Fällen verlangt das eine relativ ausgewogene Bilanz im Verhältnis der Zahlen von Flüchtlingen zum verfügbaren Wohnraum: Eine Kommune kann bis zu 25% ihrer Einwohnerschaft auf diese Weise absorbieren, falls diese obdachlos wird.[384] Alles, was darüber hinaus geht, auch ein diese Grenze überschreitender Zuzug von Flüchtlingen von außerhalb, bedarf anderer Lösungen.

Den Hilfsorganisationen kommt die Rolle der logistischen Unterstützer zu: Reparaturen an Wohngebäuden, um den allgemein verfügbaren Wohnraum zu vergrößern, die statistische Erfassung freien Wohnraumes, Transportleistungen beim Umzug sowie die Unterstützung der Flüchtlinge und ihrer Gastgeberfamilien in Form von Nahrung, Heizmaterial und medizinischer Hilfe. Bisweilen verknüpfen sie die Reparatur eines Hauses mit der Forderung an die dort wohnende Familie, für eine gewisse Weile weitere Personen in ihrem Haus aufzunehmen (vgl. SBS 52). Auch den Gastgebern muß evtl. schon nach kurzer Frist Hilfe bei Nahrung, Heizmaterial etc. zuteil werden, weil sie andernfalls auf einen ähnlich schlechten Versorgungsstand wie den der Flüchtlinge herabsinken.[385]

Selbst wenn der Staat Einquartierungen verfügt oder wenn Hilfsorganisationen vergleichbare Vereinbarungen mit den gastgebenden Familien treffen, ist nicht auszuschließen, daß die Einquartierten dennoch zur Zahlung von Miete erpreßt werden. Kontrollen gestalten sich schwierig. Zudem kann Einquartierung die schleichende, unreflektierte Einführung eines Mietsystems mit sich bringen, das evtl. vorher nicht existierte, deshalb auch keinen rechtlichen Rahmen besitzt (Mieterschutz) und außerdem die Hauseigentümer stark bevorzugt.[386] Eine Lösung wäre etwa, einem empfangsberechtigten Hausbesitzer neben der Wohnung für ihn

---

[382] Siehe auch SBS 38 ('Wahrnehmbarkeit').

[383] In Deutschland versuchten die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg die Haftung für die Folgen von Einquartierungen durch den Abschluß von Mietverträgen von den Kommunen auf die Eigentümer zu verlagern (Schulz, 1994: 110–117). Gerade Heizkosten können Spannungen unter den alten und neuen Bewohnern auslösen (UNHCR, 1992: 3). Schlichterstellen werden nötig.

[384] Cuny, 1994: 156. — Für die Weltbank ist eines ihrer Kriterien für die Auswahl von Gemeinden, in denen öffentliche Wohngebäude repariert werden können, daß der Anteil beschädigter öffentlicher Gebäude an ihrer Gesamtzahl die Grenze von 30% überschreitet (WB, 1996: Appendix 4, p. 2).

[385] Die Versorgung mit Lebensmitteln und Heizmaterial etc. wird auch für die Gastgeber zum Problem (vgl. Neumann/ UNHCR, 1992: 3). — Ebenso wird der Raummangel für alle Beteiligten zu einer psychischen Belastung, die sich etwa ab einer Zeit von zwei Monaten zu manifestieren beginnt (Ellis, 1996: 150).

[386] Iwansson (1996: 4; ibs. 9) — Die Bevorzugung der Hausbesitzer resultiert aus der Subventionierung der Reparatur durch die

selbst im eigenen Haus eine zweite einzurichten, in der Einquartierte gegen eine moderate Miete unterkommen, die in einen kommunalen revolvierenden Fonds für zukünftige Wohnungsprogramme zu zahlen ist.[387]

Beispiele:

• Süditalien (Campania, Basilicata, Puglia), Erdbeben, 1980. — Die Einquartierung bei Verwandten und Freunden rangierte mit 36,5% in etwa gleichauf mit den 37,3% der Unterbringung in Raumzellen (Container, Baracken, Wohnwagen) und weit vor der in öffentlichen Gebäuden (17,3%) oder außerhalb des Katastrophengebietes (in Italien oder im Ausland; 6,4%). (Di Sopra, 1992: 166f).

• Armenia, Kolumbien, Erdbeben, 1999. — Die Menschen verließen die Stadt und suchten Unterschlupf bei Freunden und Verwandten (StZ v. 1.2.99).

• Kroatien, Balkankrieg, 90er Jahre. — Rund 80% der Flüchtlinge und Vertriebenen in Kroatien waren privat untergekommen: unentgeltlich bei Gastfamilien, zur Miete oder in eigenen bzw. besetzten Häusern. Das war besser, weil kulturell angemessener, denn es gab dadurch mehr soziale Kontakte und Unterstützung (Ellis, 1996: 117f; Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand, 1994: 47f).

• Mostar, nach dem Bürgerkrieg, 1994. — Der DRC bestand darauf, daß die Hilfsempfänger als Gegenleistung für die Hausreparatur auf zwei Jahre gratis Flüchtlinge aufnahmen (vgl. Kap. 5.2.1).

• Kosovo/ Jugoslawien, nach bürgerkriegsähnlichen Unruhen, 1998. — Cap Anamur erlegt den Familien, die sich von ihm Unterstützung bei der Wohnungsreparatur erhoffen, auf, für eine Weile einer Flüchtlingsfamilie Unterkunft zu gewähren (Q092: K. Cap Anamur, Winter 1998: 1).

• Bosnien und Herzegowina, während des Kosovo-Krieges, 1999. — Von 103.600 Flüchtlingen, die seit März aus dem Kosovo nach Bosnien und Herzegowina kamen, sind nur ca. 8.000 in Flüchtlingslagern untergebracht worden. Alle anderen hatten Unterkunft bei Familienangehörigen oder Freunden gefunden (ODI, 1999-b: 23). Auch in Mazedonien geschah Ähnliches (StZ v. 23.3.99).

• Deutschland, im II. Weltkrieg. — Rund fünf Millionen Kinder sozial schwacher Familien fanden (z. T. mit Müttern und Lehrern) Aufnahme bei Gastfamilien und in Gemeinschaftsunterkünften. Das Programm sollte sie vor psychischen und physischen Schäden während des Bombenkrieges auf die Städte zu schützen und den unter Druck geratenen Wohnungsmarkt der Städte entlasten.[388] (Ziegeler, 1993).

• Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Die meisten der 20.000 obdachlos Gewordenen kamen zunächst bei Freunden und Verwandten unter (Faulwasser, 1892 [1978]: 25).

• Großherzogtum Baden, nach der französischen Revolution, 1789–1800. — Circa 11.000 französische Emigranten gelangten 1793–95 aus dem Elsaß nach Baden, wo sie bei Privatleuten in der Stadt, bei Bauern oder in Gasthöfen und Posthäusern einquartiert wurden. Der Großteil kam bei privaten Vermietern unter, wo sie alle für ihre Unterkunft selbst aufzukommen hatten (Möbel und Küchenutensilien hatten die Flüchtlinge in vielen Fällen dabei). Einige fanden Unterschlupf bei Verwandten. Etwa im Jahr 1800 waren fast alle nach Hause zurückgekehrt. (Diezinger, 1991: 61;99;111;227).

• Preußen, 17. Jahrhundert, Aufnahme von Glaubensflüchtlingen (Hugenotten). — Aus dem "Edikt des Preußischen Kurfürrsten Friedrich Wilhelm", dem sog. Edikt von Potsdam vom 29. Oktober 1685: "Als haben wir denen Magistraten […] Befehl ertheilen lassen, in einer jeden Stadt gewisse Häuser zu miethen, worin gedachte Frantzösische Leute bey ihrer Ankunfft aufgenommen, auch die Hausmiete davon für sie […] 4. Jahr lang bezahlet werden soll […]" (aus: Tautorat, 1985: 178).

SBS 11 des spontanen Siedelns

Beschreibung: Die obdachlos Gewordenen oder Flüchtlinge besetzen Land, um dort Notbehausungen oder Häuser zu bauen, oder sie okkupieren leerstehende Gebäude, um sich dort einzurichten (ggfs. nach Notreparaturen). Sie tun dies mit Duldung oder auch entgegen den Anordnungen der Gemeindeverwaltung. Das kann — vor allem langfristig — zu unkontrolliert dichten und infrastrukturell unterversorgten Wohnverhält-

humanitäre Hilfe und einer vergleichsweise (etwa i. Vgl. zur Förderung öffentlicher Wohnungen) raschen Befreiung von allen Investitionslasten (Eigenleistung, Ausfälle durch vorübergehende Gratisvermietung) schon nach wenigen Jahren.

[387] Entsprechendes überlegte die CIMIC-Abteilung der deutschen Bundeswehr in Sarajevo (Q121: Seebacher, Dez. 1998: 2.1.).

[388] Allerdings wurde das Programm von den Nationalsozialisten parallel als Instrument der Indoktrination genutzt.

nissen führen. Die Eigentumsfrage ist zunächst ungeklärt und muß im Nachhinein durch Legalisierungen, Duldungsvereinbarungen oder Umsiedlung in neu geschaffenen Wohnraum entschieden werden. Die für Reparaturen verwendeten Baumaterialien stammen aus Ruinen oder sind der umliegenden Natur entnommen worden. Außerdem eignen sich zum Squatten auch Unterkünfte, die ehemals nur als Provisorien errichtet worden waren (Baracken u. dgl.).

Humanitäre Hilfe für Menschen, die spontan in leerstehende, momentan nicht genutzte Gebäude oder auf ebensolche Grundstücke ziehen, kann nur eingeschränkt gewährt werden.

Kommentar: Das Phänomen des Squattings ist besonders aus Ländern der Dritten Welt bekannt,[389] in denen oft ein sehr großer Teil der Bewohner in rechtlich ungeklärten Verhältnissen lebt. Der Umgang mit diesen Siedlern reicht von Vertreibung über Ignorieren bzw. Duldung bis hin zu Maßnahmen nachträglicher Regulierung der Siedlungen.[390] Flüchtlingslager, die durch Squatting entstanden und unerwünscht sind, werden dann durch Umsiedeln ihrer EinwohnerInnen aufgelöst, wenn die politische oder die Sicherheitslage das erfordert, wenn der Baugrund unsicher ist, die Infrastruktur auch langfristig fehlen wird, kein ausreichender Zugang möglich ist, Eigentumsfragen ungeklärt bleiben oder Gefahren für die Umwelt drohen (Davis/ Lambert, 1995: 557f).

Flüchtlinge oder Vertriebene leben ähnlich den Squattern in Entwicklungsländern in einer ihnen tendenziell feindlich gesinnten Umwelt. Dabei spielt es kaum eine Rolle, ob sie aktive 'Besetzer' im eigentlichen Sinne sind oder ob sie nach Zuweisung einer provisorischen Unterkunft durch ihre bloße Anwesenheit Platz beanspruchen und von einer Kommune versorgt werden müssen. Sie kämpfen um die gleichen Ressourcen wie die Alteingesessenen, werden also zu deren Konkurrenten (Ellis, 1996: 167). Auf diese Weise und durch ungeklärte Eigentumsfragen können in den Gemeinden Konflikte entstehen.[391] Deshalb, und weil Angst vor einer unerwünschten Wohn- und Siedlungs-*Sub*kultur hinzukommen kann,[392] ist die Unterstützung von Squattern in besetzten Gebäuden und Neusiedlungen ein heikles Thema.

Andererseits sind sie durch den Krieg nicht durch eigene Schuld in diese Lage geraten und haben Wohnbedürfnisse wie alle anderen Menschen auch. Ein gangbarer Mittelweg wäre der, die Squatter nur provisorisch und durch ein Minimum an Hilfe zu unterstützen.[393] Im günstigen Fall erleichtert sich die Entscheidung der Hilfsorganisationen durch eine tolerante lokale Verwaltung, die per Erlaß eine vorübergehende Nutzung fremden Wohnraumes oder Baulandes unter Auflagen (Zeitlimit, Bemühung um Alter-

---

[389] Aber auch in Europa gab und gibt es immer wieder Menschen, die Land oder heruntergekommene Gebäude besetzen, um dort zu siedeln. Vgl. hierzu die TRIALOG-Ausgabe "Informal Settlers in the First World" (Nr. 36, 1/1993) oder die StZ v. 19.04.00 ("London hat tausende legaler Hausbesetzer: Kostenlos wohnen, weil die Behörde schläft").

[390] Solche Maßnahmen können sein: Upgrading der Bausubstanz und der Infrastruktur, Legalisierung der Grundstücke. — In Venezuela bspw. änderte sich die Bezeichnung illegaler/informeller Siedlungen je nach politischer Konstellation beinahe im Dekadenrhythmus von "Phänomen" über "Mißstand", "Lösung", "Problem" bis hin zu "Chance" (Seebacher, 1992: 77).

[391] Beispiel (nach Management Today, 1996): Die Rücksiedlung bosnischer Serben nach Mrkonjić Grad verlief entgegen dem Willen und den Vorbereitungen britischer UN-Einheiten extrem chaotisch. Ein jeder wollte aus Angst vor Hausbesetzungen als erster zurücksein, um sein Haus und Hof zu schützen — wohl wissend, daß es keine Justiz gab, die UN-Soldaten nicht einschreiten würden und dann bestenfalls Selbstjustiz als letztes Mittel blieb.

[392] Zur Frage der Bildung einer Subkultur als Folge von Krieg und Nachkriegswirren s. Annex A-09.

[393] … auch wenn Cuny/ Tanner (1995: 17) eine Unterstützung von Squattern explizit ablehnen mögen: Das Gebot humanitärer, lageunabhängiger Hilfe scheint mir vorzugehen!

native o. a.) gestattet.[394] Bei der Förderung der Squatter ist wichtig, v. a. die Menschen aus solchen Gebäuden, die nicht zu Wohnzwecken konzipiert wurden (Bürogebäude, Schulen o. ä.), möglichst bald umzusiedeln, weil dort soziale Spannungen (Überbelegung, fehlende Intimität), Gesundheitsgefahren (mangelhafte Sanitäranlagen) und Konflikte mit dem eigentlichen Nutzungszweck (Beispiel: fehlende Klassenzimmer bei Belegung einer Schule) aufkommen können.

Eine Sonderform des Squattings ergibt sich aus der länger als von den Behörden vorgesehenen und erlaubten Nutzung von Übergangsbehausungen, wenn deren Bewohner entweder die Vorzüge zusätzlichen Wohnraumes (auch als Zweitwohnung) nicht schnell aufgeben wollen oder die in die Erweiterung oder Verschönerung dieser Unterkunft investierten Gelder und Arbeitsstunden (emotionale Komponente) eine rasche Aufgabe verhindern. Fortgesetztes Squatting in provisorischen Unterkünften kann zu Verslumung und zu sozialer Segregation führen, weshalb schon beim Bau für ihre schrittweise Entfernung sowohl der rechtliche Rahmen als auch die finanziellen Mittel vorzusehen sind.[395]

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1995 ff. — Mancherorts entstanden Gebäude oder kleine Siedlungen (Bsp. Mazoljice) durch Landbesetzung mit Parzellierung, Straßenbau und Hausbau (Strom und Wasser über angezapfte Leitungen, teilweise per Tankwagen). Das entsprach gängiger, geduldeter, wenngleich ungern gesehener Praxis schon der Vorkriegszeit, zu der nicht allein Leute 'mit Beziehungen' fanden. Viele der Besetzungen betrafen verlassene Häuser (und Ruinen), in denen Menschen nach Notreparaturen einzogen. (Quelle: eigene Beobachtungen, Interviews).
- Huaraz, Peru, Erdbeben, 1970. — Ein dreijähriger Bann auf feste Neubauten, eigentlich als Atempause bis zur Erstellung einer Wiederaufbauplanung gedacht, konnte nicht verhindern, daß sich die Betroffenen ihre eigene Lösung suchten: Sie nahmen in der vom Beben betroffenen Stadt und um sie herum Land und bauten dort Wohnungen in der traditionellen Adobe-Bauweise. (Sagov, 1981: 180).
- Beirut, Bürgerkrieg, 70er (und 80er) Jahre. — In der Stadt hatten Zehntausende von Vertriebenen in der Regel zwei Optionen, eine Behausung zu finden: Landbesetzung mit anschließendem Hüttenbau oder Besetzung leerstehender Gebäude. Beides hing ab vom Zeitpunkt ihrer Ankunft und ihrer Unternehmungslust, von der Laune der Miliz und den sich bietenden Gelegenheiten. So entstanden typischerweise: kleine überfüllte Grundstücke, durch enge Straßen und Gassen verbunden, ohne technische und soziale Infrastruktur, ohne öffentliche Plätze. Die Besetzung von Leerstand erfolgte in großer Nähe zur Front zumeist unorganisiert in beschädigten, oft nicht mehr standsicheren Hotels, Bürogebäuden, Appartementgebäuden und Schulen sowie in verlassenen Wohnhäusern. Squatting war auch schon vor dem Krieg eine gängige Art, an Wohnraum zu gelangen (El-Masri, 1989: 336–340).
- Diyarbakir, Türkei, Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Die Migration kurdischer Flüchtlinge führte zu einer Bevölkerungsexplosion in Diyarbakir, aber auch in den westlichen Großstädten Istanbul und Izmit. In ihrer Peripherie lassen sich die Menschen 'illegal' nieder, wodurch sich Elendsviertel bilden, die tw. durch *Upgrading*-Maßnahmen verbessert werden. (Q185: ZDF, 29.4.1999; StZ v. 15.4.97, v. 18.10.97, v. 29.7.99 und v. 19.8.99 [c]).

---

[394] Vergleiche SBS 51.

[395] Hierüber berichten Geipel/ Pohl/ Stagl et al. von der Lage nach dem Friaul-Erdbeben von 1976 (1990: 48–53;56f).

SBS 12 der Bereitstellung von 'Kernhäusern'

Beschreibung: Indem sogenannte 'Kernhäuser'[396] in regulären Siedlungsgebieten — speziell auch direkt auf den Grundstücken beschädigter Gebäude und unter Einbeziehung von Teilen ihrer übriggebliebenen Struktur — oder auf neuen regulären Siedlungsflächen bzw. in ausbaufähigen Flüchtlingslagern entstehen, werden die Betroffenen in einer funktionstüchtigen 'Urzelle' eines Hauses behaust. Sie leben zunächst auf engem Raum und multifunktionaler Fläche und verfügen nur über einen Hauptraum zum Wohnen, Arbeiten und Schlafen sowie über Sanitärgelegenheiten (Kochnische, WC). Diese Urzelle bietet die Möglichkeit einer späteren Erweiterung durch An-, Aus- und Aufbau.

Kommentar: Dieser SBS zählt insofern zu den Provisorien, als er für eine Übergangszeit Wohnungen anbietet, die danach ausgebaut oder durch Verringerung der Belegungsdichte aufgewertet werden müssen. Als typischer Fall einer Stufenlösung kann er aber gleichzeitig auch den dauerhaften Lösungen zugerechnet werden, weil er die gebaute Urzelle als bezugsfertige Einheit zurückläßt.

Eine Variante dieser Vorgehensweise, die sich nach Kriegszerstörungen anbietet, ist die Teilreparatur beschädigter Wohngebäude durch das Decken des Daches und die Bereitstellung minimalen Wohnraumes darin (SBS 02). An einem bestehenden, wenngleich beschädigten Gebäude wird entweder nur ein Herzstück bewohnbar gemacht, also nur ein Teil vom Keller zum Dach repariert, während der Rest Ruine bleibt (vgl. Abb. 6). Oder es wird die Hülle des Hauses repariert, und man richtet ein oder zwei Räume notdürftig her.[397] Dadurch kann der Besitzer in unmittelbarer Nähe zu seinem Eigentum (Bewachung) und möglichen produktiven Flächen (Subsistenzgarten- oder -landwirtschaft) bleiben (SBS 09 bzw. SBS 21).

Abb. 6: Ein kleiner Teil dieses Wohnhauses in Zalik (Mostar) wurde wiederaufgebaut, während der Rest vorerst Ruine bleibt ('Kernhaus'-Idee). *(Quelle: A.S., 1996)*

[396] Die Idee des *Core-Housing*, heute ibs. virulent bei Programmen zur Wohnungsversorgung in der Dritten Welt, wurde bereits 1932 bei einem Wettbewerb zum "wachsenden Haus" propagiert, der zur Kostenreduzierung der Hauserweiterungen jedoch nicht Selbsthilfemaßnahmen, sondern industriell vorgefertigte Baukomponenten in den Mittelpunkt stellte (Harms, 1982: 43).

[397] S. a. SBS 02. — Auch UNHCR (1996-c: 2) bezeichnet das als "core house" und stellt zudem fest, daß es dem traditionellen Verfahren des (privaten, vor allem ländlichen) Hausbaus sehr nahe kommt (vgl. a. Iwansson, 1996: 3). In Mostar entstanden etliche solcher 'Kernhäuser'.

Der Ansatz der Bereitstellung von 'Kernhäusern' verringert gegenüber der Schaffung von neuem Wohnraum die Ausgaben pro Einwohner in der Zeit des dringendsten Bedarfes. Er kann aber dazu mißbraucht werden, die Verantwortung des Wiederaufbaus weitestgehend auf die Privatpersonen abzuwälzen.[398] Es muß in der Folgezeit von der lokalen Verwaltung zusammen mit den Hilfsorganisationen darauf geachtet werden, daß Mittel für einen weiteren Ausbau vorhanden sind, um den innerhalb der 'Urzelle' bestenfalls mittelfristig ausreichenden, danach jedoch steigenden Platzbedarf zu decken.[399] Und es ist wichtig, daß sich der Ausbau in das Stadtbild integriert, ohne eine Verslumung zu provozieren. Durch An-, Aus- oder Umbauten wird jeder Familie schon früh ein hohes Maß an Privatheit und physischer Sicherheit geboten. Das hilft, psychischen Belastungen und daraus resultierenden Streitigkeiten vorzubeugen, denn gerade für Opfer von Krieg, Flucht und Vertreibung ist eine 'Insel der Ruhe' zu haben von sehr großer Bedeutung. Für Akzeptanz und Weiterentwicklung von *core-houses*, aber auch eines aus 'Kernhäusern' bestehenden Flüchtlingslagers ist die Legalisierung der Besitz- und Eigentumsverhältnisse wichtig[400] — bzw. Signale, die die 'Kernhäuser' wenigstens als auch langfristig *geduldete* Behausungen erscheinen lassen. Die Entwicklung der Urzelle kann sich im Weiterbau zur Vergrößerung der Wohnfläche oder der Urbarmachung des dazugehörenden Grundstückes manifestieren.

Bei den Baumaßnahmen sind die einschlägigen Erkenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich klimatischer, bautechnischer, sozioökonomischer und kultureller Angemessenheit sowie der an der jeweiligen Lage orientierten Zukunftsfähigkeit der Materialbeschaffungs- und Bauprogramme zu beachten.[401]

Falls diese Herangehensweise für Flüchtlingslager gewählt wird (vgl. SBS 08, 09), so ist dafür zu sorgen, daß die Parzellen für einen Ausbau ausreichend groß sind, der Platz für Infrastruktur für eine Nachverdichtung ausreicht, und sowohl die Erlaubnis als auch die materielle Möglichkeit des Ausbaus oder Umbaus der provisorischen Behausung bestehen. *Core-houses* stellen eine Vorstufe zur bei SBS 18 beschriebenen Errichtung neuer Wohnbauten dar; von den dort erwähnten Kleinwohnungen unterscheiden sie sich durch ihre Ausbaubarkeit.

---

[398] Im Zusammenhang mit der Dritte-Welt-Problematik wurde klar, daß das *Core-Housing* wie alle anderen *Low-Cost*-Verfahren die Verantwortung für alle weiteren, über die Ur-Wohnzelle hinausreichenden Ansprüche der Wohnungsversorgung sowie die daraus resultierenden Zahlungs- und Arbeitslasten auf den Einzelnen abwälzt. Es ergeben sich daraus keine grundsätzlichen Änderungen am tendenziell ungerechten System des Wohnungsmarktes: "a core house […] costs less, but it is a reduction in use-value at the expense of the users, while capital accumulation processes are kept intact" (Harms, 1982: 51).

[399] Dafür werden i. a. zwischen 3,5 und 4,0 m^2 pro Kopf an reiner Wohnfläche veranschlagt; hinzuzurechnen sind dann Anteile für Sanitärbereiche, Verwaltung, soziale Infrastruktur. — Quellen und Beispiele:

- Davis/ Lambert (1995: 571) nennen 3,5 m^2 reine Wohnfläche in Camps (ohne Sanitär etc.) als nötiges Minimum,
- Emery (1981: 155 [Kap. 2, Anm.] bis zu einem Monat mind. 2 m^2 pro Kopf, von einem Monat bis zu einem Jahr mind. 2,3 m^2.
- Das SCHR (1998: 10; 2001-b: 1) gibt allgemein 3,5 bis 4,5 m^2 als unteres Limit an.
- Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand (1994: 65f; folgend der Analyse von Projekten schwedischer Organisationen mit: ICRC und kroat. Roten Kreuz, SIDA, IFRC, SRSB, HIFAB und CRC zur Unterbringung von Vertriebenen in Srebrenica/ BuH): zwischen 3,7 und 4,7 m^2/Kopf netto für Wohnen, Essen, Sanitär bzw. 3,9 bis 5,2 m^2 incl. Verwaltung und "social activity space".
- Die GTZ brachte in Tuzla (BuH) in Wohneinheiten à ca. 42 m^2 jew. 10 Personen unter (Kreutner/ Suden, 1996: 10).
- NPA plante (lt. Neumann/ UNHCR, 1992: 5) Vertriebenenunterkünfte in Zenica (BuH) mit 4,0 m^2 Fläche pro Kopf (anfängliches Platzangebot, mittelfristig das Doppelte).
- Aysan (1987: 23) berichtet von ca. 4,5 m^2 pro Kopf in 42-m^2-Einheiten in der Türkei.
- Schulz (1994: 43f) zufolge erließ Ende 1946 die Alliierte Kommandantur in Berlin eine Anordnung, nach der jeder Erwachsene 7 m^2, jedes Kind 3,5 m^2 Wohnfläche beanspruchen durfte.

[400] Vgl. Ellis, 1996: 167.

[401] Vgl. etwa "The 'Top Ten' on Planning and Building in Crisis and Developing Regions" in Burk, 1999: ibs. 9–19. — Vgl. a. Anm. 294 bei SBS 05.

Beispiele:

• Gediz, Türkei, Erdbeben, 1970. — Viele Menschen erhielten zwar in relativ kurzer Zeit (innerhalb ca. eines Jahres) ein 42 m^2 großes Häuschen. Aber es wies mehrere Defizite auf: Es war für große Familien zu klein, Bad und Toilette lagen ungünstig (kulturelles Problem), es fehlten Lager für Nahrung und Tierfutter sowie Ställe. Nach einigen Jahren konnten die ersten Verbesserungen in Eigenregie durchgeführt werden (Sanitärräume, Backofen), nach ca. 5 Jahren konnte von einem 'Heim' die Rede sein. Über zehn Jahre nach dem Bau waren bei den meisten der Fälle Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt worden (horizontale und vertikale Anbauten). (Aysan, 1987).

• Philippinen, Taifun, 1987. — Zum Schutz vor Wirbelstürmen sollte die arme Bevölkerung mit sicherem Wohnraum versorgt werden. Dazu wurde auf einer 80-m^2-Parzelle das Herzstück einer 13,5-m^2-Wohneinheit gebaut, bestehend aus einem Hauptraum mit Küchen- und WC/Bad-Zelle. Dafür wurde folgendes finanziert: ein taifun-sicheres Dach und Wände (Tragwerk und Bedachung aus lokalen pflanzlichen Baustoffen), einfacher Bodenbelag (gestampfte Erde), Tür und Fenster, Toilette. Die Konsolidierung und Erweiterung blieb Sache der Familie. (Gupta, 1990).

• Kroatien, Balkankrieg, 90er Jahre. — In Čepin und Rokovci wurde genug Platz für Konsolidierungen der Wohnungen auf den Parzellen vorgesehen. Modifikationen (Erweiterungen, Anlegen von Gärten, Wegen und Garagen) der zunächst kleinen, Rücken an Rücken angeordneten Wohneinheiten (je mit Küche Wohnzimmer, Schlafzimmer, gemeinsamem Badezimmer) wurden durch die Bereitstellung von Baumaterial angeregt. Das entstehende differenzierte Bild ermöglichte dem Einzelnen, seine Identität und Selbständigkeit auszudrücken. So entstanden "Camps of Hope", in denen aber nur die im Vergleich zu Flüchtlingen privilegierteren Vertriebenen unterkamen. (Ellis, 1996: 167f).

• San Antonio, El Salvador, nach Bürgerkrieg, 1994. — Ungefähr drei Jahre nach Kriegsende wurde mit der Wiederbesiedlung des Dorfes begonnen. Der Katastererfassung und Parzellierung folgte der Bau einfacher Einraumhäuser mit Küche und WC im Freien, die die demobilisierten Soldaten und Guerilleros zu subventionierten Preisen kaufen konnten. (Quelle: eigene Beobachtung, Interviews).

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Ursprünglich nur für eine Fläche von 30–40 m^2 und nur eingeschossig genehmigt, wuchsen im Berlin der Nachkriegsjahre viele Hunderttausende Gartenhütten darüber hinaus, wurden von den Nutzern in ihrer Substanz verbessert und aufgestockt und als permanente Bleibe genutzt (Steinberg, 1993-a: 25).

SBS 13 der Bereitstellung von Bauland

Beschreibung: Das Konzept von *Sites&Services* sieht die Bereitstellung von Bauland und seine Vorbereitung mit der erforderlichen Infrastruktur vor.[402] Es fand (in Abwandlung von Entwicklungsschemata wie sie bspw. in Westeuropa üblich sind) bisher besonders Anwendung bei der Stadtentwicklungsplanung in der Dritten Welt.[403]

Das Konzept erfordert umsichtige Planung, um spätere Fehlentwicklungen zu verhindern. Hierzu zählen: die Sorgfalt bei der Geländeauswahl, bei der räumlichen Anbindung an bestehende Siedlungen und beim funktionalen Verweben mit ihnen (Infrastruktur, Arbeitsplätze), damit bleibender physischer und sozialer Trennung kein Vorschub geleistet wird.[404]

Damit dieser Ansatz einen wichtigen Beitrag zur Beschaffung von Wohnraum nach Krisen leisten kann, ist eine schnelle Entscheidung über das Wo und Wie der Maßnahmen nötig; oft wird deshalb auf Vorkriegs-

[402] Eine Extremform hiervon findet sich sicher in Beirut mit der Landgewinnung aus dem Meer (vgl. Solidere, 1997). Allerdings ist die neue Baufläche hauptsächlich Dienstleistungen und weniger dem Wohnen vorbehalten.

[403] Mehr zum Konzept von *Sites&Services* siehe Annex A-17.

[404] S. Ellis, 1996: 215. — S. a. Seebacher, 1992: ibs. 156f [dort Kap. 4: "Abgrenzungen–Eingrenzungen–Ausgrenzungen"].

planungen zurückgegriffen oder wenigstens auf ihnen aufgebaut, weil die Erstellung neuer Flächennutzungskonzepte zu zeitaufwendig ist.[405]

Kommentar: Die Bereitstellung von Bauland besitzt — als Stufenlösung par excellence — trotz ihres definitiven Charakters ein provisorisches Moment, weil sie per se keinen neuen Wohnraum schafft. Vielmehr stellt sie zunächst 'nur' die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür her, auf die danach Hausbauprogramme oder Selbsthilfeprojekte folgen müssen (s. a. SBS 06, SBS 07, SBS 18). Zu diesen Voraussetzungen zählt die Anknüpfung an vorhandene Systeme und vorhandene Siedlungen, um die Segregation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen möglichst gering zu halten. Vor allem hilft hierbei eine gute Verkehrsanbindung der verschiedenen Siedlungsteile, um alltägliche Begegnungen und auch Handelsbeziehungen zu begünstigen.[406] Ein weiterer Vorteil der Nähe zu bestehenden Siedlungen ist die höhere Wahrscheinlichkeit, daß diese Gegend auch tatsächlich zum Siedeln geeignet ist (in infrastruktureller, klimatischer, hygienischer, usw. Hinsicht). Große unbenutzte Flächen sollten Planer deshalb mißtrauisch machen, denn es gibt sicher Gründe dafür, warum sie brachen liegen.[407]

Die Eigentumsverhältnisse des Bodens, der Flüchtlingen vorübergehend oder auf Dauer zur Nutzung überlassen wird, müssen eingehend überprüft werden, um weder Rechtsstreitigkeiten noch eine Beschädigung des Ansehens der Flüchtlinge zu riskieren ('Landräuber'). Das zu verteilende Land kann öffentlicher oder privater, gegen Entschädigung enteigneter Grund sein. Er kann als Schenkung oder in Erbpacht überlassen werden, oder zu günstigen Bedingungen hinsichtlich von Kaufpreis, Zinssätzen und Höhe der Ratenzahlungen verkauft werden. Die Übereignung von Land zur Besiedlung ist sicher das Optimum (UNDRO, 1982: 50), erfolgt aber gerade dann selten, wenn es sich um Flüchtlinge aus einem Nachbarstaat handelt. Land muß jedoch nicht unbedingt besessen werden, denn auch die Wahrnehmung *relativer* Verfügungsgewalt über ein Grundstück ermuntert die Hausbauer zu Investitionen.[408] Diese Sicherheit muß aber schon von Anfang an bestehen, da andernfalls lange Verzögerungen und die Gefahr der Verslumung drohen.

Beispiele:

- Hai el Salaam (el Hekr)/ Ismailia, Ägypten, nach Kriegszerstörungen, 1975 ff. — Um zerstörten Wohnraum zu ersetzen und die Stadt zu erweitern, gab es ein *Upgrading*- und *Sites&Services*-Programm. Letzteres zielte eher auf zahlungskräftigere Familien ab. Grundstücksverkäufe sollten die Erschließungskosten decken (Kiesstraßen, zentrale Wasserzapfstellen, Hauptstromleitungen, Sickergruben, Gemeinschaftszentrum). Das Modellprojekt sollte für die Selbsthilfe als Mittel beim Wohnungsbau werben; seine besonders günstigen

---

[405] Zu langsame Entscheidungen provozieren unkontrollierte und illegale Entwicklung (Haas/ Kates/ Bowden, 1977: xxx).

[406] V. a. bei der Unterbringung von Flüchtlingen in Camps wird in vielen Fällen (absichtlich) Land zur Verfügung gestellt, das wegen seiner Lage und Anbindung ungenügend ist (aber bessere Kontrolle durch die Behörden verspricht), wie Ellis in einer Studie über Flüchtlingslager in Kroatien feststellt (Ellis, 1996: 182; vgl. a. UNHCR, 1982: 59). Dies stimmt mit meinen eigenen Erfahrungen in und um Mostar überein (Flüchtlingslager in Blagaj, Vrapčići, Grude, Jablanica u. a.). Ellis erwähnt als löbliche Ausnahme drei Flüchtlingslager in Kroatien, die von der GTZ errichtet worden waren. Sie liegen zwar in Randlage, aber an wichtigen Ausfallstraßen und lassen ökonomische und soziale Kontakte zu, die die Integration fördern (1996: 183–185); als weiteres positives Beispiel vgl. das in Kap. 5.2.1 beschriebene 'rote Camp' des DRC für Vertriebene in Jablanica.

[407] Davis/ Lambert (1995: 565).

[408] Ellis betont (1996: 210): "Granting a perceived tenure through the visible investment of goods or labour is important in facilitating the resident's adaption of housing." — Um das zu erreichen, können einige Mittel dienen: Duldung, Nutzungsrecht auf Zeit, Gewährung von Baumaterial zu Erweiterungs- und Konsolidierungsmaßnahmen u. dgl. Das ist von Interesse, da kaum jemals ein Gastland kurzfristig bereit sein wird, Landtitel zu vergeben, zumal wenn es mit dem Herkunftsland der Flüchtlinge noch im Krieg stünde.

Voraussetzungen ließen jedoch nicht hoffen, daß es andernorts in gleicher Qualität angewendet werden könnte. (Lewin, 1983: 25–27).

- Dandora (Nairobi/ Kenya), Stadterweiterungsprojekt, 1977 ff. — Viele Tausende erschlossener und mit Kernzellen versehener Parzellen auf staatlichem Land wurden eher ärmeren Antragstellern nach bestimmten Kriterien zugewiesen (Einkommen, Familien- und Grundbesitzverhältnisse, Dauer bisheriger Anwesenheit in Nairobi). Es wurden zudem Kredite für den Kauf von Baumaterialien eingeräumt. Zwei Jahre nach der Vergabe, die unter Auflage einer Baupflicht erfolgte, waren ca. 80% der Objekte im Bau, fast 20% fertiggestellt und nur 3% waren unberührt geblieben. (Schmetzer, 1987: 20).
- Buna und Žitomislići (bei Mostar), Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995 ff. — Hier gab es eine *Sites&Services*-Maßnahme zum Bau von Einfamilienwohnhäusern für Angehörige von Armee und Polizei, die auf der grünen Wiese, aber in Siedlungsnähe, an einer Überlandstraße gelegen waren. Damit wurden Parteigänger befriedigt und gleichzeitig 'demographische Änderungen' gefördert (ethnische Konstellation; Beeinflussung zukünftiger Wahlen). (Quelle: eigene Beobachtung).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Die fällige grundlegende Bodenreform zur Neuverteilung von Land zur Gründung von Wohnsiedlungen und Gartenkolonien (Nahrungsmittelversorgung) unterblieb. Die Bodenreform in der amerikanischen (1946) und der britischen Zone (1947) blieb wegen der Halbherzigkeit der Alliierten, der Obstruktionen seitens deutscher Stellen und der Klagen der zu enteignenden Großgrundbesitzer ein bloßes Rahmengesetz. Der Konflikt bestand zwischen dem alliierten Interesse, die Macht der Latifundisten zu begrenzen, dem Willen der Länderbehörden, den Kleinen zu helfen ohne die Großen zu beschädigen, und dem Wunsch der Kommunen nach einheitlicher Rechtsgrundlage. Lediglich in der von der Sowjetunion kontrollierten Zone, in der die meisten und größten Latifundien lagen, gab es radikale Änderungen. (Schulz, 1994: 118–132). — Bis 1951 existierte ein "Baulandbeschaffungsgesetz" nur im Entwurf. Eckdaten dabei waren: Enteignung nur, wenn Land nicht anders zu erwerben ist; Bebauung nur bei siedlungsplanerischer Kompatibilität; Entschädigung nur in "gerechter Abwägung der Interessen" aller Beteiligter und immer in Form von Geld. (BMP, 1951: 74).
- Grötzingen (Baden), 1948. — Die Gemeinde gab einer neu gegründeten Baugenossenschaft Bauland, um den Bau von Wohnhäusern zu ermöglichen. (Asche, 1991).

3.1.2.3 Fazit

Die **Vorteile** der verschiedenen Möglichkeiten der Schaffung von Ausweichwohnraum sind:

- Mit ihnen können in kurzer Zeit Wohnungsprovisorien geschaffen werden, wenn entsprechende Mittel bewilligt sind und die nötigen Unterkünfte (oder deren Komponenten) vorrätig sind. [Das trifft ibs. zu auf die Massenunterbringung in Flüchtlingslagern und auf spontane Einquartierungen. Wenig geeignet in dieser Hinsicht sind dagegen die Bausteine 'Kernhäuser' und 'Bereitstellung von Bauland' wegen des dafür erforderlichen planerischen Vorlaufes.]
- Die Errichtung organisierter alternativer Unterkunftsprovisorien kann durch Akteure, die nicht schwerpunktmäßig mit Fragen der humanitären Hilfe befaßt sind (Bsp. Friedenstruppen), logistisch unterstützt und dadurch beschleunigt werden; allerdings sollte deren Engagement auf Assistenzleistungen beschränkt bleiben. [Das trifft ibs. zu auf die Einrichtung von Flüchtlingslagern.]
- Sie schaffen eine große Anzahl von Notunterkünften. [Das trifft ibs. zu auf: s. unter 1.]
- Die Schaffung alternativer provisorischer Unterkünfte ist kurzfristig effektiver als andere Lösungen. (Aber: s. u., Nachteil der langfristigen Ineffektivität.)
- Provisorisch angelegte Ausweichunterkünfte helfen, Zeit zu gewinnen, bis bessere Lösungen gefunden, geplant und gebaut worden sind. [Das trifft ibs. zu auf: s. unter 1.]
- Die spontane Einquartierung von obdachlos Gewordenen [SBS 10] bietet ihnen wenigstens anfangs eine Wahlmöglichkeit, bringt sie in relativ gewohnter Umgebung unter und ist selbst dann noch kostengünstig, wenn — wie meistens erforderlich — auch der Gastfamilie Hilfe zuteil wird. Sie ist für die Betroffenen v. a. auch Ausdruck dessen, daß sie eine Unterkunft bekommen, die so gut wie möglich an dem ihnen vertrauten Standard orientiert ist.

Die **Nachteile** der verschiedenen Möglichkeiten der Schaffung von Ausweichwohnraum sind:

- Die zumeist ungünstige Lage der Ausweichsiedlungen und ihre schlechte Anbindung sorgen für ein schlechtes soziales und wirtschaftliches Klima. [Das trifft ibs. zu auf die Massenunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, oft auch auf Spontansiedlungen.]
- Die Nutzung von Einrichtungen der Infrastruktur als sogenannte Sammellager [SBS 08] führt zu Spannungen zwischen Gastgemeinde und Flüchtlingen.
- Die Massierung obdachlos gewordener Menschen in Gemeinschaftsunterkünften bedeutet einen starken Eingriff in das bestehende soziale Gefüge der Gastgemeinde. [Das trifft ibs. zu auf die Massenunterbringung in Flüchtlingslagern oder in lagerähnlichen Unterkünften.]
- Eine dezentrale Unterbringung in Notunterkünften [SBS 09] ist oft aus Kostengründen oder wegen schwieriger räumlicher Verhältnisse unmöglich oder wird behördlicherseits abgelehnt.
- Provisorische Ausweichunterkünfte sind langfristig ineffektiv, weil sie bald einer neuen Lösung weichen müssen, wenn keine Folgeschäden für die Betroffenen riskiert werden sollen.
- Es besteht die Gefahr der Verslumung der Flüchtlingslager und ihrer BewohnerInnen.
- Technische Unzulänglichkeiten, die wegen einer kurzen geplanten Lebensdauer der Einrichtungen in Kauf genommen werden, erschweren den BewohnerInnen das Leben. [Das trifft am wenigsten zu auf gut konzipierte 'Kernhäuser' und die Vergabe von Bauland.]
- Die Ausweichunterkünfte weichen stark vom normalerweise üblichen Wohnstandard ab.
- Die Unterbringung der Menschen genügt zumeist nur geringsten Anforderungen hinsichtlich Wohnflächenbedarf, Privatheit und Identifikation. [Das trifft ibs. zu auf die enge und anonyme Massenunterbringung in Flüchtlingslagern.]
- Die als Ausweichunterkünfte eingesetzten Baracken, Container u. dgl. bieten wenig Schutz vor (neuerlichen) Kriegshandlungen und mindern so das Sicherheitsgefühl ihrer BewohnerInnen.
- Bei der Einrichtung von Flüchtlingslagern wird den Betroffenen nur selten Mitsprache bei der Errichtung eingeräumt. [Das trifft weniger zu auf Selbsthilfemaßnahmen wie die spontane Einquartierung, Squatting und bei der Gestellung von Bauland.]
- Der Wiederverwendbarkeit von Ausweichunterkünften sind wegen ihrer speziellen Bauart und Baumaterialien enge Grenzen gesetzt.
- Die Schaffung von Ausweichwohnraum kann u. U. teurer sein als die früh einsetzende Reparatur von Wohnungen.
- Einquartierungen — ibs. wenn sie behördlicherseits angeordnet werden — können zu großen sozialen Spannungen führen, weil zumeist eine große Enge herrscht und auch die gastgebende Familie durch die Mehrbelastung (Heizen, Wasser) in Not geraten kann.

Folgerungen für die Bausteine der Schaffung von Ausweichwohnraum:

Die Massenunterbringung von Kriegsopfern sollte möglichst vermieden werden, weil sie — abgesehen vom unbestreitbaren Vorteil, schnell vielen Menschen ein Dach über dem Kopf zu bieten — viele und gerade in der unmittelbaren Nachkriegszeit kaum kalkulierbare Risiken für die 'Hilfsempfänger' birgt. Dazu zählen ibs. negative soziale Folgen durch Massierung und Segregation und die unsichere wirtschaftliche Situation, die sogar die Verslumung der Betroffenen verursachen können. Wo sie dennoch unumgänglich ist, muß darauf geachtet werden, daß ihre Lage und Anbindung sie nicht allzu sehr abgrenzt, daß es den Bewohnern möglich ist, ihre Unterkünfte auszubauen, Gartenflächen zu bewirtschaften und Einkommen zu erzielen; vor allem aber ist eine baldige Abhilfe für diese Art von Provisorium zu schaffen. Dieser Ansatz kann — und muß bisweilen — bei hohem Zeitdruck gewählt werden, findet aber in vielen Fällen ein Interesse eher aus Gründen der Bequemlichkeit der Hilfsorganisationen (*Ready-made*-Lösung, *visibility*) und politischer Erwägungen der Geber (abschreckende Wirkung des Lagerlebens als Aufforderung zu baldiger Rückkehr) und eher nicht zum Wohle der Hilfesuchenden. Eine Möglichkeit, große Ansammlungen von Menschen auf einer Fläche zu vermeiden und mehr Privatheit zu erlauben, besteht in der — erheblich arbeitsaufwendigeren und ebenfalls von der Gefahr der Verslumung nicht freien — dezentralen Aufstellung von Unterkünften (bzw. der Errichtung sog 'Kernhäuser'). Gerade in ländlichen Gemeinden kann die dezentrale Aufstellung aber wegen der

Nähe zu Äckern oder Vieh vonnöten sein. Die Partizipation der Gastgemeinde oder der in einem Camp Unterzubringenden ist vielfach aus Zeitgründen oder wegen der großen Anzahl der Betroffenen nicht möglich. Allerdings läßt die Selbsthilfelösung der — auch für die humanitäre Hilfe kostengünstigen — spontanen Einquartierung von Flüchtlingen ihnen eine wenigstens anfänglich freie Wahl und behaust die Menschen in einer relativ vertrauten Umgebung. Humanitäre Hilfe muß in diesem Fall auch die Gastgeberfamilien miteinbeziehen. Einquartierungen schaffen rasch Abhilfe und sind in aller Regel als eine gute Alternative zu betrachten, wenn sie nur kurze Zeit dauern. Squatting als spontaner Ausweg der Betroffenen birgt wegen seiner Unkontrollierbarkeit sowohl technische als auch soziale und städtebauliche Risiken. Die humanitäre Hilfe für Squatter in puncto Wohnraum bedarf eines besonderen Feingefühls der Akteure. Die Gestellung von Bauland bedarf einer rechtlichen Absicherung und wegen ihrer langfristigen Auswirkungen sorgfältiger Planung ('Bebauungsplan'!); sie löst nicht das Problem der Unterkunft als solcher und bleibt sehr oft nur den Privilegierten vorbehalten.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die sich mit der Reparatur beschädigter Wohnungen befassen (SBS 01–07), sind eine in der Anfangszeit raschere Errichtung bezugsfertiger Unterkünfte und damit ein Zeitgewinn bis zur Beendigung der Planung für die Rehabilitation beschädigter Gebäude. Wenn die Hilfsempfänger nicht stark verstreut Unterkünfte finden (wie das im Ausnahmefall der Einquartierung passiert), bieten diese Lösungen den humanitären Organisationen den Vorteil einer besseren Sichtbarkeit ihrer Leistungen, der gastgebenden Gemeinde eine leichtere Kontrolle ihrer 'Neubürger'.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die die dauerhafte Beseitigung des Wohnraumdefizites anstreben (SBS 14–19), sind eine erheblich raschere, kostengünstigere und breitenwirksamere Errichtung von Unterkünften sowie ein Zeitgewinn bis zur Planung dauerhafter baulicher Lösungen.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die sich mit der Reparatur beschädigter Wohnungen befassen (SBS 01–07), sind eine geringere langfristige Effektivität (Nachhaltigkeit) mangels Stufenlösungen, keine Möglichkeit der Nutzung vorhandener Infrastruktur, kaum Betroffenenbeteiligung, fehlende städtebauliche Eingliederung in den Bestand, das Risiko der Massierung von Bevölkerungsgruppen und ihrer sozialen Segregation, die Gefahr der Verslumung, und ein geringerer Schutz vis-à-vis neuer Kriegshandlungen.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die die dauerhafte Beseitigung des Wohnraumdefizites anstreben (SBS 14–19), sind das erhöhte Risiko städtebaulicher und bautechnischer Fehlplanungen wegen geringerer Planungszeiten, eine verminderte Nachhaltigkeit, die Gefahr sozialer Spannungen zwischen Gastgemeinde und 'Neusiedlern', die Gefahr der Verslumung, und ein geringerer Schutz vis-à-vis neuer Kriegshandlungen.

3.1.3 Gruppe der Strategiebausteine für eine dauerhafte Beseitigung des Wohnraumdefizites

3.1.3.1 Einführung

Dauerhafte Lösungsansätze umfassen sowohl den Neubau von Wohnraum als auch seine gänzliche Reparatur. Sie zielen anders als Provisorien darauf ab, Wohnungen mit einem für das jeweilige Land anerkannten Standard zu beschaffen.[409] Das bedeutet enorme Kosten und eine längere Planungsphase, was diesen Ansatz für die humanitäre Hilfe nur in wenigen Fällen empfiehlt. Sie wird ihn allerdings in begrenztem Umfang schon während der Rehabilitationsphase als Ergänzung zu anderen Maßnahmen einsetzen, wenn besonders zu schützende Personenkreise eine feste Wohnung benötigen. Außerdem geben sie einen Erwartungshorizont vor, an dem sich Stufenlösungen der provisorischen Maßnahmen orientieren. Insbesondere die

[409] Die im folgenden besprochenen Strategiebausteine bieten zwar auch Ausweichmöglichkeiten für verlorengegangenen Wohnraum. Ihr Schwerpunkt liegt jedoch anders als bei den in Kap. 3.1.2 aufgeführten Alternativen bei der Dauerhaftigkeit der Problemlösung von Wohnraumproblemen.

Bereitstellung von Kleinwohnungen (SBS 18) und die 'Reparatur zentraler Orte' (SBS 16) sind Maßnahmen, die durch die humanitäre Hilfe ergriffen werden können.

Dauerhafte Lösungen sind die eigentliche Abhilfe, um ein Defizit, wie es nach schweren Katastrophen und zumal nach Krieg entsteht, langfristig zu beseitigen.[410] Denn Notmaßnahmen beseitigen die Ursachen nur teilweise und können die Wohnsituation bestenfalls stabilisieren. Lösungen werden hier auch dann als 'dauerhaft' angesehen, wenn sie einen in geringem Umfang reduzierten Standard aufweisen — also etwa leicht verkleinerte Wohnflächen (bzw. höhere Belegungsdichte) oder geringfügige Minderungen bei Ausstattung und Einrichtung. Da sie auf die langfristige Besserung der Lage ausgerichtet sind, muß sorgfältig geplant werden. Die dadurch entstehende Verzögerung kann vorübergehende Zwischenlösungen erfordern, wie sie bei den SBS 01–13 aufgeführt sind. Beim Bau dauerhafter Wohnungen sind die ortsüblichen Baunormen bzw. die einschlägigen Erkenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich klimatischer, bautechnischer, sozioökonomischer und kultureller Angemessenheit sowie bezüglich der Zukunftsfähigkeit der Materialbeschaffungs- und Bauprogramme zu beachten.[411]

3.1.3.2 Strategiebausteine 14–19:

SBS 14 der Komplettreparatur

Beschreibung: Ein beschädigtes Gebäude wird an Tragstruktur und Ausbau mit gleichen oder gleichwertigen Materialien und Bautechniken vollständig repariert und damit in seinen vormaligen Zustand zurückversetzt. Das verlangt eine genaue Evaluation der Schäden und die Überlegung, ab welchem Grad der Beschädigung Ersatz der Reparatur vorzuziehen wäre.

Kommentar: Die Reparatur von Mehrfamilienwohnhäusern (vgl. SBS 04) bzw. von Hochhäusern kann — zumal in Städten — besonders nötig sein, wenn hier ein Großteil der Bevölkerung wohnt.

Die positive psychologische Wirkung, die von beispielhaften Totalreparaturen auch nur einzelner Gebäude — darunter gerade auch von Wohnbauten — ausgeht, sollte nicht unterschätzt werden (vgl. SBS 16).[412] Sie gibt auch denjenigen Hoffnung, die selbst noch keine direkte Unterstützung erfuhren, und wirkt quasi 'katalytisch' für andere als Vorbild, die über eigene Mittel zur Reparatur ihres Hauses verfügen.

Planung und Durchführung der Rehabilitationsmaßnahmen nehmen bei dieser Vorgehensweise erheblich mehr Zeit in Anspruch. Die Aufwendungen für Analyse und Rehabilitation sind pro Fall erheblich höher als bei partiellen Reparaturen, liegen aber unter den Kosten für einen Neubau, weil wichtige Teile der alten Bausubstanz wiederverwendet werden (Fundamente, Tragwerk).

Die hohen finanziellen Aufwendungen pro Gebäude, Wohnung oder Familie verhindern eine breitere Streuung der Mittel und bergen das Risiko, daß die Bewohner der Gemeinde in stärkerem Maße neidisch auf die Begünstigten sind. Denn der Unterschied gänzlich reparierter Wohnungen zu improvisierten Substandard-Notlösungen ist erheblich größer als etwa zu teilreparierten Wohnungen. Die Hilfe an einige

---

[410] Über die nach Katastrophen abnehmende Siedlungsdichte in Stadtzentren vgl. Kap. 3.1.1.1 bzw. Anmerkung 439 bei SBS 18.

[411] Siehe hierzu Anmerkung 294 bei SBS 05.

[412] Diese Meinung vertritt auch Yarwood, 1999: 50.

wenige Familien zu einem hohen Standard bliebe sehr darauf angewiesen, daß ein oft auch in der Entwicklungsplanung in der Dritten Welt postulierter *Trickle-down*-Effekt einsetzt, der den in schlechteren Unterkünften hausenden Menschen ein Nachrücken in weniger schlechte Gebäude erlaubt, nachdem deren Bewohner in die mittlerweile komplett reparierten Wohnungen umgezogen sind.[413]

Da jeder Fall erhebliche Zuwendungen erhält, ist der Eigentumsfrage ebenso spezielle Aufmerksamkeit zu schenken (genauer Nachweis) sowie der Wahl der Begünstigten (soziale u. a. Kriterien). Damit sollen entweder ausgesprochen Bedürftige zu einer Wohnung kommen oder besondere politische Verhältnisse berücksichtigt werden.[414] Im Falle falscher Zuteilung der Mittel, die also nicht den vereinbarten Kriterien zwischen Hilfswerk und örtlicher Verwaltung entspricht (Nepotismus, Bestechung), bedeuteten die hohen Aufwendungen pro Wohneinheit einen Nachteil. Denn mit einem jeden solcher Fälle wird eine erheblich höhere Summe *nicht* im Sinne humanitärer Hilfe ausgegeben, als bei vergleichsweise billigen Lösungen wie etwa der Teilreparatur.

Wenn die Betroffenen zu der erhaltenen Hilfe von humanitären Organisationen noch eigene Mittel hinzufügen,[415] so können sie in vielen Fällen ebenfalls eine völlige Reparatur bewerkstelligen. Auch dann sind neidische Reaktionen der Nachbarn zu erwarten.[416] Allerdings sollten sie gegenüber dem Multiplikationseffekt der humanitären Hilfe nicht überbewertet werden.

Insbesondere bei Arbeiten an der Tragstruktur ist der Einsatz von Fachkräften unverzichtbar; der relative Selbsthilfeanteil bei dieser Option wird deshalb geringer sein. Bei Hochhäusern muß die Komplettreparatur auch die Aufzüge einschließen, für deren Unterhalt im Projektbudget ein Service-Vertrag für die Folgezeit zu berücksichtigen ist.[417]

Beispiel:

• Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — In Absprache mit der lokalen Stadtverwaltung renovierte die EUAM viele Einfamilienhäuser und etwa ein halbes Dutzend größerer Mehrfamilienobjekte komplett (darunter: Revija-Gebäude, Bejrut-Gebäude), um dort Appartements für besondere Personengruppen unter Flüchtlingen und Vertriebenen anzubieten, deren Rückkehr ein besonders hohes politisches Gewicht hatte, aber auch die dringend benötigten Ingenieure verschiedener Disziplinen. Da diese Art der Reparatur recht teuer war, zählten die auf diese Weise behausten Menschen nur "in hundreds rather than in thousands" (Yarwood, 1999: 49). (Quellen: Yarwood, 1999: 46–51; und eigene Beobachtungen).

---

[413] Diese Filterprozesse bedeuten für gewöhnlich jedoch sowohl bei chronischem Wohnraummangel in Drittweltländern als auch für akute Defizite nach Kriegen keine Hilfe für benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft. — Vgl. hierzu Harms (1972-b), der diese Art passiver Wohnungsversorgung unterer sozialer Schichten als unzureichend ablehnt; (s. a. Klaus Novy, Vorlesung Volkswirtschaft an der TUB, 1986 [unveröffentlichtes Skript]).

[414] Eine Entscheidung hierüber kann unter den Akteuren ausgehandelt und vertraglich festgelegt werden. Dabei sind die Prioritäten je nach Akteur verschieden: Hilfswerke heben i. a. den sozialen Aspekt hervor, während der Gemeinde Staatsräson wichtiger ist, weshalb dann z. B. Angehörige bewaffneter Organe, demobilisierte Soldaten, Kriegsversehrte oder Hinterbliebene bevorzugt werden. — In Mostar schuf ein 'Haus für Experten' eigens Platz für dringend benötigte Ingenieure. In San Antonio/ El Salvador gab es spezielle Wiederansiedlungsprogramme für ehemalige Guerilleros. (Quelle jeweils: eigene Beobachtungen).

[415] Verdienst, Erspartes, Überweisungen von im Ausland tätigen Familienmitgliedern. — Humanitäre Organisationen versuchen zwar oft, sozial Schwache, die nicht über diese Zusatzmittel verfügen, zu favorisieren, aber die Realität sieht meist anders aus.

[416] Diese Reaktionen sollten keinesfalls unterschätzt werden. Etliche Familien in Mostar paßten den Wiederaufbau ihres Hauses der allgemeinen Entwicklung in etwa an, um nicht zu sehr aufzufallen, obwohl sie über ausreichend Mittel zu schnellerem Vorgehen verfügt hätten. (Quelle: eigene Beobachtung; Interviews).

[417] Vgl. Yarwood, 1999: 51.

SBS 15 des Fertigbauens von Rohbauten aus der Vorkriegszeit

Beschreibung: Beabsichtigt ist damit die Fertigstellung von Gebäuden, die sich vor dem Krieg noch im Rohbauzustand befanden, im Krieg nur wenig zerstört wurden und von Bewohnern frei sind. Sie kann in unterschiedlichen Ausbaustandards erfolgen, als Teil- oder Komplettreparatur. Die Arbeiten müssen von Fachkräften bzw. Firmen ausgeführt werden, da keine Bewohner da sind, die Eigenarbeit beisteuern könnten. Außerdem müssen die Installationen ausreichend dimensioniert sein, und es sollte ein möglichst einheitliches äußeres Erscheinungsbild angestrebt werden. Lediglich beim Innenausbau können einige Arbeitsschritte den zukünftigen Bewohnern überlassen werden.

Eine im weiteren Sinne zu diesem Vorgehen zu rechnende Alternative ist der Ausbau von Dachgeschossen bzw. das Aufbauen auf Dachgeschosse, bei denen ja schon gewisse bauliche Vorkehrungen existieren ('Fundamente', Leitungen, Treppen u. a.) und die Erweiterung des Gebäudes begünstigen (vgl. Abb. 7).

Abb. 7a: Beispiel für das Aufstocken auf das Flachdach eines Mehrfamilienhauses (Mostar, 'Bulevar'/ BNR). *(Quelle: A.S., 1998)*

Abb. 7b: Beispiel für das Aufstocken auf ein Einfamilienhauses nach Entfernung bzw. Zerstörung des Giebeldaches (Mostar, Luka). *(Quelle: A.S., 1997)*

Kommentar: Diese Strategie hat zur wichtigsten Voraussetzung die Existenz solcher Gebäude und ist deshalb nur eingeschränkt anwendbar, da selten eine ausreichend große

Anzahl entsprechender Bauten bereitsteht. Nur für eine Übergangszeit geeignet sind außerdem Gebäude, die nicht zu Wohnzwecken konzipiert wurden (Bürogebäude, Schulen o. ä.), weil durch Überbelegung und fehlende Intimität soziale Spannungen entstehen, mangelhafte Sanitäranlagen Gesundheitsgefahren bedeuten und die zweckentfremdete Verwendung Konflikte mit dem eigentlichen Nutzungszweck (bspw. bei Schulen durch das Entfallen von Klassenzimmern) schürt.[418]

Dagegen sind folgende Vorteile dieses Ansatzes von Interesse:

- die technisch relativ einfache Ausführung der Arbeiten (neue Bausubstanz);
- Kostenvorteile;[419]
- die relativ übersichtliche Lage am Bau selbst, da die Gebäude erstens frei von Bewohnern sind[420] und zweitens das Durcheinander aus Schäden an Rohbau und Installationen, Einbauten und Ausbau meistens geringer ausfällt;
- das Bestehen des Rohbaus, somit eine Beschleunigung des Bauprozesses;
- evtl. das Vorhandensein der Baugenehmigung sowie der Planungsunterlagen.

Von besonderem Interesse sind Wohngebäude in öffentlichem Besitz, da die Kommune über deren Appartements relativ frei verfügen kann.[421] Dadurch können sowohl Sozialfälle als auch 'strategisch wichtige Personenkreise' berücksichtigt werden (bspw. zurückkehrende Flüchtlinge, ins Land zurückkehrende Ingenieure, andere Personen des öffentlichen Interesses). Günstig sind Mehrfamilienhäuser, da hier die Arbeiten konzentriert an einem Objekt stattfinden, in dem viele Familien unterkommen (vgl. SBS 04). Bei hohen Gebäuden kann die Notwendigkeit eines Liftes die Reparatur verteuern.

Vor- und Nachteile verteilen sich je nach gewähltem Standard der Rehabilitation ähnlich wie bei der Komplettreparatur von Gebäuden (SBS 14). Insbesondere sind mit dem Eigentümer die ihm aus Materiallieferungen und der Bezahlung von Arbeitskraft zufallenden ökonomischen Vorteile in geeigneter Weise zu verrechnen, evtl. gegen die vertragliche Zusage einer mietfreien Periode für die eingezogenen Mieter.

Voraussetzungen für einen Ausbau von Dachgeschossen — auf Flachdächern wie auch unter Giebeln — sind v. a. eine Prüfung der statischen Gegebenheiten, der Raumhöhen bzw. der nutzbaren Fläche, der Brandschutzbestimmungen sowie allgemein der Bauverordnungen.[422] Dachausbauten müssen sich u. U. mit einem erschwerten Materialtransport abfinden; ggfs. ist ein Gerüst oder ein Bauaufzug erforderlich, die jedoch parallel zu Reparaturen der Fassade und der Regenfallrohre genutzt werden können.

---

[418] Zu den genannten Hindernissen s. a. SBS 08 und SBS 10. — Vgl. El-Masri (1989: 338;340) über die Zustände im Beirut der 80er Jahre: Circa 4.000 bis 105.000 Menschen wurden dort in ganz oder teilweise besetzten Bürogebäuden u. dgl. vermutet.

[419] Vgl. Iwansson, 1996: 4.

[420] Das gilt nicht, wenn 'Squatter' sie inzwischen zu ihrem provisorischen Domizil gewählt haben oder die Stadtverwaltung Flüchtlingen Bauten zugewiesen hat, die schon relativ weit gediehen waren. So etwas geschah bspw. in Mostar (Luka II), wo nach dem sog. 'Ersten Krieg' Flüchtlinge in Hochhäusern an der H.-Brkiča-Brücke einquartiert wurden. Vor allem die Rehabilitation von Mietshäusern kann durch die BewohnerInnen erheblich erschwert werden (vgl. Yarwoods illustrative Schilderung; 1999: 50), da Mieter — vor allem auch vorübergehend Einquartierte — weniger an der Reparatur eines Objektes interessiert sind, das ihnen nicht gehört oder das sie bald ohnedies wieder verlassen müssen. Den Nutzern/Flüchtlingen kann eine Reparatur sogar als (schlechtes) Omen für einen unmittelbar bevorstehenden 'Umzug' gelten. Schon ihre bloße Anwesenheit erschwert eine Intervention; vollends verzögert wird sie durch häufige unangemessene Änderungswünsche. Dieser Nachteil kann dadurch kompensiert werden, daß die NutzerInnen selbst zu Hilfsarbeiten herangezogen werden.

[421] Vgl. Kreutner/ Suden (1996: 8) über solch einen Fall im Kanton Tuzla.

[422] Evtl. sind die Bauverordnungen zu modifizieren: hinsichtlich von GFZ, GRZ, Geschoßzahlen oder Nutzungsbestimmungen (Schallschutzvorschriften, 'Einbau notwendiger Aufzüge ab … Etagen', etc.).

Beispiele:

• Tuzla (Kanton), Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995–96. — Einige "in Gemeindebesitz befindliche Gebäude, die vor dem Krieg begonnen, aber nie fertiggestellt worden waren, [wurden] in kleine appartementähnliche Wohnungen umgebaut." (Kreutner/ Suden, 1996: 4).

• Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — (1) In Tekija wurden Appartementhäuser, die vor dem Krieg weit gediehen, aber nicht zu Ende gebaut worden waren, nach dem Krieg komplettiert. Erschwert waren die Arbeiten durch die Anwesenheit von hier während des Krieges einquartierten Vertriebenen. — (2) Stadtweit gab es viele Fälle, in denen Flachdachgeschosse von Wohnblocks mit neuen Wohnungen überbaut wurden (mit und ohne Baugenehmigung). Dabei profitierten etliche der Bauherren von der Nähe zu der eigenen Wohnung (oft im selben Haus), der relativen Verborgenheit der Maßnahme und von den vorhandenen Treppen, Leitungen, 'Fundamenten'. (Quelle: eigene Beobachtungen).

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Vielerorts wurde der Dachausbau forciert, um zusätzlichen Wohnraum ohne großen baulichen Aufwand zu gewinnen. Solches geschah z. B. in Grötzingen bei Karlsruhe (Asche, 1991) und in Niedersachsen, wo im ersten Halbjahr 1947 zusätzlich zu anderen Maßnahmen der Ausbau von 125 Dachgeschossen vorgesehen wurde (Schulz, 1994: 140).

SBS 16 der Reparatur zentraler Orte

Beschreibung: Die Reparatur zentraler Orte konzentriert sich auf die Wiederherstellung wichtiger, symbolgeladener und zentraler Orte, von Bauwerken, darunter auch bedeutenden Wohngebäuden, sowie von prominenten Straßen oder Plätzen. Sie kann u. U. dadurch eine mindestens ebenso effektive Aufwertung des Wohnwertes einer Kommune erwirken wie dies durch dezentrale Einzelmaßnahmen an 'profanen' Wohngebäuden erreicht werden könnte, die den Einzelnen privat zukommen. Indem sich Hilfsorganisationen auf "emotionsgeladene Dinge" konzentrieren, die nicht unbedingt großen Aufwand verlangten, geben sie ein Signal des Aufbruches und gewähren den Betroffenen die psychologisch sehr wichtige Anerkennung der Notlage von außen.[423]

Kommentar: Der Wert solcher Maßnahmen, ihr psychologisches Moment, darf keinesfalls unterschätzt werden, denn sie können der breiten Bevölkerung ein Fanal sein, den Wiederaufbau ernsthaft zu beginnen, weil ein Anfang gemacht ist.[424] Ihr "mentaler Effekt" symbolisiert Neuanfang und setzt ein Zeichen gegen die lähmende Stagnation, die aus dem eklatanten Defizit zwischen einerseits der Notwendigkeit und andererseits der Möglichkeit zu bauen resultiert (Schulz, 1994: 165). Das Zeichenhafte daran, der ästhetische Aspekt, ist auch für Reparaturen an einzelnen Wohngebäuden wichtig, um deren BewohnerInnen, aber auch ihrer Nachbarschaft eine deutliche Aus-Sicht auf Besserung und einen Ausweg aus der kriegsbedingten Misere zu vermitteln. Hierbei helfen auch und gerade Bauten mit kultureller Bedeutung, wie Theater, Kinos u. dgl., um der Bevölkerung die von Helfern allzu oft fälschlicherweise als nicht vorrangig betrachtete Abwechslung und Ablenkung zu bieten.

Die Reparatur zentraler Orte kann nicht die alleinige Vorgehensweise bleiben, weil sie erstens den Blick auf gefährliche neue Spannungen verstellen kann. Zweitens ist die wichtigste Voraussetzung, nämlich das

---

[423] Coghlan/ Buckle, 1994/95: ibs. 6. — In ähnlichem Zusammenhang vermerken Kuder/ Teschner (2002, 12): "Architektur versucht nicht nur materiell eine schützende und lebensbewahrende Hülle zu liefern. Die Hülle verlangt auch nach einer semantischen, symbolischen Qualität, die in der Lage ist, komplexe Bedrohungen psychologisch und mythisch abzuwenden und damit den Nutzern ein Gefühl von Geborgenheit und Sicherheit zu liefern."

[424] Vgl. das u. g. Beispiel zu Mostar (Rekonstruktion der Carinski-Brücke).

Verfügen über reparable zentrale Stätten, nicht immer gegeben.[425] Drittens besteht die Gefahr zynischer Kosmetik, d. h., in den Extremfall 'potemkinscher Dörfer' zu verfallen, wenn außer einigen glänzenden Fassaden keine sonstigen — strukturellen — Verbesserungen hinter denselben erreicht werden.[426] Jedoch: Ein nur notdürftiges Verschließen der Fenster und Löcher in Fassaden (Verbretterung, Folien) hat in der Stadt wegen der Massierung Gebäude eine stärker optische Beeinträchtigung zur Folge als auf dem Lande. Aus diesem Grunde sind 'kosmetische' Eingriffe gerechtfertigt, auch wenn die Lebensumstände hinter den Fassaden einstweilen noch unbefriedigend bleiben.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1995–96. — (1) Die (beinahe) originalgetreue Rekonstruktion der historischen Carinski-Brücke, die zunächst wegen ihres hohen finanziellen Aufwandes kritisiert worden war, machte großen Eindruck auf die Bevölkerung der Stadt (beidseits der Demarkationslinie), aber auch auf die Kritiker (Quelle: Yarwood, 1999: 50). — (2) Eine ähnliche Wirkung hatten Reparaturen an (aber auch *in*) weithin sichtbaren Hochhäusern der Stadt. Schon früher hatte es eine Diskussion unter vielen der am Wiederaufbau Beteiligten gegeben, ob es nicht auch für die Wohnraumversorgung das Beste sei, zunächst in einem zentralen Quartier oder wenigstens in einem wichtigen Straßenzug die Fassaden zu reparieren. Das war aber unter Hinweis auf die 'Oberflächlichkeit' der Maßnahme schließlich abgelehnt worden. Der Aspekt der Versorgung der Stadt mit kulturellen Einrichtungen blieb lange unbeachtet; je weiter die Zeit voranschritt, desto schmerzlicher vermißte man die Ablenkung, mit der Theater, Kinos etc. zur Normalisierung der Lage beigetragen hätten. (Quelle: eigene Beobachtungen).
- Sarajevo, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–98. — CLAS gestaltete die Fassaden des zentral gelegenen Stadtteils Hrasno bei der Reparatur farblich neu, um ihm eine neue, deutliche Identität zu verleihen und um die Tristesse der Nachkriegszeit aufzuheitern. (Daneben engagierte sie sich aber auch erfolgreich um eine tatsächliche bauliche und infrastrukturelle Rehabilitation.) Das Farbkonzept war mit den Baubehörden abgesprochen und zeigte bei den Bewohnern des Quartiers, aber auch bei anderen Stadtbewohnern den gewünschten Effekt. (Quellen: Keesom/ CLAS, 1998; Q016–Q023: CLAS, Sept. 1996 bis Sept. 1998; Q121: Seebacher, Dezember 1998: 17.&23.12.). — Siehe Annex A-10.
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Durth/ Gutschow weisen unter dem Stichwort vom "Reservat" auf die krampfhaften Versuche hin, wie manche Stadt nach dem Krieg aus dem wenigen Übriggebliebenen so etwas wie 'Wiederaufbau' erzwang; auf "Denkmalinseln", "Traditionsinseln" oder in "historischen Zentren" (Bsp.: Hamburgs Peterstraße, Frankfurter Römer, Hildesheimer Innenstadt) entstanden plagiathafte Ensembles in Disneyland-Manier, die eine bewußte Auseinandersetzung mit Historie zugunsten leichter Konsumierbarkeit unmöglich machen. (Durth/ Gutschow, 1988: 356).
- Warschau, nach dem II. Weltkrieg. — Warschaus Zentrum widerfuhr Ähnliches.
- Beirut, nach Bürgerkrieg, 80er Jahre. — Auch von der 'Rekonstruktion' des Zentrums von Beirut wird diese Problematik berichtet: Die sie verursachende Auffassung begreift Stadt und ihr kulturgeschichtliches Erbe als Ansammlung einzelner 'Juwelen' anstelle eines gewachsenen Gewebes.[427]
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Schon sehr bald nach der Katastrophe gab es in provisorischen Bauten verschiedene Vergnügungsangebote (Faulwasser, 1892 [1978]: 35).

---

[425] Beispiel Stolac/ Bosnien und Herzegowina: Hier waren durch kroatische Extremisten sämtliche historischen (noch aus türkischer Zeit stammenden), identitätsstiftenden Bauwerke vernichtet und völlig abgetragen worden (Quelle: Ortsbegehung, Zeugenberichte). — Diese völlige Vernichtung zeigt die Bedeutung, die diesem Ort beigemessen wurde — also auch im umgekehrten Fall beizumessen wäre, wenn man in positiver, konstruktiver Absicht ihre Wiederherstellung betriebe.

[426] … und: "Symbolpolitik hat noch nie Weichen gestellt" (StZ v. 1.7.99).

[427] LaGrange, 1995: ibs. 22; Werk, Bauen + Wohnen, 1994. — Sie warnt vor der Bildung "einer Insel künstlicher Prosperität inmitten einer ökonomisch und kulturell verarmten Stadt" (LaGrange, 1995: 23) und zitiert J.-P. Portefait mit den Worten: "Nichts wäre schlimmer als die engelhafte Einstellung gewisser großer Meister von Stadtplanung und Architektur, die glauben, es reiche, eine vereinte Stadt um zentrale Einrichtungen des Zusammenlebens herum wiederaufzubauen […] ." (ibidem: 21).

SBS 17 der Aufwertung von Flüchtlingsbehausungen oder -siedlungen

Beschreibung: Das *Upgrading* stellt eine Form der 'Ex-post-Entwicklungsmaßnahme' dar, das den ohnehin stattfindenden Prozeß der andernfalls langsameren Konsolidierung in kriegszerstörten Gebieten oder Squattersiedlungen beschleunigt. Diese Wohngebietsverbesserungen können als eine Art nachträgliches *Sites&Services*-Verfahren bezeichnet werden. Im Vordergrund steht die Einrichtung oder Wiederherstellung grundlegender Infrastruktur und deren schrittweise Verbesserung, die ohne solche Unterstützungsprogramme daran krankte, daß einerseits keine Gemeindeverwaltung sich dafür zuständig oder imstande fühlte, und daß andererseits die Bewohner nicht über die nötigen Mittel verfügten oder sich nur für den unmittelbar privaten Bereich interessierten. Die eigentliche Wohnungssubstanz ist — v. a. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit — nur selten Ziel der Wohnumfeldverbesserung.[428] Wo dennoch Wohnungen in *Upgrading*-Progamme einbezogen werden, sind viele der geschilderten Schritte teilweiser Instandsetzung (SBS 01–07) bis kompletter Instandsetzung (SBS 16–18) möglich.

Durch Upgrading wird die Nutzung besiedelten Raumes optimiert[429] (also der Knappheit von Siedlungsfläche Rechnung getragen), werden die Bewohner zu Baufragen sowie ggfs. auch zu finanziellen, sozialen, rechtlichen u. a. Fragen beraten, und werden die von Squattern geschaffenen Werte an Wohnraum anerkannt und abgesichert.[430] Bestehende (Flüchtlings-)Lager und Gebäude oder Gelände, die von wohnungslos gewordenen Menschen besetzt wurden (SBS 11), können durch Stärkung der Infrastruktur, aber auch durch ein Absenken der Bewohnerdichte aufgebessert werden. Dadurch verbessert sich die Versorgung, und der Verbrauch privater und öffentlicher Fläche paßt sich den 'normalen' (Vorkriegs-)Verhältnissen an.

Kommentar: Nötig sind solche Eingriffe bei zu geringem Pro-Kopf-Platzangebot, wenn etwa in einem Flüchtlingslager nur kleine 'Raumzellen' mit hoher Belegungsdichte zur Verfügung stehen, sowie bei schlechten hygienischen Bedingungen, bei Unterversorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur oder bei fehlender Legalisierung von Gebäuden und Grundstücken.

Upgrading kann funktionieren, weil die sozialen und ökonomischen Beziehungen der Betroffenen weitgehend erhalten bleiben.[431] Vorteil dieser Strategie ist auch, daß die Verdrängungstendenzen durch *gentrification* oder *upward filtering* geringer als bei anderen Strategien sind.[432] Allerdings wird die Zielgruppe zu

---

[428] Die Aufwendungen pro Einwohner oder Haushalt sind bei reinen Infrastrukturverbesserungsprogrammen erheblich geringer als bei Programmen, die auch Wohnraum verbessern: Die Weltbank rechnet mit 15 bis 30 mal geringeren Beträgen (nach Cabannes/ Hardy, 1983: 29).

[429] … obwohl eine Optimierung der Flächennutzung und die erwünschte Verbesserung der Lebensverhältnisse langfristig auch die Beibehaltung schlechter Lebensumstände oder die Rückkehr zu ihnen bedeuten kann, wenn sie realiter einer *Hyper*optimierung gleichkommt. Dies legen Erfahrungen aus dem Beispiel des 'Programa FavelaBarrio' in Brasilien nahe (Vortrag E. Ribbeck auf der TRIALOG-Fachtagung 1999 [vgl. Q122]).

[430] Dadurch soll bereits den 'Pionieren' (Turners *"bridgeheaders"*), denen also, die die Aufgabe der Erstbesiedelung übernommen hatten, die Chance zu menschenwürdigem Wohnen gegeben werden. — Zur Schwierigkeit, den Begriff der Würde zu fassen, sagt Schulz (1994: 20): "Wohnen ist […] stark von der individuellen Wahrnehmung und Wertschätzung geprägt". Herrle/ Lübbe/ Rösel betonen, "daß bereits die Entscheidung darüber, was z. B. als objektives oder als subjektives Bedürfnis anzusprechen ist, in hohem Maße von der sozio-kulturellen Situation des Beobachtens abhängt" (1981: 90). Vgl. a. Nohlen (1989: 718).

[431] Herrle/ Lübbe/ Rösel (1981: 177).

[432] Auch in nicht durch Krieg beeinflußten Situationen führen Verbesserungsmaßnahmen langfristig zur Absenkung der Einwohnerdichte und zu Verdrängungen sozial schwächerer Schichten. Deshalb dürfte sich diese Tendenz zugunsten der Stärkeren in der sehr viel unsichereren Nachkriegszeit ebenfalls zeigen. Darüber sind mir zwar im Zusammenhang mit Nachkriegssituationen keine konkreten Fälle bekannt geworden. Allerdings ist zu vermuten, daß eine solche Entwicklung nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. — In Bosnien und Herzegowina verkauften oder tauschten viele Vertriebene ihre Immobilien (vgl. Oslobodjenje v. 22.5.98), taten dies aber v. a. deshalb, weil sie keine Hoffnung mehr hatten, je wieder an ihren ehemaligen Wohnort zurückkehren oder dort in Ruhe leben zu können.

selten durch die Beschaffung von Arbeitsplätzen innerhalb des Programmes auch wirtschaftlich nachhaltig gestärkt.[433] Weitere Nachteile sind, daß sie keinen zusätzlichen Wohnraum schafft,[434] und daß *Upgrading* in seiner häufigsten Form nur einen geringen Anteil von (unbezahlter) Selbsthilfe einbezieht.[435] Alle Verbesserungen am Wohnwert eines Gebietes, sowohl an Gebäuden als auch an der Infrastruktur, schlagen sich indirekt auch positiv auf die Vermögensverhältnisse der jeweiligen Immobilieneigentümer nieder, die von der Wertsteigerung profitieren. Solche Programme verbessern zwar kurzfristig und vordergründig die Wohnsituation einer Zielgruppe. Sie leidet aber gleichzeitig wegen verstärkter Kommodifizierungseffekte unter der Wertsteigerung, weil Kaufpreise und Mieten steigen. Das wirft jenseits humanitärer Aspekte die Frage auf, ob öffentliche Gelder zur indirekten Subvention der Landeigentümer eingesetzt werden sollen, wenn diesen nicht per Besteuerung ein Ausgleich abverlangt wird.

Zwischen dem *Upgrading* von Squattersiedlungen in der Entwicklungszusammenarbeit und dem *Upgrading* von Flüchtlingsunterkünften sind nicht nur bei den technischen und organisatorischen Maßnahmen, sondern auch in der Ausgangslage Parallelen festzustellen (Ellis, 1996: 167). In beiden Fällen beginnen (individuelle oder kollektive) Aktivitäten der Wohnumfeldverbesserung erst nach der rechtlichen Absicherung von Besitz (per Dekret oder durch Gewohnheit/Zeitfaktor), wenn ein so hoher Grad an Sicherheit erreicht wurde, daß man an der Stelle (Wohnung, Haus, Siedlung) auch in Zukunft bleiben kann, es sich also lohnt, dort zu investieren. Eine solche Absicherung kann sogar Verbesserungsmaßnahmen überhaupt erst auslösen.

Beispiele:

- George/ Lusaka, Zambia, Stadtentwicklungsprojekt, 70er Jahre. — In einem Gebiet mit rund 9.000 Wohngebäuden wurden die Infrastruktur und tw. die Gebäude selbst verbessert. Da für den Bau von Straßen, Wasserleitungen etc. sowie wegen neuer Baugesetze etliche Parzellen und Wohngebäude zu räumen waren, wurden etwa 2.000 Ausweichgrundstücke in der Nähe bereitgestellt. Vorteilhaft wirkte sich aus, daß das Land dem Staat gehörte, Großgrundbesitz politisch verfemt war und *Upgrading*-Maßnahmen in großem Maßstab weite Teile Lusakas erfaßten. (Schlyter, 1987: 24–29). — (Zu weiteren Beispielen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit siehe z. Bsp. TRIALOG, Nr. 13/14, 1987).
- Beirut, nach Bürgerkrieg, 80er Jahre. — Siehe Angaben bei SBS 28 und 29, jeweils unter 'Beispiele'.

SBS 18 des Neubaus von Wohnungen und Kleinwohnungen

Beschreibung: Bei diesem Ansatz werden Wohnungen von Grund auf neu errichtet, entweder an der Stelle von aus Altersgründen oder wegen zu starker Zerstörungen abgerissenen Vorgängerbauten, oder auf neuem Baugrund. Oder sie entstehen — wie schon bei SBS 15 geschildert — durch Ausbau von Dachgeschossen, wo schon gewisse bauliche Vorkehrungen ('Fundamente', Leitungen, Treppen u. a.) die Erweiterung des Gebäudes erlauben. Die Wohneinheiten werden auf dem Niveau des Vorkriegsstandards errichtet, oder aber sie bieten Wohnraum zu technisch oder räumlich geringfügig reduziertem Ausbaustandard an. Sie sind jedoch immer für einen langfristigen Gebrauch zu konzipieren, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht zu belasten;

---

[433] Mathéy (1988: 47) und Steinberg/ Mathéy (1987). — Vgl. SBS 32 'integrierte Programme'.

[434] Wenngleich Ramirez argumentiert, daß Substandardwohnraum durch Aufwertung zum statistisch erfaßten Wohnraum hinzugefügt wird, also — in der Statistik — sehr wohl mehr Wohnraum entsteht (Burgess/ Ramirez, 1988: 10).

[435] Burgess, 1986: 20.

die zukünftige Verwendung muß mit in die Planung einbezogen werden. Von besonderer Wichtigkeit ist beim Neubau außer den logistischen Voraussetzungen, daß kulturelle und bautechnische Besonderheiten der Region beachtet werden.[436]

Die Variante der Kleinwohnungen bietet nur einen Teil der üblicherweise erforderlichen Wohnfläche. Sie werden in der Anfangszeit überbelegt sein, können aber nach Normalisierung der Lage an entsprechend kleine Familien oder Alleinstehende[437] vergeben werden.[438]

Kommentar: Neubau ist fast in allen Fällen nach Desastern in gewissem Umfang nötig, weil erstens die Wohndichte der Gemeinden (ibs. historischer Zentren) beim Wiederaufbau sinkt,[439] weil zweitens schwerste Beschädigungen Reparaturen unmöglich machen, oder weil drittens die Reparatur von Wohngebäuden nach 'ethnischen Säuberungen' aus politischen und/oder moralischen Erwägungen heraus nicht empfehlenswert erscheinen mag, da sie ausgerechnet die Urheber der Zerstörungen und Vertreibungen begünstigte. Dieser Weg wird bisweilen von Politikern und Planern beschritten, um demographische Veränderungen herbeizuführen und/oder, um Wiedergutmachung zu leisten oder Parteigänger (auch Militär u. ä.) zu belohnen.[440]

Im Rahmen humanitärer Hilfe ist der Neubau wegen seiner Kosten und seines Zeitbedarfes für die Planung zumeist frühestens in der zweiten, der Rehabilitationsphase möglich.[441] (Das Gros der Neubauten wird jedoch erst in der Wiederaufbauphase oder noch später realisiert.) Grundsätzlich bietet dieses Vorgehen aber durchaus die Chance, bei rasch erteilten Baugenehmigungen relativ früh schnell Wohnraum zu schaffen. Er wird als 'Nutzungsprovisorium' zunächst vorübergehend bewohnt (Flüchtlinge) und in dieser Zeit eventuell höher belegt und ergänzt später als normaler Wohnraum den Gesamtbestand einer Gemeinde.

Der massenhafte Neubau auf der 'grünen Wiese' muß nicht nur die intern nötige Infrastruktur sorgen, sondern hat beim Anschluß an die wichtigsten, außerhalb des neuen Siedlungsgebietes bereits bestehenden Infrastrukturen zu bedenken (s. SBS 13), darf diese nicht überlasten oder muß für ihre Erweiterung sorgen. Einzelne Neubauten und großflächige Neuansiedlungen passen sich weniger leicht ins Stadtbild ein als

---

[436] In der Dritten Welt begann man in Sonderheit während der späten 50er und in den 60er Jahren, der übergroßen — chronischen — Wohnungsnot mit dem massenhaften Bau von Wohnungen beizukommen, auch weil man merkte, daß die gewaltsame Unterdrückung der städtischen Armen und ihrer 'illegalen' Wohnformen zu keinem positiven Resultat führte. Vielstöckige Wohnblocks hoher Dichte behausten die städtischen Armen, mit all den Nachteilen des industrialisierten Massenwohnungsbaus. Dieser technokratische Ansatz nahm weder Rücksicht auf die technische Qualität der Bauausführung, noch auf kulturelle Belange (fehlende Akzeptanz), auf klimagerechtes Bauen, auf Architektur- und Bautraditionen, auf die sozialen Probleme der Ghettoisierung (vgl. TRIALOG Nr. 5 , betitelt mit "Gettos") oder auf den Umstand, daß diese Programme bei der gewaltigen Menge von Wohnungssuchenden nicht zu finanzieren waren, wenn allen geholfen werden sollte. — (Herrle/ Lübbe/ Rösel weisen darauf hin [1981: 151], daß nur "unter den Ausnahmebedingungen der Bundesrepublik der 60er Jahre" die für solche Mengen nötigen enormen Produktionskapazitäten von "10 Wohneinheiten pro 1000 EW" erreicht wurden.)

[437] Vgl. das Mini-Haus für Senioren von R. Scharl/ Gerhold (THW, Ključ) in Annex A-16. Gerade viele alte Menschen waren durch den Krieg in Bosnien und Herzegowina auf Dauer von ihrer Familie getrennt worden; ebenso hatten viele Frauen (mit Kind) ihre Männer verloren. — Schulz (1994: 40) stellte für das Nachkriegsdeutschland der 40er Jahre eine ähnliche Tatsache fest: "Häufiger als der Tod ganzer Familien war der Verlust einzelner Angehöriger".

[438] Zur Idee der 'Nutzungsprovisorien' s. a. SBS 23 und Anmerkung 491 bei SBS 26. — Die Variante der Kleinwohnungen unterscheidet sich vom *Core-House*-Prinzip dadurch, daß sie keine weiteren Ausbaustufen nötig hat und vorsieht.

[439] Vgl. Sagov (1981: 180) zu Peru, Erdbeben 1970: Reduzierung von 140 auf 30–40 EW/ha. — Vgl. Geipel/ Pohl/ Stagl (1990: 103) zu Friaul/ Italien, Erdbeben 1976.

[440] So geschehen etwa im Süden Mostars bei Buna und Žitomislići zwischen 1996 und 1998 (Quelle: eigene Beobachtungen).

[441] Neubau verlangt größere finanzielle Mittel als (Teil-)Reparaturen (vgl. etwa Kreutner/ Suden [1996: 10]; vgl. a. Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand [1994: 91], die vier bis fünf mal höhere Kosten gegenüber Gebäudereparaturen annehmen) und ist meistens an eine längere Planungszeit gebunden, wenn nicht einfach nach traditionellem Muster das Alte wiedererrichtet werden soll. Die Ausweisung neuen Baulandes erfordert eingehende Planung hinsichtlich der Anbindung an die bestehende Siedlung, der nötigen Ressourcen (Wasser u. a.), des Baugrundes und ökologischer Fragen.

Reparaturen. Deshalb sind sie in städteplanerischer Hinsicht besonders sorgfältig zu planen, um ästhetische und soziale Monostrukturen zu verhindern. Flüchtlingslager und auch lagerähnliche Neuansiedlungen sind wegen ihrer Größe bzw. Massierung, Aussehen, Ausstattung und oft ihrer Lage möglichst zu vermeiden, da sie die Gefahr bergen, die Segregation verschiedener Bevölkerungsteile zu fördern (s. SBS 08). Die Errichtung von Neubauten auf bestehenden Fundamenten zerstörter und abgerissener Häuser kann zur Kostensenkung und zur Zeitersparnis beitragen[442] und verhindert, daß die Ansprüche der Betroffenen hinsichtlich der Größe des neuen Hauses übertrieben werden (s. u., Beispiel 'Kosovo'). Das schränkt zwar deren Partizipationsmöglichkeiten und Entscheidungsfreiheit ein, das neue Gebäude ganz in ihrem Sinn zu bauen, kann aber umgangen werden, indem auf spätere Anbaumöglichkeiten hingeplant wird. Bei der Eingliederung einzelner Neubauten in bestehende Siedlungen ist wichtig, das Gebäude stilistisch verträglich in die bestehende Bausubstanz einzupassen oder — bei größeren Lücken — zwischen "rekonstruktivem Wiederaufbau" oder "traditionellem Anpassungsneubau" (Beyme, 1987: 176) zu wählen.

Die oben angesprochenen Kleinwohnungen unterscheiden sich von den *core-houses* (SBS 12) dadurch, daß sie nicht als erweiterbare Einheiten gebaut werden, sondern — nach eventueller anfänglicher Überbelegung — von neuen Nutzern mit einem geringeren Platzverbrauch (Alleinstehende, kinderlose Paare) bezogen werden, wenn sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt entspannt. Bei Konzeption und Bau von Kleinwohnungen ist darauf zu achten, daß sie nicht *zu* klein geraten und dadurch unzumutbar (auch psychisch) gesundheitsschädliche Zustände entstehen. Sie dürfen "nicht die Slums der Zukunft werden".[443] Ihre Größe kann sich nach unterschiedlichen Kriterien richten: nach der Anzahl der Räume, der Wohnfläche, der Kubatur, der zu erwartende Miete und/oder dem Wert der entstehenden Wohnung.[444]

Bedingungen sind in allen Fällen ausreichende Planungen und Finanzmittel für Gebäude und Siedlungen, das Vorhandensein von Grundstücken und das Einverständnis der neuen Einwohner zu ihrer Umsiedlung.

Beispiele:

- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 1999–2000. — Neubauten wurden nur auf den alten Fundamenten, also in den alten Abmessungen errichtet. Damit wurden Geld und Zeit gespart und etwaige Forderungen nach noch mehr Hilfe unterbunden. Zugleich wurde dadurch der 'Wiederaufbaucharakter' beibehalten — aus Gründen der Gerechtigkeit, wegen des Auftrages des THW und wegen der Absicht der Geldgeber.[445] (Quelle: eigenen Beobachtungen).
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Noch im Jahr der Katastrophe (mit rund 1.100 zerstörten Gebäuden) wurden etwa 200 neue Häuser ganz, weitere ca. 250 fast fertiggestellt (Faulwasser, 1892 [1978]: 72).
- England, nach dem II. Weltkrieg. — Dieses Beispiel zeigt, daß bei landesweit relativ[446] geringen Zerstörungen und Beeinträchtigungen schnell viele Neubauten entstehen können: "Bis 1948 können die Schäden in Plymouth und Coventry ausgeglichen werden, und bis Ende 1948 werden in England insgesamt mehr als 600.000 neue Wohnungen gebaut." (Durth/ Gutschow, 1988: 409; s. a. Bowley, 1944).

---

[442] Vgl. Nipper, 1993: 74.

[443] Schulz, 1994: 138f. — Diese Furcht hegten viele Fachleute im Nachkriegsdeutschland und bemühten sich deshalb um "ein Mindestmaß an Wohnlichkeit" (ibidem).

[444] Internationales Arbeitsamt, 1924: 72f.

[445] Daß Fälle totaler Zerstörung überhaupt in der frühen Phase behandelt wurden, hing mit dem Vorgehen von Dorf zu Dorf zusammen, bei dem man wegen einiger weniger solcher Fälle nicht kurze Zeit später erneut in den gleichen Ort zurückkehren und zusätzlichen logistischen Aufwand verursachen wollte.

[446] "England hat insgesamt einen geringeren Wohnungsausfall als Hamburg oder Warschau jeweils allein." (Durth/ Gutschow, 1988: 409).

• Preußen, 17. Jahrhundert, Aufnahme von Glaubensflüchtlingen. — Hugenotten und Salzburger erhielten von der Preußischen Regierung Baustellen mit Gärten etc. sowie Material für den Wohnungsbau zugewiesen. (Tautorat, 1985: 27).

• Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Etliche Kleinwohnhäuser wurden im Rahmen humanitärer Hilfe erdacht; vgl. den Entwurf in Annex A-16. Sie sollten helfen, für Alleinstehende oder kleiner gewordene Familien ein Minimum an Wohnraum zu schaffen.

• Europa, nach dem I. Weltkrieg. — In Frankreich und Italien wurden Kleinwohnungen gebaut (Internationales Arbeitsamt, 1924: 158–170;229–235).

• Prutace (Kanton Tuzla), Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995–96. — Mehrere deutsche (N)GO errichteten eine neue, funktional und visuell gut an ein bestehendes Dorf angebundene Siedlung in einem Kanton, in dem sich schon während des Krieges abzeichnete, daß viele der dort gestrandeten Flüchtlinge bleiben würden. Das rechtfertigte den im Vergleich zu Reparaturen teureren Neubau: Zweigeschossige, grundmöblierte (alle Habe war verloren!) Wohnhäuser brachten in je vier Einheiten (Wohnküche, Bad, zwei Zimmer) mit je ca. 42 m^2 in vorübergehend hoher Dichte durchschnittlich jeweils vier mal zehn Personen unter. (Kreutner/ Suden, 1996: 10).

• Zenica, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1992–93. — NPA stellte für rund 5.000 Menschen etwa eintausend Zweifamilienhäuser zur Verfügung, die auf je ca. 40 m^2 Fläche anfangs 4 m^2 Wohnfläche pro Kopf (mittelfristig etwa das Doppelte) und eine separate Küche boten; allerdings gab es gemeinsame Sanitärräume. Alle Komponenten wurden aus Norwegen importiert. (Neumann/ UNHCR, [1992: 5]: ohne Informationen zur siedlungsplanerischen Kompatibilität der Neusiedlung).

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Das BMP (1951: 77) berichtet von "Schlichtwohnungen" oder "Einfachwohnungen", die "eine kürzere Nutzungsdauer, eine kleinere Wohnraumfläche und eine einfachere Ausstattung" hatten. Schulz (1994: 137;145) zufolge schrieben die Behörden der Britischen Zone eine Einfachausführung von Neubauten auf 45 m^2 vor, untersagten Keller, Steildach, Stall und Garten, gaben technische Details vor und schränkten den Materialverbrauch ein.[447]

SBS 19 des Neubaus von Städten

Beschreibung: Zur Unterbringung von obdachlos gewordenen Menschen oder Flüchtlingen werden neue Städte an anderen Orten neu gegründet — oder sie entstehen 'spontan'.[448] Oder es müssen Städte nach schweren Zerstörungen (durch Feuersbrunst, Erdbeben) neu wiederaufgebaut werden.

Das bedarf — je nach Standard und Absicht über ein längeres Fortbestehen der Stadt[449] — großer Anstrengungen aller Sektoren (Finanzen, Technik, Organisation, Politik), aber auch der geeigneten Örtlichkeiten. Sie wird nur dann angewendet, wenn viele Menschen das Unglück überlebten und ein Leben in der ehemaligen Stadt überhaupt nicht mehr möglich ist.[450] Außer der Beschaffung von Wohnraum sind alle anderen städtischen Funktionen (Handel, alle Infrastrukturen, Erholung u. a.) ebenso zu berücksichtigen.

---

[447] Schon während des Krieges war von deutschen Behörden eine Typologie für das gesamte Staatsgebiet entwickelt worden, die bei Neubaumaßnahmen Material- und Platzersparnis erzielen sollten. Sie gingen nach Region und Stadtgröße verschieden auf die jeweiligen Gegebenheiten ("Klima, Baustoffe und Handwerk") ein und konnten vom Architekten en détail in Form, Farbe und Material variiert und an lokale Erfordernisse angepaßt werden (Durth/ Gutschow, 1988: 47;50).

[448] Siehe unten: das Beispiel zu Goma/ Zaïre.

[449] Historisch gesehen überleben — nach Haas/ Kates/ Bowden (deren Angaben Chandler/ Fox [1974] folgen) — die meisten Städte die Katastrophen und bleiben an ihrem angestammten Ort. Gerade heutzutage ist es sehr wahrscheinlich, daß Städte sich von Zerstörungen durch Naturkatastrophen wieder erholen. Dennoch gab es in der Geschichte immer wieder Beispiele für die totale Aufgabe von Städten. Die Autoren erwähnen 42 solcher Fälle für die Periode zwischen 1100 und 1800 n. Chr. (Haas/ Kates/ Bowden, 1977: 20; nach Informationen von Chandler und Fox 1974); der letzte Fall war 1902 das durch Vulkanausbruch zerstörte St. Pierce auf Martinique (ibidem: xxv).

[450] Im Falle Pompejis oder Tschernobyls war keine Neugründung möglich. Überlebende wurden in der Region umgesiedelt.

Kommentar: Weil diese Maßnahme enormer Ressourcen bedarf, ist sie äußerst selten. Deshalb, und auch weil die Beschreibung der zu ihrer Durchführung nötigen Einzelmaßnahmen ein eigenes Buch füllte, wird hier nicht in extenso auf sie eingegangen.

Wenn tatsächlich eine Neugründung mit dem Ziel permanenter Ansiedlung angestrebt wird, so ist diese Vorgehensweise jedoch wegen ihrer in der jüngeren Vergangenheit v. a. aus der Entwicklungsplanung in der Dritten Welt[451] bekannten Komplexität und wegen der Langwierigkeit ihrer Vorbereitung und Durchführung eher kein Gegenstand von Überlegungen im Rahmen 'traditioneller' humanitärer Hilfe. Jedoch sollten, wie an Beispielen sich spontan bildender 'Flüchtlingsstädte' mit mehreren zehn- oder sogar hunderttausend BewohnerInnen deutlich wird,[452] vor allem die großen Hilfsorganisationen in diese Richtung vordenken und vorbereitet sein, um im Ernstfall in konzertierter Aktion miteinander und mit den kleineren Hilfsorganisationen die nötigen großen logistischen *Upgrading*-Anstrengungen zu unternehmen. (Dies ist selbst für den Fall wichtig, daß die 'Stadtgründung' nur eine vorübergehende ist, bis die Menschen an ihre Heimatorte zurückkehren können.)

Gegen den Neubau einer Stadt an anderem Ort sprechen der hohe Wert der verbliebenen Gebäude, Gebäudereste, Fundamente und Installationen bzw. die hohen Kosten der ihrer Weiternutzung und Reparatur gegenüberstehenden Neuschaffung — bei gleichzeitigem, nachkriegstypisch großem Geldmangel.[453] Die Kombination aus verwertbaren Überresten und Ressourcenmangel bewirkt, daß Fundamente und (ibs. unterirdische) Infrastruktur nicht allein "Präfigurationen" (Schulz, 1994: 167), sondern gleichzeitig "Präjudizien" (ibidem), also Konstituenten eines Neuanfangs sind — im Positiven, weil sie Basis und Anknüpfungspunkt sind, wie im Negativen als 'Altlast' und Hypothek für die Zukunft. Außerdem sprechen gegen die Aufgabe einer Stadt ihre symbolische Bedeutung als Lebensmittelpunkt, ihre Rolle im Siedlungskontext mit anderen Städten sowie ihr spezifisches politisches und historisches Gewicht.[454] Eine Umsiedlung zu vermeiden legen auch die in der Regel uralten Erfahrungen mit der Lage einer Stadt hinsichtlich Handel, Verteidigung, Klima und Gesundheit nahe. Eine Neuplanung dauerte sehr viel länger, als es die Reaktivierung der Siedlung

---

[451] Hauptsächlich der durch die Industrialisierung ausgelösten Landflucht sollte mit der Anlage von neuen Städten vor den Toren von Großstädten begegnet werden, um den Ballungsraum durch Verteilung in die Fläche zu entlasten. Dies war vor allem dann interessant, wenn die Großstadt topographisch so ungünstig lag, daß in ihrer unmittelbaren Peripherie keine 'herkömmliche' Stadterweiterung möglich war. — Als ein Beispiel kann Caracas genannt werden, wo die in den 70er Jahren geplante Ciudad Losada diese Aufgabe meistern sollte (s. Seebacher, 1992: 22;26); später übernahmen jedoch Caracas Nachbarstädte La Guaira und Guarenas diese Funktion. — Auch der Gefahr der Implosion (Extremverdichtung) von Megastädten dachte man so begegnen zu können: Eine der für Kairo geplanten Entlastungsstädte, Tenth of Ramadan, hat in den 90er Jahren "die ursprüngliche Zielplanung weit verfehlt" (Wurzel/ Knaupe, 1996: 7–9), weil der gewünschte Effekt einer Steuerung der Verstädterung nicht erreicht wurde. Sie wird aber als verbesserungsfähig bezeichnet, wenn eine Politik dezentralisierter Entscheidungsstrukturen die (durch das Projekt geschaffenen!) Defizite zu geringer Einwohnerzahlen, zu hoher Preise, eines zu geringen Angebots an Wohnformen und Arbeitsplätzen, fehlender Anlehnung an landestypische Architektur und unterentwickelter sozialer Infrastruktur bekämpft. Das verdeutlicht, wie schwierig es schon ohne die zusätzliche Last einer Nachkriegssituation ist, neue Stadt-Ökosysteme zu schaffen — und daß trotz reichlich Erfahrung (Brasilia u. a.) und Forschung auf diesem Gebiet nach wie vor kritische Planungsfehler begangen werden. Genau diese legen nahe, daß die Zeit der Großprojekte wegen ihrer hohen Kosten und Risiken für alle Betroffenen beendet bzw. "eine Rückkehr zur komprehensiven Planung der 60er Jahre" offensichtlich unmöglich geworden ist (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 114).

[452] Vgl. Suau/ Aubenas (1995), die über die Zustände in Zentralafrika 1994 berichteten (Ruanda, Zaïre, Goma).

[453] Im Altertum wurden Städte weniger aus diesem Grunde nicht aufgegeben — auch damals gab es schon umfangreiche Anlagen zur Verteilung und Lagerung ibs. von Trinkwasser —, als vielmehr wegen günstiger Lage für Verteidigung, Handel und Gesundheit und der vor Ort schon vorhandenen Baumaterialien (Hausteine), so daß regelrecht Schicht auf Schicht gebaut wurde (vgl. das dreieinhalbtausendjährige Troja; StZ v. 12.8.00).

[454] Siehe hierzu das Beispiel Vinhs in Vietnam, in dessen Nähe Ho Chi Minh geboren war und das in der Geschichte Vietnams wiederholt eine bedeutende Rolle bei Revolten gespielt hatte (Q074: Globisch, 23.4.1999).

erforderte, um das Wirtschaften zu ermöglichen und Schutz vor äußeren Gefahren zu bieten.[455] Deshalb wird seit alters der Neubau der Stadt am gleichem Ort bevorzugt, wie das nach starken Zerstörungen durch Desaster oder daran anschließende Abbrucharbeiten immer wieder geschieht.[456]

Der Neubau einer Stadt bedarf in besonderer Weise eines integrierten Ansatzes (SBS 32), um die verschiedenen Funktionen des Wohnens und Arbeitens, der Erholung und des Handels einer Stadt in ausreichender Weise zu berücksichtigen.

Beispiele:

- Semipalatinsk, Kasachstan, Überschwemmungen, 1776. — Die Stadt wurde keine 60 Jahre nach ihrer Gründung wegen der Gefährdung durch die wiederkehrenden Frühjahrsüberschwemmungen um 18 km flußaufwärts verlegt (Brockhaus/ DTB, 1992: Bd. 16; p. 297).
- Pripjat/ Slavutitsch, Ukraine, nach der Reaktorkatastrophe von 1986. — Nachdem die Katastrophe von Tschernobyl das nahe Pripjat unbewohnbar gemacht hatte, wurde in ca. 50 km Entfernung eine ganz neue Stadt für 30.000 Menschen aufgebaut: Slavutitsch. (StZ v. 16.12.00).
- St. Dié, Frankreich, nach dem II. Weltkrieg. — Le Corbusier scheiterte mit seiner Planung für eine völlige Umgestaltung der Stadt wegen des großen Widerstandes der Bevölkerung und etlicher seiner Planerkollegen.
- Gediz, Türkei, Erdbeben, 1970. — Gediz wurde in 7 km Entfernung neu aufgebaut, ebenso ein benachbartes Dorf (Aysan, 1987).
- Türkei, Erdbeben, 1999. — Rund hundert neue "vorgefertigte Städte" für igs. etwa 150.000 Menschen wurde errichtet (Cam, 2000: 13).
- Indien, Erdbeben, 1993. — Die Größenordnung von 145.000 zu reparierenden oder neu zu errichtenden Wohneinheiten warfen die Frage nach Massenevakuierungen und dem Bau völlig neuer Städte und Siedlungen an anderen Orten auf. Diese Idee wurde vor allem unter Hinweis auf die immensen Kosten und das Fehlen eines absolut sicheren Terrains verworfen. (Desarda, 1994).
- Kang/ Zaranj, Afghanistan, Flut, 1965. — Dank der Mitwirkung der Bevölkerung bei Planung und Bau entstand schon fünf Jahre nach Kangs Zerstörung an anderem Ort eine neue, eine "dicht bevölkerte und geschäftige" (Breshna, 1988: 206) Stadt namens Zaranj, die sich kaum von den umliegenden Dörfern abhob. Den Planungsrahmen markierten Gedanken an die Sicherheit vor weiteren Desastern, an die Trinkwasserzufuhr und die Nähe zu See und Feldern und zu den Hauptverkehrsstraßen. Die Grundstücke wurden kostenlos und nach Familiengröße zugeteilt, ohne Eigentumsrechte daran zu vergeben. Das Baumaterial Erde — nur öffentliche Bauten wurden in Beton oder Ziegelstein erbaut — war in guter Qualität und reichlich vorhanden und die Stadt besaß genügend Erweiterungsflächen, ohne wertvolles Ackerland zu verbrauchen oder sich Wanderdünen der Wüste zu exponieren. (Breshna, 1988).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Ein 'Verpflanzen' stark zerstörter Städte wie Münster oder Hannover kam wegen der großen Finanznot bei gleichzeitig fortbestehendem Wert unterirdischer Leitungen und der Fundamente, der Raumnot, der unbeantwortbaren Frage nach dem Umgang mit der zu hinterlassenden Wüste und nach Meinung der Bevölkerung nicht in Betracht.[457] (Nipper, 1993: 74–76).
- Europa im Barockzeitalter. — Um Kriegsflüchtlinge unterzubringen, wurden in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, also vor dem Hintergrund absolutistischer (Planungs-)Allmacht etliche neue Städte oder Stadtteile gegründet. Dazu gehören in Deutschland: Ansbach, Carlsburg, Erlangen, Freudenstadt, Glückstadt, Hanau, Johanngeorgenstadt, Kassel-Oberneustadt, Neu-Isenburg und Neuwied (Rhein); außerdem entstanden zu diesem Zweck Carloforte in Italien und Göteborg in Schweden. Der völlige Neuaufbau niedergebrannter Städte am alten Ort wird aus dieser Periode von Södertälje (Schweden) und Vitry-le-François (Frankreich) berichtet. (Bad. Landesmuseum Karlsruhe, 1990: 340–363).

---

[455] Alexander (1989: 230), zu Beispielen in Italien.

[456] Beispiel: das Zentrum Beiruts.

[457] Hin und wieder wurden allerdings die Ruinen der ehemaligen Dorf- oder Stadtmitte in ein Mahnmal umgewandelt (Oradour-sur-Glane/ Zentralfrankreich) — oder es wurde Ähnliches immerhin angedacht (Braunschweig).

- Goma, Zaire, Bürgerkrieg, 1994. — Goma wuchs während der Flüchtlingstragödie innerhalb von fünf Tagen von einer mittleren Großstadt mit 300.000 EinwohnerInnen zu einer Millionenstadt mit rund 1,3 Mio. Menschen heran (Suau/ Aubenas, 1995: 49).
- London, Stadtbrand, 1666. — Die Stadt wurde aus Kosten- und Zeitgründen im wesentlichen entlang der alten Straßenzüge wiederaufgebaut (Gakenheimer et al., 1998: 126f).
- Concepción, Chile, seit 1550. — Die Stadt wurde trotz fünfmaliger Zerstörung durch Erdbeben seit ihrer Gründung immer wieder am gleichen Ort aufgebaut (Seibold, 1996: 150).

3.1.3.3 Fazit

Die **Vorteile** der diversen Möglichkeiten einer dauerhaften Beseitigung des Wohnraumdefizites sind:

- Den Verantwortlichen bleibt ausreichend Zeit für eine umfassende Planung. [Das trifft ibs. zu auf Komplettreparaturen, Neubauten und integrierte Programme.]
- Die Wahrscheinlichkeit, städtebauliche Defizite durch unreflektiertes Arbeiten zu wiederholen, verringert sich.
- Es ergibt sich die Möglichkeit, Neuerungen einzuführen (bautechnisch, städtebaulich, ökologisch, hinsichtlich der Grundrißgestaltung).
- Man trägt dem Faktum Rechnung, daß Neubauten ohnehin nötig sind, weil nach jeder Katastrophe die Bewohnerdichte bei Rehabilitationsprozessen abnimmt, also der Wohnflächenverbrauch steigt.
- Schon frühzeitig durchgeführte einzelne Komplettreparaturen haben Vorbildcharakter, und ihr Aufbruchsignal kann indirekt zu einer Verbesserung der Lage führen, indem sie die allgemeine Moral hebt. [Das trifft ibs. zu auf die Reparatur zentraler Orte.]
- Das Fertigbauen von Vorkriegsrohbauten und Neubaumaßnahmen genießen den Vorteil, daß die Gebäude frei von Bewohnern sind und dadurch die Arbeiten einfacher vonstatten gehen. [Das trifft ibs. zu auf die SBS 15 und 18.]
- Wohnumfeldverbesserungen [SBS 17] kümmern sich um die (ansonsten vernachlässigten) öffentlichen Räume.
- Der Bau von Kleinwohnungen [SBS 18] beschleunigt und verbilligt den Gesamtprozeß.

Die **Nachteile** der diversen Möglichkeiten einer dauerhaften Beseitigung des Wohnraumdefizites sind:

- Ihre Vorbereitung dauert sehr lange.
- Ihre Verwirklichung dauert sehr lange.
- Sie kommt deshalb nicht für die Phase der Nothilfe, sondern nur für spätere Rehabilitations- und Wiederaufbauphasen in Frage.
- In der Zwischenzeit muß eine provisorische Lösung gefunden werden, was den Aufwand igs. erhöht.
- Die Kosten für solche Lösungen sind sowohl insgesamt als auch pro Kopf extrem hoch.
- Mit den normalerweise beschränkten vorhandenen Mitteln kann nur eine kleine Zahl Betroffener versorgt werden. Das bedeutet eine Absage an die Versorgung in der Fläche sowie eine krasse Bevorzugung weniger vor dem Schicksal vieler — und damit die Gefahr sozialer Spannungen.
- Das Fertigbauen von Vorkriegsrohbauten [SBS 15] hängt stark vom (zumeist geringen) Vorkommen solcher Bauten ab.
- Die 'Reparatur zentraler Orte' [SBS 16] birgt das Risiko, daß nur Fassadenkosmetik betrieben wird.
- Eine Beschränkung auf Wohnumfeldverbesserungen [SBS 17] schafft keinen Wohnraum, sondern 'nur' die Vorbedingungen dafür.
- Der völlige Neubau anstelle der ehemaligen, aufgegebenen Städte [SBS 19] ist ein äußerst seltener Fall, der nur unter besonderen Bedingungen eintritt.

Folgerungen für die Bausteine einer dauerhaften Beseitigung des Wohnraumdefizites:

Sie alle haben gemeinsam, daß die längere Planungs- und Bauzeit sowie die hohen Kosten ihre Nutzung als Nothilfemaßnahmen für die schnelle, flächige und massenhafte Unterbringung obdachlos gewordener Menschen unbrauchbar machen. In relativ kurzer Zeit rehabilitiert können allenfalls einzelne Gebäude oder kleine Siedlungen neu gebaut werden, besonders wenn dafür noch Pläne aus der Vorkriegszeit vorlagen. In diesem Fall sollten allerdings die Begünstigten solchen Bevölkerungsgruppen angehören, deren Bevorzugung gesellschaftlich anerkannt wird (Waisenkinder, Behinderte o. ä.). Ein weiterer Ausnahmefall ist die frühzeitige Rehabilitation (oder der Bau) symbolträchtiger Bauwerke, die geeignet sind, die allgemeine Moral zu heben und den Wiederaufbau psychologisch zu unterstützen. Die Vorteile dauerhafter baulicher Lösungen liegen (v. a. für die unmittelbar betroffenen Nutznießer) in ihrem hohen Standard, (für die Geber) darin, daß sich der Aufwand auf wenige Bauten konzentriert sowie (für die Stadt bzw. die Gesellschaft) in der Solidität der Maßnahme. Änderungen in Bautechnik oder Grundriß berücksichtigen soziale Neuerungen (bspw. mit Kleinwohnungen) oder ökologische Forderungen (Umweltschutz), gestatten lange schon fällige städtebauliche Modifikationen und helfen den nach Katastrophen steigenden Wohnflächenbedarf zu kompensieren.

Der Blick auf die dauerhaften Lösungen sollte trotz ihrer geringen Eignung in frühen Phasen der Hilfe bei allen anderen, provisorischen Maßnahmen (Reparaturen oder Ausweichunterkünfte) als Orientierungshilfe dienen, damit deren langfristige soziale, wirtschaftliche, bautechnische und städtebauliche Effektivität gesichert wird.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die sich mit der Reparatur beschädigter Wohnungen befassen (SBS 01–07), sind die gründlichere und umfassendere Planung und das damit einhergehende verminderte Risiko von Fehlplanungen sowie ein höherer Wohnstandard.

Die hauptsächlichen Vorteile gegenüber den SBS, die die Schaffung von Ausweichwohnraum anstreben (SBS 08–13), sind die bessere Einpassung in städtische bzw. soziale Strukturen, bessere Nachhaltigkeit, die geringere Gefahr der Verslumung, ein besserer Schutz vor neuen Kriegshandlungen und die höhere Wahrscheinlichkeit der Betroffenenbeteiligung.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die sich mit der Reparatur beschädigter Wohnungen befassen (SBS 01–07), sind die große Langsamkeit bei Planung und Bau sowie die viel höheren Kosten.

Die hauptsächlichen Nachteile gegenüber den SBS, die die Schaffung von Ausweichwohnraum anstreben (SBS 08–13), sind die große Langsamkeit und die hohen Kosten.

3.2 Bausteine für Begleitstrategien

In diesem zweiten Abschnitt werden all jene Bausteine behandelt, die die Schaffung von Wohnraum nicht unmittelbar betreffen, wohl aber den Rahmen für konkrete Baumaßnahmen mit dem Ziel der Wohnraumbeschaffung abstecken. Sie betreffen also die physische Unterbringung und diesbezügliche Baumaßnahmen nur mittelbar oder sind von nachgeordneter Wichtigkeit für sie.[458]

Sie sind unterteilt in vier Gruppen von Strategiebausteinen. Die erste Gruppe (SBS 20–30) beinhaltet Bausteine, die sich besonders auf den Ort, an dem Wohnraum zu schaffen ist, oder auf die Betroffenen beziehen. Die zweite Sektion (SBS 31–42) umfaßt organisatorische Aspekte eher allgemeiner Natur. Von ihr unterscheiden sich die SBS-Listen Nummer drei (SBS 43–47) und Nummer vier (SBS 48–52), die detaillierter auf finanzielle Gesichtspunkte bzw. auf Fragen vertraglicher und gesetzlicher Regelungen humanitärer Interventionen eingehen.

3.2.1 Gruppe der Strategiebausteine bezüglich des Ortes und der Betroffenen

3.2.1.1 Einführung

Wenngleich bei der Erläuterung der folgenden Strategiebausteine teilweise auch organisatorische Fragen tangiert werden (wie sie eigentlich in Kap. 3.2.2 zur Erörterung kommen), sind sie herausgehoben und in einer eigenen Gruppe zusammengefaßt worden, weil sie sich in besonderer Weise auf zwei entscheidende Aspekte beziehen:

- auf die Objekte selbst (Wohnungen, Häuser) und ihre bauliche Umgebung, sei es am angestammten Wohnort der Betroffenen, sei es an einem neuen; — oder
- auf die NutzerInnen bzw. BewohnerInnen des zu beschaffenden Wohnraumes selbst und ihre Lage.

3.2.1.2 Strategiebausteine 20–30:

SBS 20 der städtebaulichen und siedlungsplanerischen Einpassung

Beschreibung: Die funktionale, räumliche und ästhetische Einpassung provisorischer oder permanenter Unterkünfte und Siedlungen für wohnungslos gewordenen Menschen und Flüchtlinge in bestehende Gemeinden ist von großer Wichtigkeit. Dabei ist es unwesentlich, ob die Unterkünfte durch Reparatur, Neubau oder Umnutzung entstehen. Denn sie beeinflußt die Frage, ob bzw. in welchem Maße die Segregation unterschiedlicher sozialer Gruppen und die Stigmatisierung der Neuankömmlinge verringert und ihre soziale und wirtschaftliche Situation verbessert werden können. Speziell die Reparatur von Gebäuden ist

[458] Der erste Abschnitt ('Bausteine für Kernstrategien') hat dagegen 'zentrale Maßnahmen' zum Thema, die die Wohnraumversorgung *direkt* beeinflussen oder für sie von großer Wichtigkeit sind. — Aus diesem Grunde finden sich auch die Strategiebausteine 'Beschaffung von Baumaterial' (SBS 05), 'Verteilung von Baumaterial' (SBS 06), 'Selbsthilfe' (SBS 07) und 'Einquartierung' (SBS 10), die auch dem Kap. 3.2.2 ('SBS bzgl. organisatorischer Aspekte') hätten zugeordnet werden können, nicht hier, sondern bei den Kern-Strategiebausteinen im ersten Abschnitt.

hinsichtlich der ästhetischen Qualitäten des Stadtbildes von großer Bedeutung, da sie v. a. in historischen Stadtteilen im Einklang mit dem Bestand bzw. mit denkmalschützerischen Richtlinien erfolgen muß.

Kommentar: Eine gute funktionale Einbettung neuer Unterkünfte verknüpft die eben entstandenen mit den alten Strukturen bzw. verhindert eine Überlastung der bestehenden Infrastruktur. Der räumlichen[459] bzw. Verkehrsanbindung kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Denn sie kann die Berührung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen fördern, sie kann die Erwirtschaftung von Einkommen fördern (Handel an Durchgangsstraßen), und damit das gegenseitige gesellschaftliche Ansehen der Gruppen. Umgekehrt können schlechte Randlagen und schlechte Anbindung zu einer starken Segregation (Ghettoisierung) der Gruppen führen. Auch ein der jeweiligen Wohnform angemessener funktionaler Unterbringungsstandard (z. B. eigener Sanitärraum, eigene Küche) und Wohnflächenstandard[460] — oder mindestens die Möglichkeit, einen solchen in absehbarer Zeit zu erreichen (Ausbau, Anbau) — sind dem Ziel der Integration zuträglich. Eine dezentrale Anordnung der neuen Wohnungen und Siedlungsteile fördert die Integration, weil sie verhindert, daß Wohngebiete verschiedener gesellschaftlicher Gruppen frontal gegeneinanderstehen, und vielmehr eine Verflechtung bewirkt.[461] Die Unterbringung in Flüchtlingslagern u. dgl. ist in vielen Aspekten eine ungünstige Alternative: Sie paßt sich in Aussehen, hinsichtlich des Wohnflächenangebotes und ihrer sozialen Struktur schlecht in bestehende Gemeinden ein. Oft sind solche Gemeinschaftsunterkünfte zudem räumlich, funktional und verkehrstechnisch von bestehenden Siedlungen getrennt.

In ästhetischer Hinsicht sollen die neuen Wohnungen, Häuser oder Siedlungen durch angemessene äußere Form, Gebäudetyp und Bauweise[462] den bestehenden (bzw. den Vorkriegs-)Verhältnissen angeglichen werden. Auch das nahe Umfeld einer Flüchtlingssiedlung bedarf der gestalterischen Anpassung an den Bestand. Gleiches gilt für die Reparatur historischer Bauten bzw. von Gebäuden im Kontext historischer Bebauung, weil das sowohl baugeschichtlich als auch für den Tourismus wichtig ist.[463] Partielle Reparaturen und gerade die Winterfestmachung bergen das Risiko, daß sie die von Kriegszerstörungen ausgelöste starke Beeinträchtigung des Stadtbildes nur in einem unzureichenden Maß korrigieren. Das kann in der Bevölkerung und bei der Gemeindeverwaltung die Angst vor einer Fortsetzung des prekären Zustandes ihrer Stadt provozieren. Und es kann den Effekt schmälern, durch Baumaßnahmen die Wiederaufbaumoral zu heben, besonders wenn — was oft der Fall ist — Unklarheit über eine baldige Beseitigung des provisorischen Zustandes besteht.

Beispiele:

- Mostar und Čapljina, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1994. — Die von Cap Anamur eingerichteten Flüchtlingslager befanden sich in isolierter Randlage, ohne Anbindung an die Stadt, waren unversorgt (Geschäfte, Infrastruktur), und schlecht gestaltet (keine Bäume, kein Zaun oder sonstiger 'Rückhalt'). (Quelle: eigene Beobachtungen). — S. a. Kap. 5.2.6.

---

[459] BMRBS/ Weeber (1992: 235) sprechen hierzu von "Lagequalität".

[460] "Das bedeutendste Merkmal für Wohnstandard ist die Wohnfläche […]" BMRBS/ Weeber (1992: 235). — Vgl. a. Anm. 399 bei SBS 12.

[461] Vgl. auch BMRBS/ Weeber, 1992: 243.

[462] BMRBS/ Weeber (1992: 235) sprechen hierzu von "Bauartqualität". — Beymes Kategorienskala zur Beurteilung des Wiederaufbaus in Deutschland enthält die Elemente "rekonstruktiver Wiederaufbau", "traditioneller Anpassungsneubau" und "Neubau" (1987: 175–182).

[463] Siehe hierzu Anmerkung 349 bei SBS 07.

• Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — (1) Einige Hilfsorganisationen (DRC, NPA, THW, UMCOR) sorgten mit Lieferungen von Baumaterial dafür, daß die Bevölkerung Kriegsschäden an ihren Häusern reparieren konnten. Das wiederum bedeutete eine bessere Einpassung in den Bestand der Siedlungen als bei jeder anderen Lösung. (Quelle: eigene Beobachtungen; s. a. Kap. 5.1 und 5.2). — (2) West-Mostars Behörden errichteten bei Žitomislići für Kriegsveteranen und Vertriebene eine Kleinsiedlung auf Ackerflächen, um die demographischen Verhältnisse in diesem Bezirk zu ändern. Das Wohngebiet stört jedoch erstens das an dieser Stelle besonders reizvolle und daher für den Tourismus wichtige untere Neretva-Tal und liegt zweitens an einem hochwassergefährdeten Ort. (Quelle: eig. Beobachtung).

• Kroatien, Krieg, 90er Jahre. — Einige von DRC bzw. GTZ angelegte Flüchtlingslager (Čepin, Rokovci, Kutina) wiesen positive Zeichen einer Angliederung an bestehende Nachbarsiedlungen auf. Sie lagen innerhalb der Stadtgrenzen; bestehende Straßen wurden in sie hinein verlängert. Die physische Anbindung sowie der gemeinsame Schulbesuch der Kinder sorgten für den wechselweisen Kontakt zwischen 'Neubürgern' und Eingesessenen. Indizien für die Integration waren die zuversichtliche Atmosphäre im Lager, das Anlegen von Gärten (Markieren von Territorium), der Ausbau der Wohneinheiten, und die Tatsache, daß etliche der Lagerbewohner Arbeit fanden. (Ellis/Barakat, 1996: 115–120).

SBS 21 der 'produktiven Wohnung'

Beschreibung: In der von Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Nachkriegszeit ist es wichtig, den Betroffenen ein bescheidenes Ein- bzw. Auskommen zu ermöglichen. Das kann in einigem Umfang die hier sogenannte 'produktive Wohnung' leisten. Damit ist eine Wohnung gemeint, innerhalb derer selbst oder in deren nächster Umgebung kleinere wirtschaftliche Aktivitäten möglich sind, z. Bsp. Kleingärten auf Balkon, Dachterrasse oder im Hof, um die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, und/oder kleine Geschäfte oder Werkstätten zu fördern. Maßnahmen der humanitären Hilfe, die das unterstützen, können sein: Werbung für diese Idee, technische Hinweise zu ihrer Realisierung und die Verteilung von Baumaterial (z. Bsp. für kleine Gewächshäuser), Werkzeug und landestypisches Saatgut.

Eine Erweiterung dieses Gedankens stellt die Förderung jeder Art der Lebensmittelherstellung und -weiterverarbeitung sowie von Handel und Produktion im allgemeinen durch bauliche Maßnahmen dar. Er ist Bestandteil der Idee integrierter Wohnraumrehabilitation (SBS 32). Kleine Ladengeschäfte und Werkstätten bedürfen jedoch in vielen Fällen einer geschlossenen Hülle; ihre Einrichtung ist also mit größerem Aufwand verbunden als die einfache Freilandnutzung zu gärtnerischen Zwecken.

Kommentar: Vor allem innerhalb von Städten und für die städtische Bevölkerung sind die Urbarmachung von Land und die Anlage von Gärten oder sogar kleinen Feldern in vielerlei Hinsicht ein wichtiges Element der Anpassung an die ungewohnte Nachkriegssituation (*Cottage*-Idee[464]). Solche 'agrarproduktiven' Häuser oder Wohnungen zu schaffen bzw. zu fördern, deckt einerseits einen Teil der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln ab oder liefert wenigstens frische Zusatznahrung zum 'Dosenfutter' der gespendeten Nothilfe. Gerade in der Stadt kann das nötig sein; möglich ist es auf geräumten Ruinengrundstücken, nach Entfernung von Hofpflasterungen, in ehemaligen Ziergärten, in Kästen auf Balkons oder Flachdächern. Andererseits aber ist es Zeitvertreib — sehr viele Menschen sind ja arbeitslos — oder sogar eine Art Therapie. Bei einem hohen Anteil ländlicher Bevölkerung in der Stadt[465] bedeutet dieser Ansatz, ihnen die Wiederaufnahme alter Gewohnheiten zu gestatten, also einen Schritt hin zum Heimischwerden, sei es auch nur auf Zeit (Ellis,

[464] Gemeint sind "kleine Häuser oder Villen" (Internationales Arbeitsamt, 1924: 4) mit der Möglichkeit zum Gartenbau.
[465] Vgl. Kap. 2.2.4, "urban refugees".

1996: 159). Hilfe bei der Nahrungsmittelproduktion zu leisten hat für Städte bzw. für eine urbane Bevölkerung naturgemäß eine größere Bedeutung als in ländlichen Gebieten bzw. für vom Lande in die Stadt geratene Menschen, weil letztere damit besser vertraut sind.

Abb. 8a: Gemüsegarten mit kleinem Gewächshaus aus transparenter PVC-Folie *(Quelle: A.S., 1994)*

Abb. 8b: Metallspinde als Pflanzkästen auf einer Dachterrasse in der Altstadt *(Quelle: A.S., 1994)*

Je stärker die Wirtschaft des betreffenden Landes vor dem Desaster agrarisch geprägt war und je größer das Nahrungsmitteldefizit danach ist (eigene Produktion zerstört, Einkauf im Ausland unerschwinglich), desto größere Bedeutung kommt einer Selbstversorgung durch die Betroffenen zu. Allerdings ist in Städten bzw. bei einer städtischen Bevölkerung mit zwei Hauptproblemen zu rechnen: mit fehlenden Kenntnissen sowie mit mangelnder Bereitschaft aus Vorurteilen gegenüber einer 'bäuerlichen' Lebensweise.

Diese Verfahrensweise wird in der Dritten Welt oft von der in die Städte migrierenden Landbevölkerung und ihren Nachfolgegenerationen 'spontan' angewandt, indem sie die tradierten ländlichen Versorgungsformen des Gemüse- und Obstanbaus sowie der Kleinviehzucht kopieren. In den sehr dicht gebauten Städten ist die Parzellengröße jedoch so gering, daß eine vollständige Versorgung unmöglich wird. Immerhin wird aber eine Aufbesserung des Einkommens in der Form von Naturalien erreicht.[466]

Für die Situation nach einem Krieg ist die 'produktive Wohnung' auch bei noch so beengten Verhältnissen ein taugliches Mittel, um die Einkommenssituation und die Versorgungslage zu verbessern. In der Stadt Mostar konnte bspw. die spontane Umsetzung der Idee durch die Betroffenen selbst vielerorts festgestellt

[466] Burgess (1992: 75 [Anm. 1]) berichtet, daß schon im 19. Jhdt. die Befürworter der Selbsthilfe ebenfalls auf die Vorteile des *Cottage*-Systems abhoben.

werden, die Höfe und Trümmergrundstücke urbar machten oder Gemüse in behelfsmäßigen Töpfen und Kästen zogen;[467] eine organisierte Unterstützung dieses 'Wohn-Aspektes' von seiten der Hilfswerke gab es hier jedoch nicht.[468] Vor allem bei der Errichtung von Flüchtlingslagern sollte darauf geachtet werden, daß den dort Lebenden diese Möglichkeit entweder direkt neben ihrer Unterkunft (Garten) oder in erreichbarer Nähe eingeräumt wird (vgl. Ellis, 1996: 159–164;225).

Beispiele:

- Deutschland, während des II. Weltkrieges. — Gartenhütten, schon seit dem 19. Jhdt. beliebte Orte der Subsistenzwirtschaft, wurden während des Krieges und danach in großem Maß als Notunterkünfte genutzt. Zum Teil wurden solche permanent bewohnten Kleingartenkolonien ('Schrebergärten') mit staatlicher Billigung neu angelegt und gefördert (Landzulage von 220 m^2 pro Heim). (Böckem, 1993: 70; Steinberg, 1993-a: 25). — Auch in abgeräumten Trümmergrundstücken wurden immer wieder Gärten angelegt. (Foto der Stuttgarter Innenstadt von 1945; in: Württembergische Bibliotheksgesellschaft, 1995: 133).
- Kutina, Kroatien, Balkankrieg, 90er Jahre. — Das vom DRC errichtete Flüchtlingscamp galt als positives Beispiel, weil die Wohneinheiten auf großen Grundstücken standen und sowohl die Erweiterung der Wohnzelle zuließen als auch das Kultivieren von Gärten. Der DRC hatte angrenzendes Ackerland von den ansässigen Bauern gepachtet, um den BewohnerInnen Flächen für das Ausbringen des gespendeten Saatgutes zu bieten, die nach einer Weile sogar Erlöse aus dem Weiterverkauf des Ertrages erzielten. (Ellis, 1996: 160f).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — Die BewohnerInnen der Stadt bauten Gemüse und Obst auf Ruinengrundstücken und in Hinterhöfen an. Auf Balkons und Dächern zogen sie in behelfsmäßigen Behältnissen (tw. in umgekippten Spinden) Nutzpflanzen aller Art. In mäßigem Umfang wurde das durch das 'Ad-hoc-Programm' des THW mit Material unterstützt (Bsp.: Folie für einfache Gewächshäuser; Zement für Fischbecken; Holz für Bienenstöcke; vgl. Kap. 5.1.8). (Quelle: eigene Beobachtung).

SBS 22 der Objektbezogenheit

Beschreibung: 'Objektbezogenheit' meint, daß sich die Hilfeleistung auf ein Objekt (Gebäude, Grundstück) und dessen Adresse bezieht und unabhängig vom jeweiligen Eigentümer, Besitzer oder Nutzer geleistet wird:[469] Investiert wird in eine Adresse, nicht in eine Person. Dadurch wird die Zweckgebundenheit der Mittel verbessert, da die Nutznießer der zum Wiederaufbau von Wohnraum vorgesehenen Hilfe nicht völlig frei über ihre Verwendung verfügen können (— wie dies bei der Auszahlung von Geld an sie denkbar wäre). Die eingesetzten Mittel sind i. d. R. gestellte Baumaterialien und bezahlte Arbeitskraft. Sie können unabhängig vom Mitwirken der Bewohner eingesetzt werden, auch dann, wenn diese an Veränderungen und sogar Verbesserungen ihrer Lage kein Interesse haben.[470] Auf diesem Wege können auch solche Gebäude repariert werden, die (zeitweilig oder dauerhaft) von ihren ursprünglichen Eigentümern oder Bewohnern verlassen wurden. Oder es kann neuer Wohnraum hinzugewonnen werden, der Rück- bzw. Umsiedlern einen Neustart ermöglicht oder im Sinne des *Trickle-down*-Effektes den Ortsansässigen, die sich noch in Notbehausungen (Kellern etc.) befinden, ein Aufrücken in eine bessere Wohnungskategorie erlaubt.

---

[467] Quelle: Informationen aus der EUAM, eigenen Beobachtungen.

[468] Zwar wurde vom *Humanitarian Coordinator* der EUAM und von anderen Organisationen Saatgut verteilt, aber ausschließlich an Bauern und zur Aussaat außerhalb der Stadt.

[469] Natürlich ist ihr Einverständnis unverzichtbar, wenn sie noch am Ort oder im betreffenden Gebäude wohnen.

[470] … weil sie zum Beispiel in einer fremden Wohnung unterkamen und das erhaltene Material lieber in ihre persönliche Regie bekämen. Sie könnten es dann zur späteren Reparatur der eigenen Wohnung aufbewahren, die derzeit aus bestimmten Gründen nicht zugänglich oder nicht reparabel ist. Das aber trägt nicht zur augenblicklichen Verbesserung der allgemeinen Wohnungssituation am Ort der Intervention bei, wird deshalb also von der humanitären Hilfe nicht gern gesehen.

Kommentar: Dieser Ansatz hat den Vorteil, daß zum einen bereits genutzter beschädigter Wohnraum repariert wird. Zum anderen gewinnen Reparaturen an verlassenen Gebäuden neuen Wohnraum hinzu,[471] der der Stadtverwaltung oder einer humanitären Organisation als anonyme Verfügungsmasse dient und seine Zuteilung an Bedürftige erleichtert. Das fördert z. B. die Politik der Flüchtlingsrückführung. Hierzu ist die Beachtung der Besitz- bzw. Eigentumsverhältnisse der betreffenden Wohnungen nötig. Denn es ist nicht auszuschließen, daß sich einflußreiche Personen Hilfe gleich für mehrere in ihrem Besitz befindliche Gebäude Hilfsgelder sichern, zumal wenn die Zuweisung der humanitären Hilfe in den Händen einheimischer Stellen liegt (vgl. SBS 31, 33). Außerdem kann es Konflikte zwischen dem Eigentümer einer Wohnung und ihren augenblicklichen, von ihm bestenfalls geduldeten Nutzern geben, über die bei SBS 24 gesprochen wird.

Die Objektbezogenheit steht im Gegensatz zu Programmen, die Hilfe personenbezogen in Form von Geld oder Baumaterial verteilen — unter Hinweis darauf, daß es zur Reparatur von Wohnraum dienen *soll*.[472] Die Hilfeleistung ist hierbei an eine Person adressiert, die eine Immobilie bewohnt (besitzt oder vorübergehend nutzt) oder ihr Eigentümer ist und die zudem weiteren Kriterien der Hilfszuweisung genügt. Die eingesetzten Mittel können sich an einer genauen Schadensanalyse orientieren oder als Pauschalbeträge vergeben werden, die in keinem Zusammenhang mit realen Beschädigungen an Häusern stehen. Die Begünstigten können frei über die Unterstützung verfügen — bei Geldzahlungen freier als bei Materialzuweisungen — und die Zweckgebundenheit der Mittel bzw. die Kontrollierbarkeit ihrer zweckgemäßen Verwendung ist erheblich geringer.[473] Dadurch wird die Förderung bestimmter Orte und Gemeinden erschwert. Das sind Nachteile aus der Sicht der Geldgeber.

Die personengebundene Hilfe ist hingegen ibs. für betroffene Flüchtlinge und Vertriebene von Vorteil, wenn ihnen Hilfe zusteht und sie diese nicht in die von ihnen nur vorübergehend genutzte Unterkunft investieren müssen, sondern nach ihrer Rückkehr ins eigene Haus zu dessen Reparatur einsetzen können. Ein weiterer Vorteil ist für die Betroffenen die Bedienung persönlicher Prioritäten ohne Bevormundung. Das kann bedeuten, daß der Anschaffung von Küchengerät oder Kleidung, aber auch eines Autos oder Fernsehers der Vorzug gegeben wird; eine solche Freiheit zu gewähren, sollte jedoch eher Sache eines Kredites sein, der die Nutzer stärker zu verantwortlichem Umgang mit erhaltenem Geld zwingt als eine Schenkung (s. SBS 43, 44).[474] Ein gewisses Maß an Personenbezogenheit ist in fast allen Verteilungsprogrammen enthalten. Sie legen nämlich neben dem Ort oder Objekt auch fest, welche sozialen Kriterien die Begünstigten erfüllen müssen (s. SBS 28, 29).

---

[471] Das kann u. U. den Einsatz von Wachen erfordern, um den Zeitraum zwischen Fertigstellung der Gebäude bis zu ihrem Bezug zu überbrücken (vgl. etwa DRC, 1994-a: Annex 6.8 [§ V]).

[472] Die meiste humanitäre Hilfe im Bereich Wohnungsbau ist objektgebunden, also nicht personen-, sondern zweckorientiert.

[473] Die Mittel können z. B. auch für ein anderes als das ursprünglich gedachte Bauobjekt eingesetzt werden, oder sie werden mit relativ großer Verspätung verwendet, weil die Begünstigten auf den in ihren Augen günstigsten Zeitpunkt warten.

[474] Typische Beispiele solcher Anschaffungen mit dem Vorteil der Einkommensschaffung sind: Ein Auto kann als Taxi dienen; Küchengeräte können die Produktion und den Verkauf von Kuchen ermöglichen. Das zeigt, daß eine solche Prioritätensetzung auch dann nicht als unverantwortlich abzulehnen ist, wenn das Haus der Familie noch immer stark beschädigt ist. Denn diese Einkommensquellen können die zukünftige Bezahlung von Baumaßnahmen sichern. Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit nach unserer Erfahrung recht groß, daß einiges Geld tatsächlich aus reinem Prestigedenken heraus investiert wird.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — Die Vergabe von Baumaterialien durch die EUAM und das THW erfolgte objektbezogen. Es ging vorrangig darum, kaputte Häuser in dieser Stadt zu reparieren, auch wenn sie von Personen genutzt wurden, deren eigentliche Wohnung andernorts lag. In einigen Fällen gab es deshalb Dispute mit den Hilfsempfängern, die die Baustoffe gerne aufbewahrt hätten, um sie nach ihrer — erhofften — Rückkehr in ihren angestammten Wohnort zur Reparatur des eigenen Hauses einzusetzen. (Quelle: eigene Beobachtungen; s. a. Kap. 5). — Die meisten der Hausreparaturprojekte in Mostar, aber auch in ganz Bosnien und Herzegowina, waren auf diese Weise zweckorientiert.
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996. — Ein Beispiel personengebundener Hilfe war die Auszahlung von Rückkehrprämien an Flüchtlinge, die aus der Schweiz nach Mostar zurückkamen (vgl. Kap. 5.2.11).

SBS 23 der Stufenlösung

Beschreibung: Sowohl bei Reparaturen am Wohnungsbestand wie auch bei der Beschaffung von Ausweichwohnraum kommen entweder solche Provisorien zum Tragen, die als Stufenlösung angelegt sind, oder hier sog. 'Einwegprovisorien'. Stufenprovisorien werden all diejenigen provisorischen Lösungen genannt, die eine Weiterverwendung des bereits geschaffenen Gebäudes oder einzelner seiner Bauteile gestatten, ohne daß die bereits in sie investierten Materialien und Arbeitsstunden bei nachfolgenden Rehabilitierungsmaßnahmen zunichte würden. 'Einwegprovisorien' hingegen werden hier solche Provisorien genannt (ganze Gebäude oder Bauteile), die nach der Phase, für die sie eigens eingesetzt worden waren, nicht weiter verwendet werden können.

Kommentar: Stufenprovisorien sind solche provisorische Lösungen, die eine "progressive Entwicklung" gestatten.[475] Hierbei wird das Haus bzw. die Wohnung als "Ausbauhaus", "wachsendes Haus" oder "Nachrüsthaus" (Schilling, 1985: 39) begriffen. Das heißt, Reparaturen an einem Gebäude oder die Erstellung neuen Unterkünfte erreichen entweder in späteren Ausbaustufen (durch Hinzufügen von Boden- und Wandbelägen, Isolierungen etc.), oder in An- bzw. Aufbaustufen (neue Bauteile neben oder auf dem Gebäude) oder in Nachrüstschritten (apparative Ausrüstung) den geplanten Endzustand, ohne das Resultat der zuvor getätigten Investitionen in wesentlichen Teilen zunichte zu machen. So wird zunächst im Rahmen der Hilfe ein relativ kostengünstiges Provisorium erreicht, das später in ein standardgemäßes Gebäude verwandelt werden kann. Das erhöht bei relativ großer kurzfristiger Effizienz wohnraumschaffender Maßnahmen auch die mittel- und langfristige Effektivität der Interventionen und verhindert eine Verschwendung des knappen Baumaterials für kurzlebige Improvisationen. Weiterhin vermeidet es, daß sich die Betroffenen allzu früh gezwungen sehen, zur Überlebenssicherung erneut in ihre Wohnung investieren zu müssen, während sie sich aber noch in einer wirtschaftlich prekären Phase befinden. Stufenprovisorien erfordern die einigermaßen fachkundige Ausführung der Arbeiten und schränken deshalb Selbsthilfekonzepte ein, wenn Fachleute

[475] Hierzu kann man im Zusammenhang mit Entwicklungsplanung in Ländern der Dritten Welt vor allem die folgenden vier Strategien der Stufenlösungen zählen. Es sind dies die Selbsthilfe- (SBS 07), die *Core-House*- (SBS 12), die *Sites&Services*- (SBS 13) und die *Upgrading*- (SBS 17) Strategie. Sie schaffen Provisorien, die je nach Finanzlage weitere Baufortschritte zulassen, auch nichtmonetäre Investitionen erlauben (Arbeit) und relativen Schutz vor Inflation sichern ('Geldanlage' in Form von Baumaterial). Sie sind keine verlorenen Investitionen, arbeiten auf ein langfristiges Ziel hin und motivieren die Akteure zum Weiterbau und ihre Nachbarschaft zu eigenen Maßnahmen. Dadurch ist der wichtige Zusammenhang zwischen Urzelle und Endprodukt, zwischen Einzelgebäude, Wohnumfeld und Standort gewahrt. — Harms (1972-b: 93) empfahl die Entwicklung von Stufenlösungen auch für die Versorgung der unteren sozialen Schichten in den USA; er nennt zum Thema der Stufenlösung im Bereich der Entwicklungskooperation die Stichworte "process character of housing production", "progressive development" und "incremental building" (Harms, 1992: 38).

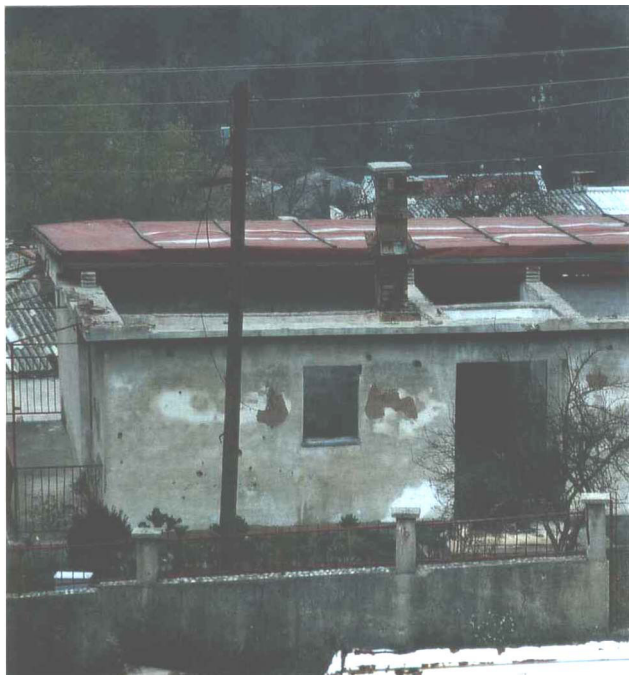
fehlen und Laien keine ausreichenden Baukenntnisse besitzen. Stufenlösungen sollten schon im Entwurf anstreben, ihre sozioökonomische Nachhaltigkeit nachzuweisen. Gemeint ist, für die Betroffenen die Möglichkeit einzukalkulieren, eigenes Einkommen zu erwirtschaften und damit zukünftige Ausbaustufen auch tatsächlich finanzieren zu können.[476] Stufenlösungen bedürfen etwas mehr Vorbereitung als 'Einweg-provisorien', sind aber mittel- und langfristig effektiver und kostengünstiger.

Abb. 9a: Beispiel einer Stufenlösung: Dächer werden neu eingedeckt, Außenwände repariert. *(A.S., 1995)*

Abb. 9c: Beispiel eines Einwegprovisoriums: Waggons als Unterkünfte für Vertriebene. *(A.S., 1997)*

Abb. 9b: Stufenlösung: rechter Dachteil neu gedeckt, linker Teil mit Restziegeln ausgebessert. *(A.S., 1996)*

Abb. 9d: Einwegprovisorium: Folienpultdach auf dem bewohnten hinteren Gebäudeteil *(A.S., 1996)*



[476] Vgl. ein Beispiel aus Guatemala (Ende der 70er Jahre): Das Angebot eines Stadtteilmarktes wäre eine entscheidende Quelle für Einkünfte gewesen, deren Fehlen sich sehr negativ bemerkbar machte (Snarr/ Brown, 1980: 90).

'Einwegprovisorien' werden hier solche Provisorien genannt, die nach der Phase, für die sie eigens eingesetzt worden waren, nicht weiter verwendet werden können. Je dringender die Not ist, desto eher kann über den Einsatz von 'Einwegprovisorien' nachgedacht werden. Je notdürftiger diese Eingriffe sind, desto eher können Laien sie vornehmen, wird also die Selbsthilfe der Betroffenen möglich sein. Der Einsatz schneller 'Einwegprovisorien' ist kurzfristig effizienter, aber unter dem Strich teurer und damit weniger effektiv, weil sie ersetzt werden müssen. Piepenburg lehnte deswegen ihre Verwendung seinerzeit[477] sogar gänzlich ab, und BMRBS/ Weeber betonen ebenfalls diesen Nachteil von Provisorien: Sie seien "relativ teuer" und vor allem seien "Container und Baracken […] im Verhältnis zur Nutzungsqualität unwirtschaftlich" und dies besonders hinsichtlich der Betriebskosten (BMRBS/ Weeber, 1992: 244f). Sie haben oft 'flüchtigen' Charakter, womit sowohl die darin Untergebrachten als auch die Ortsansässigen einen Statusverlust assoziieren.[478] Das kann zur psychischen Belastung der Betroffenen und zu sozialen Spannungen zwischen beiden Gruppen führen. Ein weiteres praxisnahes Argument gegen Einweglösungen ist der Umstand, daß Menschen nach einem Krieg aus ökonomischen Gründen noch mehr als sonst darauf bedacht sein müssen, an dem bereits Bestehenden später ohne größeren Ressourcenverlust weiterbauen zu können.[479]

Beispiele für Stufenlösungen:

- Mostar, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — Die Betroffenen erhielten vom THW für die wichtigsten Bauteile und für ein Minimum an Wohnraum die nötigen Reparaturmaterialien. Weitere Reparaturen konnten später darauf stufenweise aufbauen (s. a. Kap. 5 und Kap. 6.2 und 6.3).
- Kroatien, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Die Bewohner der Flüchtlingslager in Čepin, Rokovci und Kutina wurden nicht nur ideell dazu ermuntert, ihre Behausung an Solidität und Größe zu verbessern, sondern auch materiell darin unterstützt (Baustoffe); die Parzellen waren ausreichend groß (Ellis, 1996: 167f).

Beispiele für 'Einweg-Provisorien':

- Tepito, Mexico-Stadt, Erdbeben, 1985. — Die Einwohner der stark zerstörten Altstadt errichteten (aus Angst vor einer bleibenden Vertreibung durch Behörden und Vermieter) 'Einweg'-Hütten aus Brettern u. dgl. unmittelbar vor ihren Wohnhäusern im Straßenraum (Schulte-Sasse, 1985/86: 32f).
- Mostar, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1994. — Mehrere kleine, von der NGO Cap Anamur erstellte Containercamps in und um Mostar herum waren Einweglösungen. Die Behausungen konnten weder an ihrem Ort noch in ihrer Form später weiterverwendet werden. Es waren zwar spontane Konsolidierungsprozesse zu beobachten. Sie tendierten aber stark zu Verslumung (etwa beim sog. Karašebeš-Lager bei Bišće Polje; eig. Beobachtung). Mehr zu diesem Beispiel s. Kap. 5.2.6 und Kap. 6.2 und 6.3.
- Flüchtlingslager, Kroatien, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Im Flüchtlingslager Gašinci konnten die einzelnen Häuser weder wohnraumschaffend modifiziert werden, noch gab es ausreichend Platz, um Gärten anzulegen (Herstellung frischer Nahrung; Produktion von Handelsware; Zeitvertreib). (Ellis, 1996: 167f).

---

[477] Piepenburg (1947: 1). Er nahm damit Stellung zu Wiederaufbauproblemen in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Das weist angesichts der noch heute ähnlich gelagerten Fälle auf eine gewisse Konstanz der Problematik und ihrer Lösungen hin.

[478] Als negatives 'Parade'-Beispiel hat die Unterbringung von Flüchtlingen in Transportmitteln aller Art zu gelten (in Zügen, Schiffen, Bussen, Wohnwagen etc.).

[479] Quelle: eigene Beobachtung in Mostar.

SBS 24 der Berücksichtigung der Besitz- und Eigentumsverhältnisse

Beschreibung: Da Hilfe zur Wohnraumbeschaffung meistens objektbezogen vergeben wird (s. SBS 22), ist sie unabhängig davon, ob sie Gebäude repariert, Ausweichwohnraum anbieten will oder Neubau plant, stets mit der an Gebäude oder Grund und Boden geknüpften Eigentumsfrage konfrontiert. Zwar hat die humanitäre Hilfe Menschen in Not ohne Ansehen äußerer Begleitumstände zu unterstützen,[480] also auch ohne die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme von Wohnraum durch die Betroffenen selbst zu einem Kriterium für Hilfe zu machen. Dieser grundsätzlichen Verpflichtung stehen jedoch Restriktionen gegenüber, die mit Neutralitätspflicht, Gerechtigkeit unter den Betroffenen und etwaigen, für die Zukunft vorhersehbaren Rücksiedlungsaktionen in Verbindung stehen. Immer dann, wenn Änderungen an bestehenden Besitz- oder Eigentumsverhältnissen drohen, hat sich eine Hilfsorganisation Gedanken zu machen, ob und wieweit sie trotzdem helfen kann. Änderungen ergeben sich entweder durch geplante oder spontane Besetzungen von Wohnraum und Grundstücken oder durch Einschränkungen der Verfügungsgewalt eines Eigentümers oder Besitzers über seine Liegenschaft. Jede bauliche Veränderung hat sowohl für den augenblicklichen Nutzer eines Hauses als auch für dessen Eigentümer Bedeutung. Ist der Nutzer eine Person, die das Haus vorübergehend aus Not besetzt hat, so ist für sie jede Investition in diese Unterkunft als ein Zeichen der Quasi-Anerkennung ihres neuen Wohnortes zu werten — zumal dann, wenn sie selbst eigene Beiträge zur Rehabilitation des Gebäudes leisten mußte (Selbsthilfe).

Kommentar: Bei Reparaturen gibt es häufig den Fall, daß die augenblicklichen Nutzer einer Wohnung weder einen Eigentumstitel noch eine Nutzungsberechtigung (Miete) besitzen, weil sie die Immobilie aus Not und mangels Alternativen in Anspruch nahmen. Ähnliches gilt für den Fall, daß Vertriebene oder Flüchtlinge öffentliche Gebäude zu Wohnzwecken nutzen. Ihnen muß unabhängig von der Besitzstandsfrage ein Minimum an Hilfe zuteil werden, das den Schutz ihrer körperlichen und seelischen Unversehrtheit gegen Einflüsse von außen (Witterung, Gewalt, Überbelegung) sicherstellt.

Bevor aber die Maßnahmen beginnen, über das einfache Niveau einer Winterfestmachung hinauszureichen, sollten Nachweise für Eigentumstitel oder Nutzungsberechtigungen erbracht werden. Von Nachteil ist es, wenn keine Überprüfung erfolgt, welches Objekt wem gehört, oder aber, wer Nachweise über Eigentumstitel oder Nutzungsrecht erbringen kann. Denn humanitäre Hilfe, die bei ungeklärter Rechtslage bezüglich der Besitzverhältnisse in ein Objekt investiert wird, kann die Betroffenen dazu verführen, daraus eine Duldung abzuleiten bzw. eine De-facto-Legalisierung ihres Aufenthaltsstatus in einer aus Not 'besetzten' Wohnung. Die Intervention an einem Gebäude wird nämlich von seinen Bewohnern immer auch als Hilfe an sie persönlich gewertet. Das gilt ohne Ansehen der Intention eines Hilfswerkes, objekt- oder personenbezogen zu arbeiten, und auch unabhängig davon, ob die Betroffenen Eigner oder 'nur' Nutzer einer Wohnung sind, zumal dann, wenn sie ergänzend eigene Mittel und Arbeitszeit aufwenden mußten (Selbsthilfe). Diese bloße *Wahrnehmung* ihrer Daseinsberechtigung in von ihnen bezogenen und reparierten Häusern kann ihren Auszug bzw. die Übergabe an die rückkehrenden eigentlichen Eigentümer erschweren

[480] Das gilt selbst für Menschen, die andere aus den Wohnungen vertrieben, um in diese einzuziehen, die aber ihrerseits im weiteren Verlauf des Konfliktes durch Beschädigungen 'ihrer' neu erlangten Wohnungen in Not geraten sind.

und verzögern.[481] Selbst dann, wenn im Rahmen von Rückkehrerprogrammen für Flüchtlinge und Vertriebene mit der Reparatur ihres eigenen Hauses gezielt ein Grund zur Rückkehr an ihren Herkunftsort geschaffen werden soll (s. SBS 27), besteht die Gefahr, daß dieses Ziel nicht erreicht wird.[482] Solche Nachweise zu erbringen, ist nach einem Krieg naturgemäß nicht immer einfach, weil entsprechende Dokumente weder bei den Betroffenen noch in Archiven verfügbar sind. Dann müssen besondere, von Behörden zu erlassende Duldungsbestimmungen vorübergehend den Status quo einfrieren, um die soziale Lage zu stabilisieren (vgl. Kap. 3.2.4). Über den genannten möglichen Schwierigkeiten sollte beim Argumentieren vis-à-vis eines Wohnungseigentümers nicht vergessen werden, daß ihm objektbezogene Hilfe nicht nur dann nutzen kann, wenn er selbst in seinem Haus lebt, sondern auch indirekt, wenn Dritten die Hilfe zuteil wird, die es vorübergehend belegen ('Besetzer', Einquartierte) oder ständig bewohnen (Mieter).

Bei der Nutzung einer Wohneinheit durch andere Personen als die eigentlich befugten treten verschiedene Konflikte zutage, die zu vergrößern humanitäre Hilfe riskiert, wenn sie unachtsam handelt. Ein erster Konflikt ist der um den Nutzungszweck: Eine Privatperson fragt sich "Wo wohne ich, wenn ein anderer in meiner Wohnung sitzt?" und eine Kommune überlegt "Wie soll Schule abgehalten werden, wenn alle Klassenzimmer mit Flüchtlingen belegt sind?" Beides birgt das Potential, daß Menschen, die selbst in der Tat Opfer sind, feindselig als Eindringlinge, Täter, betrachtet werden. Ein zweiter Konflikt ist der um die Verfügungsgewalt, die einem Eigentümer oder Besitzer genommen wird: Er kann sein Haus nicht mehr veräußern oder wertsteigernd verändern, Instandsetzungsgebote können seine wirtschaftliche Lage gefährden, und evtl. drücken Mieterschutzmaßnahmen oder Zweckentfremdungsverbote seine Mieteinkünfte (SBS 49 bis 51). Drittens führen Einquartierungsmaßnahmen und Verbote der Freizügigkeit dazu, daß in seine Privatsphäre eingegriffen wird, weil er auf geringem Raum mit anderen zusammenleben muß (SBS 10, SBS 50).

Auch wenn Flüchtlingslager einzurichten sind oder Bauland für den Neubau von Wohnungen erschlossen werden muß, sind Eigentumsfragen zu klären, etwa, woher das Land stammt (kommunaler Besitz?; enteignetes Land?) und unter welchen Bedingungen es langfristig den dort siedelnden Menschen überlassen werden kann. Ob es ihnen bedingungslos überlassen oder aber verpachtet oder (auf Kreditbasis) verkauft wird, ist nicht zuletzt eine Frage der Haltung der alteingesessenen Bevölkerung. Hierbei zählen nicht allein Grundstückswerte, sondern müssen auch Aspekte sozialen Friedens beachtet werden.

Sollen Besitzstandsfragen per Dekret geklärt werden, so muß die durchführende Instanz über entsprechende funktionstüchtige Kontrollorgane und Sanktionsmechanismen verfügen. Zwangsumsiedlungen aus besetzten Häusern sollten die ultima ratio bleiben und nur erfolgen, wenn den Betroffenen eine Alternative geboten werden kann. Sanfter ist die vorübergehende Duldung augenblicklicher Mißstände, die, ebenfalls per Gesetz, festlegen, wer wie lange in seiner derzeitigen Unterkunft bleiben kann und welche Einschränkungen hinnehmen muß bzw. wann und wie eine besetzte Wohnung an die rechtmäßigen Nutzer zurückzuerstatten ist. Solche Schritte bleiben staatlichen oder kommunalen Stellen vorbehalten. Aus diesem

---

[481] Der seinerzeitige sog. 'Bosnien-Beauftragte' der Bundesregierung stellte in einem Monatsbericht fest, daß Zwangsräumungen angeordnet werden mußten, um diesen Zustand zu beenden (Q038: Dt. Bundesregierung, Juli 1999). — Zum *Gefühl*, einen berechtigten Anspruch zu haben, s. a. Anm. 408 bei SBS 13. Umgekehrt gilt, daß Flüchtlingen und Vertriebenen überall dort, wo sie tatsächlich bleiben können, solche Sicherheit gegeben oder wenigstens ein Gefühl der Sicherheit vermittelt werden sollte.

[482] In Bosnien und Herzegowina schrieben sich etliche Betroffene wohl lediglich deshalb in Rückkehrerprogramme ein, um eine reparierte und damit tauschfähige Immobilie zu erhalten; vgl. den Monatsbericht des sog. 'Bosnien-Beauftragten' der Bundesregierung von Juli 1999 (Q038: Dt. Bundesregierung, Juli 1999).

Grunde können Hilfswerke nur passiv an diese Problematik herangehen, indem sie zwar einerseits im Rahmen von Nothilfemaßnahmen allen Menschen die gleiche minimale Grundversorgung zukommen lassen, andererseits aber nur Fälle mit geklärten Besitz- und Eigentumsverhältnissen mit darüber hinausgehender Hilfe versorgt werden.

Beispiele:

- Bosnien und Herzegowina, im Bürgerkrieg, 1993. — Siehe das Beispiel bei SBS 39.
- Mostar, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — (1) Das THW verteilte in seinem Nothilfeprogramm zunächst unabhängig von Besitzstandsfragen Baumaterialien an alle Personen, die sich in Not befanden. Die lokalen Behörden wiesen nur solchen Familien Bezugsscheine zu, deren Grundbesitzverhältnisse geklärt waren, ließ aber bei Nutzern öffentlicher Wohnungen Ausnahmen gelten. Im Rahmen seines Ad-hoc-Programmes half das THW ausdrücklich auch Familien, die in notdürftig besetzten Häusern untergekommen waren, damit sie sich diese wenigstens winterfest machen konnten. Während folgender Hilfsprogramme achtete das THW auf Drängen der Stadtverwaltung und des UNHCR immer stärker darauf, nur noch in den Fällen zu helfen, deren Eigentumsverhältnisse geklärt waren. — (2) Vgl. das Beispiel zu Mostar bei SBS 39.

SBS 25 der 'Schwerpunktrekonstruktion'

Beschreibung: Um einem Ort, einer Region und dadurch möglichst auch dem politischen Geschehen des betroffenen Staates aus strategischen Überlegungen heraus in konzentrierter Form ein Anschub zur Friedenssicherung und Rehabilitation zu geben, werden die Hilfsmittel nicht über eine größere Region oder an eine sehr große Anzahl Menschen verteilt, was eine Ausdünnung derselben zur Folge hätte (Gießkannenprinzip), sondern auf einen (geographischen) Schwerpunkt konzentriert.[483]

Hierfür wird zumeist ein Ort herausragender Bedeutung gewählt: sei er aus politischer Sicht wichtig ('Frontstadt', 'Hauptstadt', Flüchtlingsrückkehr) oder besitze er eine historische Sonderstellung (Symbol), komme ihm große wirtschaftliche Bedeutung zu (ökonomischer Neuanfang) oder stünde der humanitäre Aspekt im Vordergrund (Ausmaß des Elends). Eine solche Initiative kann schon während eines laufenden Konfliktes einsetzen.

---

[483] Schwerpunktrekonstruktion ist die Summe der Rehabilitationsmaßnahmen, die eine umfassende und integrierte Unterstützung beim Erholungsprozeß von Gemeinden geringer Konfliktintensität ermöglichen und sich auf ein bestimmtes Gebiet konzentrieren (Cuny/ Tanner, 1995: 14; s. a. SBS 32). In letzter Zeit ist im Bereich humanitärer Hilfe sogar ein Konzentrationsprozeß auf bestimmte "strategisch bedeutende Länder" zu beobachten, wozu Südosteuropa mit weitem Abstand an erster Stelle gehört (Macrae, 2002: 2f). — (Vgl. die Idee der Bundes- oder Landesgartenschau in der Bundesrepublik; Gegenstück wäre die "Strategie der »Tausend Blumen«" [Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 118], wie sie die IBA 'Emscher Park' propagierte.)

Kommentar: In leichter Abwandlung der Gedanken von Cuny/ Tanner[484] sind als wichtigste Voraussetzungen für eine Schwerpunktintervention zu nennen:

- die Teilnahme der international wichtigsten Geldgeber und eine konzertierte Aktion aller vor Ort wirkenden Hilfsorganisationen, damit ein mögliches Fehlverhalten einer Konfliktpartei als Affront gegen alle Hilfsakteure erschiene und deshalb eher unterbleibt;
- Flexibilität der Abmachungen und Innovativität der Ausgabeverfahren, einschließlich der Einbeziehung lokaler, nicht-staatlicher Institutionen;
- Kontakt zu allen Konfliktparteien bei gleichzeitiger strikter Neutralität;[485]
- gut ausgebildetes Personal der implementierenden Agenturen.

Mit dem Auswahlkriterium 'humanitäre Notlage' zumindest gleichauf bei der Bewertung und bei der Auswahl von Schwerpunkten liegen in der Realität politische und wirtschaftliche strategische Überlegungen. Große Städte mit ihren zentralen Verwaltungsfunktionen ziehen Hilfsorganisationen eher an als weit verstreute Dörfer und Weiler. Entscheidet ein großer Geldgeber oder eine große Hilfsorganisation, an einem Ort tätig zu werden, so zieht es andere Organisationen mit dorthin, weil die Fokussierung auf einen bestimmten Ort nicht nur räumliche Nähe zu Geldgebern, sondern auch zu Medien bedeutet. Oft ist der Ort der größten Not jedoch nicht unbedingt der, an dem die Medien sich aufhalten — jedenfalls nicht der einzige. Während die Aufgabe mancherorts eigentlich groß sein mag, bleibt oft aber die Motivation der Helfer, dort tatsächlich aktiv zu werden, gering, wenn ihrem Einsatz wenig öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird, er also hinsichtlich von Werbewirksamkeit und Mittelakquisition wenig 'lukrativ' ist (s. SBS 38).[486] Zudem sind 'touristische' Gesichtspunkte nicht zu unterschätzen, wenn Hilfsorganisationen dazu neigen, ihre Büros an kulturell oder landschaftlich attraktiven Orten zu plazieren. Die Orte, an denen sie Wiederaufbauprojekte durchführen, konzentrieren sich dann (abhängig von Fahrtzeiten) in einem bestimmten Umkreis um ihr Büro. Diese Massierung durch 'Clusterbildung' ist von Nachteil für ländliche Gebiete, wird aber gleichzeitig dem derzeitigen weltweiten Trend zur Verstädterung eher gerecht.

Aus rein humanitären Gründen wäre allerdings immer zuerst dort zu helfen, wo die Not *tatsächlich* am größten ist.[487] Genau diese Auswahl ist für die Hilfsorganisationen eine wichtige Vorgabe dafür, ob ihre Hilfe in die richtigen Hände gelangt.

---

[484] Nach Cuny/ Tanner (1995: 15–18), deren "spot reconstruction" eher als Mittel von Wiederaufbau und Entwicklung gedacht ist, aber auch schon im laufenden Konflikt — gewissermaßen 'subversiv' — zur Friedenssicherung eingesetzt werden kann. —
Die weitere Cuny-Tanner'sche Bedingung: 'keine politische heiklen Gebiete zum Gegenstand einer *spot reconstruction* zu machen', ist zwar einerseits verständlich, weil dort tatsächlich zusätzliche Hindernisse humanitäres Arbeiten extrem erschweren. Insofern kann 'Mostar' nur mit Einschränkungen als ein Beispiel für *spot reconstruction* gelten. Andererseits sind es aber entweder realiter gerade diese Gebiete, die wegen des damit verbundenen Prestiges die Akteure auf den Plan rufen. Oder die Interventions-Orte werden genau dann zu heiklen Gebieten, wenn die Konfliktparteien eine Einmischung von außen registrieren. Insofern widerspricht diese Bedingung u. E. der Idee beinahe *jeglicher* Intervention.

[485] Neutralität ist speziell bei der Rotkreuz-Rothalbmond-Bewegung ein zentrales Element, das verhindern soll, daß Helfer aus eigenem Antrieb oder gezwungenermaßen politische, militärische oder wirtschaftliche Informationen sammeln und weitergeben (SCHR, 2001-a: 2).

[486] Vergleiche Pelliciari, Igor, 1998: 125;135. — Vgl. a. Anmerkung 933 in Kap. 4.8.1.2.

[487] … hinsichtlich der Anzahl der Betroffenen, der Mißlichkeit ihrer Lage. — In den Verhaltensregeln des Sphere-Projektes besagt Punkt 1: "The Humanitarian imperative comes first" (SCHR, 2001-a: 2).

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — Die EUAM beschränkte ihre Tätigkeit auf ein Territorium, das sogar kleiner war als das unmittelbare Stadtgebiet: auf die sog. *Blue-line*-Zone. Einer der Gründe dafür war das Bemühen der EU, ihre Mittel geballt in der stark zerstörten Stadt einzusetzen, die zudem erhebliches politisches Gewicht besaß (Schlüsselposition bei der 'Föderationsfrage'). Direkte Nachteile entstanden daraus vor allem den umliegenden Dörfern, die kaum Hilfe erhielten. Indirekt unvorteilhaft war das auch für Mostar selbst, weil das ein Pull-Faktor bei der Migration in die Stadt war, gegen die sie sich mit einer amtlichen Zuzugssperre zur Wehr setzen mußte (s. a. SBS 48).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Der DRC konzentrierte seine Arbeit auf Distrikte, die "ein landwirtschaftliches Element" besaßen, damit die dorthin zurückgesiedelten Vertriebenen nicht nur Platz in den Städten freimachten, sondern auch die Nahrungsmittelproduktion wieder aufnahmen. Außerdem fokussierte sich das Interesse auf Bezirke, die schwer in Mitleidenschaft gezogen und durch den Krieg geteilt worden waren. (DRC/ Engel, 1996: 32).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, nach 1995. — Die Weltbank konzentrierte ihre Rehabilitations- und Wiederaufbaubemühungen für öffentliche Wohnbauten auf Gemeinden, deren Einwohnerzahl 10.000 überstieg (wodurch die Wahrscheinlichkeit größer war, daß es dort überhaupt eine nennenswerte Anzahl solcher Gebäude gab), in denen der Anteil beschädigter öffentlicher Wohnbauten 30% überstieg und bei denen der überwiegende Teil der öffentlichen Wohnbauten weniger als 40% Schaden an der Außenhülle aufwies (nach WB, 1996: Appendix 4, p. 2).

SBS 26 der Unterstützung obdachlos gewordener Menschen am Zufluchtsort

Beschreibung: Nach bestimmten Naturkatastrophen (Überflutungen, Erdbeben), vor allem aber nach Krieg, sind Menschen gezwungen, über längere Zeit getrennt von ihrer eigenen Wohnung und Heimatgemeinde leben zu müssen, wenn hier unmittelbare Lebensgefahr für die ehemaligen Bewohner besteht. Die obdachlos gewordenen Menschen werden dann entweder im Inland in ungefährdeten Gebieten, im benachbarten Ausland oder in den Geberländern mit Unterkünften versorgt.

Kommentar: Die Unterstützung obdachlos gewordener Menschen in ihren angestammten Wohnorten oder in deren Nähe kann Vorteile hinsichtlich der jeweiligen regionalen politischen Lage haben, denn diese Flüchtlinge sind eher ein Druckmittel, um Kontrahenten zum Einlenken zu zwingen bzw. um Vertreibungen nicht politisch aufzuwerten.[488] Auch für die Betroffenen kann es sozial und psychologisch von Nutzen sein, wenn sie in einem kulturell und klimatisch eher vertrauten Umfeld und nahe der Heimat provisorisch siedeln. Hinsichtlich der Effizienz muß diesem 'Verfahren der kurzen Wege' der Vorrang gegeben werden, da Flüchtlinge und Vertriebene nach Entfallen der Fluchtgründe ohne größeren Reise- und Zeitaufwand zurückkehren können. Dieser Ansatz wird auch von solchen Geberländern gewählt bzw. unterstützt, die gezielt eine Flucht zu ihnen selbst verhindern wollen (s. SBS 27).

Die beste Lösung ist es, den unterzubringenden Menschen Aufnahme in Gastgemeinden zu gewähren, die "gleiche historische, religiöse oder andere Bindungen" besitzen; ideal ist eine Einquartierung bei Verwandten und Bekannten (SCHR, 1998; s. a. SBS 10). Egal wohin Flüchtlinge gelangen und ob sie dort freiwillig aufgenommen oder von Amts wegen einquartiert werden, müssen außer ihnen immer auch ihre Gastgeber unterstützt werden. Andernfalls leiden beide Gruppen Not, und es drohen soziale Spannungen zwischen ihnen. Die Unterstützung der Gastgemeinde kann zusätzlich zu individueller Hilfe für die Gastfamilien auch

[488] Letzteres war ein wichtiges Moment bei der Hilfe für die Anrainerstaaten des Kosovo-Konfliktes 1999, damit sie Flüchtlinge aufnehmen, unterbringen und ernähren konnten (StZ v. 12.8.00).

auf dem Wege ortsgebundener Investitionen in die kommunale soziale oder technische Infrastruktur erfolgen. Das wiegt der Gastgemeinde nach dem Weggang der Vertriebenen und Flüchtlinge die erlittenen Einbußen teilweise auf und legt einen Grundstock für Entwicklung. Falls zur Aufnahme der Flüchtlinge Unterkünfte errichtet werden, ist zu überlegen, inwieweit sie nach deren Weggang der Bevölkerung des Gastlandes als Wohnhäuser dienen können.

Die Flucht oder Evakuierung in sichere Regionen verringert zunächst die unmittelbare und akute Lebensgefahr. Bei organisierten Evakuierungen ist dafür das Einverständnis des Aufnahmelandes nötig. Hilfeleistung bezüglich der Wohnungsversorgung gestaltet sich in Nachbarländern oftmals einfacher als im kriegszerstörten Land, wie man dort auf eine bessere Infrastruktur zugreifen kann.[489] Hinsichtlich der Frage der Wohnraumbeschaffung am Zufluchtsort stellen sich aber allen Akteuren grundsätzlich ähnliche Fragen wie bei der Unterbringung am Herkunftsort, denn dieses Grundproblem nur geographisch zu verlagern, bringt nicht seine Lösung. Die Um- bzw. Neuansiedlung dient entweder als Instrument des provisorischen Schutzes vor Verfolgung und Witterung oder als Mittel, um langfristige Lösungen zu erreichen. Es ist dazu geeignet, auch weiterhin internationale Flüchtlingshilfe zu ermöglichen und obdachlos gewordene Menschen gerecht auf viele Länder zu verteilen (USCR, 1997: 48–55). Falls die Evakuierung nicht spontan, sondern geordnet, also unter aktiver Mitwirkung eines Gastlandes verläuft, so ist eine bessere Übersicht über Zahl und Aufenthaltsort der Ankommenden und ihre Wohnungssituation zu erwarten.[490] Das wiederum erleichtert nachfolgende Verbesserungsbemühungen.

Werden die Flüchtlinge in Geberländern untergebracht, dürften dafür die Kosten gegenüber der Alternative, in ihrem Ursprungsland zu investieren, am Ende insgesamt höher liegen. Denn erstens kommen zu den Ausgaben im Geber- bzw. Transitland diejenigen hinzu, die früher oder später zur Rehabilitierung des Herkunftslandes ohnedies anfallen. Zweitens ist eine Unterbringung im Geberland oft vergleichsweise teurer, wenn sein Referenzstandard über dem des Herkunftslandes der Flüchtlinge liegt. Drittens besteht das Risiko, daß temporäre Unterkünfte in den Asylländern so angelegt würden, daß sie anschließend nicht weiter genutzt werden können.[491] Viertens erhöhen die Transporte vom Herkunftsland ins Geberland bzw. zurück die Gesamtkosten.[492]

Beispiele:

- Beispiele der Flüchtlingsunterbringung im Nachbarland; aus einer Fülle seien nur wenige genannt:
(1) Moçambikanische Flüchtlinge fanden in den 80er Jahren Aufnahme im bitterarmen, allerdings international dabei unterstützten Malawi (eigene Beobachtung). — (2) Bosnische Flüchtlinge kamen in Kroatien unter (USCR, 1997: 4–8). — (3) Kosovaren fanden Unterkunft in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Montenegro (ODI, 1999-b: 23; StZ v. 12.8.00). — (4) Französische Flüchtlinge erhielten ab 1789 eine Bleibe jenseits des Rheins in Deutschland (Diezinger, 1991).
- Beispiel der Flüchtlingsunterbringung in Geberländern: Seit 1992 fanden etwa 300.000 Bosnier Asyl in Deutschland; ca. eine weitere Million wurde im übrigen Europa aufgenommen (USCR, 1997: 4–6).

---

[489] Das ist jedoch nicht immer so: Albanien, das "Armenhaus Europas", mußte 1999 während der Kosovokrise selbst von außen unterstützt werden (durch die AFOR), damit Flüchtlinge *und* Einheimische ein Auskommen hatten (StZ v. 23.6.99 und v. 12.8.00).

[490] Das war nicht der Fall, als die ca. 300.000 Bosnien-Flüchtlinge nach Deutschland kamen. In den Jahren nach 1995 konnten die deutschen Behörden keine präzisen Angaben darüber machen, wie viele Flüchtlinge aus welchen Regionen Bosnien und Herzegowinas stammten. Das erschwerte die Planung von Rückkehrerprogrammen (Bedarfsfeststellungen) erheblich.

[491] Solch ein Planungsfehler kann aber durch geeignete Stufenkonzepte verhindert werden bzw. durch die Anlage von 'Nutzungsprovisorien', die zunächst als Asylunterkunft, später als Studentenwohnheim o. ä. dienen. — Siehe hierzu BMRBS/ Weeber, 1992.

[492] Kosovo-Flüchtlinge wurden 1999 bis in die Türkei und nach Japan (!) ausgeflogen.

• Beirut, nach Bürgerkrieg, 80er Jahre. — El Masri schlug für Beirut zwei Schritte zur Verminderung der Anfälligkeit von Flüchtlingen vor: Eine erste Phase mit kurzfristig ausgerichteten, maßvollen *Upgrading*-Maßnahmen unterstützt die Leute am Ort ihrer Zuflucht (überwiegend 'Squatter'). Stützen sollten diesen Prozeß Vereinbarungen mit den Land- oder Hauseigentümern über Steuervergünstigungen, günstige Kleinkredite, Verbesserungen der Infrastruktur, Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge, die Sicherung baufälliger Gebäude sowie soziale Unterstützung. Das sei besser als Wohnraum am Zufluchtsort neu zu bauen, denn das käme teurer und die Leute kehrten danach weniger gern an ihre Orte zurück. — Erst in einer zweiten Phase sollten dann Maßnahmen folgen, um die Lage am Herkunftsort der Vertriebenen zu verbessern. (El-Masri, 1989: 343). — Mehr hierzu s. SBS 27, Beispiel 'Beirut'.

SBS 27 der Unterstützung obdachlos gewordener Menschen am Herkunftsort

Beschreibung: Die obdachlos gewordenen Menschen werden an ihren Herkunftsorten unterstützt. Durch eine entsprechende Versorgung mit Wohnraum und Infrastruktur können sie zum Verbleib an ihrem Wohnort ermuntert werden oder es kann ihre Rückkehr dorthin gefördert werden.

Kommentar: Hilfe für die Betroffenen am Ort ihrer Herkunft wird von ihnen selbst vorrangig vor der Unterbringung andernorts gewünscht (ausgenommen im Falle fortdauernden Krieges). Sie ist nachhaltiger und erhält die sozialen Strukturen und normalen Alltagsroutinen (SCHR, 1998).

Eine Rücksiedlung[493] Vertriebener oder Flüchtlinge vom Ort ihrer vorübergehenden Unterbringung in ihre angestammte Gemeinde wird von den verschiedenen Akteuren aus unterschiedlichen Motiven betrieben. Die Betroffenen selbst wollen in vielen Fällen von sich aus zurück, um ihrem Besitz und ihrer Heimatstätte nahe zu sein[494] und — darauf projiziert — die alten Vorkriegsverhältnisse zurückzuerhalten. Die geldgebenden Staaten wollen entweder verhindern, daß die Flüchtlinge zu ihnen gelangen oder daß sie noch länger bei ihnen bleiben.[495] Letzteres kann auch für die gastgebende Nachbarstaaten des betroffenen Landes der Beweggrund sein, Rückkehr zu fördern oder zu verlangen. Die Hilfsorganisationen schließlich sehen sich oft durch solche Forderungen unter Druck, nehmen aber ihren Gestaltungsspielraum wahr, um die Rückkehr wenigstens annehmbar zu gestalten. Sie tun das auch, weil sie eine Unterbringung am alten Heimatort aus kulturellen und psychologischen Gründen als wichtig erachten, wenn es die Lage vor Ort irgend zuläßt. Um nach einer durch Krieg ausgelösten Massenflucht mit den Unterbringungsproblemen fertig zu werden, "ist Flüchtlingsrückführung die bevorzugte Lösung geworden" — anstelle des Baus von Flüchtlingslagern oder der Ansiedlung andernorts; Flüchtlinge sollen baldmöglichst wieder mit Vorzeigbarem in ihre Heimat 'gelockt' werden.[496]

---

[493] Hier ist von Rücksiedlung (an den alten Ort) die Rede, nicht gemeint hingegen ist damit ihre Umsiedlung im Sinne einer Neuansiedlung (englisch *'resettlement'*; vgl. USCR, 1997: 48–55). — In jedem Falle ist ein euphemistischer Mißbrauch des Begriffes zu befürchten (statt 'Abschiebung' o. ä.; ähnlich ambivalente Termini gibt es für die Gelder, die Rückkehr fördern sollen: 'Übergangs-, Start-, (Wieder-)Eingliederungs- oder Rückkehrhilfen'). Davor warnt auch Schweitzer (1996: 44) im Zusammenhang mit der deutschen Flüchtlingspolitik, die sich bis dato gleichwohl stets des *Refoulement*-Verbotes nach der Genfer Flüchtlingskonvention bewußt zu sein scheint.

[494] In Gesprächen wird bisweilen auch die Nähe zu den Familiengräbern als Grund für eine Rückkehr genannt.

[495] Siehe die Diskussion hierzu in Deutschland; vgl. Süddeutsche Zeitung v. 10.7.98, StZ v. 9.4.99.

[496] UNHCR, 1996-a: 360. — Der UNHCR propagiert, anstatt vor der weltweiten Unordnung zu kapitulieren, seit Mitte der 90er Jahre ein beharrliches und konsequentes Vorgehen gegen Symptome, vor allem aber gegen die Ursachen, sei es gegen den Krieg selbst als primäres vertreibendes Ereignis, sei es gegen die katastrophalen Lebensbedingungen nach einem Krieg als sekundäres vertreibendes Element. Das stellt eine Änderung der Doktrin des UNHCR und damit seiner Mutterorganisation, der UN, dar.

Der Verbleib der Menschen in ihren Heimatorten hängt in allererster Linie von der Sicherheitslage und einem möglichen Wohlstandsgefälle zu anderen Siedlungsgebieten der Region ab. Um sie zum Dableiben zu ermuntern und zusätzlich ihre private Initiative zu fördern, ist es von entscheidender psychologischer Bedeutung, daß humanitäre Organisationen in diesen Wohnorten nicht nur kurzfristig anwesend sind.

Die Hilfe für die Rückkehrer muß berücksichtigen, daß auch diejenigen Menschen, die während des Krieges an ihrem Wohnort geblieben sind, einen legitimen Anspruch auf Hilfe haben und diesen geltend machen. Die Geldgeber dürfen diesen Aspekt nicht aus Eigeninteresse[497] (Flüchtlingsrückführung), die Hilfsorganisationen nicht wegen der Festlegungen in den eigenen Statuten unbeachtet lassen (Hilfe bspw. nur für Flüchtlinge[498]). Andernfalls führt dies nämlich zu Spannungen innerhalb der Bewohnerschaft und hat negativen Einfluß auf das Bemühen um nachhaltige Hilfe und Befriedung der Gesellschaft. Die Hilfe für die während des Krieges im Land verbliebenen Menschen kann individuell direkt an sie oder durch Investitionen in die Gemeindeinfrastruktur erfolgen.

Ein besonders heikles Thema sind alle Rückführungsbemühungen für gesellschaftliche Randgruppen und Minderheiten. Jede Hilfe für sie, zumal wenn es sich um Angehörige einer ehemaligen Konfliktpartei handelt, wird von der Mehrheit der Gemeinde als Akt gegen sie selbst und Einmischung in eigene Angelegenheiten begriffen. Humanitäre Organisationen müssen hier besonders sensibel agieren und sollten die Hilfe für Minoritäten zwar nach Möglichkeit leisten, aber vor Ort nicht besonders herausstreichen (vgl. a. Leitner, 1997: 9). Sie verlangen außer reinen Housing- oder Infrastrukturprojekten zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen. Dazu kann gehören, Kurzbesuche der Vertriebenen in ihren vormaligen Heimatorten zu organisieren, damit sie die Lage sichten können, oder Buslinien für den Verwandtenbesuch einzurichten oder Telefongespräche zur Klärung ihrer durch die Kriegsereignisse zerrütteten Familienverhältnisse zu ermöglichen (vgl. UNHCR, 1997: 170). Auch die wirtschaftlichen Verhältnisse zu fördern, ist entscheidend: Je ärmer die Menschen sind, desto weniger sind sie bereit, Minderheiten die Rückkehr zu gestatten.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996–97. — Als Beispiel für den Versuch einer ausgewogenen Unterstützung der Rückkehrer und ihrer Heimatgemeinde kann die Maßnahme des schweizerischen SKH gelten. Es schuf einen Ausgleich, indem sie ihre Beihilfen im Verhältnis 50:50 den Rückkehrern einerseits (für Wohnzwecke) und der Gemeinde andererseits (für Infrastruktur) auszahlte (vgl. Kap. 5.2.11).
- Beirut, nach Bürgerkrieg, 80er Jahre. — Die zweite Phase[499] der Ordnung des Wohnungssektors sollte auf der Basis von "gutem (Rückkehr-)Willen der Leute" langfristig ausgerichtete Maßnahmen beinhalten. Sie sah, neben der Schaffung eines funktionierenden Staates und einer soliden Wirtschaft, Rücksiedlungsmaßnahmen vor. Dabei sollten zunächst die Leute, die problemlos an ihre Orte zurückkehren können, aus Squattergebieten und besetzten Gebäuden rückgesiedelt werden. Sodann würde Bewohnern neu entstandener Squattersiedlungen, die nicht zurückkehren können, durch *Upgrading* und Integration dieser Quartiere geholfen. Danach wären die Bewohner besetzter Gebäude umzusiedeln: entweder in die im ersten Schritt freigewordenen und nun aufgewerteten (ehemaligen) Squattergebiete und -wohnungen, oder in neue Siedlungen, die durch einen Mix aus *Core-Unit*- und *Sites&Services*-Maßnahmen entstehen sollen (s. SBS 12, 13). Das wäre die letzte Priorität, weil diese Menschen von Beginn an wenigstens über ein Minimum an Infrastruktur verfügten. (El-Masri, 1989: 337;343).

---

[497] So fragt Koschnick (1998: 178) zu Recht, "ob wir nicht zuerst die Menschen im Lande [gemeint sind die in Bosnien verbliebenen; A.S.] unterbringen sollten, bevor wir anfangen, die Flüchtlinge aus Deutschland und den Ländern unserer europäischen Nachbarn zurückzuschicken."

[498] … ein Problem, das sich gerade dem UNHCR in Bosnien und Herzegowina stellte. Der Einsatz des UNHCR in Bosnien und Herzegowina führte ab ca. 1993 tatsächlich zu einem Umdenken in diesem Punkt (UNHCR, 1995: 22).

[499] Zur ersten Phase siehe das Beispiel bei SBS 26.

SBS 28 der Festlegung von Zielgruppen

Beschreibung: Zur Vergabe von Hilfe werden Kriterien aufgestellt, die die Nutznießer der Hilfe erfüllen müssen, um sie zu erhalten. Dies ist entweder nötig, weil die verfügbaren Hilfsmittel im Vergleich zur Höhe des Schadens gering sind, oder weil die Hilfsorganisation ihre Mittel sparsam und ihren Statuten entsprechend einsetzen will. Durch die Aufstellung der Kriterien werden gleichzeitig Zielgruppen von Nutznießern der Hilfe innerhalb der betroffenen Gesellschaft festgelegt: Flüchtlinge ohne Wohnung oder Einheimische mit besonders schwer beschädigtem Haus oder Sozialfälle oder Familien, die Flüchtlinge aufgenommen haben, oder alleinstehende Frauen etc. (s. a. SBS 29). Diese Festlegung wird oft als *earmarking* bezeichnet.

Die Kriterien können je nach Lage und je nach Akteur sehr unterschiedlich sein. Die folgende Auflistung zeigt — unabhängig davon, wie ihr Gebrauch im einzelnen Kontext zu werten wäre — häufig angewandte Auswahl- bzw. Ausschlußkriterien:

- die Höhe des Einkommens oder die Besitzverhältnisse der Hilfsempfänger;
- ihre soziale Bedürftigkeit (Armut, Familiengröße, Schwangerschaft, das Fehlen vermögender Angehöriger, mangelnde Hilfe in Familie oder Nachbarschaft, Behinderungen, Krankheit);
- der Zustand der derzeitigen Unterkunft;
- das Alter;
- das Geschlecht;[500]
- die Zugehörigkeit zu den Gruppen der Flüchtlinge, der Vertriebenen oder der Daheimgebliebenen;[501]
- die geographische Einschränkung auf eine Gemeinde oder ein Gebiet (s. SBS 25);
- eine Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten;
- eine Unterscheidung zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung (in der Stadt oder auf dem Land, unter Rücksichtnahme auf die katastrophenbedingte Migration von Vertretern beider Gruppen);
- die Ursache für Beschädigungen am Gebäude (primäre, sekundäre, tertiäre Schäden: vgl. Kap. 4.7.2.1);
- die Zugehörigkeit zu besonderen gesellschaftlichen Gruppen (örtliche Honoratioren, politische Elite, Soldaten und Polizisten, Parteimitglieder, Ingenieure, …);
- *keine* Rolle sollte wegen der darin liegenden sozialen und politischen Sprengkraft spielen: die nationale, ethnische oder religiöse Zugehörigkeit.

---

[500] Oft werden gerade Frauen gefördert, weil sie als zuverlässiger und bodenständiger gelten und ihr erzieherischer Einfluß auf die Jugend genutzt werden soll. Auch ist ihre Lage je nach Gesellschaft und verschlimmert durch den Krieg oft besonders verzweifelt. — Der *Gender*-Ansatz findet gerade in der Entwicklungszusammenarbeit seit einigen Jahren vermehrte Aufmerksamkeit: vgl. z. B. TRIALOG Nr. 44 (1995) u. Nr. 60 (1999); oder 'Agenda 21', Teil III (Q186: UN/UNCED, 1992); s. a. Yunus/ Jolis (1997: 116–120, Kapitelüberschrift): "Warum wir Frauen und nicht Männer als Kreditnehmer bevorzugen".

[501] Beispiel: Zuerst werden die im betroffenen Land lebenden Flüchtlinge und Vertriebenen berücksichtigt, danach dann die ins benachbarte Ausland Geflohenen, zuletzt die im Asyl des Geberlandes bzw. in entfernteren Ländern Lebenden. (Die Phasen lassen sich allerdings in der Praxis nicht genau trennen.) Sinn dieser Aufteilung ist, die im Land Verbliebenen, die im Krieg am meisten zu leiden hatten, als erste zu unterstützen und danach sukzessive die in weiter entfernten Regionen lebenden Menschen, die in der Zwischenzeit über etwas bessere Lebensbedingungen verfügten. Geberländer verfolgen dabei oft ihre eigenen Interessen, vor allem das der 'Flüchtlingsrückführung'. — Als besonders negativ im Sinne humanitärer Hilfe sind Unterscheidungen nach "nationalen Gesichtspunkten" zu bewerten, etwa wenn Hilfe an Staatsgrenzen Halt macht. Als Beispiel hierfür sei die Oderflut genannt, in deren Folge 1997 SpenderInnen aus Deutschland zwar große Summen Hilfsgelder bereitstellten, sie aber laut ihrer gesonderten Verfügung nicht einmal teilweise für das sehr viel bedürftigere Südwest-Polen jenseits des Flusses ausgegeben sehen wollten. Diesem Diktat beugten sich — satzungsgemäß bzw. aus Gründen verwaltungstechnischer Handhabbarkeit (Furcht vor Rückzahlungsforderungen der Spender) — auch die 'unabhängigen' Nichtregierungsorganisationen (vgl. Sonntag aktuell v. 4.11.01).

Kommentar: Die Festlegung von Zielgruppen gestattet dem Geber der Hilfe, Einfluß auf die lokale Politik zu nehmen und erhöht die Wahrnehmbarkeit seiner Hilfsprojekte (s. SBS 38), gefährdet andererseits aber die gerechte Verteilung der Hilfe, erhöht die Verwaltungskosten und verringert die Flexibilität der Hilfsaktion (Macrae, 2002: 3). Das *earmarking* ist einerseits dann legitim, wenn es sich etwa an der Satzung der Hilfsorganisation orientiert, und andererseits, weil bei einer Differenz zwischen Schadenssumme und Hilfsmitteln stets eine Auswahl zu treffen ist. Eine ausgewogene Versorgung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ist wichtig, weil durch Bevorzugung in der ohnehin mitgenommenen Nachkriegsgesellschaft Schieflagen verstärkt werden oder entstehen können, die soziale und politische Unruhe schüren. Eine unflexible, übertrieben prinzipiengesteuerte Ausklammerung einzelner Gruppen unter moralischen Gesichtpunkten (Beispiel: 'keine Hilfe für Kriegsteilnehmer und Kriegsgewinnler') riskiert, die gerade gewonnene Stabilisierung der Lage und die Friedenssicherung zu gefährden. Denn in vielen Ländern ist gerade die Demobilisierung und Pazifizierung der Angehörigen bewaffneter Organe von großer Wichtigkeit. Nur ihre Rückkehr in ein normales Leben fördert den Abstand zum Krieg und zur Durchsetzung von Interessen vermittels Waffengewalt. Umgekehrt kann ihr Ausschluß gewalttätige Reaktionen gegen Projektmitarbeiter und Hilfsempfänger auslösen oder ein gezieltes Hintertreiben der ganzen Hilfsintervention nach sich ziehen. Ob die Kriegstreiber materiell von humanitäre Hilfe profitieren können oder nicht, ist außerdem für den Fortgang eines Konfliktes nicht zwangsläufig von großer Bedeutung.[502] Von moralischen Skrupeln sind Kriegführende ohnehin nur selten beeindruckt. Außerdem sollte vor allem anderen das humanitäre Prinzip der Bedürfnisorientierung (soziale Lage, Zustand der aktuellen Unterkunft; vgl. SCHR, 2001-a: 2) gewahrt und die Klärung der Schuldfrage unbedingt anderen Instanzen überlassen bleiben.

Die Festlegung der Kriterien für die Auswahl der Hilfsempfänger ist ein sensibler, weil meist politisierter und politisierender Punkt bei der Programmgestaltung. Denn es unterscheiden sich nicht allein die Vorstellungen der humanitären Organisation und der betroffenen Kommune darüber, wer 'klassischerweise' ein Sozialfall sei, sondern zumal darüber, wer besonders in der Nachkriegszeit als ein solcher zu gelten habe. Die einheimischen Behörden tendieren dazu, den Begriff 'Sozialfall' über seine normalen Grenzen auszudehnen, um v. a. verdiente oder versehrte Soldaten (bzw. ihre Angehörigen) oder Parteigänger zu entschädigen.[503] Hierzu gilt es, einen Mittelweg zwischen den Ansprüchen humanitärer Hilfe und lokaler Politik auszuhandeln. Aber auch die Prioritäten, die die Hilfsorganisationen setzen, können sozial schwache Personen ins Hintertreffen geraten lassen, etwa wenn sie die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen als oberstes und absolutes Ziel propagieren.[504] Zu beachten ist, daß Vertriebene oder Flüchtlinge sich oft in Großgruppen an ein und demselben Ort wiederfinden.[505] Das kann eine Hypothek für das Verhältnis zur Gemeinde, in der sie sich niederlassen, bedeuten, wenn diese sich plötzlich zahlenmäßig unterlegen sieht.

---

[502] Vgl. Cremer, 1997: 201f. In vielen Fällen gibt es gewichtigere Ressourcen. Allerdings gibt es Ausnahmen (Beispiel Sudan; vgl. Cremer, 1997: 196 [Cremer stützt sich seinerseits auf Duffield, 1994: 'The Political Economy of Internal War', in: Macrae and Zwi (Hg.): 'War and Hunger', Zed Books, London, 1994, 50–69]). Vgl. auch Hill (1996:81–83) über "The warlord". — Eine Verletzung der Vierten Genfer Konvention ('keine Hilfe, wenn ihr Mißbrauch durch die Kriegführenden zu befürchten ist') darf angesichts einer gegenüber der Zeit ihrer Ratifizierung veränderten globalen Sicherheitslage nicht überbewertet werden, die neuerdings von wesentlich mehr internen Konflikten gekennzeichnet ist (ibidem: 196;201).

[503] Vgl. Leitner (1997: 5,9); vgl. Seebacher (1997: 28; und 1999: 55).

[504] Vgl. Leitner (1997: 7): "It was easy for local authorities to relegate humanitarian concerns to second rank when it came to these matters." (*'matters'* meint die Flüchtlingsrückführung).

[505] Beispiele: (1) Viele aus Jihlava (ehemals Iglau/ Tschechoslowakei) geflohene oder vertriebene Deutsche siedelten sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Heidenheim an. — (2) Viele Menschen aus Stolac (Herzegowina) kamen 1993/94 nach Mostar. — (3) Eine große Zahl Aussiedler aus der GUS fand im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts eine neue Bleibe in Cloppenburg.

Eine Diskriminierung bestimmter Gruppen, die oft mit einigen 'Quotenvertretern' der jeweils ausgeschlossenen Gruppen verhehlt werden soll, ist vor allem dann abzulehnen, wenn sie nicht allein von interessierten politischen Parteien des betroffenen Landes ausgeht, sondern ebenso von Hilfsorganisationen, die eigentlich als neutrale Akteure auftreten müßten.[506] Abhilfe kann hier etwa eine weitgehende Diversifizierung der Hilfe schaffen, indem verschiedene Hilfsorganisationen, die mit unterschiedlichen Zielrichtungen auftreten, den Betroffenen auf vielerlei Weise und in unterschiedlichem Ausmaß Unterstützung gewähren: Während die einen Hilfe bei der Wohnungsreparatur erhalten, bekommen andere eine Kompensation 'nur' indirekt über die Reparatur der Infrastruktur der Kommune[507] oder in Form verlorener Zuschüsse für Hausrat, Schulutensilien, Nahrung u. dgl.

Ist die Diskrepanz zwischen verfügbaren und erforderlichen Mitteln zu groß und deshalb keine sinnvolle Festlegung auf bestimmte Gruppen von Hilfsempfängern oder auf Einzelne innerhalb einer Zielgruppe möglich, kann über eine Auswahl per Los nachgedacht werden. Wichtig dafür ist außer dem Einverständnis der Betroffenen und einer öffentlichen Ziehung, daß diejenigen, die dabei nicht in den Genuß von Hilfe kamen, Aussicht auf nachfolgende Hilfsprogramme haben, damit keine Unruhe entsteht.[508] Die Auswahl per Los hat durch ihr objektives Moment der Unsicherheit den Vorteil, daß in all den Situationen, in denen eine Kommission über die Zuteilung der Mittel zu befinden hat, die Wahrscheinlichkeit von Bestechung und Günstlingswirtschaft verringert wird. Denn die Nutznießer werden weniger leicht bereit sein, 'Gebühren' zu entrichten, wenn sie nicht sicher mit Hilfe rechnen können. Diejenigen ohne Losglück kann man durch eine Erhöhung ihrer Chance bei weiteren Ziehungen entschädigen, indem ihnen mehr Lose zugewiesen werden.

Ein weiterer Aspekt ist derjenige der Durchsetzbarkeit von Hilfsprogrammen: Je enger ein Geldgeber seine implementierende Organisation und den Erfolg ihrer Intervention auf bestimmte Zielgruppen oder Orte festlegt (oder die Organisation dies durch ihr Statut selbst tut), desto mehr kann diese Organisation — und damit der Geldgeber und seine Hilfe — dem Druck einzelner Hilfsempfänger oder ihrer Gemeindeverwaltungen ausgesetzt sein. Wenn diese über eine solche starre Festlegung der Hilfsorganisation Bescheid wissen, können sie sie in ihrem Sinne — aber nicht notwendigerweise zugunsten der Mehrheit der Hilfsempfänger — bei Verhandlungen einsetzen. Damit wird der Erfolgsdruck einer Hilfsorganisation, hie ausgeübt durch den Bedarf der Notleidenden und dort durch die Vorgaben im Vertrag mit dem Geldgeber bzw. im Statut des Hilfswerkes, weiter erhöht.[509] Mehr Flexibilität sorgt dafür, daß Hilfsorganisationen solche

---

[506] Vgl. Ellis' Kritik an der bei vielen Hilfsorganisationen "endemischen" Unsitte des *earmarking*, von ihr illustriert am Beispiel der Behandlung bosnischer Flüchtlinge in Kroatien (1996: 197).

[507] Jedoch bleibt eine Differenz bestehen, weil Reparaturen der Wohnung in der Regel als Mehrung individuellen Besitzstandes interpretiert werden, wohingegen Infrastruktur nicht nur keine individuelle Besitzstandsmehrung bringt, sondern zudem allen — also auch denen, die gleichzeitig den Vorteil der Wohnungsreparatur haben — zur Verfügung steht.

[508] Nicht das Einverständnis der (nach einem Krieg oft nicht demokratisch legitimierten) Gemeindeverwaltung ist gemeint, sondern das der Bevölkerung, die vorab ausreichend zu informieren und deren Meinung festzustellen ist. — Beispiele: (1) Im 'Dandora-Sites&Services-Projekt' in Nairobi/Kenya wurden die Parzellen per Computerzufallsprogramm zugelost (Schmetzer, 1987: 20). — (2) Auch aus El Salvador wird berichtet, daß über die Vergabe von Wohnungen im Rahmen von *Sites&Services*-Programmen per Los entschieden wurde (Harth Deneke/ Silva, 1982: 242).

[509] Gänzlich kontraproduktiv will mir scheinen, wenn Geldgeber den Hilfsorganisationen das Projektbudget nachträglich um die Ausgaben in all denjenigen Fällen kürzen, in denen Hilfsgelder nicht in voller Höhe zu den im Projektvertrag festgelegten Zwecken eingesetzt wurden, weil die Hilfsempfänger Materialien anderweitig verwendeten. Eine solche Maßnahme durch den Geldgeber scheint mir nur dann gerechtfertigt, wenn eine implementierende Organisation eklatant und/oder systematisch gegen Vertragsinhalte verstößt. Denn die (N)GO haben bei der Implementierung oft ebensowenig die nötigen repressiven Mittel (Anzeige, Klage auf Rückgabe der Materialien etc.) zur Verfügung wie der Geldgeber oder sogar eine betroffene Gemeindeverwaltung selbst. Die Folge dürfte eher sein, daß über solche Fälle keinerlei Bericht mehr erstattet wird. Mit Verlusten ist — zumal in einer Nachkriegssituation — immer in einem gewissen Maß zu rechnen (siehe hierzu Anmerkung 269 bei SBS 02).

Gemeinden im kriegszerstörten Land, die eine konstruktive Mitarbeit verweigern oder ein Hilfsprogramm hintertreiben (z. B. durch die Vergabe der Hilfe an nicht hilfsbedürftige Personen) im äußersten Falle zur Korrektur ihrer Mitarbeit auffordern können.[510]

Beispiele:

- Kroatien und Bosnien und Herzegowina, Balkankrieg, 90er Jahre. — Daß der UNHCR Hilfe nur an Flüchtlinge ausgeben konnte, wurde kritisiert, weil sich die DPs, die landesintern Vertriebenen, in gleich schlechter Lage befanden. Ähnliches hatte sich in der Ruanda-Krise 1994 ergeben (vgl. Hallam, 1996: 16). Der UNHCR änderte danach seine Politik und unterstützte Flüchtlinge *und* DPs.
- Una-Sana-Kanton, Bosnien und Herzegowina, 1996/97. — Um ihre von der Rücksichtnahme auf innenpolitische Befindlichkeiten motivierte Rückführungspolitik voranzutreiben, zahlte die deutsche Regierung Prämien an rückkehrende Flüchtlinge, nicht jedoch an die Daheimgebliebenen (die allerdings vom Wiederaufbau der Infrastruktur ihrer Gemeinden profitierten), und unterstützte primär Gebiete, aus denen besonders viele in Deutschland lebende Flüchtlinge stammten. Das hatte jedoch nur wenig mit dem realen Bedarf in Bosnien & Herzegowina zu tun und erschwerte die Arbeit des THW durch die Festlegung von aus dieser Sicht unsinnigen Quoten, nach denen Rückkehrer zu 50%, landesintern Vertriebene zu 40% und andere zu 10% zu berücksichtigen waren. (Büth, 1997: 25; UNHCR, 1996-c: 4).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996–97. — Der Schweizer Staat verteilte über Büros des SKH Geld an rückkehrende Flüchtlinge und ihre Kommune im Verhältnis 50:50 (vgl. Kap. 5.2.11).
- Sarajevo, BuH, nach Bürgerkrieg, 1997–98. — Die NGO 'Help' beschränkte ihre Unterstützung bei der Rehabilitation des 'Aerodromsko naselje' (Dobrinja) auf die alteingesessenen Einwohner und auf Rückkehrer. Sie schloß deshalb innerhalb der Siedlung, oft sogar in ein und demselben Haus, Vertriebene, die eine Wohnung 'besetzt' hatten, von ihrer Hilfe aus. Das war zwar durch Maßgaben des UNHCR gedeckt, führte aber zu sozialem Unmut und außerdem sowohl zu technischen und organisatorischen Problemen als auch zu einem uneinheitlichen, sogar häßlichen Anblick der Siedlung, weil hie und da mitten in einem Gebäude (!) eine Etage von der Reparatur ausgenommen wurde. Immerhin wenigstens konnten die geduldeten 'Besetzer' von den Dachreparaturen profitieren, die zugunsten ihrer 'legalen' Hausmitbewohner erfolgten. (Keesom/ CLAS, 1998: 58; Q077: HELP, 1998 [?]; Q121: Seebacher, Dezember 1998: 16.12.)
- Celina, Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 1999. — In dem Dorf hatte die Caritas einen Standard vorgegeben, der mit ca. 12.500 DM etwa beim Doppelten des sonst in der Region Üblichen lag. Seine Bewohner erhöhten ihre Ansprüche dennoch immer weiter, wodurch sich Auseinandersetzungen mit weniger umfangreich versorgten Nachbargemeinden häuften. Dank flexibler Handhabung der Projektverträge konnte Celina in Absprache mit dem Geldgeber zur Mäßigung bewegt werden, indem man die Arbeiten kurz unterbrach und mit ihrer gänzlichen Einstellung drohte. (Q106: Pahlmann, 11.2.2000).
- Europa, nach dem I. Weltkrieg. — Auch nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Europa besondere Gruppen von Begünstigten identifiziert, weil sie bestimmten Berufsgruppen, Versicherungs- oder Steuerklassen angehörten oder kriegsversehrt waren (Internationales Arbeitsamt, 1924: 72).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Die Prioritäten bei der Wohnungszuweisung wurden nach dem II. Weltkrieg per Kontrollratsgesetz ("Wohnungsgesetz", 1946) wie folgt festgelegt: Zunächst erhielten die Personen Wohnungen, die unter dem Regime gelitten oder ihm Widerstand geleistet hatten, danach Kinderreiche, Alte, Kranke und Invaliden. Ebenso erhielten auf Wunsch der alliierten Militärregierung Spezialisten bestimmter Berufsgruppen ein Vorrecht eingeräumt. (Schulz, 1994: 113).

---

[510] Dem möglicherweise hierzu erhobenen Vorwurf, paternalistischer Denkweise anzuhängen, möchte ich mit dem Hinweis begegnen, daß gerade nach einem Krieg die Herausbildung neuer (oft alter) Eliten und Machtgruppen den wenig sach- und bedarfsgerechten Umgang mit humanitärer Hilfe fördert. Ähnliches war auch in Mostar festzustellen gewesen (eigene Beobachtung). — Vgl. a. Kap. 2.2.4.2.

SBS 29 des sozialen Engagements

Beschreibung: 'Soziales Engagement' meint, daß sich die humanitäre Organisation sich dafür einsetzt, in der betroffenen Gesellschaft schwache Gruppen, soziale Randgruppen oder einzelne schwer belastete Personen bei der Hilfe zur Wohnungsversorgung besonders zu berücksichtigen (vgl. SBS 28). Darunter zählen hauptsächlich alleinerziehende oder schwangere Frauen, Kinder und Waisen, Alte, Kranke, Behinderte und Kriegsversehrte. Sie erhalten bevorzugt Materialzuweisungen, um ihre Häuser reparieren zu können, aber auch Hilfe in Form bezahlter Arbeitskraft, um die Bauarbeiten durchzuführen. Denn gerade dieser Personenkreis ist bei der Wiedererlangung von Wohnraum aus verschiedenen Gründen im Nachteil.[511] Dabei ist es entscheidend, die Hilfe ohne Ansehen von Rasse, Glauben, Nationalität oder dergleichen zu vergeben. Sie hat sich vielmehr ausschließlich an der Bedürftigkeit (an der sozialen Lage, dem Zustand der aktuellen Unterkunft) zu orientieren (SCHR, 2001-a: 2). Auf der anderen Seite ist Bestandteil dieses Ansatzes, daß diejenigen, die wenig gelitten haben, zur Unterstützung der schwerer Betroffenen herangezogen werden (vgl. SBS 48–51). Starke Ungleichheiten bei der Verteilung der Hilfe sollten vermeiden werden.

Kommentar: Die Ausgestaltung humanitärer Hilfe, welche letztlich ja auf dem Gedanken des Schutzes von Menschenrechten aufbaut, kann im Einzelfall eine Kollision mit dem Souveränitätsprinzip der einzelnen Staaten provozieren, wenn sie Vorgaben der Nehmerseite (etwa der Regierung eines Empfängerlandes) nicht einfach übernimmt, sondern sie modifiziert oder sogar eigene Vorstellungen einbringt,[512] also im Bemühen um *"good governance"* quasi eine "Anwaltsfunktion" für sozial Unterprivilegierte wahrnimmt.[513]

Vor Ort, und zumal in der Zeit nach einem Krieg, wird der Kreis der o. g. 'klassischen' Sozialfälle oft durch die lokalen Behörden, die an der Gestaltung von Hilfsprojekten beteiligt und jedenfalls für ihre Genehmigung zuständig sind, aus politischen Gründen erheblich erweitert.[514] Dadurch werden auch solche gesellschaftlichen Gruppen in die Liste der Hilfsbegünstigten aufgenommen, deren Unterstützung von humanitären Organisationen entweder nicht beabsichtigt oder wegen ihrer aktiven Teilnahme am Kriegsgeschehen sogar abgelehnt wird.[515] Hierzu ist jedoch anzumerken, daß zum einen in einem Krieg (zumal in einem Bürgerkrieg) nahezu alle Menschen in der ein oder anderen Weise am Krieg beteiligt waren. Außerdem ist die Nachkriegslage zumeist so fragil, daß ein völliger Ausschluß dieser Personengruppen oder

---

[511] Nach Katastrophen sind die 'alten' sozial Starken immer wieder auch die 'neuen' Starken; s. a. Anmerkung 134 in Kap. 2.2.4.2. — Beispiele für Benachteiligungen: Mangel an Körperkräften oder Fachwissen, fehlende Familienmitglieder.

[512] Nohlen, 1989: 450–453. Es handelt sich dabei um Menschenrechte der sog. "3. Generation"; das Souveränitätsprinzip ('Nichteinmischung') ist in der UN-Satzung verankert (ibidem: 452). Konflikte resultieren aus einer unterschiedlichen Gewichtung dieser beiden kontrastierenden Elemente sowie (ibs. nach Kriegen) aus der Frage nach der Legitimität von neu entstandenen politischen und Verwaltungsstrukturen. — Verstärkt wird dieser Kontrast dadurch, daß viele Helfer seit den 90er Jahren im Krisengebiet selbst und noch während laufender Kriegshandlungen tätig werden (Cremer, 1998-a: 624).

[513] VENRO, 1999: 5,8; vgl. a. Johannsen, 1999: 50.

[514] Sehr oft finden Familien von Kriegsgefallenen und -versehrten, demobilisierte Soldaten und Parteigänger besondere Rücksicht. Sie können ihrerseits massiv Druck auf die lokale Administration ausüben: Nach massiver Intervention von Invalidenverbänden mußte in Mostar ein Programm zugunsten ihrer Häuser umgewidmet werden (Q119: Seebacher, März 1997). — S. a. Leitner (1997: 5,9); s. a. Seebacher (1997: 28; und 1999: 55). — S. a. SBS 28, Beispiel zum Nachkriegsdeutschland.

[515] Dadurch soll vermieden werden, daß die Kriegsprofiteure, die unbedingt zu den 'Starken' in der Gesellschaft zu zählen sind, auch noch zu den 'Friedensprofiteuren' gehören — wenigstens nicht durch direkte Unterstützung von humanitärer Seite. Dies kann nicht nur durch eine Bevorzugung der schwächeren Personengruppen geschehen, sondern auch durch eine gezielte, gleichwohl diplomatische und defensiv eingestellte Ausklammerung der Kriegsprofiteure. Das dadurch eingegangene Risiko, daß die Hilfsaktion gezielt hintertrieben werden könnte (vgl. SBS 28), darf dabei jedoch nicht aus den Augen verloren werden.

andere Versuche eines idealistischen *social engineering* zu hohem Druck auf die einheimische Verwaltung oder zu Risiken für die Beteiligten und das Hilfsprogramm und letztlich sogar für die allgemeine Sicherheitslage führen kann.[516] Eine möglichst große Anpassung an Kultur und Sitten des Einsatzlandes ist deshalb anzustreben (SCHR, 2001-a: 2).

Auch der Ausschluß von Personen, die zwar eigentlich die Kriterien für eine Aufnahme in das Hilfsprogramm erfüllten und nur deshalb ausgeschlossen werden sollen, weil sie schon aus eigenem Antrieb und mit eigenen Mitteln die Rehabilitation ihrer Wohnungen begonnen haben, ist kontraproduktiv (Cuny/ Tanner, 1995: 19). Ihnen sollte nicht das Gefühl vermittelt werden, für ihre Eigeninitiative (Einsatz der Ersparnisse, Kredite von Verwandten im Ausland o. ä.) bestraft zu werden. Die Hilfsorganisationen sollten dies nicht als Beweis dessen sehen, die Betreffenden seien nicht auf externe Hilfe angewiesen, sondern vielmehr als Zeichen dafür, daß die Menschen nach dem Desaster die Initiative wieder an sich ziehen wollen. Denn andernfalls warten auch all diejenigen, die selbst investieren könnten, auf humanitäre Unterstützung — aus Bequemlichkeit oder um zunächst die ihnen zustehende Hilfe abzuschöpfen, bevor eigene Mittel eingebracht werden. Hierdurch wiederum blieben vorhandene Kapazitäten ungenutzt (Material, Arbeitskraft) und würde der gesamte Rehabilitationsprozeß zum Nachteil der Gemeinde verzögert. Als Kompromiß könnten die Familien, die aus eigener Kraft handeln, in reduziertem Umfang unterstützt werden und zwar durch Mittel, die ihre eigenen sinnvoll ergänzen.

Wenn sich eine Hilfsorganisation für ein bestimmtes Niveau ihrer Hilfe entschieden hat, sollte es in finanzieller und technischer Hinsicht für alle von ihm unterstützten Empfänger (Bewohner eines Hauses, Einwohner einer Stadt, ein Dorf im Vergleich zu seinem Nachbarort) ohne allzu erhebliche Unterschiede eingehalten werden. Andernfalls sind massive Unzufriedenheit und Beschwerden gegen die Hilfsorganisation zu erwarten.[517]

Beispiele:

- Mostar (Ost), nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Fast alle humanitären Organisationen, die sich in Mostar um die Schaffung von Wohnraum kümmerten, legten mit Einverständnis der Stadtverwaltung in Memoranda soziale Kriterien zur Auswahl der Hilfsempfänger fest. Das sollte v. a. alleinstehende Frauen mit Kindern, Alte, Kranke und Behinderte unterstützen. Siehe hierzu auch Annex A-18. (Quellen: Q104: NPA, 19.5.1997; Q139: THW, 19.8.1994; eigene Beobachtungen).
- Tadschikistan, Bürgerkrieg, nach 1992. — Ein überwiegend an Bedürfniskriterien (Zerstörungen von Häusern) orientiertes Wiederaufbauprojekt, war massivem Druck ausgesetzt, weil es eine einzelne ethnische Gruppe, die zuvor gelitten hatte, 'bevorzugte'. Das gefährdete sowohl die Zielgruppe als auch die Hilfsorganisation, weil die vormaligen Täter Parteinahme witterten. (Cremer, 1997: 198 [orientiert an: Anderson, 1996: Do no Harm, Local Capacities for Peace Project, Cambridge/Ma., USA, 1996]).

---

[516] Leitner (1997: 10) berichtet davon, daß spezielle Gelder für Sozialfälle in etlichen Kommunen entweder über alle Betroffenen verteilt wurden oder gänzlich in Projekte für die Allgemeinheit flossen, also den Gedanken der Unterstützung besonders hilfsbedürftiger Menschen so oder so ad absurdum führten.

[517] Das THW, das in Mostar über zwei Jahre hinweg seine vielen Hundert Fälle mit Beträgen von um die 3.000 DM alimentiert hatte, wurde von der Bevölkerung scharf kritisiert, als es danach für 25 private Wohnhäuser Material im Wert von je ca. 25.000 DM anlieferte. Selbst der Hinweis darauf, daß man im Auftrag der EUAM und auf Antrag der lokalen Stadtverwaltung handelte, konnte weder einen Imageverlust des THW in den Augen der Öffentlichkeit verhindern noch ihre Proteste. (Q118: Seebacher, November 1996: 22.11.).

SBS 30 der Nachhaltigkeit [518]

Beschreibung: Wenn von Nachhaltigkeit einer Maßnahme die Sprache ist, geht es um die Frage, inwieweit ihre Auswirkungen auf den unmittelbar betroffenen Personenkreis, Ort und Zeitpunkt, aber auch die darüber in geographischer oder zeitlicher Hinsicht hinausgehenden Effekte dabei helfen, daß einzelne Ökosysteme aber auch Netze von Ökosystemen in der Zeit überdauern können. Die Maßnahme soll Zukunftsbeständigkeit bewirken und nicht das soziale, ökologische und ökonomische Gleichgewicht des lokalen, regionalen oder globalen Umwelt- und Gesellschaftssystems gefährden.[519]

Auf das Bauen, speziell die Wiederbeschaffung von Wohnraum im Rahmen humanitärer Hilfe bezogen, heißt das, daß die verwendeten Technologien, Baustoffe, Siedlungsweisen und Bautypen, aber auch die zur Verteilung der Hilfsgüter angewendeten Verfahren dafür sorgen müssen, derjenigen Gesellschaft, die Opfer einer Katastrophe wurde und danach mit Hilfe bedacht wird, heute ein in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht dauerhaftes Bestehen und eine ebensolche Entwicklung[520] zu ermöglichen, ohne dabei der Umgebung Schäden zuzufügen und ohne Generationen von morgen diese gleiche Chance zu verwehren. Es geht darum, beim Bauen von Gebäuden und Siedlungen oder bei ihrer Rehabilitation die Wechselwirkungen und die gegenseitige Abhängigkeit der sozialen und physischen Umwelt von deren Bewohnern einerseits mit ihrer wirtschaftlichen Fortentwicklung andererseits als Einheit zu betrachten. Das geschaffene bzw. rehabilitierte System soll sich nach einer Anschubfinanzierung selbst tragen, gleichzeitig aber dem übergeordneten Gesamtsystem Vorteile bringen.

Kommentar: Das Nachdenken über Zukunftsfähigkeit mündete in die Erkenntnis, daß die Weitergabe einer lebenswerten Umwelt an morgige Generationen nicht allein von der Quantität, sondern vor allem von der *Qualität* des Geschaffenen abhängt. Dieser Paradigmenwandel hat für die humanitäre Hilfe im Bereich der Wohnraumbeschaffung zweierlei Bedeutung. Erstens hat Hilfe am jeweiligen Ort für eine dauerhafte Lösung zu sorgen, die ein Zurückgleiten in die Krise verhindert. Das Ziel ist auf der individuellen Ebene des einzelnen Betroffenen ebenso zu adressieren, wie auf der Ebene der Gesellschaft, in der er lebt. Zweitens hat humanitäre Hilfe die Rehabilitationsbemühungen an den globalen Zielen der Zukunftssicherung zu orientieren. Nachhaltige Hilfe bemüht sich darum, einander widersprechende Kräfte einer Symbiose zuzuführen, um Zukunft auf lokaler wie auch globaler Ebene zu sichern.[521] Bei der Hilfe im Bereich der Wohnungsversorgung sind auf operativer Ebene einige Gegensätze zu finden, zwischen denen der 'goldene Mittelweg' zu suchen ist. Hierzu gehören u. a.:

---

[518] Quellen zu diesem Kapitel: Harborth, 1992; Nohlen (1989: 112f); Nohlen/ Nuscheler (1992-a: 471,486).

[519] Diese Denkweise begann seit den 60er Jahren und erlebte erste öffentlichkeitswirksame Höhepunkte mit dem Bericht des Club of Rome ('Grenzen des Wachstums', 1972) und dem sog. Brundtland-Bericht der World Commission on Environment and Development der UN ('Our Common Future', 1987). Die Diskussion um das *ecodevelopment* forderte eine sozial und umweltverträgliche Wirtschaftspolitik in den IL und EL ein. Sie schlug sich schließlich in der Agenda 21 der UN nieder und fand Verbreitung nach der Habitat-II-Konferenz (Istanbul, 1996; vgl. Habitat-II-Konferenz, 1996). — Die Herkunft der Idee reicht freilich ca. 300 Jahre weiter zurück, als v. Carlowitz sich Anfang des 18. Jhdts. in der sächsischen Montanwirtschaft um zukunftssichernde zukunftsgesicherte Forstwirtschaft zu bemühen begann (Die Zeit v. 25.11.99). — Gebräuchliche Synonyme für Nachhaltigkeit sind: Zukunftsfähigkeit, Zukunftsbeständigkeit, Dauerhaftigkeit, *sustainability* (Q107: Petersen, 1999).

[520] Harborth betont und begründet, daß bzw. warum 'Entwicklung' und nicht 'Wachstum' der richtige Terminus sei (1992: 233).

[521] "Humanitarian action usually involves managing dilemmas." (van Brabant, 2000: 23). Die jeweilige richtige Mitte zu finden, ist stets untrennbar mit einem Prozeß politischer Willensbildung verbunden, der entscheidet, wie weit oder eng Untersuchung und Vorbereitung für Hilfsprogramme und diese selbst gefaßt sein dürfen, und der eine Begründung für die Auswahl der Kriterien liefert. Daher ist Nachhaltigkeit nicht mit einem einfachen Regelwerk zu fassen. — Vgl. hierzu ausführlich Verma, Niraj: Understanding What We Can't Define?—The Epistemology of Sustainable Development; in: TRIALOG 48 (1996), 6–11.

- der Kontrast zwischen (zu) schneller Hilfe (Gefahr der falschen Weichenstellung) und (zu) lange überlegter Hilfe (Schäden durch Witterung oder psychische Folgen langen Wartens auf Unterstützung);
- die Ungewißheit über den richtigen Zeitpunkt: Ist Nachhaltigkeit schon in der Phase der Nothilfe ein notwendigerweise zu integrierendes Ziel oder erst in späteren Rehabilitationsperioden?
- der Widerspruch zwischen der Hilfe vor Ort und ihrem globalen Rahmen: Ist der Standard der im jeweiligen Fall 'besten' Hilfe gemessen an den für Kriegsopfer in anderen Staaten der Erde gültigen Standards zu rechtfertigen?
- Disparitäten im Krisengebiet: Rufen überdurchschnittliche Hilfeleistungen für eine Stadt, die Gegenstand einer 'Schwerpunktrekonstruktion' ist (SBS 25), Spannungen zwischen ihr und dem umliegenden benachteiligten Gebiet hervor?[522]
- das Gegeneinander technischer Notwendigkeiten (Statik, Infrastruktur) versus soziale oder psychologische Befindlichkeiten.

Wichtige Wegweiser auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit können eine "prinzipielle [qualitative; A.S.] Entwicklungsorientierung", die Förderung von Selbstorganisation und Partizipation der Betroffenen, die "Stabilisierung lokaler Ökonomien und Strukturen" und die "Reduzierung der Anfälligkeit" sein.[523] Hinsichtlich folgender Aspekte kann sich die Wiederbeschaffung von Wohnraum um Nachhaltigkeit bemühen:

- Im bautechnischen Bereich kann bspw. der Heizenergiebedarf durch passive bauliche Vorkehrungen (Grundriß, Wandstärke und -material, Wärmedämmung) verringert werden. Die passive und aktive Nutzung alternativer Energiequellen (Solar, Wind) kann die Versorgung mit Strom und Warmwasser verbessern. Eine möglichst geringe Oberflächenversiegelung (evtl. eine Reduzierung der bisherigen Rate) erleichtert die Regenrückhaltung und verringert die Erosion. Die Grundrißgestaltung muß auf örtliche kulturelle Gegebenheiten Rücksicht nehmen und den Umständen der Krise Rechnung tragen (kleine, aber ausbaubare Einheiten; Multifunktionalität der Räume etc.).
- Unter ökologischen Gesichtspunkten ist darauf zu achten, bei Baustoffgewinnung und -verarbeitung und bei Materialtransporten Energieverluste zu vermeiden[524] sowie Naturressourcen selbst und die natürliche Umwelt (Landschaft, Flora, Fauna) zu schonen.
- Hinsichtlich von Fragen der Gesundheit ist in den Wohngebäuden für ausreichenden Feuchte- und Kälteschutz zu sorgen, um ein gutes Raumklima zu erzeugen und Pilzbefall zu vermeiden, und es sind Materialien zu verwenden, die den Benutzern keine körperlichen Schäden verursachen ('Asbest'; Ausdünstungen von Klebstoffen, Anstrichen, Isoliermaterialien).
- In puncto Siedlungsstruktur ist bei den Kommunen eine Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung anzustreben, d. h., bei üblicherweise sinkender Dichte im bisherigen Bestand sollte eine kompakte Erweiterung des Siedlungsgebietes Vorrang haben vor einer unkontrollierten Ausdehnung in die Fläche. Konkret meint das, Baulücken zu schließen, beschädigte Wohnhäuser vorzugsweise zu reparieren statt sie durch neu errichtete Bauten zu ersetzen, ggfs. bestehende Bauten aufzustocken oder umzunutzen sowie Neubauten (auch Flüchtlingslager) gut anzubinden, baulich anzupassen und infrastrukturell ausreichend zu versorgen.

---

[522] Beispiel: Die von Hilfs- und Wiederaufbaugeldern hypertrophierte zentrale '*Blue-line*-Zone' Mostars stand in recht krassem Gegensatz zu den von der humanitären Hilfe beinahe 'vergessenen' Dörfern, die in unmittelbarer Nähe außerhalb ihrer lagen (vgl. a. Kap. 4.8.1.1 bzw. Kap. 4.8.2).

[523] Nach VENRO, 1999: 4. — Zu "Anfälligkeit" vgl. Kap. 2.2.4.2.

[524] Obgleich nach einer Krise kaum einzelne Ökobilanzen erstellt werden können, soll dieses Ziel immerhin Wegweiser sein.

- Im sozialen Bereich kommt es darauf an, keine Fehler bei der Auswahl der HilfsempfängerInnen zu machen (s. SBS 28, 29). Denn eine bevorzugte Hilfeleistung an bestimmte gesellschaftliche Gruppen kann andere Personenkreise, die keine Hilfe erhielten, veranlassen, ersteren mit Neid zu begegnen. Besondere Gruppen (bspw. Flüchtlinge) sollten nicht unter segregierenden und stigmatisierenden Wirkungen leiden müssen, die aus der Art ihrer Unterbringung resultieren (vgl. SBS 08). Die ganze Bevölkerung (Hilfsempfänger *und* Nicht-Hilfsempfänger) ist bei Vorbereitung und Durchführung von Hilfsmaßnahmen einzubeziehen, damit die in ihr herrschenden divergierenden Interessen integriert werden können (SBS 36).
- Was die finanzielle Seite angeht, so ist vor allem anzustreben, daß sich die Betroffenen 'die Hilfe auch leisten können', was den weiteren Ausbau und Unterhalt ihrer Wohnung einschließt (*affordability*).[525] Stufenlösungen anzubieten, ermöglicht ihnen, daß sie später, nachdem ihr Grundbedürfnis nach Wohnung zunächst von der humanitären Hilfe gestillt wurde, ihre Unterkunft aus eigener Kraft verbessern, ohne daß die 'geschenkten', aber auch die selbst getätigten Investitionen verfielen (s. SBS 23). Dabei dürfen der Standard der Hilfe nicht zu hoch angesetzt und keine überempfindlichen oder kurzlebige Lösungen gewählt werden. Denn die hieran entstehenden laufenden Ausgaben und Reparaturkosten übersteigen schnell das Zahlungsvermögen der Betroffenen und bringen sie in Gefahr zu verslumen. Auch der Einsatz unüblicher oder in der Handhabung unflexibler Materialien (r*eady-mades*; vorgefertigte Komponenten) anstelle 'roher' Baustoffe (Sand, Steine, Balken etc.) riskiert, daß weitere Rehabilitierungsmaßnahmen für die Betroffenen unerschwinglich bleiben. Sie müssen mit eigenen, selbst zu erwirtschaftenden und lokal verfügbaren Mitteln den Rehabilitationsprozeß fortsetzen können. Hier können integrierte Ansätze ansetzen, um die wirtschaftliche Lage der Kommune,[526] aber auch der Betroffenen zu stabilisieren und sie mit eigenem Einkommen zu versorgen (s. SBS 32). Denn die zu Anfang gewährten verlorenen Zuschüsse der humanitären Hilfe (SBS 43) und anschließende günstige Kredite (SBS 44) lösen das Problem nicht auf lange Sicht.

Beispiele: (je ein Beispiel zu jedem der genannten sechs Aspekte)

- Ehemaliges Jugoslawien, Bürgerkrieg, 1992. — Die norwegische Regierung lieferte sog. 'winterfestgemachte' Zelte, deren bautechnische Qualität jedoch wegen fehlender Wärmeisolierung, also hohen Heizmaterialverbrauches stark zu kritisieren war (Neumann/ UNHCR, 1992: 7f).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — 'Wilde' Kiesgewinnung entlang naturgeschützter Ufer der Neretva unweit Mostars gefährdete eine schon vor dem Krieg wie auch zukünftig für den Tourismus wichtige Landschaft (Panorama, Wasser- und Angelsport). (Quelle: eigene Beobachtung).
- Sarajevo, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–98. — Die niederländische NGO CLAS unterhielt einen eigenen, per Lehrgang vorbereiteten Bautrupp für die Entsorgung gesundheitsschädlicher Asbest-Fassadenelemente und Dachdeckungsmaterialien (s. Annex A-10).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — (1) Die von verschiedenen Hilfswerken mit Baumaterialien belieferten Familien reparierten wichtige Bauteile ihrer Wohnhäuser und ein Minimum an Zimmern darin. Später konnten sie mit selbst erwirtschafteten Mitteln die Reparatur vollenden. Andere Familien hingegen, die in Container-Camps für Vertriebene unterkamen, mußten nach ihrer Rückkehr zum eigenen Haus bei Null anfangen, da die Container für sie abgewohnt, unstandesgemäß und nicht transportabel waren; zusätzlich belastet die Camp-Lösung die Stadtstruktur erheblich. (Quelle: eig. Beobachtungen). — (2) Der Mangel an behördlicher Kontrolle führte zu einem 'Ausfransen' der Stadtränder; die Konsolidierung des bestehenden Siedlungsgebietes konnte nicht in ausreichendem Maße betrieben werden. (Quelle: eigene Beobachtung).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996–97. — Der Schweizer Staat zahlte Prämien an RückkehrerInnen durch ein eigens eröffnetes Büro. Um die im Krieg in Mostar verbliebene Bevölkerung nicht zu benachteiligen, wurde der Stadt eine gleich hohe Summe zur Verbesserung ihrer Infrastruktur gezahlt. (Vgl. Kap. 5.2.11).

---

[525] "Does one measure, for example, the quality of a prosthesis only in technical terms, or in terms of whether a person can afford it, walk with it, and repair and replace it locally?" (van Brabant, 2000: 22).

[526] Sie hat à la longue Gebühren für die Bezahlung der Infrastruktur zu erheben und ggfs. Wasser- und Stromzähler einzubauen.

3.2.1.3 Fazit

Die Maßnahmen zur Wiederbeschaffung von Wohnraum haben sich, um negative soziale Folgen zu vermeiden, darum zu kümmern, daß sich die neu errichteten oder reparierten Wohnungen hinsichtlich Lage, Standard und Aussehen nicht zu sehr von anderen Gebäuden unterscheiden. Indem geringfügige (land-)wirtschaftliche Betätigungen in den Wohnungen gefördert werden, kann der Bevölkerung bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und mit einer eigenen Einkommensquelle geholfen werden. Die Hilfe auf Objekte (Immobilien) zu konzentrieren anstatt sie an eine Person zu adressieren, hat den Vorteil einer besseren Zweckorientierung. Ebenfalls günstig wirkt es sich aus, wenn Hilfe in der Art einer Stufenlösung angeboten wird, also Gebäude oder deren wichtigste Teile so repariert, daß spätere Maßnahmen ansatzlos und verlustfrei auf diese Vorleistungen aufbauen können. Zwar ist ein Hilfswerk verpflichtet, allen Menschen in Not zu helfen, also auch denen, die Wohnungen belegen, die ihnen nicht gehören; es sollte aber in Fällen, in denen es zwischen Eigentümern und augenblicklichen Nutzern zu Konflikten kommen könnte, die Hilfe auf ein Mindestmaß reduziert halten. Wird die humanitäre Hilfe auf eine Stadt oder Region fokussiert, will man in einem aus unterschiedlichen Gründen wichtigen Gebiet tätig werden und erhofft sich davon positive Effekte auch für die Umgebung. Die Unterstützung von Flüchtlingen und Vertriebenen an ihrem Zufluchtsort ist zwar bisweilen technisch einfacher, kommt letztendlich aber teurer und beantwortet nicht die Frage danach, wie es an ihrem ursprünglichen Wohnort weitergehen soll. Rehabilitationsmaßnahmen um Ursprungsort der obdachlos Gewordenen hingegen motivieren sie zum Bleiben bzw. zur Rückkehr. Die Frage der Feststellung von Zielgruppen ist zugleich die nach einer möglichst sinnvollen und gerechten Verteilung der stets knappen Mittel und nach den am meisten gefährdeten Personenkreisen in einer betroffenen Gesellschaft. Eine soziale Orientierung der Verteilung der Hilfe darf gesellschaftliche Realitäten nicht außer Acht lassen. Humanitäre Hilfe hat sich in sozialer, technischer, ökologischer und ökonomischer Hinsicht darum zu bemühen, daß sie zukunftsbeständige und zukunftsträchtige Lösungen anbietet oder dieses Ziel jedenfalls in Etappen erreicht (Stufenlösungen). —
Im einzelnen lassen sich die in diesen Bereich gehörenden Strategiebausteine wie folgt zusammenfassen:

SBS der städtebaulichen und siedlungsplanerischen Einpassung [SBS 20]

Die städtebaulich-siedlungsplanerisch angepaßte Eingliederung neuer — provisorischer oder regulärer — Wohnungen und Wohnsiedlungen ist in funktionaler, sozialer und ästhetischer Hinsicht wichtig, um Segregation und Stigmatisierung zu vermeiden und so Zündstoff für neue Konflikte zu verhindern. Andere Formen als "rekonstruktiver Wiederaufbau" (Reparatur beschädigten Wohnraumes) und "Anpassungsneubau" (Beyme, 1987: 175–182) sind wenig geeignet, für Kontinuität zu sorgen. Sie können sie sogar gefährden: Partielle Reparaturen (ibs. die Winterfestmachung), vor allem aber die Unterbringung in Flüchtlingslagern riskieren, das Stadtbild länger oder sogar dauerhaft zu beeinträchtigen.

SBS der 'produktiven Wohnung' [SBS 21]

Die Förderung gärtnerischer Tätigkeiten im, am und um das Haus bzw. die Wohnung hilft in der Nachkriegszeit bei der Grundversorgung mit Lebensmitteln und beschäftigt, therapiert sogar in gewissem Maße die arbeitslose Bevölkerung. Dafür sollten alle verfügbaren Flächen am Haus genutzt werden und die Betroffenen Unterstützung mit Baumaterial, Ratschlägen und landestypischem Saatgut erfahren. Auch fördert die Einrichtung kleiner Läden oder Werkstätten in den Wohnhäusern die wirtschaftliche Lage der Betroffenen, indem sie ihnen eine kleine Einkommensquelle erschließt.

SBS der Objektbezogenheit [SBS 22]

Objektbezogene Hilfe soll ein erhöhtes Maß an Zweckgebundenheit erreichen. Statt eine *Person* mit Mitteln zu fördern, über die sie relativ frei verfügen kann, wird eine *'Adresse'* (ein Gebäude, eine Wohnung) mit Materiallieferungen und Arbeitsleistung bei der Instandsetzung gefördert. Objektbezogene Hilfe stellt einen möglichst engen Bezug zum Gebäude und seinem Schadensbild her.

SBS der Stufenlösung [SBS 23]

Sowohl bei Reparaturen am Wohnungsbestand wie auch bei der Beschaffung von Ausweichwohnraum kommen entweder solche Provisorien zum Tragen, die als Stufenlösung angelegt sind, oder hier sog. 'Einwegprovisorien'. Stufenprovisorien werden all diejenigen provisorischen Lösungen genannt, die eine Weiterverwendung des bereits geschaffenen Gebäudes oder einzelner seiner Bauteile gestatten, ohne daß die bereits in sie investierten Materialien und Arbeitsstunden bei nachfolgenden Rehabilitierungsmaßnahmen zunichte würden. 'Einwegprovisorien' hingegen sind solche baulichen Maßnahmen, die nach der Phase, für die sie eigens eingesetzt worden waren, nicht weiter verwendet werden können. Das läßt unter dem Strich die Effektivität der Hilfe sinken und die Kosten steigen.

SBS der Berücksichtigung der Besitz- und Eigentumsverhältnisse [SBS 24]

Da Hilfe zur Wohnraumbeschaffung meistens objektbezogen vergeben wird, wird sie — unabhängig davon, ob sie Gebäude repariert, Ausweichwohnraum anbieten will oder Neubau plant — stets mit der an Gebäude oder Grund und Boden geknüpften Eigentumsfrage konfrontiert. Zwar hat die humanitäre Hilfe Menschen in Not ohne Ansehen äußerer Begleitumstände zu unterstützen,[527] also auch ohne die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme von Wohnraum durch die Betroffenen selbst zu einem Kriterium für Hilfe zu machen. Dieser grundsätzlichen Verpflichtung stehen jedoch Restriktionen gegenüber, die mit Neutralitätspflicht, Gerechtigkeit unter den Betroffenen und etwaigen, für die Zukunft vorhersehbaren Rücksiedlungsaktionen in Verbindung stehen. Immer dann, wenn Änderungen an bestehenden Besitz- oder Eigentumsverhältnissen drohen, hat sich eine Hilfsorganisation Gedanken zu machen, ob und wieweit sie trotzdem helfen kann. Änderungen ergeben sich entweder durch geplante oder spontane Besetzungen von Wohnraum und Grundstücken oder durch Einschränkungen der Verfügungsgewalt eines Eigentümers oder Besitzers über seine Liegenschaft.

SBS der 'Schwerpunktrekonstruktion' [SBS 25]

Die Herausbildung geographischer Schwerpunkte beim Wiederaufbau hat dann ihre Berechtigung, wenn zu erwarten steht, daß durch die Konzentration der Rehabilitationsbemühungen auf einen in politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht strategisch wichtigen Punkt (Stadt, Region) die Lage der BewohnerInnen eines größeren Gebietes oder eines ganzen Staates entscheidend und in kürzerer Zeit, als dies andernfalls gelänge, verbessert wird. Wichtig ist dabei, daß alle großen Geldgeber und Hilfsorganisationen an einer konzertierten Aktion teilnehmen, die Hilfe flexibel gehandhabt wird, strikte Neutralität gewahrt bleibt und geeignetes Fachpersonal vorhanden ist.

SBS der Unterstützung obdachlos gewordener Menschen am Zufluchtsort [SBS 26]

Wenn Menschen durch Krieg und seine Folgen gezwungen sind, längere Zeit getrennt von ihren angestammten Heimatorten zu leben, ist für sie eine Versorgung am Ort ihrer Zuflucht nötig. Das kann in sicheren Regionen des Herkunftslandes geschehen, in Nachbarstaaten oder in den Geberländern. Wenn die gastgebenden Staaten bzw. Gemeinden selbst nicht über ausreichend Wohlstand verfügen, so muß die humanitäre Hilfe auch sie unterstützen, da sie sonst ihrerseits zum Sozialfall werden. Die Unterbringung in entfernteren Gegenden läßt ungeklärt, wie es an den angestammten Wohnorten der obdachlos Gewordenen weitergehen soll. Sie ist zumeist insofern technisch einfacher, als dort die Sicherheits- und Versorgungslage besser sind. Allerdings fallen zusätzliche Reisekosten an. Prinzipiell ergeben sich hier ähnliche Unterbringungsprobleme wie am Ursprungsort der Geflohenen: Es müssen viele Menschen in kurzer Zeit mit bescheidenen Mitteln untergebracht werden. Dafür eignen sich provisorische Maßnahmen oder permanente Lösungen wie der Bau von Flüchtlingswohnungen, -heimen oder -kleinsiedlungen, die später für andere Zwecke genutzt werden können ('Nutzungsprovisorien'). Die Unterbringung der Betroffenen in möglichst großer geographischer Nähe zum angestammten Wohnort ist aus kulturellen, finanziellen und politischen Gründen vorzuziehen.

---

[527] Das gilt selbst für Menschen, die andere aus den Wohnungen vertrieben, um in diese einzuziehen, die aber ihrerseits im weiteren Verlauf des Konfliktes durch Beschädigungen 'ihrer' neu erlangten Wohnungen in Not geraten sind.

SBS der Unterstützung obdachlos gewordener Menschen am Herkunftsort [SBS 27]

Investitionen in die Rehabilitation von Wohnraum und Infrastruktur an den angestammten Wohnorten der Menschen können maßgeblich dazu beitragen, sie zum Verbleiben in ihren beschädigten Gemeinden zu bewegen bzw. bereits geflohene Personen zur Rückkehr zu motivieren. Voraussetzung hierfür ist eine (relativ) stabile Sicherheitslage. Eine solche Hilfe ist nachhaltiger als die Errichtung von Provisorien andernorts, zumal wenn die Investitionen in Stufenlösungen fließen. Zu achten ist auf die Unterstützung *aller* Menschen am jeweiligen Ort, nicht etwa nur der Rückkehrer (ibs. wenn diese ihrer Zahl nach oder aus anderen Gründen eine Minderheit sind), damit es nicht zu sozialen Spannungen kommt. Das kann durch abgestufte individuelle Hilfe oder ausgleichende Investitionen in die Gemeindeinfrastruktur geschehen.

SBS der Festlegung von Zielgruppen [SBS 28]

Die Festlegung von Zielgruppen, das sog. *earmarking*, bedeutet, Hilfsempfänger anhand eines bestimmten Kriterienschlüssels gezielt auszuwählen. Da die Hilfsgelder im Vergleich zu den Kriegsschäden stets knapp sind, muß eine Auswahl getroffen werden. Denn ihre Verteilung an *alle* Betroffenen nach dem Gießkannenprinzip hätte für jeden Einzelnen nur unverhältnismäßig kleine Hilfspakete zur Folgen. Auch wenn bei der Vergabe von Hilfe in vielen Fällen die Wahl auf besonders bedürftige Personengruppen beschränkt wird, so ist aber gleichzeitig auf eine gewisse Ausgewogenheit gegenüber anderen Gruppen zu achten, um soziale Spannungen zu vermeiden. Das kann durch eine Diversifizierung der Hilfe hinsichtlich ihrer Menge und Art erreicht werden.

SBS des sozialen Engagements [SBS 29]

Viele Hilfsorganisationen streben an, sozial schwache Personen als besonders förderungswürdig auszuwählen. Im Nachkriegszusammenhang darf das aber nicht pauschal und unflexibel gehandhabt werden. Denn zum einen setzt eine gerade aus einem Krieg hervorgegangene Gesellschaft ihre eigenen Prioritäten und drängt u. U. auf eine veränderte Definition von 'Sozialfällen'. Zum anderen birgt eine einseitige Unterstützung bestimmter Gruppen immer auch sozialen Zündstoff. Außerdem sollten diejenigen, die eigene Mittel und eigene Initiative einsetzen, nicht hierfür bestraft werden, sondern vielmehr ergänzende Hilfe erhalten. Andernfalls ist eine Lähmung jeglicher Eigeninitiative unter den Betroffenen zu erwarten, solange Hilfswerke in der Nähe sind. Schließlich darf die Absicht, Kriegsprofiteure von humanitärer Hilfe auszuschließen, nicht deren meist auch nach Kriegsende noch starke Stellung außer Acht lassen, da das zum Schaden der Hilfsprogramme und des gesamten Wiederaufbauprozesses sein kann.

SBS der Nachhaltigkeit [SBS 30]

Nachhaltigkeit meint die wirtschaftliche, soziale und ökologische Verträglichkeit der Eingriffe zur Wohnraumbeschaffung hinsichtlich der Gegenwart und Zukunft der von der Katastrophe betroffenen Gesellschaft, aber auch mit Blick auf globale Problemstellungen. 'Nachhaltige Hilfe' steht für das Bemühen um ein dauerhaft tragfähiges Lösungskonzept, das einander widerstrebender Faktoren in Form von Kompromissen einer Symbiose zuführt. Wichtige Elemente nachhaltiger Beschaffung von Wohnraum sind: bautechnische, ökologische, gesundheitliche, siedlungsstrukturelle, soziale und finanzielle Entwicklungsorientierung, die Förderung von Selbstorganisation und Partizipation der Betroffenen, die Stabilisierung der einheimischen Wirtschaft und Verwaltung sowie die Reduzierung der Anfälligkeit der Betroffenen. Einzelne Hilfsprogramme sind so anzulegen, daß sie (im Verbund mit anderen Hilfsmaßnahmen) hinsichtlich größerer räumlicher und zeitlicher Zusammenhänge möglichst viele positive und möglichst wenige negative Spätfolgen haben. Stufenlösungen ist prinzipiell der Vorrang einzuräumen; Einweglösungen sollten nur ausnahmsweise angewendet und baldmöglichst ersetzt werden.

3.2.2 Gruppe der Strategiebausteine bezüglich organisatorischer Aspekte

3.2.2.1 Einführung

Die folgenden SBS geben Möglichkeiten organisatorischer Unterstützung der Baumaßnahmen wieder. Besondere Beachtung geschenkt wird dem Verhältnis zwischen Hilfsorganisationen und einheimischen Fachleuten, der Einbindung der Betroffenen bei Planung und Durchführung der Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen sowie den Fragen von Bedarfserhebung und Monitoring/Evaluation.[528]

Abgekoppelt von diesen eher allgemeinen Organisationsfragen werden die Strategiebausteine, die finanzielle Aspekte betreffen, und solche, die sich mit Fragen einer vertraglichen bzw. gesetzlichen Regelung der Rehabilitation befassen. Sie werden in den Kap. 3.2.3 bzw. 3.2.4 erörtert.

3.2.2.2 Strategiebausteine 31–42:

SBS 31 der Koordination der Hilfe und der Kooperation unter den Akteuren[529]

Beschreibung: In Krisenregionen ist je nach Ausmaß der Not und politischer Bedeutung des 'Falles' damit zu rechnen, daß Hilfsorganisationen der gleichen Disziplin (z. B. solche, die Unterkünfte bereitstellen) nebeneinander mit bisweilen großen Unterschieden in Herangehensweise, Standard und Geschwindigkeit tätig sind und um die gleichen Ressourcen konkurrieren. Hinzu kommen die Selbsthilfeaktivitäten der Behörden, NGO und der Bevölkerung des betroffenen Landes. Dadurch entstehen den Betroffenen Ungerechtigkeiten wegen unterschiedlicher Standards und ungleicher Verteilung, den Helfern Konkurrenzsituationen bei der Auswahl der Orte und Hilfsempfänger,[530] bei einzukaufenden Hilfsgüter und Dienstleistungen[531] sowie beim Bemühen um die wenigen freien Kapazitäten der überlasteten einheimischen Verwaltung.[532] Außerdem nutzen die lokalen Behörden die Konkurrenz unter den Hilfswerken bisweilen zu ihren Zwecken — nicht aber zwangsläufig zum Vorteil der betroffenen Bevölkerung — aus, indem sie die Helfer zu Eingeständnissen in ihrem Sinne bewegen. Für die gesamte humanitäre Hilfe ergeben sich daraus Defizite ihrer Effizienz und Effektivität. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, ein Mindestmaß an informeller oder formeller Koordination unter allen Beteiligten zu erreichen, um Rationalisierungs- und Synergieeffekte sowohl unter den Hilfsagenturen als auch zwischen ihnen und den Betroffenen bzw. ihren Kommunen zu erhalten. Die Hindernisse bei der Verbesserung der Koordination und damit der Steigerung der Kosteneffektivität können technologischer, prozeduraler und institutioneller Natur sein (Hallam, 1996: 25).

---

[528] Separate Bausteine für 'Planung' oder 'Ausweichplanung' sind in diesem Unterkapitel nicht vorgesehen. Ihr Inhalt bestünde ja gerade darin, die verschiedenen Bausteine der Kern- und Begleitstrategien zu je neuen Strategien zusammenzusetzen.

[529] Vgl. hierzu ibs. van Brabant, 2000.

[530] Denn vielfach sind Hilfsorganisationen zunächst alle an den gleichen 'Beneficiaries' interessiert, nämlich an den am meisten Benachteiligten, oder sie engagieren sich im selben Stadtteil oder Dorf. — Solche Konzentrationserscheinungen lassen sich erklären durch: (1) das Buhlen um die Plätze mit der besten *visibility* (SBS 38); (2) das Arbeiten an möglichst vielen Orten gleichzeitig (*visibility*); (3) persönliche Vorlieben der HelferInnen (bis hin zum touristischen [!] Interesse am Ort bzw. der Umgebung).

[531] Mitarbeiter (einheimische und expatriierte), lokale Baufirmen, Lager- und Transportkapazitäten, Maschinen etc.

[532] Vor Ort ist die *eine* lokale Verwaltung Ansprechpartner für *viele* Hilfswerke mit ihren oft sehr unterschiedlichen Projekten.

Die Kooperation unter Hilfsorganisationen reicht über die bloße Koordinierung hinaus. Das Bemühen, bei Einkauf, Transport und Verteilung von Hilfsgütern zusammenzuarbeiten, Maschinen und Liegenschaften gemeinsam zu nutzen u. dgl. mehr, trägt zu einem besseren Klima vor Ort bei und verbessert Effizienz und Effektivität der einzelnen Hilfsprogramme.

Kommentar: Die Koordination der Hilfe hat im einzelnen folgende Ziele:

- Sie soll Unterschiede in den Zielen und Methoden der Hilfsorganisationen komplementär und zugunsten der Bevölkerung gewinnbringend einsetzen (Synergie), anstatt ihre Konkurrenz zu betonen.
- Sie soll Kompetenzen bündeln, die unter Normalbedingungen auf verschiedene Ressorts aufgeteilt sind;[533] dabei kann sie auf bestehende internationale Netzwerke der Hilfsorganisationen zurückgreifen.
- Sie soll Hilfswerke dazu bringen, geeignetere Akteure auf den Plan rufen, wenn sie selbst bestimmte, ihrem Aufgabengebiet fremde oder ihre Kapazität übersteigende Leistungen nicht erbringen können.
- Sie soll helfen, die Hilfe über die betroffene Region und über die Zeit gleichmäßiger zu verteilen.[534]
- Sie soll doppelte Hilfeleistungen am selben Ort und für dieselben HilfsempfängerInnen verhindern.
- Sie soll die Erwartungen der lokalen Behörden, der NGO und der Bevölkerung an die Art der Unterstützung in die Hilfsprogramme integrieren.[535]
- Sie soll Unklarheiten und Mißverständnisse beseitigen (s. SBS 35) und so die Motivation der Akteure erhöhen, die sich dadurch sicher sein können, nicht gegen unnötige Widerstände zu arbeiten.
- Sie soll unter den Beteiligten die aktive Zusammenarbeit auf operativer Ebene fördern.
- Sie soll neben dem rein technischen Informationsaustausch die persönliche Kommunikation unter den HelferInnen fördern — auch um ihr Ohnmachtsgefühl angesichts übergroßer Not zu verringern.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten der Koordination, die einander auch ergänzen können. Entweder koordinieren sich die Hilfsorganisationen selbst vor Ort durch informelle Ad-hoc-Absprachen unterschiedlicher Intensität und beziehen dabei die einheimische Verwaltung mit ein. Das kann sehr effektiv sein, hängt aber stark vom guten Willen der Beteiligten ab. Auch informelle Koordinationsbemühungen bedürfen eines

---

[533] Beispiel: Schulz (1994: 45–69) liefert für Deutschland nach 1945 eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Aufbau der Verwaltungsorgane für Wohnungsversorgung. Dabei wird festgestellt, daß sie von Kommune zu Kommune, von Land zu Land und von Besatzungszone zu Besatzungszone unterschiedlich in die Verwaltungshierarchien eingegliedert waren. Zum Teil fiel diese Aufgabe den Wohnungsämter zu, zum Teil den Arbeits- oder Sozialämtern, bisweilen Ämtern mit einem multiplen Aufgabenfeld. Es entspann sich eine Diskussion, ob der Wohnungsbau zur Wirtschafts- oder zur Sozialpolitik gehören soll. In der ersten Zeit gab es viele Diskrepanzen bzgl. der Wohnraumfrage: Zentralverwaltung vs. Ländergewalt; zwischen Alliierten und Deutschen; unter den Alliierten selbst. Die Kompetenzen lagen nach dem Krieg unter den Alliierten zunächst bei den Kommunen und gingen erst mit Gründung der Bundesländer an diese über. — In Italien war lt. Schulz die Wohnungsversorgung seinerzeit gar über drei Ministerien verteilt: Städtebau fiel dem Ministerium für Schöne Künste zu, Wohnungswesen gehörte zum Sozialministerium, und die Baustoffversorgung war Aufgabe des Wirtschaftministeriums.

[534] Koordination soll nicht nur verhindern, daß einige Hilfsorganisationen schlecht arbeiten, sondern sogar, daß einige *zu gute* Hilfe leisten. Beispiel: Ein in Albanien von den Vereinigten Arabischen Emiraten eingerichtetes Flüchtlingslager bot einen so hohen Standard, daß sich die dort Lebenden den Versuchen der Umsiedlung (Familienzusammenführung, Rücksiedlung) widersetzten (Q004: ARD, 1.5.1999). — Die von der deutschen Caritas 1999 in Celina (Kosovo) pro Hausreparatur aufgewandte Summe lag bei fast dem Doppelten der von anderen Hilfswerken verteilten Materialien (Q106: Pahlmann, 11.2.2000). Das verursachte großen Unmut unter den Bewohnern der umliegenden Dörfer. — Zu kontinuierlicher Hilfeleistung s. a. Kap. 2.3.2.1.

[535] "Projects need to be designed in the full knowledge of the host government's policies on relief provision and should either support or address the parameters defined herein." (Ellis, 1996: 212).

Minimums an 'Spielregeln' und vereinbarten Treffen. Bei den Absprachen über Projekte können vor Ort 'Beziehungsschemata' hilfreich sein, die festhalten, welche Organisationen wo und wie arbeiten, welche Querverbindungen (positive wie negative) auf formellem wie auch informellem Niveau bestehen und schließlich, welche Potentiale daran abzulesen sind.

Oder es gibt eine formelle Art der Koordination, wenn die Geberseite oder die Behörden des Empfängerlandes oder beide einvernehmlich die Hilfsprogramme aufeinander abstimmen. Auf der Geberseite richten Staaten oder große Hilfswerke bisweilen einen internationalen Krisenstab[536] ein, der zunächst vom Ausland aus, möglichst bald aber vor Ort die aus verschiedenen Staaten eintreffende Hilfe koordiniert. Er hat die Bemühungen der Verwaltung des Empfängerlandes um Abstimmung einzubeziehen. In manchen Fällen koordiniert ein Geberstaat separat alle aus seinem Land stammenden Hilfsprojekte.[537] Alternativ kann von Geberseite und Nehmerseite zusammen ein Gremium geschaffen werden, das die Hilfsaktivitäten aufeinander abstimmt. Das dient besonders dem Ziel, viele verschiedene lokale und internationale Koordinierungsstellen, die sich im Durcheinander der Nachkriegszeit mit geographischen oder thematischen Schwerpunkten gebildet haben, zusammenzufassen, damit für das gesamte betroffene Gebiet eine einzige Koordinierungsstelle als Anlaufstelle besteht.[538] Ebenso bemüht sich das Empfängerland i. d. R. von Anfang an (und im Laufe der Zeit zunehmend mehr), die auswärtigen und einheimischen Hilfsbemühungen zentral zu koordinieren und dies um dezentrale Absprachen in den jeweiligen Kommunen zu ergänzen.[539] Je mehr die Koordination in Händen der einheimischen Verwaltung liegt oder von ihr bestimmt wird, desto besser kann sie die auf ihrem Territorium geleistete Hilfe kontrollieren. Das birgt andererseits für Hilfsorganisationen das Risiko, sich dem Willen dieser Institution auch dann fügen zu müssen, wenn sie mit deren Entscheidungen oder Entscheidungsträgern nicht einverstanden sind.[540] Diskrepanzen ergeben sich, wenn die zuständigen Amtspersonen oder Institutionen vor Ort interessiert sind, die humanitäre Hilfe in Bahnen zu lenken, die in unterschiedlicher Weise primär ihnen selbst, den eigentlichen Betroffenen aber nur eingeschränkt Vorteile versprechen. Falls die Geber oder die Hilfswerke beabsichtigen, das zu korrigieren,

---

[536] Vgl. etwa Calließ' Vorschlag, ein vom jeweiligen Krisenfall unabhängiges "Dienstleistungszentrum Einsatzkoordination und Vermittlung" zu schaffen (1996: 48–50). Ähnliches, den sog. UNDHA (bis 1991 'UNDRO'; Borton, 1993: 196f) gibt es bereits bei den UN für das Krisenmanagement nach Naturkatastrophen. — Allerdings gibt es in der Wirklichkeit oft genug Probleme mit *zu vielen* Koordinierungsstellen. Barakat/ Strand (1995: 24;26) nennen für das Beispiel Afghanistan nicht weniger als fünf solcher Organe, zuzüglich einiger diplomatischer Vertretungen, die ihre jeweilige nationale Hilfe koordinieren. Auch in Bosnien und Herzegowina gab es derer viele: lokale Behörden und (ab 1996) PIU, UNHCR, IMG, WB, EC u. a.

[537] Das darf jedoch nicht zu einer neuen, national gefärbten Konkurrenz führen: vgl. etwa Grunewalds/ de Geoffroys Kritik an "»bilateral zones of concentration«" (1999: 4); vgl. van Brabants scharfe Rüge nationalistischer Einstellungen: "chauvinism goes against the spirit of universality that should be one of the driving values of humanitarian action." (van Brabant, 2000: 24). — Die deutsche Bundesregierung hatte seinerzeit einen sog. 'Arbeitsstab Humanitäre Hilfe' in Zagreb eingerichtet, der die aus Deutschland kommende staatliche und private Bosnien-Hilfe koordinierte. Ähnliches wiederholte sie mit dem sog. DBB in Sarajevo ab 1996, der auch anderen Organisationen zur Verfügung stand (s. a. das Beispiel zu Sarajevo am Ende dieses Unterkapitels). Auf unangenehme, penetrante Weise machte die bundesdeutsche Regierung seit 1999 im Kosovo auf sich aufmerksam, wo sie versuchte, alle Aktivitäten deutscher Hilfsorganisationen auf den sog. 'deutschen Sektor' zu konzentrieren (vgl. von Pilar/ Prangenberg, 2000: 117).

[538] Das kann dadurch geschehen, daß einem Akteur diese Rolle zugewiesen wird, sie ihm zuwächst oder er sie sich anmaßt. Das Wirrwarr der 'Koordinateure' in Bosnien und Herzegowina wurde von verschiedenen Seiten beklagt (bspw.: EC/ WB, 1997: 41). — Das schließt keinesfalls den bereits angesprochenen Gedanken der Dezentralisierung aus, also möglichst große Problemnähe durch möglichst wenig Zentralismus zu erreichen.

[539] Das ist gerade nach Krieg schwierig, wenn die lokale Verwaltung ebenfalls zerstört ist.

[540] Umgekehrt gilt: Eine koordinierende Institution, die nicht dem betroffenen Staat entstammt, hat wenig Einfluß darauf, welche Hilfsorganisationen von diesem zur Hilfeleistung zugelassen werden. (Als Beispiel können Hilfsagenturen des Iran und Saudi-Arabiens in Mostar gelten. Sie ließen sich nicht bei der EUAM akkreditieren, so daß diese nichts über ihre Aktionen wußte.)

ist u. U. ein Konflikt mit dem internationalen Souveränitätsprinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten möglich. Das Erstarken staatlicher Behörden kann und sollte als Indiz für die Erholung des Landes gewertet werden und den Hilfsorganisationen ein Zeichen sein, ihre Aktivitäten auf lokale (N)GO zu übertragen, sie einzuschränken oder zu beenden. Daneben bestehen bei der lokalen Verwaltung meistens durchaus auch im positiven Sinne berücksichtigenswerte Vorstellungen darüber, wie die Verteilung vonstatten gehen soll. Grundsätzlich ist ein gemeinsames Auftreten beider Seiten schon aus rein technischen Gründen, aber auch wegen diplomatischer Rücksichtnahme zu begrüßen.[541]

Allen Ansätzen ist gemeinsam, daß ein gewisser Grad an Institutionalisierung erreicht werden muß. Jede Bemühung um Koordination stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn der dahinterstehende Gedanken überstrapaziert wird[542] und wenn in Vergessenheit gerät, daß es vor Ort nicht ein einziges, eindeutig hierarchisches Gefälle gibt — von einem einzigen Geldgeber ('Befehlsgeber') hin zu vertragsnehmenden Organisationen ('Befehlsempfängern')[543] —, sondern daß viele solcher Verhältnisse und viele, teils einander widerstrebende Interessen schon auf der Ebene der 'Koordination der Koordination' existieren. Hinzu kommen Defizite der Akteure bei ihrer organisationsinternen Koordination, die z. T. schon vor einem Einsatz bestehen. Daher sollten in der ersten Zeit nur die wichtigsten Parameter[544] in Treffen mit kurzen, möglichst regelmäßigen Abständen entschieden werden. Alle anderen Festlegungen sollten erst mit größeren zeitlichen Abständen erfolgen. Sehr wichtig ist eine Dezentralisierung der Koordinierungsbemühungen, um die Probleme auf der geographischen bzw. fachlichen Ebene zu lösen, auf der sie relevant sind.[545] Während Koordination und Kooperation auch für Hilfsorganisationen im Bereich des Möglichen liegen, ist die Schaffung besonderer Institutionen zur Lenkung der Rehabilitationsbemühungen, die über eine informelle Absprache hinausgehen, eher Sache des betroffenen Staates oder seiner Gemeinden oder großer internationaler Hilfswerke und Geldgeber (z. B. des UNHCR bzw. der EC). Je stärker eine Koordinierungsinstanz in Vorbereitung, Finanzierung,[546] Mittelvergabe und Durchführung von Hilfsprogrammen eingebunden ist, also nicht allein beobachtenden Status hat, desto größer ist ihr koordinierender Einfluß. Insofern eignen sich 'Bauträgermodelle', deren Bedingungen eine ausreichende Verwaltungsinfrastruktur und

---

[541] Die Beteiligung von (N)GO, die nicht dem Empfängerstaat angehören, ist stets wichtig. Das zeigte sich in Mostar, wo es nach dem Weggang der EUAM und des THW keine 'internationale Instanz' mehr gab, um neue NGO zu informieren, welche Fälle bereits Unterstützung erhalten hatten; die lokale Stadtverwaltung hielt ihre Daten unter Verschluß. (Q120: Seebacher, Juni 1997: 18.6.).

[542] Die Erfahrung in Mostar zeigte, daß nach einer ersten kurzen Phase, in der jede Organisation regelmäßig Vertreter in die Koordinierungstreffen entsandte, eine kontinuierliche Weiterarbeit aller Beteiligten auf diese Weise nicht zustande kam. Die Gründe dafür waren vielfältig: Terminprobleme, Personalwechsel, Animositäten zwischen den beteiligten Organisationen bzw. ihren Vertretern (Konkurrenzdenken), Angst vor Verlust der Entscheidungsfreiheit (vor 'Subordination statt Koordination'), abflauendes Interesse (Ende der Projektlaufzeit, persönliche Gründe …). — Auch bestehen (begründete) Ängste vor zu viel 'Koordination', wenn diese sich in einer Typisierungs- und Normierungsflut niederschlägt, und die (notwendige) Rationalisierung von Baumaßnahmen über das technisch Notwendige hinaus negative ästhetische und sozioökonomische Folgen durch 'Gesichtslosigkeit' zeitigt (vgl. hierzu Durth/ Gutschow [1988: 61;334] über solche Befürchtungen im Nachkriegsdeutschland).

[543] Die Termini 'Befehlsgeber' und 'Befehlsempfänger' sind nur hinsichtlich der finanziellen Beziehungen gemeint. Sie verneinen nicht eine ansonsten weitgehende Autonomie der (N)GO.

[544] Damit sind gemeint: Art und Umfang der Hilfe (Wert bzw. Zahl der Versorgten), Standards, ungefähre Zeithorizonte, mögliche Überschneidungen, Potentiale für aktive Zusammenarbeit. — Dabei ist die Maxime "Integration der Instrumente statt Integration der Programme" zu bevorzugen (Ganser et al., 1993: 115; gemeint sind bei ihnen: Finanz- und Rechtsinstrumente).

[545] Vgl. hierzu Lodas Erkenntnisse über die Wiederaufbaubemühungen im Friaul (Loda, 1990: 16ff).

[546] Gerade die "Veränderung der wirtschaftlichen Rahmendaten eines Projektes führt schneller zum Erfolg als die »Verwicklung eines Falles« in ein kompliziertes System von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften" (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 115) — zumal unter Umständen, in denen Rechtssicherheit und normal funktionierende Verwaltung fehlen.

die geographische Nähe zur betroffenen Region sind.[547] Bauträger für Reparatur- oder Neubauvorhaben auf dem Wohnbausektor kann die betroffene Gemeinde sein, auch unterstützt oder vertreten durch eine humanitäre Organisation. Außerdem kommen gemeinnützige Organisationen[548] oder Baugilden[549] in Frage. Die Aufgaben von Bauträgern sind die Beschaffung von Geldmitteln, die Beratung der Betroffenen und die Bautätigkeit selbst.[550] Private Bauträger sind ebenfalls zu nennen. Ihr Anteil nimmt in einer Nachkriegssituation zu, weil die öffentliche Hand durch die Totalität der Zerstörung überfordert ist.

Ein wichtiges, weil effizientes Mittel ist — unabhängig davon, wer eine Hilfsintervention koordiniert — die 'implizite Koordination' durch Transparenz. Ihr ist Vorrang vor einer hierarchischen Koordination zu geben. Sie basiert auf der Idee, daß schon allein die Verbreitung von Wissen über den Bedarf in der Krisenregion, aber auch über die bereits dort geplante oder geleistete Hilfe die Akteure davor bewahrt, zweimal dasselbe Projekt zu finanzieren oder um denselben Ort oder dieselben Hilfsempfänger zu wetteifern. Es reicht die einfache Registrierung der geplanten (Soll), laufenden und abgeschlossenen (Ist) Hilfsaktivitäten sowie ihres Ortes (bei Privatpersonen incl. Namen, Adresse), ihrer Art und ihres Umfanges, ohne daß der daraus entstehende Katalog eine Wertung der einzelnen Projekte vornähme.[551] Entscheidend dabei ist die Sammlung und Aufbereitung allgemein zugänglicher Informationen über die Bedarfslage,[552] die ständig aktualisiert an alle Interessenten — an lokale oder auswärtige NGO oder GO, an Einzelpersonen oder Behörden — herausgegeben werden. Besondere Rücksicht ist dabei auf diejenigen einheimischen Akteure und auf kleinere Organisationen zu nehmen, denen Personal, Büro- oder Transportmittel fehlen.[553] Die wichtigsten Eigenschaften des Akteurs, der diese Aufgabe übernimmt, sind es, neutral und flexibel zu sein und unterschiedslos allen Interessierten die Daten zur Verfügung zu geben, sowie schließlich die Bereitschaft, die Ratsuchenden als Kunden statt als bloße Nutznießer zu behandeln (vgl. Currion, 2001). In diesen Bereich der 'impliziten Koordination' gehört, daß die Hilfsorganisationen die Berechtigung erkennen, die international anerkannte

---

[547] Die geographische Nähe ist auch und gerade für die finanzielle Abwicklung der Programme erheblich, um die prompte Bezahlung der geschwächten Bau- und Handelsfirmen und Handwerker zu sichern. Dazu muß die projektsteuernde Instanz ausreichende Befugnisse besitzen, Zahlungen zu tätigen. — Positive Beispiele: EUAM in Mostar (Außenstelle der EU) und die THW-TaskForce in B&H. Negatives Beispiel: ITALTREND verlangsamte als Auftraggeber von Hilfsprojekten in B&H die Zahlung von Rechnungen, indem es dem projektimplementierenden DRC qua Vertragsänderung die Finanzautonomie entzog (DRC, 1997-a: 11).

[548] Baugenossenschaften, Kooperativen für Herstellung oder Einkauf von Baumaterial oder Bauland und für die Durchführung von Bauarbeiten; wesentliche Elemente: Gewinnverzicht und Selbsthilfeanteil (Internationales Arbeitsamt, 1924: 66–71).

[549] Das sind Zusammenschlüsse von Bauhandwerkern der verschiedenen Gewerke mit dem Ziel, durch die Ausklammerung des Unternehmergewinnes die Baukosten zu senken. Das bedarf einer Stützung durch den Staat, die Gewerkschaften oder humanitäre Organisationen, um die Risiken abzusichern, die normalerweise einen Unternehmergewinn rechtfertigen (Internationales Arbeitsamt, 1924: 69f).

[550] Solche Organe waren in England seit dem frühen 19. Jhdt. tätig (Internationales Arbeitsamt, 1924: 67).

[551] Jede seriöse Organisation, die schon länger im Geschäft ist, weiß letztendlich nämlich (vor dem Koordinierungshorizont des gemeinsamen Zieles *humanitärer* Hilfe) um die Risiken einer zusammenhangslosen, von Aktivitäten und damit Vorgaben anderer Agenturen ignorierenden Arbeit. Sie wird dann — oft auf Implementierungsebene (ganz 'unten', im Felde also) — die klärende Aus- und Absprache suchen, während auf höheren Entscheidungsebenen noch ein distanziertes oder sogar feindliches Klima herrschen mag (vgl. a. Leitner [1997: 11]: "Yet the higher up you went the chain of command, the more formal and eben bellicoise it became"). — Es bleibt bisweilen das Problem, wer die Erstellung einer solchen Dokumentation finanziert. Denn solche Institutionen müssen tw. mit nicht unerheblichen Mitteln für Personal und Arbeitsmittel ausgestattet werden und die Datenbank zeigt im Felde und vor Kameras keine *unmittelbar* ablesbaren und leicht zu 'vermarktenden' Erfolge: Es fehlt die *visibility*…

[552] Dabei sollten immer nur zentrale, relevante Daten erhoben werden. Nicht jedoch sollte das Sammeln von Daten zum Selbstzweck geraten, denn das vergrößert das Mißtrauen der zu koordinierenden Akteure.

[553] Siehe auch SBS 33. — Ggfs. sind Sprachmittlerdienste bei, bzw. Fahrdienste zu Koordinationstreffen anzubieten.

Standards zum Schutz der Desasteropfer haben, wie sie die IFRC oder das 'Sphere Project' erarbeiteten.[554] Die Propagierung gelungener Beispiele humanitärer Hilfe *(good practice)* ist ein weiteres Mittel dieser Art von Abstimmung. Die Bündelung der Finanzierung von Instandsetzungs- und Wiederaufbaumaßnahmen hat ebenfalls koordinierende Wirkung.[555]

Aus Koordination kann vor Ort auch Kooperation entstehen, wenn sich beteiligte Akteure in ihrer Arbeit gut ergänzen. Die direkte Kooperation zwischen (N)GO (incl. Friedenstruppen) kann geschehen:[556]

- bei Transportmitteln und Maschinen (Beispiel: THW mit Serious Road Trip, SPABAT);
- bei Materialknappheit oder fehlender Lagerkapazität (Beispiel: DRC mit THW);
- beim Informationsaustausch über den Materialeinkauf, über Schwierigkeiten mit dem Zoll, über die wegen des Krieges und der Kriminalität angespannte Sicherheitslage (IRC, SPABAT, THW, DRC);
- beim Datenabgleich über Hilfsempfänger (Beispiel: THW mit DRC und vielen anderen NGO);
- bei technischer Beratung oder Materialhilfe für Organisationen nicht-technischer humanitärer Ausrichtung (Ärzte, Jugendförderung), wenn für ihre Hilfe die Errichtung von Bauten erforderlich wird (Beispiel: Schüler helfen Leben, UNICEF und THW).

Die Kooperation kann verstärkt werden durch die Bildung dauerhafter lokaler Koalitionen unter den (N)GO. Eine zwangsweise Kooperation oder Koordination — durch Bildung von Konsortien — sollte allerdings vermieden werden,[557] weil sie lediglich die Koordinationsaufgaben und damit -probleme von der sehr heterogenen Gemeinde der (N)GO ins Innere der Konsortien verlagerte, also nur den Geldgebern Vorteile brächte. Außerdem werden Konsortien mit zunehmender Größe schwerfälliger und weniger transparent. Und sie verdrängen jünger und kleinere, organisatorisch schwächere NGO — auch gerade NGO des Südens und des Ostens — an den Rand, deren Beitrag zur humanitären Hilfe dennoch unverzichtbar ist, wenn ein möglichst großer Pluralismus unter den Helfern auf die Vielfalt der Aufgaben reagieren können soll (van Brabant, 2000: 22; VENRO, 1999: 12). Eine zwangsweise Kooperation kann sogar die Idee der NGO ad absurdum führen, wenn sie wie gewöhnliche, auftragnehmende Firmen behandelt werden.[558]

Beispiele:

- Bosnien und Herzegowina, Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Neben den bosnischen Behörden gab es internationale Koordinationsorgane, unter denen die folgenden herausgehoben seien: (1) Die IMG sammelte seit Beginn der 90er Jahre mit ihrem sog. 'Project Information Monitoring System' (PIMS) und Monatsberichten Daten über Hilfsaktivitäten, die allen Interessierten zur Verfügung gestellt wurden. (S. hierzu Annex A-19). — (2) Der UNHCR verhandelte von Anfang an mit staatlichen und parastaatlichen Gremien über Grenzpassagen, Zollformalitäten und Empfehlungen für Hilfestandards; er verbreitete Sicherheitshinweise und stattete Helfer und Fahrzeuge mit besonderen Dokumenten aus (eigene Beobachtungen). — (3) Nach dem

---

[554] Vgl. hierzu van Brabant (2000: 22–25) und Grunewald (2000 [?]: 1f).

[555] Das erwies sich etwa an der in Deutschland dreieinhalb Jahre nach Kriegsende eingerichteten (und noch heute tätigen) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die ihr Grundkapital aus den Gegenwerten der US-amerikanischen Hilfslieferungen im Rahmen von GARIOA und ERP erhielt und sie u.a. als Darlehen für den Wohnungsbau einsetzte (Schulz, 1994: 152f).

[556] In Klammern sind Beispiele aus der Praxis in Mostar genannt; s. a. Kap. 5.1.15. Viele andere (N)GO pflegten diese Art der Kooperation ebenfalls.

[557] Vgl. die Kritik von ODI, 1999-c: 15f.

[558] Barakat/ Strand, 1995: 25. — Dies beobachteten Barakat/ Strand am Beispiel des Verhaltens der UN in Afghanistan in den 90er Jahren, wo Vorschläge der Gemeindeverwaltungen durch UN-Offizielle geprüft und die Arbeiten anschließend unter den NGO ausgeschrieben wurden. Ähnliches spielte sich zeitgleich auf dem Balkan ab: Hingewiesen sei etwa auf die Rolle des OHR in Bosnien und Herzegowina oder von UNMIK und UNHCR im Kosovo. (Vgl. a. Seebacher, 1997: 30; und 1999: 59).

Dayton-Abkommen begann die Arbeit des Deutschen Beratungsbüros (DBB) in Sarajevo, in dem BMZ, GTZ, THW und Dt. Caritas das sog. 'Assistance Information System' (AIS) gründeten. Es ergänzte die Datenbanken von IMG und Weltbank um für die Beratung von rückkehrenden Flüchtlingen relevanten Informationen. (Q031: DBB, 1997 [?]; Q121: Seebacher, Dezember 1998: 21.12.). — (4) Zur Arbeit der EUAM vgl. Kap. 4.8.1 und Kap. 5.2.2.

- Hrasno, Sarajevo, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–98. — CLAS besetzte den Lenkungsausschuß für das dortige Rehabilitationsprogramm mit niederländischen und bosnischen Mitgliedern. Die Bosnier gehörten gleichzeitig der Baubehörde der Stadt an. (Vgl. a. Annex A-10).
- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, nach 1999. — Die UNMIK koordiniert mit großer politischer Vollmacht, gestützt auf (sukzessive): UNHCR, UN, OSZE, EU. Daneben nehmen — regional oder lokal begrenzt — einzelne kleinere Hilfsorganisationen Koordinationsaufgaben wahr. (Q123: Seebacher, Dezember 1999; Q176: UN/UNMIK, April 2001).
- Kambodscha, nach (Bürger-)Krieg, seit Ende der 70er Jahre. — OXFAM koordinierte ein aus 30 Hilfsorganisationen bestehendes Konsortium, das sich über Umfang und Art der Hilfe besprach, die Logistik straffte und gegenüber den Machthabern geschlossen auftrat. (Kiljunen, 1984: 74).
- Nordhausen am Harz, nach dem II. Weltkrieg. — Schon ab September 1945 gab es in Nordhausen ein Wiederaufbauamt, welches die Durchführung der ersten Arbeiten koordinierte, die Kriegsschäden ermittelte und Vermessungsarbeiten sowie eine Strukturanalyse veranlaßte. (Libor-Dörstel, 1993: 172).
- Beirut, nach Bürgerkrieg, 1977. — Die libanesische Regierung gründet den Entwicklungs- und Wiederaufbaurat ("Council for Development and Reconstruction (CDR)"). Er kann, mit großer Machtbefugnis ausgestattet, entscheiden, organisieren und finanzieren. (El-Masri, 1989: 340).
- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, nach 1999. — Das Humanitarian Community Information Centre (HCIC) veröffentlichte auf herkömmlichem und elektronisch-interaktivem Wege einen 'Kosovo-Atlas', eine 'Kosovo-Enzyklopädie' und andere Materialien — mit 'impliziter Wirkung'. (Currion, 2001).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 94 ff. — Eine lokal bedeutsame, 'implizit' koordinierende Rolle bei den Hilfsaktivitäten in Mostar spielte die sog. 'Liste der Orientierungspreise', die das THW über eine Unzahl von Baustoffen führte und allen Akteuren zur Verfügung stellte (s. SBS 45; s. Kap. 5.1.12).
- Grötzingen (Baden), nach dem II. Weltkrieg. — Im Oktober 1948 wurde eine Baugenossenschaft gegründet, für die alte wie neue Dorfbewohner Geschäftsanteile zeichneten, um Anspruch auf die noch zu bauenden Wohnungen zu erhalten. Die Gemeinde gab dazu Bauland und erließ eine Baupflicht mit Zweijahresfrist. Ein Jahr später waren bereits zwei Gebäude (12 Wohnungen) fertig. (Asche, 1991).
- Deutschland, nach dem Oderhochwasser 1997. — Eine zentrale Erfassungsstelle registrierte die unmittelbar nach der Katastrophe an Hochwassergeschädigte gezahlte Hilfe und sorgte dafür, daß diese, falls später ihre Versicherung leistete, die Spenden zurückzahlten (Q215: SWR, August 2002).

SBS 32 der integrierten Programme

Beschreibung: Die Versorgung allein mit Wohnungen ist schon kurzfristig nicht ausreichend, weil gleich nach der Stillung der dringendsten Bedürfnisse an Unterkunft, Nahrung und Gesundheitsfürsorge aus Sicht der obdachlos Gewordenen, aber auch hinsichtlich der Entwicklungschancen der betroffenen Region die Ergänzung von Notunterkunfts- und später Wohnungsreparaturprogrammen durch Maßnahmen der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur nötig wird. Integrierte Programme, die schon früh einsetzen und allmählich aufgestockt werden, umfassen deshalb neben reinen Wohnungsbaumaßnahmen vor allem die Instandsetzung der Infrastruktur sowie die Aspekte des Aufbaus von Verwaltungs- und Planungsinstitutionen, der Baumaterialproduktion, der Einrichtung von Maschinenparks und Reparaturwerkstätten, der Berufsausbildung und Fortbildung, der Arbeitsplatzschaffung, der Nahrungsversorgung (vgl. SBS 21), der Versorgung mit Heizöfen, Möbeln und Brennmaterial, von psycho-sozialer Betreuung, etc.[559]

[559] Ein solches Angebot wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch als *enabling approach* bezeichnet (Nohlen, 1989: 293). Als einer der großen internationalen Akteure bewegt sich die Weltbank in den letzten Jahren von einer auf Einzel-

Integrierte Programme entstehen durch die Verknüpfung verschiedener komplementärer Aktivitäten einer einzigen Institution oder durch die Zusammenarbeit vieler Akteure/Hilfsorganisationen auf den verschiedenen Feldern. Das gemeinsame Vorgehen auf vielen Ebenen bedeutet einen hohen Grad an Komplexität.[560]

Kommentar: Integrierte Programme bieten die große Chance, die Fehler unkoordinierter, sich nicht oder schlecht ergänzender, miteinander konkurrierender oder einander sogar ausschließender Interventionen auszuklammern. Integriertes Arbeiten vor Ort ist keine Selbstverständlichkeit, weil entweder zu wenige Organisationen an einem Ort sind, sie alle in ähnlichen Disziplinen arbeiten (Geberprioritäten!) und sich deshalb kaum ergänzen können oder weil sie geradezu das Konkurrenzdenken pflegen. Vielmehr müssen sich die Hilfsorganisationen und die Geldgeber zum Wohle der von einer Katastrophe Betroffenen darum in besonderer Weise bemühen.

Ein spezielles Aufgabengebiet dieser Vorgehensweise ist die Einbeziehung der Nachbarsiedlungen oder -gemeinden kriegsbeschädigter Kommunen oder von Flüchtlingslagern. Hier kann durch das Prinzip der *Cross-Subsidies*[561] eine Verschränkung der Kapazitäten (Infrastrukturen, Handel, aber auch soziale Kompetenzen) der betreffenden Siedlungsteile zum wechselseitigen Vorteil angestrebt werden.

Durch die Investition in "critical infrastructure of a non-controversial and non-visible nature" kann auf diplomatische Weise der Weg zur Verbesserung der Wohnungssituation geebnet werden, ohne daß sie direkt adressiert wird.[562] So wird auch eine Vorbereitung für weitere Interventionen nach Ende der kritischen Phase des Krieges getroffen. Auch Bemühungen um die Verkehrsinfrastruktur in benachbarten neutralen Staaten können — vor allem bei langandauernden Krisen — ein wichtiger Beitrag dafür sein, die Versorgungslage im betroffenen Land zu verbessern, weil Hilfe von außen wenigstens bis an die Landesgrenze schneller herangeführt werden kann.

Beispiele:

- Vinh, Vietnam, nach Vietnamkrieg, 1973–83. — Die Wiederaufbauhilfe der DDR, die auch und vor allem Wohnraum schaffen wollte, hatte einen sehr breiten Ansatz (Wohnungsbau, Planung, Aufbau der Planungsbehörde, Baumaterialproduktion, Reparaturwerk für Maschinen und die Herstellung von Stahlbauteilen, Berufsausbildung). (Q074: Globisch, 23.4.1999).
- Dominikanische Republik, Stadtsanierung, 80er Jahre. — Integrierte Ansätze mit den Zielen der Wohnraumschaffung und Wohnumfeldverbesserung erwiesen sich als die eindeutig kostengünstigere und umfassendere Alternative (Lewin & GTZ, 1986: 203).

---

projekte ausgerichteten Strategie auf eine umfassendere Vorgehensweise zu, die jeweils für eine ganze Stadt oder Region denkt (Fiori/ Ramirez, 1992: 30). Auch bei ihrer Analyse zur Lage in Bosnien und Herzegowina 1996/97 weist die Weltbank darauf hin, wie wichtig integrierte Programme sind (EC/ WB, 1997: 41).

[560] Es verlangt auch, daß die Akteure gegenseitig die Arbeit der verschiedenen Disziplinen (Ingenieure, Ärzte, Sozialarbeiter etc.) und den damit für die Betroffenen verbundenen Vorteil *anerkennen* (Davis/ Lambert, 1995: 64).

[561] Die Grundidee der *cross-subsidies*: finanziell Schwache sollen unterstützt werden, indem finanziell Stärkere in das Förderungsprogramm miteinbezogen werden. Dadurch kann z. B. die Infrastruktur in einem Wohngebiet durch die Beiträge (Kaufpreis, Steuern) der dort ansässigen Reicheren bezahlt werden, die auch von den in der Nachbarschaft wohnenden Armen genutzt werden kann (vgl. Burgess, 1986: 16). — Ähnliches kann und soll auch bei der Flüchtlingshilfe erreicht werden, indem nicht allein den Flüchtlingen geholfen wird, sondern auch der Gastgemeinde, die die Last der Einquartierung zu tragen hat. Das schützt die Flüchtlinge vor Anfeindungen und die Gastgemeinde vor wirtschaftlichem Nachteil. (Vgl. Ellis, 1996: 202.)

[562] Cuny/ Tanner, 1995: 16; gemeint sind z. B. Projekte zur Wasser- und Abwasserversorgung. — Das kann bedeutend sein, wenn konfligierende soziale oder politische Gruppen Wohnungsbaumaßnahmen zugunsten einer jeweils anderen Gruppe als Affront empfänden und dadurch die Sicherheitslage erneut gefährdet werden würde. Wohnen hat stets zu tun mit dem Besetzen von Territorium, das wiederum vielfach Gegenstand gesellschaftlicher Konflikte ist, weil es Einfluß auf den Besitzstand und/oder die Möglichkeit der Meinungsführerschaft einer Gruppe hat. (Das liefert indirekt einen Hinweis auf die Wichtigkeit eines verfassungsmäßig gesicherten Minderheitenschutzes.)

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — Die Aktivitäten der EUAM zum Wiederaufbau der Stadt beruhten auf einem integrierten, alle Lebensbereiche umfassenden Konzept. (Vgl. Yarwood, 1999.)
- Sarajevo, Bosnien & Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995. — Rowland betont, wie wichtig ein "multisektoraler Ansatz" bzw. ein "integrierter Aktionsprogramm" ist, weil "konventionelle Bauleitpläne" in einer sich rasch ändernden Nachkriegslage zu schwerfällig sind (Rowland, 1995: 33).
- Kalesija (Kanton Tuzla), Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–97. — Zusammen mit anderen Hilfsorganisationen erreichte die GTZ einen komplementären Wiederaufbau von technischer und sozialer Infrastruktur und örtlicher Wirtschaftsstrukturen (Kreutner/ Linneweber, 1997: 12).
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Der Wiederaufbau wurde zu umfassenden Modernisierungen genutzt. Sie betrafen die Kanalisation, Gasbeleuchtung, Straßenpflasterung und Gehsteige, Brücken, das Abtragen des Stadtwalls sowie die soziale Infrastruktur. (Faulwasser, 1892 [1978]: 80f).

SBS 33 der Unterstützung von und Kooperation mit lokalen Planungsinstanzen

Beschreibung: Die Kooperation der Helfer mit der jeweiligen einheimischen Verwaltung ist für Hilfsmaßnahmen aller Art unabdingbar. Denn die Fachleute der lokalen Verwaltung sind — neben denen der einheimischen Firmen, der öffentlichen Betriebe und der NGO — eine wichtige Informationsquelle, die detailliertes Wissen über den betroffenen Ort und seine EinwohnerInnen besitzt. Und sie hat die Autorität, das Wirken von Hilfsorganisationen zu gestatten oder zu untersagen.[563] Wichtigste Themen zwischen den in die Beschaffung von Wohnraum involvierten Organisationen und der lokalen Verwaltung sind: Art und Umfang der Hilfe, Kriterien zur Auswahl der Hilfsempfänger (s. SBS 22, 24–29) und ein Zeitplan.

Nach fast allen Desastern werden von den betroffenen Gemeinwesen parallel zu den 'alten' Verwaltungsapparaten, die weiterhin Alltagsaufgaben bewältigen, besondere Institutionen gebildet, die die Rehabilitationsmaßnahmen koordinieren (SBS 31) sollen. Dazu wird das entsprechende Personal benötigt, außerdem Räumlichkeiten und Arbeitsmittel sowie schon nach kurzer Frist Geld für Gehälter. Die ordentlichen wie auch die außerordentlichen kommunalen Instanzen zu fördern und zu stärken, kann eine Verbesserung der humanitären Hilfe und somit (indirekt) der Lage der Betroffenen bedeuten.[564]

Kommentar: Daß die einheimische Verwaltung Entscheidungsbefugnis und viele Informationen über die Lage vor Ort besitzt, macht sie zum wichtigen Partner[565] sowohl bei der Vorbereitung eines Hilfsprogrammes (Schadensanalyse am Objekt, Feststellung der Bedürftigkeit seiner Bewohner), als auch bei der Auswahl der Hilfsempfänger. Als Mitstreiter bei der Verwirklichung humanitärer Hilfe sind lokale Partner

---

[563] Wenngleich diese Autorität bisweilen, v. a. unmittelbar nach dem Desaster, bedingt durch den Mangel an Verwaltungsstrukturen nicht oder nur eingeschränkt existiert.

[564] Steinberg/ Mathéy (1987: 5) nennen "institution building" als eine der wichtigsten Voraussetzungen bei *Upgrading*-Maßnahmen (im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit). — Yarwood (1999: 35) räumt in seinem Bericht zu Mostar dem Aufbau der Institutionen nach einem Krieg ebenfalls große Bedeutung ein: "the task of repairing the institutions and processes of urban management is […] even more basic than the repair of damaged physical objects." Die Zusammenarbeit zwischen THW und Mostars Kommunalverwaltung verbesserte sich sehr, nachdem die EUAM ihre Büroinfrastruktur aufgerüstet hatte (Quelle: eigene Beobachtung). — Der DRC berichtet, daß in Bosnien und Herzegowina schon die Zahlung nur geringer Beträge an die Gemeinden ihrer Mitarbeit an Rehabilitationsprogrammen zu neuem Schwung verhalf (DRC/ Engel, 1996: 32).

[565] Echte Partnerschaft ist unter den Streßbedingungen einer Nachkriegszeit nicht immer einfach: Zur Kooperation gehört auch, daß Hilfsorganisationen und einheimische Behörden Verständnis füreinander aufbringen und die Hürden reflektieren, die beide einem schnellen Vorwärtskommen eines Hilfsprogrammes nolens volens jeweils entgegenstellen und die zu umgehen vor allem anfangs nicht immer möglich ist. So hat die einheimische Verwaltung im Krieg u. U. schweren Schaden genommen und muß bei der Hilfsverteilung gewisse politische Rücksichten nehmen. Die Hilfsorganisation hingegen bringt außer der vertraglichen Anbindung an den Geldgeber ein eigenes Statut und eine eigene Bürokratie mit. Vor allem in der ersten Zeit der Zusammenarbeit lassen sich beide Arbeitsrhythmen nur langsam aufeinander abstimmen.

aber nur zu gewinnen, wenn sie bereit sind, sich deren Idee anzueignen und dafür (Teil-)Verantwortung übernehmen (Johannsen, 1999: 49). Um die lokale Behörde nicht allzu vielen und großen Zumutungen auszusetzen, müssen Hilfsprogramme kompromißbereit gestaltet werden.

Die Förderung der lokalen Verwaltung ist als eine Variante der 'Hilfe zur Selbsthilfe' (vgl. SBS 07) zu sehen. Die Arbeit der Verwaltung ist unbedingt in irgendeiner, auch geringen Weise zu vergüten (Geld, Baumaterial). Möglichst ist auch für eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen hinsichtlich Räumlichkeiten, Büromittel etc. zu sorgen, um die Motivation ihrer Mitarbeiter zu erhöhen oder ihrem Sinken entgegenzuwirken.[566] Denn der Beitrag der Verwaltung zum Gelingen des Wiederaufbaus ist enorm, wenn man bedenkt, daß sie erstens selbst Schäden erlitten hat, zweitens zu ihren normalen Dienstgeschäften nun die Regelung der Katastrophenschäden hinzukommt (Flüchtlingsströme, Zerstörungen) und drittens noch die Verteilung humanitärer Hilfe bzw. die Koordination der Hilfswerke mitzuorganisieren ist. Neben der technischen Schadensevaluation und der Ausarbeitung schon der Wiederaufbaupläne[567] haben die Mitarbeiter der Kommunalverwaltung eine Pufferfunktion, indem sie die Betroffenen beraten und oft auch beschwichtigen, dabei Pressionen durch einflußreiche Personen[568] ausgesetzt sind — und den Hilfsorganisationen viel Arbeit abnehmen.[569]

Außerdem ist eine möglichst schnelle Einsatzbereitschaft der lokalen Administration wichtig, weil private Planer und Bauherren nicht auf ihren Rekonstitution oder auf langwierig sich hinziehende Planungsverfahren und wichtige Entscheidungen warten, sondern eigenmächtig handeln: Die daraus entstehenden 'Provisorien' aber überdauern meist sehr lange Zeit …

Der einseitigen Bevorzugung einer politischen Strömung darf bei der Förderung von Verwaltungsstrukturen kein Vorschub geleistet werden.[570] Daß die einheimische Verwaltung bei der Zuteilung der Hilfe oft andere als die von den Hilfsorganisationen gewünschte Maßstäbe anlegt, sollte von letzteren beachtet, hinsichtlich der gewählten Ziele geprüft und notfalls korrigiert werden, darf aber nicht zu Überreaktionen führen. Denn erstens ist sie einigem Druck seitens der Bevölkerung ausgesetzt, dem die Hilfsorganisationen durch diese Arbeitsteilung weitgehend ausweichen. Zweitens muß die Gemeindeverwaltung auch nach Weg-

---

[566] Mit dem THW-Team in Orahovac/Rahovec (Kosovo) wurde die Möglichkeit diskutiert, die Mitglieder der Wiederaufbaukomitees der Dörfer erst zu Ende des Hilfsprojektes mit Baumaterial zu beliefern, um ihre Mitarbeit bis zum Schluß zu garantieren, ihnen aber mit Einverständnis der anderen Dorfbewohner quasi als Aufwandsentschädigung mehr Material zu geben.

[567] Nach Haas/ Kates/ Bowden (1977: xxxii–xxxiv) sollte schon während der Rehabilitationsphase die Planung für den Wiederaufbau einsetzen. Sie sollte sich besonders mit den weniger beschädigten Flächen auseinandersetzen, weil sich hier schneller eine Entwicklungsdynamik aufzeigen läßt und Ersatz für verlorene Funktionen entstehen kann.

[568] Vgl. Leitner (1997: 10); vgl. Seebacher (1999: 62). — Helwerth/ Schmid (1995: 25) sprechen von "einer wenig beneidenswerten Situation" der von den Alliierten eingesetzten deutschen Regierung in Württemberg/ Baden 1945, weil sie immer wieder in den Interessenkonflikt zwischen alliierter Befehlsbefugnis und Forderungen der einheimischen Bevölkerung gerieten.

[569] Für die Hilfsorganisationen wäre der gerade für die Bewältigung der Wohnungsmisere und den Wiederaufbau nötige große Personalbedarf nicht zu finanzieren, wenn sie nicht auf die Mitarbeit der lokalen Verwaltung zurückgriffen und statt dessen ausländische Experten einsetzten. Die an lokale Stellen gezahlten (zeitlich und in der Höhe befristeten) Löhne sind ein Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung der Gemeinde. Die Befristung soll eine völlige Übernahme laufender Kosten durch die humanitäre Hilfe und eine daraus möglicherweise resultierende Abhängigkeit vermeiden.

[570] Parteilichkeit ist ibs. nach einem Krieg unbedingt zu vermeiden, um nicht latente Aversionen oder gar einen Rückfall in offene Feindseligkeiten zu provozieren. U. a. fordern dies expressis verbis Cuny/ Tanner (1995: 15–18). — Das ist jedoch nicht immer einfach, wie das Beispiel Mostar zeigt, bei dem die Hilfe für die einheimischen Verwaltungen der beiden Stadthälften auch automatisch eine Unterstützung der sie stellenden Parteien bedeutete; Ausweg war eine ausgewogene Hilfe an beide Seiten.

gang der Hilfsagenturen am Ort bleiben und mit den Folgen der Hilfe sowie ihrer eigenen Mitwirkung daran weiterleben.[571]

Kritisch für die Akzeptanz und damit das Gelingen eines Programmes ist eine möglichst direkte Partizipation der Bevölkerung am Konzept der Hilfsorganisation (SBS 36). Ihre Interessen sind in die Entscheidungsfindungsprozesse zwischen Hilfsorganisationen und lokaler Verwaltung zu integrieren.

Beispiel:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96 — Die EUAM arbeitete in enger Kooperation mit den einheimischen Stadtverwaltungen der beiden Stadthälften. Gründe dafür waren das Bemühen um Partizipation der lokalen Stellen, das Wissen um ihre Ortskenntnis und die relativ kleine Zahl an EUAM-Personal. Die EUAM unterstützte die Arbeit der einheimischen Verwaltung mit Gebäudereparaturen, Bürogerät und Ausbildungsmöglichkeiten. (S. a. Kap. 4.8.1 und 5.2.2.)

SBS 34 der Einbindung lokaler Planer und Arbeiter

Beschreibung: Sowohl bei der Planung als auch bei der Implementierung von Programmen zur Beschaffung von Wohnraum sind Hilfsorganisationen auf die Mitarbeit von Planern — gemeint sind im Unterschied zu SBS 33 Planer außerhalb der öffentlichen Verwaltung (Planungsbüros, Baufirmen, freie Ingenieure) — und von Arbeitskräften des betroffenen Landes angewiesen. Die Planer wissen sehr detailliert über örtliche und technische Besonderheiten Bescheid.[572] Sie werden eingesetzt zur Vorbereitung (Lageanalyse, Schadensanalyse) und Durchführung der Projekte. Auch die Arbeiter bringen vielerorts spezifische Kenntnisse mit (neben beruflichen auch kulturelle, geographische etc.).

Eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung humanitärer Hilfe bietet sich, indem man zur Schaffung und zur Reparatur von Wohnraum auf bestehende lokale Baufirmen und ihre Planer und Arbeiter entsprechend ihrer Bauerfahrung, ihrer Firmengröße — unter Rücksichtnahme auf erlittene Kriegsschäden — und Leistungsfähigkeit zurückgreift. Dadurch kann die Hilfsorganisation weitgehend auf den Einsatz eigener angestellter Arbeiter verzichten. Vielmehr steuert sie als 'Projektmanager' den Ablauf von der Ausschreibung bis zur Bauabnahme.

Kommentar: Die Anstellung von Ingenieuren und Facharbeitern durch die Hilfsorganisationen kann die einheimische Verwaltung vor Probleme stellen, weil sie selbst keine oder nur geringe Löhne zahlen kann und sie deshalb diese Fachkräfte an die auswärtigen Helfer 'verliert'.[573] Ähnliches droht auch Hilfswerken,

---

[571] Das kann jedoch, zumal in einer nach Bürgerkrieg nur selten demokratisch legitimierten Situation, nur bedingt als eine Sicherung gegen Mißbrauch betrachtet werden, weil eine Vorrangstellung natürlich nicht nur augenblickliche Bereicherung ermöglicht, sondern auch die Absicherung des Gewonnenen für die Zukunft.

[572] "Nur Architekten, die mit dem Ort ihres Wirkens besonders vertraut und insbesondere mit der Pflege des historischen Baubestandes betraut waren, haben im Zuge des Wiederaufbaus eine »sinngemäße Ordnung« schaffen können." (Durth/ Gutschow [1988: 348] über das Nachkriegsdeutschland). — Ihr Wissen um die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung i. a. ist bisweilen jedoch schwer einzuschätzen und genau zu prüfen. Es hängt im Wesentlichen vom sozialen Gefälle innerhalb der betroffenen Gesellschaft ab; gerade von den Wohnbedingungen der schon vor der Krise Benachteiligten sind sie oft "psychologisch und sozial entfernt" (UNDRO, 1982; nach Burk, 1999: 198; und: eigene Erfahrungen in Caracas/ Venezuela).

[573] Hilfsprogramme der humanitären Organisationen haben in Albanien das Lohnniveau in die Höhe getrieben und so den staatlichen Stellen das beste Personal entzogen (StZ v. 23.6.99); zu dieser Thematik vgl. a. Cremer, 1998-a: 625. — Außerdem kann es innerhalb der Bevölkerung zu Unmut kommen, wenn Ingenieure und Arbeiter relativ gut bezahlt werden (und wenn die Konkurrenz unter den Hilfsorganisationen die Preise zusätzlich in die Höhe treibt), während Lehrer, Ärzte, städtische Angestellte keine Bezahlung erhalten und viele Menschen arbeitslos sind.

die aus Prinzip oder wegen Geldmangels keine höheren Löhne zahlen. Deshalb sollte im Rahmen einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Hilfsorganisationen und der lokalen Verwaltung (s. SBS 33) ein Ausgleich durch teilweise Beschäftigung bei beiden, durch die (zeitweise) Übernahme von Lohnzahlungen oder vermittels anderer Kompensationen geschaffen werden.[574]

Um das adäquate Lohnniveau zu finden, müssen verschiedene Positionen gegeneinander abgewogen werden: Auf der einen Seite steht der berechtigte Anspruch auf Lohn, der sich am Vorkriegsniveau orientiert. Auf der anderen Seite steht erstens das Faktum, daß ein nur kleiner Teil der Bevölkerung durch Lohnzahlungen bevorzugt wird. Die bei Hilfswerken angestellten Ingenieure und Arbeiter genießen selbst bei relativ niedrigen Löhnen den Vorteil, in einer Krisenzeit *überhaupt* ein Einkommen zu beziehen und dies außerdem regelmäßig zu erhalten.[575] Zweitens ist es eine Tatsache, daß die der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Projektmittel für materielle Hilfe mit jeder für Lohn ausgegebenen Mark geringer werden. Drittens kann der Vorwurf der Ausbeutung durch Dumpinglöhne erhoben werden. Kritisch sind unterschiedliche Ansichten über die Gewichtung dieser Aspekte durch verschiedene Organisationen — und das gänzliche Außerachtlassen dieser Problematik —, weil daraus unterschiedlich hohe Löhne resultieren.[576] Das wirkt preistreibend, fördert die Konkurrenz unter den Akteuren (Abwerben von Fachkräften) und muß Gegenstand von Koordinierungsbemühungen vor Ort sein (s. SBS 31).

Ebenfalls bedeutend ist, ob die Hilfsorganisationen sich um die Unversehrtheit ihrer einheimischen Angestellten ebenso sorgen wie um den Schutz der expatriierten: Das Prinzip der Gleichbehandlung sollte (wenigstens in diesem Punkt) in dem Maße gewahrt bleiben, wie es auch unter normalen Umständen zum Tragen käme (Cremer, 1997: 199).

Das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte und Ingenieure vor allem in der Anfangszeit (verursacht durch Flucht oder Vertreibung, Tod, Kriegsdienst oder Verletzungen) muß zeitweise durch den Einsatz auswärtiger Fachleute ersetzt werden. Er sollte danach schrittweise reduziert werden, um Abhängigkeiten zu vermeiden und Kosten zu sparen.

Humanitäre Hilfe darf nicht zum Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm für die Geberländer geraten. Die Hilfsorganisationen sollten nur solche Planer und Arbeiter als Expatriierte in das betroffene Land entsenden, die wegen ihrer speziellen Aufgaben oder Fachkenntnissen nicht von einheimischem Personal ersetzbar wären. Denn außer dem Verlust an Detailwissen und der Kostenfrage gilt es auch zu berücksichtigen, daß alle nicht im betroffenen Land gezahlten Löhne einen Nachteil für seine wirtschaftliche Erholung bedeuten.[577] Die angesprochenen speziellen Qualifikationen sind vor allem benötigt bei:

---

[574] Diese Kompensationen können auch in einer besseren Büroausstattung liegen, die von den dort Beschäftigten durchaus honoriert wird. Das dient der Sache, weil es das Arbeitstempo beschleunigt, und ist doch unverdächtig, weil es keine Zahlung an Einzelpersonen beinhaltet.

[575] Davon berichtet auch Schulz (1994: 143) aus dem Nachkriegsdeutschland, wenngleich nicht im Rahmen humanitärer Hilfe: Dort wurden seinerzeit Bergleute und Eisenbahner wegen der strategischen Bedeutung der Kohleversorgung vor allen anderen bevorzugt, was Proteste in der Bevölkerung und (v. a.) der Verwaltung hervorrief.

[576] Beispiel: Das THW hatte 1997 in Bosnien und Herzegowina mit 'Kampflöhnen' anderer internationaler Organisationen zu konkurrieren, weil es zwar seine Maurer mit ca. 500 DM monatlich schon 200 DM über den Zahlungen einheimischer Firmen bezahlte, weil aber andere Hilfswerke diese Grenze bis zum Doppelten und Dreifachen überschritten (Büth, 1997: 25).

[577] In diesem Licht gesehen, sind populistische Vorschläge wie der des sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf, arbeitslose Baufachkräfte aus Deutschland zum Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina einzusetzen (StZ v. 11.1.99), nachteilig für dieses Land und müssen abgelehnt werden. Sie kommen aber nicht von ungefähr, sondern spiegeln Tendenzen wieder, die sich in traditio-

- leitenden Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Projektsteuerung;
- Aufgaben, die technische Fähigkeiten erfordern, die im betroffenen Land fehlen;
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.

Die Durchführung aller Bauvorhaben durch die Hilfsorganisationen selbst ist wegen des nötigen Aufwandes an Personal, Maschinen und sonstigen Ressourcen nicht realistisch. Deshalb werden möglichst Baufirmen hinzugezogen, die über die nötigen Detailkenntnisse und Verbindungen verfügen und dadurch den Bauprozeß vereinfachen. Einheimische Firmen dafür einzusetzen, hat verschiedene Vor- und Nachteile: Einerseits spart sich die Hilfsorganisation eigenen, budgetbelastenden Personalaufwand und widmet sich allein dem Management. Sie schreibt auf der Basis vorher in Auftrag gegebener Dokumentationen die Arbeiten aus, wählt (ggfs. zusammen mit der Gemeindeverwaltung) die Firmen aus und begleitet den Bauprozeß kritisch bis zu seiner Vollendung.[578] Andererseits bedeutet der Einsatz ansässiger Firmen für die betroffene Region Steuereinnahmen und die Schaffung von Einkommen.[579] Zuvor muß begutachtet werden, ob die Firmen mit ihrem Personal und ihrer Ausrüstung der Aufgabe gewachsen sind, denn es ist möglich, daß sie im Kriege ebenfalls erhebliche Einbußen erlitten haben und eher von altem Ruf und Ruhm zehren, als tatsächlich leistungsfähig zu sein. Unter Umständen erfordert das eine technische Hilfe an die Firmen, indem ihnen — ggfs. als Anzahlung (Kredit) — Geräte und Maschinen sowie Baumaterialien als Hilfe zur Selbsthilfe an die Hand gegeben werden. Mit Blick auf zukünftige Maßnahmen ist im Verlauf eines Projektes über die Leistungsfähigkeit der Firmen in puncto Qualität und Schnelligkeit skizzenhaft Buch zu führen, um bei schlechter Zusammenarbeit eine Negativauslese vornehmen zu können.

Falls nur kleine Firmen vorhanden sind, müssen die Aufträge zu Reparaturen oder Neubau in kleine Tranchen gesplittet werden. Falls die Baufirmen für bestimmte, nicht aufteilbare Bauaufgaben zu klein sind, ist in der weiteren Umgebung nach passenden Betrieben zu suchen. Ein größeres Einzugsgebiet ist auch von Vorteil, um die wegen der starken Nachfrage unter Druck stehenden Preise niedrig zu halten. Um den durch

---

nellen Geberländern in Rezessionsphasen ergeben, wenn die Verlockung groß ist, daß viele Planer in den Bereich humanitärer Hilfe wechseln (vgl. Herrle/ Teschner über eine solche Welle in den 70er Jahren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit [1999: 4]). Auch Freiberufler (Planer, Baufirmen) sollten nicht leichtfertig unvorbereitete Abenteuer wagen (Schultz-Coulon, 1999). Ellis nennt einige der Voraussetzungen bzw. Qualifikationen kompetenter HelferInnen: Verhandlungsgeschick, Fähigkeiten zu politischer und Konfliktanalyse, spezielles Wissen um die Situation von *vulnerability* (s. Kap. 2.2.4.2) und die Zusammenhänge zwischen Nothilfe und Entwicklung, Überlebenstechniken für die Helfer selbst, Kenntnis zivil-militärischer Zusammenarbeit, Unparteilichkeit, Fähigkeit zu Monitoring und Evaluation, Sprachkenntnisse (Ellis [1996: 233f]; s. a. Slim [1995: 110–126]; zur Kritik s. a. Knaup [1996]). — In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß in Aix-Marseille, Bilbao, Bochum, Louvain und Oxford ein europäisches Aufbaustudium 'Humanitäre Hilfe' eingerichtet wurde (NOHA "Network on Humanitarian Assistance" mit den Schwerpunkten (Völker-)Recht, Geopolitik, Management/Logistik, Anthropologie, Medizin/ Seuchenkunde; ECHO, 1995). Auch das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland bietet seit 1999 Schulungen für OSZE- und UN-Missionen an (VENRO, 1999: 11).

[578] Deshalb sollte der Geldgeber, v. a. aber die implementierende Organisation über Baufachleute (oder wenigstens über Personal mit praktischem Sachverstand) verfügen — auch weil Baufirmen zuerst an ihren nötigen Profit zu denken haben. Damit soll Schaden durch schlechte Reparatur- oder Bauleistungen von den betroffenen NutzerInnen (Hilfsempfängern) abgewendet werden. Ein zu geringer Einsatz expatriierter Fachleute (*'Hands-off'*-Ansatz) beeinflußt Effizienz und Effektivität negativ, weil Mittel entweder zu langsam abfließen oder falsch eingesetzt werden. Die Ausgaben für ihren Einsatz sind mit einer effizienteren Durchführung und damit einem effektiverem Einsatz der Mittel zu rechtfertigen. Außerdem gibt es Situationen, in denen auswärtige HelferInnen nötigerweise Entscheidungen fällen müssen, die lokale MitarbeiterInnen wegen Gefahren für ihre Person nicht treffen können, oder in denen eine externe Kontrolle der lokalen MitarbeiterInnen erforderlich ist. — Der schleppende Mittelabfluß der EU-Hilfe für BuH wurde beklagt (nur 15% vom Geplanten innerhalb der Jahre 1996/97), weil — im Gegensatz zum Vorgehen beim Umsatz US-amerikanischer Hilfsgelder (95%) — zu wenig Experten zur Verfügung standen (25 der EU, 120 den USA). Brüssel erwog daraufhin, einen erhöhten Satz von 10% der Hilfsgelder für Personal auszugeben (StZ v. 2.4.98). — Ähnliche Schwierigkeiten der EU sind aus anderen Zusammenhängen bekannt (Mostar: vgl. Yarwood, 1999: 21f; Nicaragua und Moçambique: vgl. van Brabant, 2000: 36).

[579] … wenngleich in der Anfangszeit der Abfluß der Steuern selten in normalen Bahnen verläuft und auch die Lohnzahlungen an die Arbeiter nicht garantiert sind.

Kriegszerstörungen hervorgerufenen Standortnachteil ortsansässiger Firmen gegenüber auswärtigen auszugleichen, kann ihnen bei Ausschreibungen ein in Prozentpunkten ausgedrückter Preisvorsprung gewährt werden.[580] Die vertraglich abzusichernden Aufträge können getrennt nach Bauleistungen und Materiallieferungen vergeben werden. Dabei können die Hilfsorganisationen Teile auch selbst übernehmen, wenn sie einem 'Hands-on'-Ansatz folgen und eigene Arbeiter anstellen.

Beispiel:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — Alle in Mostar tätigen Hilfswerke und die EUAM arbeiteten mit lokalen Planern der Behörden oder freier Büros zusammen oder stellten Ingenieure direkt bei sich ein. Viele beschäftigten einheimische Arbeitskräfte, um die Verteilung der humanitären Hilfe und die anfallenden Bauarbeiten zu bewältigen. (Quelle: eigene Beobachtungen; s. a. Kap. 5).

SBS 35 von Information, Beratung und Ausbildung

Beschreibung: Information, Beratung und Ausbildung der betroffenen Bevölkerung sowie der mit Wiederaufbau und Verwaltung befaßten Fachleute können Effizienz und Effektivität der Hilfsmaßnahmen steigern, indem sie die Transparenz der Projektarbeit erhöhen und ganz allgemein das für die Rehabilitation der jeweiligen Gemeinde nötige Wissen mehren.

Kommentar:

Informationen über die allgemeinen und die ortsbezogen besonderen Ziele einer Hilfsorganisation helfen, Transparenz zu schaffen und bei der durch die Krise ohnehin verunsicherten Bevölkerung Vertrauen zu werben.[581] Denn es darf nicht außer Acht gelassen werden, daß den fehlenden Ortskenntnissen der Agenturen das Unwissen der Betroffenen über das Wesen humanitärer Hilfe i. a. und die Vorgehensweisen der einzelnen Hilfsorganisationen i. b. gegenübersteht. Information über Hilfsprogramme und ihre Ausgestaltung vor Ort — also über Vergabekriterien, Art und Menge der Hilfe, Ziel der Aktion (teilweise oder ganze Reparatur, Neubauten usw.) — sichert die Hilfsempfänger und Hilfsorganisationen vor Machenschaften derjenigen unter den einheimischen Politikern ab, die dazu neigen, die Hilfe als lokalpolitisches Instrument im eigenen Interesse und zugunsten von Bekannten und Angehörigen einzusetzen. Mittel der Information können einfache Handzettel sein, aber auch Informationsschriften, Plakate oder die Einberufung von Informationsversammlungen, und sie können bis zum Gebrauch moderner Massenmedien[582] und zur Einrichtung eigener Informationsstellen reichen.

Beratung kann durch Hilfsagenturen mit ihren expatriierten und einheimischen Ingenieuren in viele Richtungen und unabhängig von materieller Unterstützung erfolgen. Sie kann in Form von Versammlungen,

---

[580] So wurde bspw. in Mostar eine Zeitlang den Firmen aus dem Ostteil der Stadt und dem muslimischen Teil des Landes bei Ausschreibungen für Materialbestellungen vom THW (in Rücksprache mit der auftragsgebenden EUAM) ein 10-prozentiger Vorteil gewährt, damit sie gegenüber den anderen Firmen 'mit freiem Hinterland' überhaupt eine Chance hatten. (Der muslimische Teil war transporttechnisch gesehen gewissermaßen Enklave und zerstörungsbedingt noch sehr rückständig.)

[581] SCHR, 1998: "The sharing of information and knowledge among all those involved, including the affected population, is fundamental to achieving a full understanding of the problem and coordinated assistance."

[582] Calame (1997: 40) berichtet von einer NGO, die in ihrem Kampf gegen unsensible Wiederaufbaupläne in Beirut erfolgreich die Medien zur Aufklärung der Bevölkerung einsetzte.

individuellen Sprechstunden (Büro, Baustelle), Anschauung an Musterbauten oder der Herausgabe von technischen Anleitungen[583] erfolgen. Je nach Arbeitsbelastung muß hierfür ein entsprechendes Budget festgelegt werden. Beratung kann erforderlich werden gegenüber der einheimischen Verwaltung (vgl. SBS 33), gegenüber der Bevölkerung und vis-à-vis anderen Hilfsorganisationen. Die Hilfsempfänger benötigen Beratung, wenn neue, ungewohnte Materialien und Bautechniken eingesetzt werden (s. SBS 05) und wenn Fachleute oder Personen mit Fachkenntnissen fehlen. Hilfswerke, die im sozialen Bereich arbeiten, verfügen häufig nicht über eigene Baufachleute und stehen zu Beginn ihrer Arbeit (diesbezüglich ihrerseits hilflos) vor der Frage, wie sie ein ihrer Arbeit angemessenes Gebäude erhalten können. Ihnen kann durch Beratung bei der Schadensanalyse reparabler Räumlichkeiten, bei Kostenschätzungen (vgl. SBS 45) und Verhandlungen mit Baufirmen geholfen werden. Per Absprachen unter den Agenturen kann auch vereinbart werden, daß 'technische Hilfsorganisationen' Material beschaffen und Bauleistungen überwachen oder durchführen. Das verbessert und beschleunigt die humanitäre Hilfe im Sinne eines integrierten Ansatzes (s. SBS 32).

Ausbildung (*capacity building*) der einheimischen Partner (Verwaltung, Arbeiter, Ingenieure) und der Bevölkerung zu ermöglichen, hat ebenfalls viele Facetten.[584] Einige davon sind:

- Schulungen, wenn neue Materialien oder Bautechniken verwendet werden;[585]
- die Einweisung auf neue Maschinen;
- Hinweise zur Verwendung neuer Verwaltungsmethoden (EDV);
- Kontakte zu anderen Kommunen herzustellen, die vor kurzem ebenfalls Wiederaufbauaufgaben zu meistern hatten;[586]
- die Aufhellung der Hintergründe internationaler humanitärer Hilfe, denn z. B. eine Idee wie die des Kontinuums (vgl. Kap. 2.3.2.1) läßt sich allein mit trainierten ausländischen Helfern nicht verwirklichen, wenn einheimische Behörden nicht am gleichen Strang ziehen;
- die Anleitung in anderen Bereichen (soziale Entwicklung, Teilnahme an politischer Willensbildung, Hygienevorschriften, Einkommensschaffung, usw.).

Beispiele:

- Bosnien und Herzegowina, im Bürgerkrieg, nach 1992. — DRC und IMG verteilten parallel zu ihrem Winterisierungsprogramm ein in Bosnisch/Kroatisch und Englisch verfaßtes Begleitheft mit technischen Erklärungen zu Dachreparaturen. (Q037: DRC, November 1994). — S. a. Kap. 5.2.1.
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — (1) Bei der EUAM entschied man sich dafür, die lokalen Zeitungen, Radio- und TV-Sender zur Verbreitung von Nachrichten zu nutzen, also kein eigenes Medium zu

---

583 Z. Bsp. Bauanleitungen für die Bevölkerung; z. Bsp. das "Handbook for Emergencies" des UNHCR für Helfer (1982).

584 Ausbildung benötigen vorab natürlich auch die Helfer selbst; dies soll an dieser Stelle nicht thematisiert werden.

585 Zur Improvisation von Notunterkünften wurden im Deutschland der Nachkriegszeit bisweilen Bauanleitungen verteilt, wie mit wiedergewonnenen Altmaterialien technisch korrekt und maximal materialsparend umgegangen werden konnte und wie Gartenlauben bewohnbar zu machen waren (vgl. Scheel, M.: Wir bauen Behelfsheime; in: Das Deutsche Kleingartenwesen, Heft 1/2, 1944). — In Stuttgart fand 1947 inmitten der Kriegstrümmer eine Ausstellung "Baustoffe aus Trümmern" statt, um die Bevölkerung zu sensibilisieren (Helwerth/ Schmid, 1995: 38). — Teilweise sind Herstellerfirmen kooperativ, die eine Schulung auf neue Maschinen oder Materialien finanzieren.

586 Ein solcher Vorschlag kam Ende 1999 in einem Gespräch mit der Wiederaufbaubehörde von Peć/Peja (Kosovo) zur Sprache. Ihr wurde ein durch humanitäre Hilfe finanzierter Gedankenaustausch mit Planern in Mostar vorgeschlagen, wo mit einem Vorlauf von ca. fünf Jahren (seit etwa 1994) ähnliche Aufgaben angestanden hatten (Q123: Seebacher, Dezember 1999).

schaffen.[587] Reine Sachinformationen konnten zwar verbreitet werden, eine detailliertere Auseinandersetzung war jedoch nicht möglich, wie sie bisweilen wünschenswert gewesen wäre, um die auswärtige Hilfe vertrauensbildend zu präsentieren und um den Mißbrauch humanitärer Hilfe durch einheimische Politiker zu begrenzen. (Quelle: eigene Beobachtung). — (2) Das THW versäumte 1994 beim Betrieb einer Wasseraufbereitungsanlage, die Bevölkerung ausreichend über deren Funktionsweise zu informieren, und provozierte Mißverständnisse über die Wasserqualität (s. Kap. 5.1.7.1). In anderen Fällen informierte es später die Öffentlichkeit per einfachem Plakat (selten via Radio) von Neuigkeiten, so z. B. von Vergabekriterien und -verfahren, Öffnungszeiten des Kontaktbüros etc. (Quellen: THW: Q146 [23.9.1994], Q187 [Dezember 1994], Q188 [Juni 1995], Q189 [1995?]; eig. Beobachtung).

- Sarajevo, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996–98. — CLAS gab über ihr Rehabilitationsprogramm im Stadtteil Hrasno eine vierteljährliche Broschüre auf Englisch heraus (auch auf Bosnisch?). Daneben bildete sie in den Niederlanden bosnische Bauarbeiter in der Technik der Asbestentsorgung weiter; insgeheim hoffte man, damit einen Anstoß für die bosnischen Baunormen zu geben (Asbest-Verbot; Q019: CLAS, Oktober 1997: 2) und den Beteiligten bessere Aussichten auf dem Arbeitsmarkt zu sichern. (Q016–Q023: CLAS, September 1996 bis September 1998).
- Vinh, Vietnam, nach Vietnamkrieg, 1973–83. — Zur Wiederaufbauhilfe der DDR gehörte ein Berufsausbildungsprogramm (Q074: Globisch, 23.4.1999).
- Huaraz, Peru, nach Erdbeben, 1970. — *Negativbeispiel*: Eines der Haupthindernisse bei der Rehabilitation der betroffenen Region war, daß ein Handbuch zur Erklärung einer bebensicheren Bauweise überteuert und in spanischer Sprache anstatt in Quechua (der Sprache der betroffenen Landbevölkerung) verfaßt war. Ein Lehrprogramm für erdebensicheres Bauen mit traditionellen und neuen Baustoffen hätte aufgelegt werden müssen. (Sagov, 1981: 180).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Normen zum kostensparenden Bauen wurden herausgegeben und verbreitet ("DIN Wohnungsbaunormen"), und es gab Publikationen wissenschaftlicher Untersuchungen und von "Bautechnischen Merkheften" (BMP, 1951: 77).

SBS 36 der Partizipation

Beschreibung: Die Betroffenenbeteiligung ist wichtiger Bestandteil der humanitären Hilfe — nicht nur bei der Umsetzung von Selbsthilfeprogrammen.[588] Der Rehabilitationsprozeß beginnt unmittelbar nach einer Katastrophe, und die sich darin abspielende Entwicklung muß von den Betroffenen mitgetragen werden, um als solche gelten zu können, denn: "No one develops anyone else." (Anderson/ Woodrow, 1998: 61). Humanitäre Hilfe ohne Betroffenenbeteiligung zu leisten, bedeutete einen Effizienzschwund bei der Analyse der Notlage oder bei der Implementierung der Maßnahmen, weil man unbeabsichtigte Nebenwirkungen übersieht und weil der Selbsthilfeanteil gemindert wird. Mangel an Beteiligung kann bedeuten, daß man den Interessen der Betroffenen zuwiderhandelt. Partizipation zuzulassen, erhöht hingegen das Selbstvertrauen der Betroffenen[589] sowie die Schnelligkeit der Hilfeleistung (Multiplikationseffekt), ihre Effektivität[590] und die kulturelle Angemessenheit (Stafford, 1993: 1). Betroffenenbeteiligung verhindert Lethargie unter den Betroffenen oder auch deren Opposition gegen Hilfsmaßnahmen. Partizipation bildet auch — solange sie nicht nur ein Feigenblatt für den Erwerb einer "kostengünstigen Durchführungsstruktur" (Cremer, 1996: 1) bleibt — die Basis für den Ansatz partnerorientierter Zusammenarbeit mit lokalen (N)GO, der als Sonderform partizipativer Vorgehensweisen im Gegensatz zu interventionistischen Konzepten besteht.

---

[587] Das hielt und halte ich persönlich für eines der größten Versäumnisse der EUAM-Strategie. (Parallel dazu hielten sich die IFOR- bzw. SFOR-Verbände klugerweise einen eigenen Radiosender.)

[588] Für J. Turner wird — Ashby's Prinzip der notwendigen Mannigfaltigkeit folgend — die sozioökonomische Stabilität der Wohnungsversorgung in der Dritten Welt à la longue nur durch den gleichen Grad von Komplexität auf kontrollierender wie kontrollierter Seite erreicht (Turner, 1978: 29).

[589] Ellis betont wie wichtig es ist, daß "the relief provision for refugees and displaced persons maintains their productive capacity and invests in their status as capable social beings" (Ellis, 1996: 4; ähnlich: 208).

[590] Vgl. auch Davis/ Lambert, 1995: 63.

Kommentar: Die Beteiligung der Betroffenen kann erfolgen:

- bei der Entscheidung über die Art der Hilfeleistung in der Planungsphase: Entweder nehmen die Betroffenen direkt teil, indem sie eigene Vorstellungen einbringen,[591] oder sie wirken indirekt über ihre Politiker oder Verwaltung mit (— auch sie gehören ja letztlich zu den Betroffenen).
- bei ihrer Umsetzung (durch freiwillige oder bezahlte Mitarbeit);
- beim Monitoring des Programmes durch Änderungs- und Verbesserungsvorschläge;
- durch den Einkauf lokaler Güter und Dienstleistungen;
- nach der Implementierung bei der Nutzung des durch die Hilfe entstandenen Wohnraumes, wenn genug Platz und Mittel zur Veränderung des Wohnraumes (Erweiterung, Verbesserung) und seines Umfeldes (Hof, Werkstatt, Garten) zur Verfügung stehen.

In allen Fällen kommt es darauf an, den Menschen frühestmöglich die nötigen Mittel an die Hand zu geben, um sich zu beteiligen.[592] Das können je nach Zusammenhang Baumaterialien und Werk- oder Fahrzeuge sein wie oder Landparzellen für Haus- oder Gartenbau oder die Teilnahmemöglichkeit an Sitzungen wichtiger Wiederaufbaugremien (Transport, Übersetzungsdienst), um dort die eigenen Interessen zu artikulieren. Die Vermittlung des sicheren Gefühls, über eigene Mittel zu verfügen, ist zentral. So ist bspw. weniger die *reale* Vergabe von Landtiteln eine notwendige Bedingung für Konsolidierung in Flüchtlingslagern; wichtig ist vielmehr die *Wahrnehmung* von Besitz.[593] Auch bei der Mitsprache über die Hilfe kann schon die Vermittlung des *Gefühls* der Beteiligung entscheidend sein (Ventilfunktion). Entscheidend ist, daß die "Menschen eine Idee zu ihrer eigenen machen" und dafür Verantwortung übernehmen (Johannsen, 1999: 49).

Grenzen für die Partizipation festzulegen ist schwer, aber nötig. Denn partizipative Ansätze müssen, wenn die Not sehr groß und die Zeit, sie zu lindern, knapp sind, interventionistischen Konzepten weichen oder wenigstens teilweise und zeitweise deren Elemente übernehmen. Deswegen wird auf hierarchische Strukturen zurückgegriffen, an deren unterem Ende die Bevölkerung steht. Das hat seine Berechtigung, solange dieser Zustand nicht aus Bequemlichkeit der Geldgeber und Hilfswerke zu einem Dauerzustand wird, sondern der Lagebesserung und der Notwendigkeit, die Moral der Betroffenen aufzurichten, schrittweise angepaßt wird.[594] Problematisch ist es, bei der Betroffenenbeteiligung zu unterscheiden nach Entscheidung und Durchführung der Hilfsmaßnahmen. Je mehr den Betroffen verwehrt wird mitzuentscheiden, ihnen wohl aber hohe Selbstbeteiligung zugemutet wird, und je fremdbestimmter und zentralisierter[595] die Wohnungsversorgung organisiert ist, desto wahrscheinlicher führt dies zu Unzufriedenheit und schlechten Resultaten.[596]

---

[591] Vgl. SCHR (1998), das schon bei der Analyse die "representatives of the affected population" beteiligen will. — S. a. Davis/ Lambert (1995: 69) mit dem Vorschlag des "participatory mapping".

[592] Ellis, 1996: 24f.

[593] Ellis, 1996: 210. — S. a. unter SBS 13 (dort Anmerkung 408).

[594] Oft verharren aber die Hilfsorganisationen in solch "paternalistischem" Verhalten (Johannsen, 1999: 49).

[595] Ellis (1996: 176): "Centralised provision [of shelter; A.S.] […] is a solution for the benefactor and not for the beneficiary. Such policies illustrate agencies' accountability to the donors rather than to the recipients of aid."

[596] Ellis kritisiert diese Tendenz der Hilfsorganisationen sehr.

Den Betroffenen kann nicht uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit eingeräumt werden, weil nach einem Krieg das normale Leben, die Verwaltungsabläufe und auch die Achtung vor (Bau-)Gesetzen wieder aufgebaut werden müssen. Wiederaufbau sollte nicht die Anarchie der Nachkriegszeit wiederspiegeln, sondern vielmehr den Weg in geordnetere Bahnen des sozialen Zusammenlebens weisen. Dies gilt um so mehr, als (Wohn-)Bauten stets langlebige Zeitzeugen sind. Die Gefährdung der Nachhaltigkeit der Hilfe durch unreflektierte Betroffenbeteiligung muß also vermieden werden.[597] Partizipation in definierten Grenzen ist aber nötig.

In der Implementierungsphase stößt außerdem die Forderung der Geldgeber nach Selbstbeteiligung an den Projektkosten je nach Projekt und Land verschieden an ihre Grenzen. Zumeist akzeptiert die Bevölkerung Eigenarbeit für das eigene Haus[598] und für einige Einrichtungen der Infrastruktur (Schule, Kindergarten, Wasserversorgung, religiöse Bauten). Die Grenzen bildet des weiteren nicht allein der Wunsch, in erster Linie für das Eigentum zu arbeiten, sondern mit zunehmender zeitlicher Entfernung vom Desaster auch ein Ermüdungsgefühl der Betroffenen und ihre Forderung an Kommunen und Staat, die ihnen zukommenden Aufgaben wieder wahrzunehmen, sowie die Hoffnung auf Entlohnung der Arbeit in einer Zeit hoher Beschäftigungslosigkeit.[599]

Das als Sonderform des Partizipationsansatzes auftretende partnerorientierte Arbeiten (vgl. Cremer, 1996) basiert darauf, daß ein Hilfswerk nur tätig wird, wenn es vor Ort eine lokale Partnerorganisation hat, mit der es schon zuvor lange Jahre kooperierte und die nun im Krisenfall wiederum bei ihm Projektmittel beantragt. Hilfe wird also nicht von außen aufoktroyiert. Die Vorteile sind, daß ein ständig vor Ort agierender und bestens mit der Lage vertrauter Partner den gleichen kulturellen Hintergrund besitzt wie die betroffenen Menschen, er intensiven Kontakt zu ihnen hat und gleichzeitig mit der Arbeitsweise der auswärtigen Hilfsorganisation (der 'Geldgeberin') vertraut ist. Ein Nachteil des Ansatzes ist, daß Hilfe, die über Anträge funktioniert, zu langsam ist; oft sind die einheimischen Partner durch Großkatastrophen auch überfordert. Auch ist es nicht garantiert, daß die lokalen Partner hinsichtlich ihrer Kenntnisse und ihres Engagements *tatsächlich* bessere Anwälte für die Sache der Betroffenen sind. Es besteht auch das Risiko, daß sie einen zu geringen Abstand zu den Geschehnissen haben und sich bei ethnischen Konflikten nicht neutral genug verhalten (können). Um die Nachteile wenigstens teilweise auszugleichen, wäre ein Kompromiß denkbar, der diese Herangehensweise um "»interventionistische« Elemente" (Cremer, 1996: 5) zu bestimmten

---

[597] Das gilt ebenso bei daraus resultierenden Umweltgefahren (Sanitär, Abholzung u. a.; vgl. Stafford, 1993: 1), bei statischen Problemen (gerade nach Krieg, Erdbeben) oder bei Fragen der Erhaltung eines denkmalgeschützten Stadtbildes. —
Für die Identität eines Ortes ist es immens wichtig, die Flut leicht konsumierbaren Kitsches einzudämmen, der beim Wiederaufbau von Verlusten ablenken soll, der verletztes ästhetisches Empfinden betäubt, ohne aber heilen zu wollen (noch zu können), der Verlorenes ersetzt und einen neuen Status feiert (s. hierzu ibs. Khalaf, 1998: 153) — auch wenn diese Problematik für Hilfsorganisationen nicht die höchste Priorität haben dürfte.

[598] Die Akzeptanz ist hingegen geringer bei Wohnungen, deren Eigentümer Dritte (besonders die öffentliche Hand) sind.

[599] Diese Erfahrung stammt aus in El Salvador (eigene Beobachtung): Die Bewohner eines Dorfes hatten über Jahre hinweg sehr viel Eigenleistung erbracht (für Wohnungen, Infrastruktur) und hatten mit sich vergrößerndem zeitlichem Abstand vom Krieg immer weniger Verständnis für die Forderungen der Hilfswerke nach immer neuen unbezahlten Arbeitseinsätzen.

Zeitpunkten oder bei bestimmten Aufgaben bereichert. Um das häufig anzutreffende Phänomen der Vertiefung sozialer Disparitäten zu vermeiden, die schon vor der Katastrophe existierten,[600] sind schwerpunktmäßig die schwächeren Gruppen der Gesellschaft und die Gründe ihrer Benachteiligung in die Planungen einzubeziehen.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — Die Betroffenen konnten nur auf indirektem Wege auf Entscheidungen zur Vorbereitung der Hilfe Einfluß nehmen, indem nämlich die Hilfsorganisationen Mostars Stadtverwaltung beteiligten. An der Umsetzung waren sie jedoch direkt beteiligt, weil den meisten von ihnen die Reparaturen am Objekt in Selbsthilfe abverlangt wurden. (Quelle: eigene Beobachtungen).
- Sarajevo, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — CLAS, eine niederländische NGO, bemühte sich darum, die Einwohner der Wohnblöcke des Stadtteils Hrasno in die Vorbereitungen einzelner Reparaturmaßnahmen einzubinden, was sich als zeitraubender Prozeß herausstellte (CLAS, 1998: 37f).
- North East Victoria, Australien, Flutkatastrophe, 1993. — Um die Bevölkerung in die Entscheidungen über Rettungs- und Rehabilitierungsmaßnahmen einzubinden, wurden Gemeindekomitees ("community recovery committees") gegründet (Coghlan/ Buckle, 1994/95: 5).
- *Participatory Rural Appraisal* und *People-Oriented Planning*. — SCHR (1998) empfiehlt diese Instrumente, um als Grundlage für Hilfsoperationen rasch Profile der betroffenen Bevölkerung zu erstellen (vgl. Annex A-20).

SBS 37 der gegenseitigen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht

Beschreibung: Die geleistete Hilfe ist gegenüber denjenigen, die mit ihr leben müssen, zu verantworten. Helfer haben den Betroffenen den ihnen zustehenden Respekt zu zollen.[601] Die von einer Katastrophe getroffenen Menschen müssen Mitsprache bei der Gestaltung und Implementierung von Hilfsprogrammen und der abschließenden Beurteilung nach ihrem Ende bekommen. Es reicht nicht aus, allein gegenüber den Geldgebern (Regierungen, Spendern) Rechenschaft abzulegen, weil damit nicht garantiert ist, daß das Wohl der HilfsempfängerInnen beachtet wird. Hiervon müssen Hilfswerke ebenso überzeugt werden wie ihre Geldgeber. Ähnlich wie die Betroffenenpartizipation ist dieser Schritt jedoch kein Allheilmittel, sondern nur *eine* der notwendigen Bedingungen für das Gelingen von Hilfe.

Kommentar: Bisher hat sich diese Ansicht in der Praxis noch nicht allenthalben durchgesetzt. Vielmehr wird allein dem *zahlenden* Klienten Rechenschaft abgelegt, nicht demjenigen, der die Hilfe erhält. Grund ist die Dreiecksituation in der humanitären Hilfe: Zwischen Geldgeber(n) und implementierender Organisation besteht ein konventionelles vertragliches Verhältnis, während beide den Hilfsempfängern gegenüber keine vertragliche, sondern 'nur' eine moralische Verpflichtung haben.

Diesem Mißstand wird derzeit in der Praxis auf zwei Ebenen zu begegnen versucht, da die Rechenschaftspflicht gegenüber den Empfängern der Hilfe als ein "key criterion" gesehen wird (UNDRO, 1982: 55–60). Zum einen gibt es Bestrebungen verschiedener Institutionen, per freiwillige Selbstverpflichtung die Rechenschaftspflicht als Standard einzuführen; wenn dabei Geldgeber und Nehmerländer in die Überwachung der Standards eingebunden werden, so kann sich langfristig ein "Sanktionsmechanismus"

---

[600] Coghlan/ Buckle, 1994/95: 4. — Vgl. a. Kap. 2.2.4.2.

[601] Siehe auch die Definition von 'humanitärer Hilfe' in Kap. 2.2.1.

entwickeln.[602] Zum anderen werden im Felde zunehmend einvernehmliche Einverständniserklärungen (vgl. SBS 52) zwischen den Hilfsorganisationen und den Betroffenen und ihren Vertretern (Gemeindeverwaltung) geschlossen; und es werden sog. *tripartite contracts* unterschrieben, die die Nehmerseite ebenfalls quasi-vertraglich in die Hilfsprojekte einschließt. Auch wenn sie wieder im streng juristischen Sinn nicht verbindlich sein mögen, so sind sie vor Ort doch eine wichtige Basis für partnerschaftliche Zusammenarbeit.

In letzter Konsequenz des Konzeptes der Verantwortlichkeit wäre darüber nachzudenken, wie den Betroffenen im Falle von Mängeln oder negativen Spätfolgen der Hilfsprogramme ein — wenn auch begrenztes — Recht auf Nachbesserung zugestanden werden kann. Das ist jedoch sehr umstritten, weil andere Mechanismen zur Qualitätswahrung günstiger erscheinen (Beispiel: 'implizite Koordination'; vgl. SBS 31), weil es in effizienzmindernder und tw. sogar gefährlicher Weise die Veröffentlichung von Fehleranalysen blockieren kann — und deshalb, weil dem verschiedene weitere Restriktionen entgegenstehen:[603]

- das Bestehen unterschiedlicher Vorstellungen über die Höhe der Standards (die Definition des Standards impliziert eine Definition der humanitären Hilfe per se);
- die Frage nach dem Verschulden: Die Gewichtung 'echter' Fehler und externer Faktoren (Sicherheitslage, Witterung u. dgl.) bliebe immer Interpretationssache, also steter Quell von Querelen. Hier wären dann von den Beteiligten Flexibilität und guter Wille gefordert…
- die Frage der rechtlichen Grundlage sowie der Zuständigkeit von (Schieds-)Gerichten;
- die Frage der Repräsentanz: Wer (in persona) vertritt die Hilfsorganisation, wer die Hilfsempfänger?;
- die Gefahr, daß Helfer vor dem Hintergrund möglicher Sanktionen gezielt von den Hilfsempfängern bzw. ihren politischen Führern instrumentalisiert bzw. erpreßt werden. Dieses Risiko ist besonders hoch für Hilfsorganisationen, die nicht allein Erfüllungsgehilfen sein wollen, sondern sich sozial engagieren (s. SBS 29) oder sogar Menschenrechtsthemen adressieren.

Beispiele:

- Zaire/ DR Kongo, Bürgerkrieg, seit 1998. — Da jegliche staatliche Autorität fehlte, waren Geldgeber und implementierende Hilfsorganisationen nur sich selbst verantwortlich, wenn sie sich nicht freiwillig dem Wohl der Betroffenen verschrieben (Cremer, 1998-a: 626).
- *Codes of Conduct* und das sog. Ombudsman-Projekt. — In den letzten Jahren findet unter Hilfswerken eine intensive Diskussion statt, wie denn ihre Arbeit vor den Hilfsempfängern zu verantworten sei und was konkret das Übernehmen von Verantwortung bedeute (Korrekturen?, Entschädigung?). Verhaltensregeln sollen vor und während der Implementierung von Projekten Handreichung für die Akteure sein. Bei gravierenden Fehlleistungen soll ein Schlichter angerufen werden können; er soll aber die humanitäre Hilfe nicht laufend überwachen. (van Brabant, 2000: 22–25; Doane, 2000: 19).

SBS 38 der Wahrnehmbarkeit humanitärer Hilfe

Beschreibung: Die 'Sichtbarkeit' (*visibility*) oder Wahrnehmbarkeit von Hilfsprojekten oder Hilfsorganisationen im betreffenden Land und im Ausland, speziell im Geberland, wird entweder durch eigene Berichterstattung der Hilfsorganisationen vermittelt oder durch Reportagen in den Medien hergestellt.

---

[602] Vgl. etwa den *Code of Conduct* der IFCR (SCHR, 2001-a: 3; vgl. Cremer, 1998-a: 626; vgl. 'www.ifcr.org', 'www.venro.org'. — Auch zwei weitere Verpflichtungen, nämlich die des Respektes vor der jeweiligen Kultur und der Betroffenenbeteiligung, orientieren sich am Gedanken der Rechenschaftspflicht. — Eine die Selbstverpflichtung absichernde Überwachung könnte durch Ombudsmänner erfolgen, wie sie derzeit im Gespräch sind (van Brabant, 2000; VENRO, 1999: 10); s. u., zweites Beispiel.

[603] Vgl. HAR, 2000: 4f.

Wahrnehmbarkeit ist wichtig für humanitäre Organisationen, weil die Ergebnisse ihrer Arbeit entweder den (öffentlichen oder privaten) Geldgebern/Spendern präsentiert werden müssen, um einen Tätigkeitsnachweis zu erbringen. Oder die Resultate dienen dazu, neue Mittel einzuwerben (Reklame). Außerdem ist die Sichtbarkeit für die Geldgeber selbst sowohl aus finanzpolitischen Gründen wichtig (wenn etwa der Nachweis zu führen ist, wie Steuergelder verwendet wurden), als auch, um ihre eigene politische Reputation national oder international zu verbessern.

Kommentar: Ein verringertes Medieninteresse wegen eines größeren Grades an Normalität zieht weniger Spendengelder, also eine geringeres Hilfsvolumen nach sich.[604] Hilfsorganisationen dringen deshalb auf die Abwicklung entsprechend telegener Projekte, z. B. den Bau von Camps oder lagerähnlicher Siedlungen (die als 'Lösung von der Stange' auch einfacher, um nicht zu sagen: bequemer zu organisieren sind). Oder sie wählen, um das Interesse der Medien und damit der SpenderInnen zu wecken,[605] eine besonders spektakuläre Art der Hilfe, die 'kameragerechter' ist, weil in wenigen Bildern auf engem Raum 'dichte' Information geliefert wird. Dies, sowie kurze Wege und die daraus resultierende Zeitersparnis für die Reporter sind im kommerziellen Medienbetrieb durchaus Argumente für oder gegen die Präsentation eines Projektes.[606] Diese Erwartung der Medien kann entscheidender Zwang werden. Eine besonders hohe Quote von Wahrnehmbarkeit in einem Fall bedeutet jedoch, daß viele andere Fälle unbeachtet bleiben.[607]

Wenngleich das Bemühen um Wahrnehmbarkeit und der Erfolg in puncto Medienpräsenz verständlich und um der Finanzierung willen sogar notwendig sind, so sagen sie wenig über die tatsächliche Qualität der Hilfe aus. Zur Verdeutlichung seien zwei extrem kontrastierende Beispiele aufgeführt: die Einquartierung obdachlos Gewordener bei Gastfamilien (vgl. SBS 10) und die Unterbringung vieler Menschen in Gemeinschaftsunterkünften (vgl. SBS 08). Während die Einquartierung — verbunden mit Hilfeleistungen an beide Parteien — eine schnelle und sozial gut verträgliche Lösung bietet, ist sie dagegen wenig präsentabel ('sichtbar'). Denn die Menschen sind verstreut in bestehenden (oder sogar leicht beschädigten) Häusern untergebracht; ihr Einzug dort ist recht unspektakulär. Hingegen ist einem nur wenig über die Krisensituation informierten Beobachter und potentiellen Spender die Wirkung 'seiner' Hilfsorganisation sofort augenfällig, wenn Bau und Bezug eines neu angelegten Flüchtlingslagers dokumentiert werden, denn es wurden viele Unterkünfte geschaffen; daß diese oft den darin Untergekommenen zum Nachteil gereichen

---

[604] "Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Spendenhöhe und öffentlicher Wahrnehmung." (Cremer, 1996: 3)

[605] Bspw. die Unterbringung in ausrangierten Eisenbahnwaggons.

[606] Da es bei der 'Sichtbarkeit' also um das Geschäft, um neue Gelder geht, haben viele (gerade große) Hilfsorganisationen eigene PR-Abteilungen, die den Medienvertretern gezielt Texte in die Feder diktieren oder auch fertiges Bildmaterial an die Hand geben. — Daß die Medien zunehmend die kommerziellen Aspekte ihrer Arbeit (und damit natürlich auch derjenigen der Hilfsorganisationen) in den Vordergrund rücken, wird zunehmend kritisiert. — In anderem, parallelem Zusammenhang urteilte das deutsche Bundesverfassungsgericht (zur Berichterstattung aus Gerichtssälen; vgl. StZ v. 25.1.01): "Normalität ist für Medien meist kein attraktiver Berichtsanlass". Es bemängelte, daß der Versuch, die "immer schwerer zu erzielende Aufmerksamkeit der Zuschauer" durch "wirklichkeitsverzerrende Darstellungsweisen" wie etwa der "Bevorzugung des Sensationellen" auf sich zu ziehen, das Risiko der "Selektivität bis hin zur Verfälschung" mit sich bringt (StZ v. 25.1.01): Sätze, die sich ohne weiteres auf die hier besprochene Problematik übertragen lassen.

[607] Dabei werden gleichzeitig maximal überhaupt nur zwei Krisenregionen registriert. Ihre Wahrnehmung hängt stets von Zufälligkeiten ab, z. Bsp. davon ob es 'Konkurrenzereignisse' gab (Cremer, 1996: 3). Die "vergessenen Katastrophen" (Salm, 2000: 9) sind in ihrem Ausmaß oft erheblich größer als diejenigen, die Beachtung finden. — In diesem Zusammenhang sollte m. E. darüber nachgedacht werden, ob nicht eine Änderung der Bestimmungen über das Spendenwesen den Hilfsorganisationen erlauben sollte, von den Mitteln 'bespendeter' Katastrophen eine Marge von x% abzuzweigen, um sie (entsprechend einschlägiger Vergabestandards) für die Opfer unbekannt gebliebener Notlagen aufzuwenden. — Siehe hierzu auch Kap. 2.2.1.

(s. SBS 08), wird ausgeblendet.[608] Auf eine ähnliche Schwierigkeit wie die Einquartierung stößt der Ansatz der Reparatur von Wohnungen (s. SBS 01–07), wie er am Beispiel der Tätigkeit des THW in Kap. 5 näher geschildert wird. Das trifft besonders auf die — wenig ansehnlichen — Teilreparaturen zu, die als Stufenlösung jedoch ein wesentlich höheres Entwicklungspotential und weniger soziale, technische, ästhetische und wirtschaftliche Nachteile besitzen, als bspw. die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Die Darstellung der von einer Katastrophe betroffenen Menschen als hilflose Opfer mag zwar prima vista den Vorteil für Helfer und Betroffene haben, daß sie einen größeren Spendenfluß provoziert. Gleichzeitig aber klammert sie realitätsfern die Eigeninitiative der Betroffenen aus, beraubt sie ihrer Würde und läßt à la longue, besonders im Falle wiederholter Desaster in der gleichen Region, bei Spendern und möglichen zukünftigen Investoren sogar Zweifel an der weiteren Unterstützungswürdigkeit bzw. an der Geschäftsfähigkeit der betroffenen Region aufkommen.[609]

Beispiele:

- Kroatien, Balkankrieg, 90er Jahre. — Etwa die Hälfte aller Flüchtlinge und Vertriebenen wurde in Lagern untergebracht, die anderen bei Gastfamilien einquartiert. Die Unterbringung in Lagern erhöhte zwar die Sichtbarkeit der in dieser Form angebotenen Hilfe, gleichzeitig aber auch die Abhängigkeit und Anfälligkeit der dort untergebrachten Menschen. Die bei Gastfamilien untergekommenen Menschen hingegen lebten in normalen Wohngebäuden und ihrem gewohnten Wohnstandard entsprechend. Da sie aber verstreut und 'unauffällig' wohnten, ließ sich die Hilfe, die an sie und ihre Gastfamilien ging, weniger eindeutig präsentieren. (Ellis, 1996: 117f;175).
- Mostar, Bürgerkrieg, 90er Jahre. — (1) Beim Blick auf die Stadt ließ sich die Verbesserung der Lage durch die an die Bevölkerung verteilten Materialien einzig an den Dachreparaturen ablesen (rote, neue Dächer); alles im Inneren der Gebäude investierte Material wäre nur bei einzelnen 'Hausbesuchen' festzustellen gewesen. — (2) Die technische Hilfe, die das THW anderen Hilfswerken bei der Reparatur von deren Räumlichkeiten gewährte, war nur Insidern bekannt. Obgleich es ohne diese Hilfe in vielen Fällen unmöglich gewesen wäre, eine Arztpraxis, einen Kindergarten oder dergleichen zu eröffnen, fiel das Verdienst dieses Beitrages nicht auf das THW, sondern die jeweilige NGO zurück. (Quelle: eig. Beobachtung).

SBS 39 der treuhänderischen Verwaltung von Immobilien

Beschreibung: Die beschädigten oder zerstörten Gebäude, Grundstücke und öffentlichen Flächen werden durch einen Träger (meist die Kommune oder den Staat) aufgekauft, instand gesetzt und dann zurück an die Betroffenen oder an neue Besitzer verkauft. Diese Maßnahme kann durch Verordnungen zu einem Pflichtverkauf bzw. durch Enteignung (s. SBS 51) forciert werden.

Kommentar: Ein freies Aktionsfeld zu schaffen, indem man Immobilien quasi unter Kuratel stellt, garantiert bessere zeitliche und finanzielle Kalkulierbarkeit der Intervention und kostengünstigeres Agieren.[610] Es

---

[608] Vgl. Grunewalds/ de Geoffroy's Kritik am übereilten Flüchtlingslagerbau in Albanien im Sommer 1999 anstelle der wesentlich sinnvolleren Unterstützung der Gastgeberfamilien, bei denen die Flüchtlinge einquartiert waren (1999). — Hilfsorganisationen sollten den etwas unbequemeren Weg gehen, ihre SpenderInnen ausführlich zu informieren, also auch über die Hintergründe ihrer Entscheidungen und warum 'weniger sichtbare' Maßnahmen für das Wohl der Betroffenen zumeist eher von Vorteil sind als andere. (Mehr Ehrlichkeit der Organisationen wäre auch hinsichtlich ihrer Gemeinkosten angebracht: Deren Höhe ist entgegen der oft geäußerten Behauptung, *alles* Geld komme den Bedürftigen zugute, natürlich größer Null. Gute Arbeit kostet gutes Geld: Das kann und muß den SpenderInnen deutlich gemacht werden. — Vgl. a. den "Kodex 'Entwicklungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit' ", den VENRO erstellt hat [www.venro.org/fr_verb.html; Stand 02/2001]).

[609] Deshalb wendet sich bspw. der Verhaltenskodex der Rotkreuz-Rothalbmond-Bewegung gegen solche Art der Wahrnehmung bzw. Darstellung (SCHR, 2001-a: 3).

[610] Vorteilhaft ist das besonders, wenn im Zuge des Wiederaufbaus archäologische Grabungen nötig werden (Beispiel: Beirut).

birgt aber für den Träger die Gefahr der Fehlkalkulation bei unerwarteten Ereignissen (Abwanderung, Inflation)[611] und das Risiko des politischen Widerstandes, wenn die Betroffenen keinen eigenen Nutzen aus dieser Maßnahme ziehen können.[612] Ein solches Verfahren verlangt einen starken, finanzkräftigen und vertrauenswürdigen Staat, der nicht nur Grund und Gebäude eintreiben kann, sondern auch als Garant für eine spätere gerechte Verteilung (oder Entschädigung) — auch im Falle des Scheiterns des Sanierungskonzeptes — angesehen wird. Fehlt ein solcher, ist mit starker Opposition seitens der betroffenen Bevölkerung zu rechnen.[613]

Die treuhänderische Verwaltung kann auf besondere Gebiete, Gebäudetypen oder Eigentumsformen beschränkt werden. Sie sorgt gerade im Falle einsturzgefährdeter Gebäude für die Möglichkeit, auch ohne Wissen oder Einverständnis der Eigentümers eine öffentliche Gefahr zu beseitigen. Ein weiterer Vorteil des Ansatzes liegt — durchaus im Interesse des Gemeinwohls — in der Minderung der Spekulation, indem beim Ankauf von Immobilien durch die Kommune oder den Staat die Preise besser kontrolliert werden können.

Bei völliger Neubebauung eines Gebietes besteht die Möglichkeit der Neuparzellierung (mit dem Risiko, in 'Kahlschlagsanierung' umzuschlagen). Sie wird hauptsächlich durch die Straßenführung bzw. wegen des Wertes der dort verlegten Leitungen eingeschränkt. Neue Nutzungskonzepte zu entwickeln, ist ebenfalls in Abhängigkeit von den mit den ehemaligen Eigentümern getroffenen Absprachen möglich. Allerdings ist eine häufige Begleiterscheinung[614] die, daß die früheren Bewohner des Gebietes nicht mehr zurückkehren, weil sie durch die Katastrophe verarmten und die Rückkaufpreise für sie unerschwinglich wurden. Dies gilt besonders, wenn Planer und Politiker kein Interesse für die Bevölkerung zeigen, sondern — wie im Beispiel Beiruts — v. a. auf wirtschaftlichen Profit aus sind;[615] dann kann allerdings kaum mehr von 'treuhänderischer' Verwaltung im eigentlichen Sinne gesprochen werden. Wenn die Rückkehr der ursprünglichen Bevölkerung geplant ist, bedarf das einer präzisen Planung und muß mit deren finanziellen Kapazitäten abgestimmt werden. In vielen Fällen besteht kein Vertrauen in den Staat oder in von ihm eingesetzte Treuhänder, weil von ihm schon vor der Katastrophe keine ausreichenden Leistungen kamen.[616] In diesem Fall oder dann, wenn neue Machthaber verdächtig sind, die Kriegszerstörungen planvoll auf eine 'Neugestaltung' der Stadt ausgerichtet zu haben,[617] ist es unwahrscheinlich, daß dieser Weg beschritten wird, es sei denn, gegen den Widerstand der Beteiligten.

---

[611] Vgl. den Bericht über Hamburg nach dem Stadtbrand von 1842; hier kam es 1845 durch Spekulation, Insolvenzen sowie durch Lücken im Staatsetat, die nach einer teilweisen Abwanderung der Wohnbevölkerung wegen unrealisierbarer Wiederverkäufe von Immobilien entstanden, zu finanziellen Engpässen der Stadt (Faulwasser, 1892 [1978]: 74). — Harms (1982: 25) berichtet über eine 'unfreiwillige' treuhänderische Immobilienverwaltung — und damit gleichzeitig über die Risiken einer solchen Praxis für den Treuhänder —, als in den USA die Banken Ende der 20er Jahre alle Wohnungen der an Hypothekenzinsverpflichtungen gescheiterten Eigner übernahmen und wegen der Vielzahl der Bankrotteure (Wirtschaftskrise!) an dieser Überlast z. T. selbst zerbrachen.

[612] Diese Bedingung für ein Gelingen solcher Maßnahmen nennt Jobst (1961: 228).

[613] In Mexico-Stadt organisierten die Anwohner der Altstadt nach dem Erdbeben von 1985 ihren Verbleib, indem sie politischen Druck ausübten gegen die wegen des Verhaltens der Stadtverwaltung befürchtete Kahlschlagsanierung und den Verlust ihrer Wohnungen im angestammten Wohnquartier (Schulte-Sasse, 1985/86: 32f).

[614] Dieses Phänomen ist auch aus *Upgrading*-Maßnahmen in der Dritten Welt sowie aus Stadtentwicklungsmaßnahmen hierzulande bekannt; es ist der Wertzuwachs der Immobilien, der die eigentliche 'Katastrophe', i. e. den Auszug für die Einwohner bedeutet.

[615] Würschinger (1996: 64) spricht von kollektiver Enteignung, die in Beirut durch den Umtausch von Immobilien in Aktien der Stadtentwicklungsgesellschaft Solidere verhehlt werden sollte.

[616] Beispiele: Etliche Länder der Dritten Welt; aber auch: Bosnien & Herzegowina bzw. das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien.

[617] Eine solche Vermutung äußert LaGrange (1995: 21) über die Zusammenhänge in Beirut. — Auch in Mostar und in Bosnien und Herzegowina haben Stadtzerstörer oft mit dem konkreten Ziel vor Augen gehandelt, das 'freiwerdende' Gelände anschließend gewinnbringend nutzen zu können.

Beispiele:

• Bosnien und Herzegowina, im Bürgerkrieg, 1993. — Bald nach Ausbruch des Krieges gestattete ein Gesetz den Behörden die treuhänderische Nutzung leerstehender Gebäuden sowie die zu ihrer vorübergehenden Nutzung als Unterkunft für Vertriebene erforderlichen baulichen Maßnahmen (Reparaturen, Wohnungsunterteilungen). (DRC/ Engel, 1996: 38).

• Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994–95. — Im November 1995 wurden 40 verlassene und schwer beschädigte Wohnhäuser in Vrapčići unter vorläufige städtische Verwaltung gestellt. Sie gehörten serbischen Bürgern, deren Verbleib sich nicht eruieren ließ. An den katasteramtlich registrierten Eigentumsverhältnissen änderte sich dadurch nichts. Ihr Zustand wurde genau dokumentiert. Bewegliche Habe gab es keine. Ein Einspruch gegen die Maßnahme wurde gestattet, hatte aber keine aufschiebende Wirkung. (Q113: Sarić, November 1995). — Vgl. auch das 'Decree on Fiduciary Management of Building Structures' der EUAM (Q052: EUAM, 19.3.1995); und vgl. Q015: Čišić, 5.3.1996.

• Beirut, nach Bürgerkrieg, seit Mitte der 80er Jahre. — Erst nach Ende des Krieges 1990 konnte der Wiederaufbau ernsthaft ins Auge gefaßt und ab 1991 gesetzlich geregelt werden.[618] Die Immobilien wurden in den Besitz einer gesetzlich beschlossenen privaten Bauträgerfirma überführt, die auf dem Gelände für 25 Jahre nach Gutdünken agieren kann. Schwerpunkt der Planung war es, den alten Stadtkern gewissermaßen aus der Stadt herauszulösen. Eine Tabula-rasa-Lösung[619] schaffte ohne Rücksicht auf städtebauliche, historische, denkmalschützerische und soziale Aspekte die Voraussetzungen für hohe wirtschaftliche Renditen. (El-Khoury, 1998: 184f; LaGrange, 1995: 21; Rowe, 1998: 135; Werk, Bauen + Wohnen, 1994: 36–38; Würschinger, 1996: 60,64).

• Chile, Erdbeben, 1961. — Ein Expertenbericht zur Untersuchung der Erdbebenfolgen schlägt vor, daß "Grundstückseigentümer ihren Besitz und ihre etwaigen Entschädigungsansprüche der Gemeinschaft übertragen, die den Wert […] ermittelt, den Wiederaufbau plant und durchführt und die neuen Grundstücke dann wieder reprivatisiert." (Jobst, 1961: 228).

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Der Schweizer Architekt Bernoulli empfahl für Deutschland die Übernahme zerstörter Gebiete in Gemeindeeigentum und die anschließende Vergabe von Erbbaurechten, um die Spekulation und die Massierung von Grundbesitz in einer Hand einzudämmen. Die Eigentümer zerstörter Parzellen hätten bei diesem Verfahren mit dem errechneten Wertverlust ihrer Grundstücke gewissermaßen 'bezahlt' gehabt, wohingegen die von Schäden verschonten Eigentümer eine Ausgleichsabgabe zu entrichten gehabt hätten.[620] (Schulz, 1994: 130).

• Ulm, nach dem II. Weltkrieg. — Schweizer (1949: 13) berichtet über den Ankauf von Ruinen durch die Stadt Ulm, um eine vorausschauende Bodenpolitik zu betreiben (*land banking*), Verfügungsmasse zu haben und Interessenkonflikte zwischen Privaten und der Öffentlichkeit ausgleichen zu können.

• Hamburg, Stadtbrand, 1842. — In den ersten anderthalb Jahren nach dem Brand wurden auf der Basis eines "Expropriationsgesetzes" 750 Grundstücke auf einer Gesamtfläche von 310.000 m^2 enteignet. Eigentumsrechtliche Streitfragen wurden nach einer Absprache der niedergelassenen Rechtsanwälte möglichst außergerichtlich geschlichtet. (Faulwasser, 1892 [1978]: 37;55;70f).

---

[618] N. b. die kritikwürdigen Verbindungen zwischen Geld- und Gesetzgeber im Libanon (LaGrange, 1995: 22).

[619] "Solidere's explosives delivered the coup de grace in 1992." (El-Khoury, 1998: 185)

[620] Diese Trennung von Eigentum und Nutzungsrecht, von Boden und Bebauung, fand jedoch keinen Niederschlag in der Gesetzgebung — wahrscheinlich wegen der Größe der Flächen und wegen der revolutionären Grundidee, die Besteuerung von Grundbesitz mit der von Kapitalbesitz gleichzustellen. In von Deutschland besetzten Gebieten hingegen (Belgien, Frankreich, Polen, Niederlande) war während der 40er Jahre so verfahren worden; man nutzte den Vorteil voller Verfügbarkeit der Flächen und achtete nicht auf die Interessen der ansässigen Bevölkerung. (Durth/ Gutschow, 1988: 393–396)

SBS 40 der situationsangepaßten Bedarfserhebung

Beschreibung: Dieser Baustein bezieht sich in erster Linie auf die Feststellung des Wohnraumbedarfs — unabhängig davon, welche Priorität er gegenüber anderen Notwendigkeiten hat: Es wird angenommen, daß die Entscheidung, im Bereich der Wohnraumversorgung tätig zu werden, bereits gefallen ist.[621] Für die Bedarfserhebung sind entsprechende Mittel und Fachleute einzuplanen. Der Bedarf resultiert entweder aus der Beschädigung oder Zerstörung von Wohnraum oder aus seinem weiteren Verfall mangels Wartung oder aus Zuwanderungen und durch Geburten resultiert. Hierzu sind v. a. die Größen 'Anzahl der Betroffenen', 'benötigte Wohnfläche' und — speziell für Reparaturmaßnahmen — 'Zerstörungsgrad im Wohnungsbestand' zu beziffern.

Ähnlich wie bei den Baumaßnahmen selbst (s. SBS 23) gibt es auch bei der Schadensanalyse ein Stufenverfahren, das zunächst nur anhand einer groben Skala rasche Schätzungen liefert, um zu entscheiden, welche Gemeinde (oder welcher Stadtteil) am schlimmsten betroffen ist, welche rehabilitationswürdigen Gebäude prioritär repariert werden sollen und welche Personen als besonders bedürftig einzustufen sind (SBS 28, 29). Nothilfe kann keinesfalls und Rehabilitation nur sehr eingeschränkt darauf warten, bis genaue Schadensanalysen vorliegen, weil andernfalls Zeit verloren und die Wiederaufbaumoral der Betroffenen untergraben wird.[622] Danach erfolgt schrittweise eine genauere und umfassendere Detailanalyse der ins Auge gefaßten Gemeinde und Objekte, die mit einer Auflistung der benötigten Hilfsmittel endet. Die Schäden in anderen, als weniger prioritär eingestuften Ortschaften oder Kategorien werden nur durch Schätzungen erfaßt.[623] Stehen nach der Entscheidung aufgrund der Grobanalyse die zu reparierenden Objekte fest und muß ihr Zustand nacherhoben werden, ist es sinnvoll, die Skala zu erweitern (Innenwände, Installationen) und zu verfeinern.[624] Das geschieht sinnvollerweise in Einklang mit dem beschlossenen Reparaturstandard, denn die festgestellte Schadenshöhe ist nicht gleichbedeutend mit der Summe der für die Wiederbeschaffung von Wohnraum nötigen Mittel. Und es mündet in situationsangepaßt unterschiedlich genaue Leistungsverzeichnisse und kann sogar — v. a. bei komplexeren Reparaturen (Denkmalschutz) — präzise den Ablauf des Wiederaufbaus definieren.[625]

---

[621] Natürlich ist zuvor festzustellen, welche Wichtigkeit der Wohnraumversorgung bei der Bekämpfung akuter Not überhaupt zukommt. In der Realität ist die Befriedigung der Wohnungsbedürfnisse meistens anderen Arbeiten nachgeordnet und zwar der Reparatur überlebenssichernder Infrastruktur (Wasser, Straßen, Energieversorgung: sog. *life lines*), administrativer Infrastruktur (Stadtverwaltung, Polizei) und dem Bedarf humanitärer Organisationen (Büros, Lagerhallen etc.), damit Hilfsagenturen und einheimische Stellen effizienter in den weiteren Gang der Hilfeleistungen eingreifen können, sowie (zumal nach Kriegen) den Ansprüchen bewaffneter Organe (Friedenstruppen, einheimische Armee). Die Wohnraumbeschaffung sowie die Wiederherstellung öffentlicher Versorgungsbetriebe, des Bausektors und der Wirtschaft sind Maßnahmen, die nicht nur untereinander zusammenhängen, sondern auch "konfligierende Prioritäten" darstellen (Green, 1995: 39). Die Beschaffung von Wohnraum erfolgt allerdings i. d. R. nicht erst nach Erledigung der anderen Aufgaben, sondern in unterschiedlicher Intensität parallel zu ihnen.

[622] Vgl. UNDRO, 1982: 17. — Das SCHR (1998: 8, Pkt. 3) gibt eine Woche als Zeitlimit für eine erste Analyse vor. Eine streng auf das Ziel der Nothilfe beschränkte Bedarfserfassung kann allerdings mit dem Interesse der Betroffenen und der einheimischen Verwaltung an einer vollständigen Schadensanalyse kollidieren, die etwa zum Zwecke späterer Entschädigungsverhandlungen dienen soll. (Eine solche Situation ergab sich z. B. in Mostar; vgl. unten genanntes Beispiel zu Mostar; s. a. Kap. 4.7.3 und Annex A-21).

[623] Beispiel: IMG in Bosnien und Herzegowina (Q079: IMG, 1997 [?]: 8).

[624] Zum Beispiel von Klasse 1 (0%–10%) bis Klasse 10 (91%–100%) in 10%-Schritten. Vgl. ähnlich IMG (Q081: November 1998) und Dt. Bundeswehr (Q040: 20.10.1998). Siehe auch die detaillierte Art der Schadensaufnahme durch die Verwaltung in Ost-Mostar (Q128: Stadt Mostar, 1994) im Annex A-21.

[625] Ist die Verteilung unterschiedlich großer, aber pauschaler Materialpakete beschlossen (s. SBS 06), kann die Analyse gröber sein als bei der fallabhängigen Rehabilitation. — Eine fein gegliederte Schadensanalyse ist zugleich der Plan für den Wiederaufbau eines Gebäudes (Di Sopra, 1992: 94). Sie ist erst möglich, wenn genaue technische Analysen und zusätzliche Informationen über Baukosten, Preisindizes u. dgl. verfügbar sind.

Kommentar: Das genaue Ausmaß der Schäden kann nach einem Krieg anfangs nur sehr ungenau bestimmt werden.[626] Die Ungenauigkeit rührt her von Verfahrensschwierigkeiten (mangelnde Ortskenntnis; fehlende Experten und Hilfsmittel; bewußt falsche Angaben;[627] *assessment fatigue* unter den Betroffenen[628]*)* und von kontinuierlich sich verschlechternder Bausubstanz (Witterung, Diebstahl, fortdauernder Krieg).

Ein erster Schritt bei der Suche nach dem Operationsgebiet einer Organisation besteht darin, möglichst zuverlässige Angaben über die Lage der Betroffenen zu sammeln[629] und durch Begehen oder Abfahren einer Region oder einer Stadt einen Gesamteindruck zu gewinnen. Eine anfänglich kursorische Schadensermittlung vergleicht weniger absolute Zahlen als vielmehr relative Eindrücke miteinander. (Später wird eine genauere Analyse fällig.) Eine minimale und gleichzeitig leicht verständliche Systematisierung ist erforderlich,[630]

- damit mehrere Personen eine solche Abschätzung vornehmen können;
- wegen der Vielzahl unterschiedlichster Schadensfälle;
- wegen des Mangels an ausgebildeten Fachkräften;
- aus Zeitnot.

Die Anzahl der Betroffenen kann zunächst nur näherungsweise ermittelt werden (Schätzungen, Hochrechnungen), da die verfügbaren Daten entweder lückenhaft oder unzuverlässig sind. Der Wohnflächenbedarf kann — zumindest für eine Übergangszeit — pauschal als Minimalbedarf pro Kopf festgelegt werden.[631] Die Erhebung der Gebäudeschäden hingegen ist weniger trivial und deshalb zeitaufwendiger. Zur Feststellung des Grades der Beschädigung ist in der Anfangszeit eine Begutachtung der Gebäude durch einfache Inaugenscheinnahme und nach rasch zu erfassenden baulichen Äußerlichkeiten sinnvoll. In vielen Fällen mündet sie in die Festlegung dreier Schadensklassen: 'Leicht', 'Mittel' und 'Schwer'. Diese Triade läßt sich noch um die Rubriken 'kein Schaden' und 'totaler Schaden' erweitern.[632] Wenn man eine solchermaßen typisierte Einteilung der Schäden in Schadens- und damit Reparaturklassen vornimmt, ist die Projektkosten-

---

[626] Vgl. die Aussage des Internationalen Arbeitsamtes (1924: 17) zur Situation im Europa nach dem I. Weltkrieg. Vgl. Kiljunen (1984: 79) über die Zahlen der Bewohner von Flüchtlingslagern im Kambodscha der 80er Jahre. — Nach dem Krieg herrscht ebenso wie währenddessen eine "große Ungewißheit aller Data" (von Clausewitz, 1832/ [1994]: 112;119).

[627] Gründe für die absichtliche Nennung überhöhter Bevölkerungszahlen können sein (nach Duffield, 1994: 20):

- die Erlangung größerer Mengen humanitärer Hilfe durch falsche Bedarfsangaben;
- militär-taktische Erwägungen über eine Abschreckung durch die Vorspiegelung einer größeren Anzahl potentieller Kämpfer (— in Mostar herrschten noch sehr lange Mißtrauen und Furcht vor einem neuerlichen Konflikt);
- auch ist eine größere Anzahl von Menschen in Not ein besserer Garant für die Aufmerksamkeit von Medien und damit der Politik (SBS 38, *visibility*).

S. a. die u. g. Beispiele zu Mostar nach 1994 (Teil 2) und Deutschland nach 1945; vgl. a. Anm. 639 in diesem Unterkapitel.

[628] Diese nach Keen/ Ryle (1996: 171) analog zur *compassion fatigue* der Helfer festzustellende Müdigkeit der Betroffenen, Auskunft über ihre Lage zu geben (überhaupt oder korrekt), rührt von den vielen Befragungen von einer Unzahl von Hilfsorganisationen her sowie von deren in den Augen der Befragten unklaren Relevanz (entweder weil die Befragungen gleichzeitig anderen, z. B. wissenschaftlichen Zwecken dienen, oder weil aus Unkenntnis der Situation von den Betroffenen Dinge erfragt werden, die aus ihrer Sicht natürlich trivial sind).

[629] Zur Erhebung solcher Daten s. Budnick, 1992: ibs. Kap. 3, 4, 6.

[630] Beispiel: Ort 'A' hat igs. 'n' Objekte und anteilig 'x/ y/ z' % 'leicht/ mittel/ schwer' beschädigte Bauten; Ort 'B' dagegen…

[631] S. hierzu Anmerkung 399 bei SBS 12.

[632] Beispiele: Vgl. Yarwood (1999: 46) zu Mostar; vgl. Durth/ Gutschow (1988: 400) über das im II. Weltkrieg okkupierte Belgien; vgl. Q003 (ARD/ ZDF, 2.7.1998) zur Renovierung der Wohnungen auf dem Gebiet der ehem. DDR. —
Annex A-22 zeigt Beispiele für die Definition von Schadenskategorien.

abschätzung auch bei Reparaturvorhaben nicht unbedingt schwieriger als bei Neubauten oder beim Bau eines Flüchtlingslagers.

Aufgrund einer solch einfachen Abschätzung und zuvor festgesetzter technischer oder organisatorischer Parameter sowie unter Berücksichtigung sozialer Kriterien wird durch die Hilfsorganisation und die einheimische Verwaltung festgelegt, welche Gebäude in welchem Ausmaß zu reparieren sind.

Als Faustregeln der Bedarfserhebung in der Anfangszeit seien genannt:

- Kein Hilfsprogramm sollte ohne eine (wenigstens flüchtige) Analyse beginnen,[633] die allenfalls durch genaueste Ortskenntnis ersetzt werden kann. Erfahrung in humanitärer Hilfe 'an sich' gleicht solides Wissen über das jeweils betroffene Gebiet nicht aus. Aktuelle Analysen anderer Hilfswerke können eigene Bemühungen ergänzen oder sogar ersetzen.
- "Die Lageeinschätzung muß nachprüfbar sein",[634] damit die anderen Akteure (auch die Betroffenen) darauf vertrauen können und nicht noch eigene Expertisen starten (Zeit-, Geldverlust).
- Daten sind nicht oder nur unzureichend verfügbar (kriegsgeschädigte Verwaltung), müssen also vom Hilfeleistenden selbst vor Ort erhoben oder wenigstens stichprobenartig gegengeprüft werden; kurze Feldstudien sind unabdingbar.[635]
- Zur Vermeidung späterer Dispute sind die Objekte fotografisch und/oder in Skizzen zu dokumentieren. Zu den Schäden sind möglichst außerdem folgende wichtige Daten zu erheben: der genaue Ort (nach Katasterangaben oder einem anderen System); die Eigentumsverhältnisse; die Belegung des Gebäudes (wenn verlassen: mögliche Belegung); die bereits erfolgten Reparaturmaßnahmen (Art, Umfang, Finanzquelle); wenn möglich: die technische Schadensursache.[636]
- Analysen dürfen sich nicht in Zahlen erschöpfen (Anzahl der Betroffenen, der beschädigten Gebäude, verfügbarer Materialien u. ä.), sondern müssen ebenso qualitative Zusammenhänge aufzeigen (strukturelle, politische, soziale, wirtschaftliche, ökologische, kulturelle u. a.).[637]
- Zu Anfang erbringen entweder flüchtige Erhebungen im Gesamtgebiet die nötigen Informationen oder aber Hochrechnungen auf der Basis vertiefter Erhebungen eines Teilgebietes bzw. von Einzelgebäuden. Besser ist die Verschränkung beider Optionen.
- Die Befragung ortskundiger Schlüsselpersonen sollte selbstredend als wichtige Informationsquelle genutzt werden.[638] Allerdings sind ihre Aussagen wegen ungewisser Zuverlässigkeit (mangelnde Orts- und Personenkenntnis des *Befragers*!) immer durch zusätzliche Auskunftsquellen (Ortstermin, Dokumente, Interviews) zu verifizieren. Angaben lokaler Politiker zur Anzahl der Geschädigten und Größe der Schäden sind allerdings mit Vorsicht zu genießen, weil sie die Daten mit einiger Wahrscheinlichkeit

---

[633] SCHR (1998) empfiehlt, als Grundlage für Hilfsoperationen folgende Profile der betroffenen Bevölkerung zu erstellen, die rasch mit den Werkzeugen des *Participatory Rural Appraisal* und des *People-Oriented Planning* erhoben werden können:
ein Profil der Flüchtlinge/ Vertriebenen, ein sozioökonomisches Profil der Gastbevölkerung, ein Profil der lokalen Infrastruktur und ein Umweltprofil. Genaueres hierzu s. Annex A-20.

[634] UNDRO, 1982: 17. — Die Art der Erhebung sollte, sorgfältig gewählt, von allen Beteiligten vorher einvernehmlich beschlossen werden. Dies, sowie die Gewährung einfacher Stichproben, fördert die Transparenz.

[635] Vgl. UNDRO, 1982: 18.

[636] Aussagen zum Verursacher sind möglichst zu vermeiden, um die Helfer nicht in Parteilichkeit erzeugende Dispute zu verwickeln und dadurch zu kompromittieren.

[637] Vgl. SCHR, 1998: 8, Pkt. 9; Norton, 1980: 346f.

[638] Sie können u. U. unentbehrliche Informationen aus Bereichen vermitteln, in die ein externer Beobachter oder Helfer wegen kultureller (bspw. hinsichtlich des Geschlechterverhältnisses) oder sprachlicher Barrieren keine Einsicht hat (SCHR, 1998: 8, Pkt. 4). — Vgl. ibs. Budnick (1992: 81;93–95). Vgl. Leitner (1997: 50).

nach oben oder unten korrigieren, um sich finanzielle und/oder propagandistische Vorteile zu verschaffen.[639]

- Je rascher sich die Lage ändert, desto öfter sind die Analysen zu überarbeiten[640] und aus ihnen Schlüsse für die Anpassung des Hilfsprogrammes zu ziehen (vgl. SBS 41).[641]
- Anzustreben ist eine Analysesystematik, deren einzelne Schritte auf die bisherigen Untersuchungsergebnisse aufbauen und die schon früh den Blick auf die später nachfolgenden Erhebungen richten.[642] Jede folgende Analyse sollte eine Präzisierung und/oder Ausweitung der Analysekriterien und eine Erweiterung des Erhebungsraumes beinhalten. Dabei wird von flüchtigen und oberflächlichen Sammlungen grober Daten hingearbeitet auf genaue und vertiefte Erhebungen. Sie sollten später als Grundlage von Monitoring und Evaluation dienen können (s. SBS 41). Auf diese Weise können erhobene Schäden an exakt lokalisierbaren Objekten in Relation gebracht werden zu den stets wichtigen Eigentumsfragen, zu bereits erfolgten Reparaturinvestitionen, zur Vergabe bzw. Rückzahlung von Krediten oder zu neuen städteplanerischen Überlegungen.
- Erhebungsmethodik und Erhebungsmittel müssen einfach sein (Devise 'Papier statt Computer'[643]): keine komplizierten Rechenverfahren (Grundrechenarten!), einfache Checklisten, Visualisierung (Skizzen) anstreben. Dadurch werden sie schneller verfügbar, sind den Akteuren und Betroffenen einsichtig bzw. erklärbar und lassen auch Nichtfachleute bei der Erhebung mitarbeiten (Fachkräftemangel, Zeitnot).[644] Maßgeblich ist der 'kleinste gemeinsame technologische Nenner' der Beteiligten.
- Die Erhebungen sind möglichst so zu gestalten, daß die Daten auch als Basis für Ausweichplanungen *(contingency planning)* dienen können, um bei Lageänderungen rasch reagieren zu können. Es ist mitzubedenken, was passierte, wenn man die Hilfe an den Gegebenheiten vorbei verteilte.[645]
- Je früher ein Hilfsprogramm beginnt — je ungenauer also die Datenlage ist —, desto weniger apodiktisch sollten die angestrebten Quoten für die ins Hilfsprogramm aufzunehmenden 'Fälle' (Hilfsempfänger, Häuser, Wohnungen) in den Absichtserklärungen der Helfer festgelegt werden; vielmehr sollten die Quoten schrittweise an das Budget herangeführt werden. Denn andernfalls werden Erwartungen geweckt

---

[639] Vgl. Anmerkung 627 in diesem Unterkapitel. — Jüngstes Paradebeispiel hierfür sind die Angaben zum Attentat auf das World Trade Center in New York von 2001. Hier wurde die Zahl der Opfer viel später als nötig von 6.700 auf 3.000 korrigiert, um mehr Hilfsgelder beantragen zu können (StZ v. 21.12.01) — und wohl auch, um ein gewichtigeres Argument für künftige politische und militärische Demarchen zu haben.

[640] SCHR, 1998: 8, Pkt. 6. — Hilfsagenturen müssen der Gefahr rascher Änderungen besonders bei der Übernahme von Daten Dritter gewahr sein, denn die Wahrscheinlichkeit, daß einmal angelegte Datenbanken konsequent aktualisiert werden, ist wegen der unübersichtlichen Lage und der oft kurzen Verweilzeit der Hilfsorganisationen vor Ort gering. — Beispiel: Leitner schildert, wie UMCOR in BuH beim Arbeiten mit Erhebungsdaten von UNHCR/ IMG solch ein Problem bekam (1997: 2).

[641] Gerade *weil* sich die Lage anfangs rasch ändert, ist es ratsam, die Schadenshöhe in den ersten Monaten als dynamische Größe zu betrachten, nicht nur wegen der Möglichkeit von Zusatzschäden, sondern auch, weil die Ermittlung des Schadens selbst ständiger Veränderung unterworfen ist: Grob- bis Feinanalyse; politische Maßgaben ändern sich; Anpassungen an Finanzierungsrahmen, Inflation etc. (Alexander, 1989: 231f).

[642] Das wäre im Sinne der Idee des Kontinuums (s. Kap. 2.3.2.1; vgl. SCHR, 1998: 9, Pkt. 11) und erhöhter Effizienz. — Dadurch kann außerdem bereits geleistete Hilfe zurückverfolgt und doppelte Hilfeleistung eingeschränkt werden.

[643] Dies wird v. a. in der Anfangszeit bedingt durch technische und logistische Restriktionen (Mangel an: Experten, ausreichend vielen Computern, Elektrizität). Das schließt keinesfalls die Verwendung gängiger einfacher Datenverarbeitungsprogramme zur Erfassung von Namen, Adressen, Baustoffen etc. aus. Schofield empfiehlt, besser in sie (bzw. in die Fortbildung der MitarbeiterInnen darin) statt in teure Informationstechnologie zu investieren (2001: 18).

[644] Das erinnert an die bisweilen in der Entwicklungszusammenarbeit propagierte 'Barfußplanung': vgl. van Lengen (1981) und Schütz (1980), die damit keine 'Vorratsplanung' für großangelegte Zukunftsprogramme verbinden, sondern pragmatische Lösungen für das jeweils vorliegende Problem suchen (vgl. a. Goethert/ Hamdi, 1987, "Making Microplans").

[645] Die Verteilung von Baustoffen wird unsinnig, wenn Zement in den Säcken aushärtet, weil die Betroffenen nicht selbst bauen können; oder wenn zu wenig Material verteilt wird (s. SBS 06) und die Empfänger deshalb ihre zweckgerechte Verwendung nicht einsehen, sondern Bauholz in Herd und Ofen verfeuern; oder wenn eine zentrale Verteilung den Betroffenen unbezahlbare Transportkosten aufbürdet; oder wenn die Beschränkung auf ein Gebiet Migrationsbewegungen unter den Bedürftigen auslöst.

und evtl. nicht erfüllt, was wiederum die Moral der Betroffenen und das Ansehen der Hilfsorganisation schädigen kann.[646]

- Nach Möglichkeit sollte die Bedarfsanalyse (Schadenserhebung) von der gleichen Organisation durchgeführt werden, die später die Bau- oder Rehabilitationsmaßnahmen durchführt, um Diskrepanzen zwischen den beiden Tätigkeiten zu minimieren. Die Einbeziehung lokalen Sachverstandes in die Analysen ist wichtig. Wo externe Sachverständige in die Bestimmung der Schadenshöhen eingeschaltet werden, kann — unter Festlegung von Toleranzgrenzen und bei gleichzeitiger Vorgabe eines Zeitrahmens — eine Prämie gezahlt werden, um einen Anreiz für exaktes Arbeiten bzw. möglichst präzise Angaben zu schaffen. Das gilt sowohl für die Kostenschätzung bei vielen Gebäuden als auch bei der Spezifizierung der Baumaterialien und Bauarbeiten an Einzelbauten. Ein solcher bei Eintreffen der Vorhersage auszuzahlender Bonus ist der endgültigen Einbehaltung von Teilen des Honorars im Falle ihres Nicht-Eintreffens vorzuziehen.
- Alle Versuche, Schadensfälle grob und schnell zu kategorisieren, müssen bei der Angabe der materiellen Verluste und der Rehabilitationskosten großzügig Sicherheiten einrechnen, weil die Ungenauigkeiten z. T. erheblich sein können.[647]
- Die Analyseergebnisse sind auch den anderen Akteuren vor Ort zugänglich zu machen, ibs. den Betroffenen selbst und ihrer Verwaltung (vgl. SBS 31, 35, 37).

Beispiele:

- Friaul, Italien, Erdbeben, 1976. — In viermonatiger effektiver Arbeitszeit wurden 85.000 Fälle detailliert auf Schäden untersucht; 1.260 Techniker arbeiteten in 420 Dreiergruppen; Durchschnittswerte: jeder Techniker bearbeitete an effektiv 46 Tagen 67 Fälle, pro Dreiergruppe wurden 202 Fälle analysiert, pro Monat erledigten alle Techniker zusammen 21.250 Fälle. (Di Sopra, 1992: 124).
- Irpinia (Campania, Basilicata, Puglia), Italien, Erdbeben, 1980. — Die Schadensanalyse gestaltete sich langwierig: 73.000 Gebäude (mit 228.000 Appartements/ 523.000 Räumen) wurden durch 7.000 Ingenieure in fünf Monaten inspiziert (Alexander, 1989: 231f; vgl. a. Di Sopra, 1992).
- Beirut, nach Bürgerkrieg, 80er Jahre. — Die langfristig ausgerichteten Maßnahmen der Wiederbeschaffung von Wohnraum bräuchten statistische Daten, deren Erhebung allerdings (bei bis zu 80.000 Betroffenen allein in den irregulären Siedlungen) 2 Mio. US$ kosten und 2,5 Jahre dauern würde; dazu kommen Verhandlungen über Bauland, Spekulationsbekämpfung etc. (El-Masri, 1989: 337;343).
- Kroatien, Balkankrieg, 90er Jahre. — Die Differenzen zwischen den Angaben einheimischer Stellen zu Flüchtlingen und Vertriebenen (ODPR) und den Daten einer späteren, ordentlichen Erhebung betrugen ca. 25% (Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand, 1994: 47).
- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–95. — (1) Innerhalb von zehn Wochen (nach einer Vorlaufzeit für die Schulung des Personals) nahm die GTZ im Auftrag der EUAM die Schäden an allen Objekten der Stadt auf und gab sie in eine computergestützte Datenbank ein. Dabei erhob man nach Festlegung eines Verortungssystems folgende Daten: Ort, Größe, Nutzung, Schäden und getätigte (bzw. bereits eingeplante) Investitionen. Die Daten sollten später mit denen der Erhebung der Eigentumsrechte sowie mit den Ergebnissen eines Zensus verknüpft werden, setzten also eine Kompatibilität der Datenbanken voraus. (Yarwood, 1997: vi;

---

[646] Leitner (1997: 14): "abstract percentages and numerical goals established beforehand will not work". — Problematisch ist dabei, daß sich Zahlen stets in den Köpfen der Beteiligten festsetzen und jede *veröffentlichte* Quote auch dann als verbindlich angesehen wird, wenn sie nur als Orientierungsgröße gedacht war. Ausweg wäre eine niedrigere Quote zu Beginn, die gegen Projektende erhöht wird, falls noch Geld übrig geblieben ist. Unerfüllbare Erwartungen zu wecken, birgt die Gefahr, daß die Moral der Betroffenen und das Ansehen der Organisation geschädigt werden. Vgl. zu diesem Sachverhalt den Kommentar der Weltbank zur Lage in Bosnien und Herzegowina 1996: "Care should be taken not to raise expectations that cannot be met" (EC/ WB (1997: 41).

[647] Zwar kann es vorkommen, daß Fälle außer einem zerschossenen Dach ansonsten nur geringe Schäden aufweisen und sich billiger als erwartet zeigen, und daß Zerstörungen des Tragwerks nicht unbedingt zu Abriß und Neubau führen müssen, sondern reparabel sind. Aber oft sind wichtige Bauteile oder teure Installationen beschädigt, die auf den ersten Blick (verputzt, unterirdisch, übersehen) nicht betroffen schienen und die Arbeiten erheblich verteuern. Oder es entstehen bis zur Durchführung der Arbeiten Folgeschäden durch Witterung und Diebstahl. Auch die Unterschätzung anscheinend 'kleiner' Schäden führt zu unvermuteten Kosten. Hinzu kommt noch der Materialaufwand, der durch Transportschäden, Verschnitt und Fehler beim Einbau (Selbsthilfe!) entsteht.

Yarwood, 1999: 32f; Q075: GTZ, März 1995). Die Verwendung der Erhebung scheiterte jedoch am Widerstand der lokalen Behörden: s. Kap. 4.7.3. Auch die Idee einer streng auf das Ziel der Nothilfe beschränkten Bedarfserfassung ließ sich nicht realisieren, weil sie mit dem Interesse der Betroffenen und der einheimischen Verwaltung an einer vollständigen Schadensanalyse zum Zwecke späterer Reparationsforderungen kollidierte. — (2) Anfangs wurde die Anzahl der Bevölkerung Ost- Mostars viel höher beziffert, um mehr Hilfe in Anspruch nehmen zu können (Q054: EUAM, April 1995; s. a. Kap. 4.3.2). — (3) West-Mostar und das südlich Mostars gelegene Čapljina verweigerten der IMG gänzlich den freien Zugang, um Daten zu erheben (Q079: IMG, 1997 [?]: 8f).

- Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 1999–2000. — Die Ermittlung der für eine Winterisierung nötigen Baumaterialien und -arbeiten durch das THW erfolgte mit einer Rate von ca. fünf Einfamilienhäusern pro Tag und Ingenieur; vormittags wurden vor Ort die Schäden begutachtet und das Gebäude ausgemessen, nachmittags folgte die zeichnerische Darstellung und rechnergestützte Ermittlung der nötigen Eingriffe. Während einer bestimmten Anzahl von Fällen bereits das Material angeliefert wurde, ging man parallel daran, die Spezifikationen für die nächste Gruppe zu erstellen. (Q123: Seebacher, Dezember 1999: 24.12.).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Hauseigentümer waren versucht, größere Schäden zu deklarieren als ihnen tatsächlich an ihren Immobilien entstanden waren, weil sie dadurch auf eine höhere Beihilfe hoffen konnten (Schulz, 1994: 35).

SBS 41 von Monitoring und Evaluation[648]

Beschreibung: Um die Hilfsmittel gemäß ausgehandelter Kriterien gerecht und so effizient und effektiv wie möglich einzusetzen und um darüber vor dem Auftraggeber — also auch den Hilfsempfängern als 'Auftraggeber' (vgl. SBS 36, 'Partizipation') — Rechenschaft abzulegen, muß ihre Verteilung überwacht werden, also die damit befaßten Projekte oder Programme. Die Kontrolle erfaßt dabei "lage- und ortsspezifisch" sowohl den Verlauf einer Hilfsintervention als auch ihren Ausgang hinsichtlich der "Bedürfnisse, [vorhandener] Kapazitäten, Einschränkungen und Risiken" (HAR, 2000: 1).

Projektbegleitendes, kontinuierliches Monitoring kümmert sich in erster Linie um die Effizienz eines Hilfsprojektes, während intermittierende Evaluationen primär Fragen seiner Effektivität adressieren.

Kommentar: Die Ziele von Evaluationen sind sowohl eine Rückkoppelung darüber, ob die intendierten Ziele erreicht wurden, als auch eine Verbesserung des Managements. Dazu gehören Kriterien wie: Effektivität (Ist/war die Hilfe wirksam?), Effizienz (Stimmt/e ihre Kosten-Nutzen-Ratio?)[649] und Signifikanz (Ist/war die Hilfe relevant, nachhaltig?).

Das 'Monitoring' achtet kontinuierlich überwiegend auf das jeweilige Programmanagement. Eine Verlaufskontrolle ist meistens — aber nicht notwendigerweise — weniger strukturiert als eine Evaluation. Sie sammelt kontinuierlich Daten über die Abwicklung von Hilfsprojekten. Sie gestattet, auf Verbesserungsvorschläge zu reagieren und Schieflagen schon während der Implementierung von Hilfsprogrammen zu korrigieren, wenngleich grundlegende Änderungen nur nach ihrem regulären oder vorzeitigen Ende geschehen können. Sie prüft kontinuierlich die Lageangemessenheit der Vergabekriterien, der internen Organisationsstrukturen der Hilfsorganisation und des Budgets. Es kann vereinfacht gesagt werden, daß

---

[648] Der Text zu diesem Baustein orientiert sich — soweit nicht anders vermerkt — im wesentlichen an Nohlens Erläuterungen zum Thema 'Evaluation' (1989: 231–234). Die bisweilen übliche Vokabel 'Erfolgskontrolle' wird hier wegen ihres "statischen Charakters" (Nohlen, 1989: 232) durch den Terminus 'Evaluation' ersetzt.

[649] Vgl. Bea/ Haas (1995: 65; unter Bezugnahme auf Hofer/ Schendel): "Effektivität heißt, die richtigen Dinge tun (to do the right things), Effizienz heißt, die Dinge richtig tun (to do things right)."

Monitoring sich vorwiegend mit der *Effizienz* der Hilfe beschäftigt. Das Monitoring erfolgt oft durch die implementierende Stelle selbst.

Die Evaluation im eigentlichen Sinne ist dagegen eine intermittierende Bestandsaufnahme von (je nach Erkenntnisinteresse unterschiedlichen) interventionsrelevanten Sachverhalten, die sich primär auf die *Effektivität* beziehen. Ihr Schwerpunkt liegt auf einem systematischen Vorgehen zur Eruierung von Stärken und Schwächen eines Projektes während dieses noch läuft oder nach seinem Abschluß.[650] Sie wird durchgeführt durch eine weder mit der Planung noch der Durchführung beauftragte Instanz ('externe Evaluation'), deren Personal nach Möglichkeit außerdem ganz oder wenigstens teilweise der selben Nationalität angehören sollte wie die Hilfsempfänger.[651]

Beide Kontrollmechanismen orientieren sich einerseits an der ursprünglich festgestellten Bedarfslage und an den daraus abgeleiteten Zielen, andererseits an allgemeinen Standards der humanitären Hilfe. Ob zwischen den Zielen und den Standards ('Soll') und dem Hilfsprogramm ('Ist') eine ausreichend große Kongruenz hergestellt werden konnte, wird anhand der zu Programmbeginn feststehenden bzw. festzulegenden Kriterien und Indikatoren gemessen. Diese Bilanz legt den Grundstein für Veränderungen zukünftiger Hilfsprogramme mit dem Ziel der Fehlerminimierung und für strategische Umstrukturierungen der gesamten Arbeit der Organisation.

Die Konditionen (Kriterien, Zeitpunkt) für Monitoring und Evaluation haben schon vor Beginn eines Hilfsprojektes festzustehen. Ratsam ist die Formalisierung des Überwachungsprozesses, um bei Fehleranalyse und -korrektur sowohl den Hilfsempfängern als auch den Helfern gegenüber Gerechtigkeit über Willkür zu stellen. Auch die Bedarfserhebung selbst muß bei Evaluationen berücksichtigt werden, um festzustellen, ob die Grundannahmen für ein Projekt richtig waren.

Bezugshorizont für Evaluationen und Monitorings sind zum einen universelle Standards und Normen, zum anderen die Orientierung an lokalen Bedürfnissen; das entspräche einer Verschränkung der Grundidee der *Codes of Conduct*[652] mit derjenigen einer durchgehenden Standardisierung der Hilfe. Universelle Standards und Normen bergen das Risiko, im Einzelfall die Lage wegen kultureller Besonderheiten falsch einzuschätzen.[653] Außerdem ist die Definition von Standards bzw. Bewertungskriterien äußerst umstritten, weil sie bereits eine Aussage über die Qualität humanitärer Hilfe per se ist. Deshalb ist es vorzuziehen, mit diesen globalen Standards nur den großen Rahmen abzustecken und allgemeine Verhaltensmaßregeln zu definieren (vgl. SBS 37). Die Bedürfnisorientierung hingegen ermöglicht sowohl eine lokal besser angepaßte Intervention als auch einen *relativen* Ausgleich zwischen Hilfsempfängern mit ganz verschiedenen Lebensstandards unterschiedlicher Länder. Bedürfnisorientierung mißt die Berechtigung des *Ver*brauchs (hier: der

---

[650] Während der Implementierung: nach Ende einzelner Phasen oder nach Ablauf bestimmter Fristen. — Sie kann auch einige Zeit nach Ende eines Projektes wiederholt werden, um Langzeitfolgen zu untersuchen.

[651] Diese letztgenannte Empfehlung stammt von Norton (1980: 346). — Es gibt auch 'interne Evaluationen', die von der implementierenden Agentur selbst unternommen werden.

[652] Solche Verhaltensmaßregeln wurden bspw. von ICRC, von 'People in Aid' und vom 'Sphere Project' erarbeitet. Vgl. SBS 37.

[653] HAR, 2000: 3. — Es werden hier zwei Beispiele gegeben, wie sie auch aus der Entwicklungshilfeforschung bekannt sind:

- Mancherorts kann eine größere als eigentlich standardgemäße Entfernung zu Trinkwasserzapfstellen sogar erwünscht sein, wenn dadurch die Privatsphäre der Wasserträgerinnen geschützt wird, die sich hier ungestört treffen und austauschen wollen.
- Die Vergabe von Ackerland kann wichtiger sein, als die Verteilung von Nahrung, weil sie Abhängigkeit vermeiden hilft.

Hilfsmaßnahme) an der Notwendigkeit ihres *Ge*brauchs. Ihr Risiko liegt in einer allzu lokalen Sicht der Dinge.

Die Korrektur nicht regelkonformer Hilfeleistung und die Einhaltung von Standards können entweder über eine Selbstverpflichtung der Hilfsorganisationen erreicht werden, wenn sich über Aus- und Fortbildung sowie über geeignete Öffentlichkeitsarbeit ein Umdenken der Geldgeber erreichen läßt. Oder sie kann über das Korrektiv eines Ombudsmanns überwacht werden.[654]

Projektevaluationen haben auch mit an das Wohl der Helfer und Helferinnen zu denken und daran, welche Auswirkungen ihre Arbeit im Rahmen einer Hilfsintervention auf ihre psychische Konstitution und damit auf ihre weitere Einsatzfähigkeit im Dienste der humanitären Hilfe hat. Viel zu selten wird beachtet, wie das Leben und die Arbeit der HelferInnen durch mehrere Faktoren erschwert wird:

- durch das Fehlen klar gegliederter Arbeitsstrukturen,
- durch schlechte Vor- und Nachbereitung einer Mission,
- durch Anforderungen an Fähigkeiten, die außerhalb ihrer ursprünglichen Kompetenzen liegen,
- durch die Vernachlässigung des Aspektes der Angepaßtheit (also Sinnfälligkeit) der Hilfe gegenüber den Forderungen nach 'Wahrnehmbarkeit' einer Maßnahme (vgl. SBS 38),
- durch Divergenzen zwischen ihrem eigenen, persönlichen "Mandat" und der Einstellung des Hilfswerkes, für das sie arbeiten, — und
- durch die Zunahme externer Begutachtungen von Hilfsprojekten, deren Sachlichkeit trotz beabsichtigter konstruktiver Kritik das Vertrauen der HelferInnen in ihre eigene Wirkungskraft erschüttert.[655]

Bei Evaluationen sind Unterscheidungen nach dem Zeitpunkt bzw. dem zeitlichen Verlauf oder nach dem Untersuchungsgegenstand möglich. Es gibt erstens folgende Unterscheidungen nach dem Zeitaspekt:

- Evaluationen, die in der Planungsphase stattfinden, heißen 'Ex-ante-Evaluationen' und sind bereits beim Thema 'Bedarfserhebung' abgehandelt worden (SBS 40).
- Evaluationen in der Durchführungsphase untersuchen administrative Abläufe und Haushaltsfragen *(operational evaluation)* oder kommen dem Monitoring sehr nahe *(built-in-evaluation)*, von dem sie das systematischere Vorgehen unterscheidet.
- Erfolgskontrollen in der Ergebnisphase *(impact evaluations)*.

Zweitens können nach dem Erkenntnisinteresse verschiedene Typen von Evaluationen abgegrenzt werden, die folgende Themen behandeln:

- Fragen des Managements;
- Schlüsselprobleme (um den Ressourceneinsatz zu optimieren, werden nur Punkte mit besonderer strategischer Bedeutung adressiert: große, risikoreiche, komplexe, innovative, langdauernde Projekte);

---

[654] Zur Idee des Ombudsmannes vgl. VENRO, 1999: 10; zum "Ombudsman Project" vgl. ibs. Doane (2000) und van Brabant (2000). — Zu Fragen der Öffentlichkeitsarbeit vgl. Cremer, 1998-a: 626. Sie kann allerdings nicht allein den Organisationen überlassen bleiben, sondern ist auf die Mithilfe aufgeklärter Medienvertreter, Aus- und Fortbilder und Wissenschaftler angewiesen, die dem Publikum nicht nur beim Spendensammeln während einer Katastrophe, sondern auch zuvor und danach Hintergrundinformationen zu speziellen Krisen, aber auch zu den allgemeinen Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe liefern. (Denn es scheint mit Cremer [1996: 7] wenig aussichtsreich, erst im Augenblick einer Katastrophe das durch die Hilfsorganisationen lancierte "Spendenmarketing mit einer »Weiterbildung« der Spender […] zu verbinden"). Das mit dieser Idee verbundene Konzept der 'Anwaltschaft' der Hilfsorganisationen für die Betroffenen (*advocacy*) gerät allzu leicht in Widerspruch zur Neutralitätsverpflichtung der Helfer. Denn die Lobby-Arbeit der Aufklärung der geldgebenden Öffentlichkeit über die Lage vor Ort und die Art der Hilfeleistung kann von den Konfliktparteien leicht als tendenziöse Berichterstattung empfunden werden.

[655] Vgl. Salama (1999:13), dessen Artikel "The Psychological Health of Relief Workers" dieser Gedankengang entlehnt ist.

- regionale Gemengelagen (länderspezifische Untersuchungen);
- die Arbeit bestimmter Institutionen;
- das Funktionieren einzelner Instrumente bei Planung und Durchführung.

Die Hauptschwierigkeiten von Monitoring und Evaluation der humanitären Hilfe liegen sowohl bei systematischen als auch bei methodischen Hürden. Erstere sind vor allem darin zu suchen, daß Ressourcen zur Durchführung der Erfolgskontrollen nicht eingeplant werden,[656] und daß — falls eine Überprüfung erfolgte — die Rückkoppelung fehlt (also die Analyseergebnisse nicht in neue Projekte einfließen). Die zweitgenannten Probleme sind vielfältig; sie ergeben sich:

- aus der Frage, ob die Grundannahmen richtig waren;
- aus der Frage, ob die wichtigsten Faktoren tatsächlich erkannt wurden;
- aus Defiziten der Datenlage (speziell nach Kriegen);
- aus der Unschärfe der Kausalzusammenhänge bei allen Maßnahmen, die ein Experimentieren verbieten, weil sie die Menschen unmittelbar betreffen (gerade also bei jeglicher Form der Wohnungsbeschaffung);
- aus Defiziten bei der empirischen Verifizierbarkeit, wenn nicht allein quantitative, sondern auch qualitative Aussagen zu beurteilen sind.

Eine geeignete Balance zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an Kontrolle zu finden, ist wichtig. Denn zu häufige und zu detaillierte Kontrollen sind kontraproduktiv, weil sie die Hilfe verlangsamt und einen zu großen Verwaltungs(-kosten-)aufwand verursacht.[657]

Je stärker die überwachende Stelle in die Implementierung des Projektes eingebunden ist (bei Bau oder Reparatur von Wohnungen; Verteilung von Baumaterialien) und je näher sie sich am Ort des Geschehens befindet, desto eher bleibt sie zwar fortlaufend über den Stand der Dinge informiert. Denn das beeinflußt die Häufigkeit und Spontaneität der Kontrolle (Überraschungseffekt) und es bedeutet ein Mehr an Detailinformationen, die — auch ohne sich in Verwaltungsakten (z. B. Berichten) niederzuschlagen — die Projektsteuerung verbessern können. Gleichzeitig aber birgt dies das Risiko einer zu geringen Objektivität der Kritik.[658]

---

[656] Viele Hilfsorganisationen sind zu sehr "aktionsorientiert" und unterlassen es, systematisch ausreichend Zeit, Mühe und Geld auf Monitoring und Evaluation zu verwenden (UNDRO, 1982: 59f). Das ist von der Sache her nicht zu rechtfertigen (Cremer, 1998-a: 626), denn eine laufende Qualitätsprüfung ist eine "wichtige Handlungsmaxime vor dem Hintergrund von Nachhaltigkeit." (VENRO, 1999: 10) — Der Versuch, Fehler und Potentiale von Hilfsaktionen zu analysieren, darf nicht unter Hinweis auf 'unmoralische Pfennigfuchserei' angesichts großer menschlicher Not weggewischt werden. (Das gilt zumal dann, wenn das Argument als Vorwand genutzt wird: um aus Bequemlichkeit oder Absicht [Gewinnoptimierung] begangene Fehler nicht untersuchen zu müssen; um Anprangerung und Regreßforderungen zu entgehen; um eigenes Unwissen über die Vorteile einer Analyse zu verbergen.) Sicher ist es wenig angebracht, im eigentlichen Augenblick der Not lautstarke Kritik zu äußern. Aber eine Ex-post-Analyse soll dann durchaus erneuten Mißgriffen vorbeugen helfen. Schwierigkeiten sind hierbei:

- Ad-hoc gegründete NGO sind ohne Erfahrung und ohne Verbindung zum bestehenden Wissen auf diesem Gebiet (erleichternder Umstand: Es sind meist kleinere Projekte mit relativ geringer Auswirkung). Sie lösen sich oft rasch wieder auf.
- Bei den großen Hilfsorganisationen, bei denen zu oft das sog. 'institutionelle Gedächtnis' fehlt (kein eigenes Archiv hierfür, keine eigene Aus-/ Fortbildung), herrscht eine hohe Personalfluktuation.

[657] Unzureichende Überwachung ist umgekehrt eine Einladung zum fallweisen oder gar systematischen Mißbrauch der Hilfe, wie etwa über das Erdbebengebiet bei Irpinia (Süditalien) berichtet wird (StZ v. 6.12.99; auch: Di Sopra [1992: 180], der in vornehmer, leicht ironischer Zurückhaltung von "tendenza amplificativa della spesa" spricht …).

[658] Das verlangt Verantwortungsbewußtsein für objektive Kontrollen sowie formale Kriterien dafür, was auf welche Weise zu kontrollieren ist. Zusätzliche Kosten verursacht es, eine selbständige, parallel zur implementierenden Organisation tätige Instanz mit der Prüfung zu beauftragen.

Je einfacher die Kontrollinstrumente im Felde sind, desto effektiver kann eine Überwachung unter den Bedingungen einer Nachkriegszeit arbeiten:[659] Ortstermine; einfache Tabellenprogramme;[660] einfaches 'Stapeln' der Ausgabebelege; stichprobenartiges Gegenprüfen von Daten aus verschiedenen Informationsquellen (*cross-checking*); Konzentration auf 'strategische' Punkte (Wo wird am *meisten* Geld ausgegeben?; Wo sind am *meisten* Menschen am *ehesten* durch die Maßnahme betroffen?; Wo liegen die eigentlichen Fehlerquellen: bei Vorbereitung/ Analyse/ Durchführung?).

Ein wichtiges Unterziel des Monitorings bei der Schaffung von Wohnraum ist die Überwachung der Ausgabe der Hilfe an die Hilfsempfänger.[661] Dabei geht es darum, zum einen die Objekte (Material, Geld oder neu errichteter Wohnraum), zum anderen die in ihren Genuß kommenden Personen zu berücksichtigen. Die Kontrollinstanz hat zu klären, wer wieviel an Mitteln bekam und ob diese zweckgemäß eingesetzt wurden. Dies geschieht entweder an der Ausgabestelle durch einfache Bilanzierung der ein- und ausgehenden Hilfsgüter. Oder bei den HilfsempfängerInnen und an der Baustelle wird stichprobenartig ihre Hilfsbedürftigkeit[662] kontrolliert bzw. der Baufortschritt oder das Bauergebnis dokumentiert. Die Kontrollinstanz hat im Falle der Abweichung von vorgesehenen Regeln für Korrekturen bzw. für ihre zukünftige Einhaltung zu sorgen.

Die Entscheidung, welche Abweichungen vom Projektziel als Verluste anzusehen sind (und ob überhaupt), ist oft Interpretationssache. Ein Beispiel: Baumaterial, das eigentlich der Schaffung von Wohnraum dienen sollte und in — unter dem Aspekt vereinbarter Verteilungskriterien —'falsche' Hände geraten ist, aber dennoch direkt oder indirekt (Weiterverkauf) dem Bau von Wohnraum oder dem Wiederaufbau ganz allgemein diente, muß bei großzügiger Auslegung des Effektivitätskriteriums nicht zwangsläufig als 'Verlust' abgeschrieben werden. Selbst die Verwendung zu anderen als dem Wohnungsbau dienenden Zwecken wie zum Aufbau einer Werkstatt oder von sozialer Infrastruktur u. dgl. muß differenziert betrachtet werden.[663] Es empfiehlt sich jedoch, solchen Bedarf von vornherein durch besondere Finanzquellen und getrennte Programme zu decken (vgl. das Ad-hoc-Programm des THW; s. Kap. 5.1.8), um gegenüber Betroffenen und Geldgebern Unklarheiten zu vermeiden.

---

[659] Je komplizierter die Überwachungsmittel sind, desto schwerfälliger sind sie in ihrer Handhabung vor Ort durch die Hilfsorganisation, um so unangemessener also in einer sich schnell ändernden Lage, und desto schwieriger sind Absprachen mit den Betroffenen, die oft wegen der Zerstörungen nicht über gleiche ('kompatible') Hilfsmittel verfügen.

[660] Einfache und allgemein übliche Tabellenprogramme (mit Such- und Sortierfunktionen) halten Namen und Adressen der HilfsempfängerInnen sowie Art und Gegenwert der verteilten Materialien fest. Das erleichtert die Abstimmung mit der einheimischen Verwaltung, hilft Doppellieferungen zu vermeiden und gestaltet spätere Ergänzungslieferungen und ggfs. Abgleiche unter den Hilfsorganisationen bzw. Wiederaufbauinstitutionen übersichtlicher .

[661] Sie ist zugleich einer der wichtigsten Gründe, warum die Geldgeber implementierende Agenturen einschalten anstatt das Geld direkt an die Betroffenen auszuzahlen. — Die laufende Ausgabenkontrolle (Wachen über ein- und ausgehende Mittel) ist gleichwohl dem Monitoring an Wichtigkeit nachgeordnet, das ständig die generelle Projekt- bzw. Programmstruktur prüft.

[662] Die Befragung der Nachbarn hat sich als wirkungsvoll und als von den Beteiligten akzeptiert erwiesen, wie auch Leitner feststellte: "Greed, it seemed, was the best monitoring device […]" (1997: 5). Das darf jedoch nicht dazu verleiten, Denunziation als Kontrollmechanismus zu etablieren, zumal die Verläßlichkeit der Angaben nie restlos zu klären ist.

[663] Denn sie verbessern (indirekt) ebenfalls die Housing-Lage. Eindeutiger Mißbrauch liegt jedoch dann vor, wenn Hilfsgüter statt zur Schaffung von Wohnungen zweckentfremdet zur Realisierung von Luxus (Garagen, Schwimmbecken etc.) verwendet werden.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994 ff. — In finanzieller Hinsicht wurde die Arbeit des THW von hausinternen Haushaltsprüfern, vom Bundesrechnungshof und dem EU-Rechnungshof überprüft. Der organisatorische Ablauf wurde kontrolliert, indem Mitglieder der THW-Leitung die Projekte unregelmäßig besuchten und unstrukturiert untersuchten, und indem die Mitarbeiter vor Ort beim wöchentlichen Jour fixe Details der täglichen Arbeit besprachen. Ein- und Ausgänge des Materials wurden vom Einkäufer bzw. den Projektingenieuren regelmäßig und stichprobenartig überwacht (Bestellscheine und Lieferverträge bzw. von den Empfängern unterschriebene Bezugsscheine). (Q071: Europäischer Rechnungshof, 21.3.1996/ 2.4.1996; eigene Beobachtungen).
- Mostar, Wiederaufbaubemühungen der EUAM, nach Bürgerkrieg, 1994–1996. — Die Arbeit der EUAM wurde vom EU-Rechnungshof und dem Haushaltsausschuß des EU-Parlamentes geprüft (Q071: Europäischer Rechnungshof, 21.3.1996/ 2.4.1996; Q072: Europäisches Parlament, 25.4.1995).
- Die "Benefits-Harms Analysis", die von O'Brien und CARE International entwickelt wurde, dient Nothilfe- und Entwicklungshilfeorganisationen dazu, vor, während und nach einer Mission die Lage zu evaluieren und sie unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Betroffenen auf Wechselwirkungen zwischen ihr und den Hilfsmaßnahmen zu untersuchen (O'Brien, 2002).
- Zur "Kosten-Effektivitäts-Analyse" siehe Hallam, 1996.

SBS 42 des Aufschiebens und der 'Nicht-Intervention'

Beschreibung: Das Aufschieben von Hilfsmaßnahmen verlagert alle Rehabilitationsmaßnahmen in die spätere Phase eines langfristigen geordneten Wiederaufbaus, auch wenn unklar bleibt, wann dieser einsetzen wird. Die hier als 'Nicht-Intervention' bezeichnete Option unterläßt jede Art von Intervention auf dem Sektor der Wohnraumversorgung. Beide 'Strategien' vertrauen in einer Übergangszeit oder dauernd auf Hilfe durch Dritte oder darauf, daß in der ersten Zeit nach dem Desaster die betroffene Bevölkerung sich selber aus eigener Kraft hilft, also bis zu einer dauerhaften Lösung mit den Nachteilen ihrer Situation durch Vermeidung, Absorption oder Eingehen des Risikos fertig werden muß (vgl. Curtis, 1995).

Kommentar: Der Begriff 'Nicht-Intervention', das gänzliche Nichtstun also, ist hier eng auf die Intentionen humanitärer Hilfe bezogen.[664] Die Strategie des Ignorierens, des Laissez-faire (Duldung) hinsichtlich der Wohnraumfrage, ist besonders aus Ländern der Dritten Welt (aber auch aus der Ersten und Zweiten Welt[665]) bekannt, wo etliche Regierungen einen hohen Prozentsatz der Bevölkerung in 'geduldeter Selbsthilfe' siedeln und bauen ließen — und noch lassen.[666]

---

[664] Das meint, daß gegen ein Wohnraumdefizit nach einer Katastrophe auch ohne Einmischung externer Akteure immer etwas getan wird, nämlich mindestens durch die Betroffenen selbst, die ja ohne irgendeine Form von Unterkunft nicht existieren können und sich diese notfalls selbst verschaffen. Das ist jedoch nicht als Argument für die Nichteinmischung der Hilfswerke zu verstehen, denn der Standard der in spontaner Selbsthilfe entstandenen *Not*unterkünfte ist oft unakzeptabel niedrig.

[665] Vgl. TRIALOG 36 (1/1993) zum Thema "Informal Settlers in the First World".

[666] Diese Vorgehensweise ist staatlicherseits das Komplement zu der von der Bevölkerung angewandten Squatting-Strategie. Die Bevölkerung wird mit der Wohnungsversorgung sowohl bezüglich der Beschaffung einer Wohnung als auch der damit zusammenhängenden Infrastruktur alleingelassen. Der Staat duldet zwar die Existenz 'wilder' Siedlungen, macht sich also, indem etwaige Abrißaktionen entfallen, keine politischen Gegner unter ihrer Wohnbevölkerung. Er entzieht sich aber durch die Verweigerung der Legalisierung der Gebiete der (teuren) Pflicht, sie wie alle anderen Bürger ausreichend zu versorgen. Das Ignorieren massenhafter Wohnungsnot wurde vor allem im 19. Jahrhundert, dann in der Anfangsphase der 'modernen' Slums und Squattersiedlungen der 30er und 40er Jahre des 20. Jahrhunderts und bis in die 50erJahre hinein praktiziert. Die normale Versorgung der Gesellschaft mit Wohnraum über den Markt hofft auf den *Trickle-down*-Effekt: Wohnungen, die für die Bessersituierten gebaut werden, lassen Wohnraum für die ärmere Bevölkerung frei werden: eine weitere 'negative' Vorgehensweise. — 'Lösungen' wie die Unterbringung von Obdachlosen in zu 'steinernen Schlafsäcken' umfunktionierten Kanalisationsrohren (USA, 30er Jahre; s. Steinberg, 1993-b: 50) sind im Sinne humanitärer Hilfe wohl ebenfalls in die Rubrik der Nicht-Intervention einzuordnen, wenn die Diskussion um den Standard von Wohnen nicht gänzlich ad absurdum geführt werden soll.

Mögliche Gründe für die Verschiebung oder gänzliche Unterlassung von Hilfeleistungen sind:

- Die Absicht, die Eigeninitiative unter den Betroffenen herauszufordern;
- "das Wissen oder die starke Vermutung daß es innerhalb der betroffenen Gesellschaft die Fähigkeit gibt, die Krise selbst zu meistern" (Anderson/ Woodrow, 1998: 33);
- die Befürchtung vor einer Verschlechterung der allgemeinen politischen Lage dadurch, daß die Versorgung mit Unterkünften an einem anderen als dem ursprünglichen Wohnort die Betroffenen von der Rückkehr abhielte (Chisholm, 1981: 172);
- Bedenken wegen unkalkulierbarer, konfliktverlängernder Nebeneffekte der Hilfe (s. Anmerkung 20 in Kap. 1.1.4);
- das Wissen darum, daß man nicht in der Lage wäre, Hilfe in angemessener Weise zu leisten (denn: "nichts zu tun ist besser als etwas schlecht zu tun" [Anderson/ Woodrow, 1998: 33]);
- Zeit zu gewinnen, um besser (auch: länger) geplante Maßnahmen vorzubereiten;[667]
- sich in taktierender Weise alle Optionen von der Nicht-Intervention bis hin zur Rundum-Lösung offenzuhalten;
- ideologische Vorbehalte: Weil man der Ansicht ist, daß Wohnung und ihre Bereitstellung Privatsache eines jeden bzw. die des freien Marktes sind;
- der Umstand, daß Housing nicht weit genug oben auf der Prioritätenliste rangiert;
- weil die Datenlage tatsächlich, vermeintlich oder vorgeschoben für ein Eingreifen zu unsicher ist;
- weil die Sicherheitslage im betroffenen Gebiet ein Eingreifen unmöglich macht;
- weil überhaupt die Mittel fehlen, um Hilfe leisten zu können.

Es ist wahrscheinlich, daß es bei Aufschieben oder Untätigkeit seitens außenstehender Helfer später zu wesentlich erhöhten Kosten kommt, falls Not und Unzufriedenheit erneute Kriegshandlungen verursachen oder die Bausubstanz sich weiter verschlechtert (Verwitterung, Plünderung), durch sinkende Moral unter den Katastrophenopfern oder wegen des Ausbruchs von Seuchen und psychischer Krankheiten.

Beispiel:

- Polen, Oderflut, 1997. — Die EU wurde nach der Oderflut in Polen 1997 im Bereich der Wohnungsversorgung praktisch nicht tätig. Die veranschlagten Schadenssummen waren so hoch, daß man angesichts der geringen zur Verfügung gestellten Mittel davon Abstand nahm, in die Wohnungsversorgung zu investieren. Die diesem Zweck zunächst eingeräumten Gelder wurden den Ausgaben bei technischer und sozialer Infrastruktur zugeschlagen. (Quelle: eigene Beobachtung).

3.2.2.3 Fazit

Die Humanitäre Hilfe hat bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum darauf zu achten, daß die Maßnahmen verschiedener Akteure auf diversen Ebenen ausreichend koordiniert werden, um Effizienz und Effektivität der Hilfsprogramme zu erhöhen. Die Koordination darf die Akteure jedoch nicht durch allzu viele Zwänge in ihrer Flexibilität beeinträchtigen. Integrierte Programme, die sich um Wohnungen *und* Wohnumfeld kümmern, thematisieren diesen Abstimmungsbedarf in besonderer Weise. Koordinierende Begleiteffekte sind auch zu erwarten, wenn die lokalen Planer und Arbeiter in die Hilfsmaßnahmen eingebunden werden, wenn die Bevölkerung über Probleme des Bauens und die Ziele humanitärer Hilfe informiert und beraten

[667] Hierzu wurde aber schon bei SBS 40 festgestellt, daß ein Aufschub von Hilfe bis zum Erhalt gesicherter Daten und fertiger Wiederaufbaupläne kontraproduktiv ist, weil er die Moral der Betroffenen schädigt und 'wilden' Wiederaufbau begünstigt.

wird, und wenn die Betroffenen an Entscheidungen über Hilfsprojekte und an ihrer Ausführung beteiligt werden. Gleichzeitig sorgen die genannten Schritte dafür, daß das Zutrauen der Betroffenen in ihre eigenen Fähigkeiten gesteigert wird. Ihre Moral läßt sich ferner dadurch stärken, daß die Hilfswerke sie nicht als hilflose Opfer sondern als selbstbewußte Selbsthelfer wahrnehmen. Hierzu ist es erforderlich, daß die Helfer weniger auf die Wahrnehmbarkeit ihrer Hilfsprogramme bei Medien und Geldgebern achten, als vielmehr darauf, gegenüber den Betroffenen Rechenschaft abzulegen. Unter bestimmten Voraussetzungen und in bestimmten Schlüsselgebieten kann die Rehabilitation treuhänderisch einem mit besonderen Befugnissen und Geldmitteln ausgestatteten Organ übertragen werden. Ein positiver Einfluß auf Effizienz und Effektivität der Hilfsmaßnahmen ist auch von einer angepaßten Bedarfserhebung zu Beginn einer Hilfsintervention zu erwarten sowie von Projektkontrollen währenddessen und danach. —
Im einzelnen lassen sich die in diesen Bereich gehörenden Strategiebausteine wie folgt zusammenfassen:

SBS der Koordination der Hilfe und der Kooperation unter den Akteuren [SBS 31]

Im Krisengebiet ist die bestmögliche Koordination der vielen nationalen und internationalen Hilfsprojekte gefragt, damit nicht durch Konkurrenz unter den Akteuren oder durch ungerechte Verteilung der Hilfe Defizite für Effizienz und Effektivität der Hilfsintervention als Ganzes entstehen. Die Vielzahl von Herangehensweisen bei der Hilfeleistung sowie die Unklarheiten über die Ausgangslage des Kriegsgebietes (mangels Daten) und über seine Entwicklungsziele verlangen nach Koordination bei Planung und Implementierung, um auf die raschen Veränderungen in der Nachkriegszeit flexibel reagieren zu können. Sie kann geleistet werden durch nationale oder internationale, staatliche, nichtstaatliche oder zwischenstaatliche Stäbe. Auch informelle Formen der Abstimmung eignen sich. Ziel muß sein, ein Mindestmaß an Koordination unter den Beteiligten zu erreichen, um Rationalisierungs- und Synergieeffekte sowohl unter den Hilfsagenturen als auch zwischen ihnen und den Betroffenen bzw. ihren Kommunen zu erhalten. Dabei sollte der Gedanke der Koordination nicht überanstrengt werden, da er andernfalls durch die zwangsläufig nötige Institutionalisierung (und der damit einhergehenden Bürokratisierung) die Arbeit auf der operativen Ebene erschwert. Vielmehr sollte ein größtmögliches Maß an Dezentralisierung existieren. Zurückhaltende Formen der Koordinierung, die den Akteuren die Vorzüge von Absprachen verdeutlichen, ohne sie vorzuschreiben, sind vorzuziehen (Beispiel: 'implizite Koordination'). Hilfsorganisationen sollten sich der Vorstellungen der lokalen Verwaltung über Art und Weise der Hilfeleistung bewußt sein und sie ggfs. unterstützen.

Eine lockere oder enge Kooperation unter den Akteuren ist auf vielen Ebenen möglich (Transporte, Personal, Informationsbeschaffung, Einkauf von Hilfsgütern, Maschineneinsatz, Nutzung von Liegenschaften etc.) und kann dezentral abgesprochen sein. Sie erhöht die Effizienz der eingesetzten Mittel.

SBS der integrierten Programme [SBS 32]

Integrierte Programme sind solche, die nicht nur für die bloßen Unterkünfte sorgen, sondern sich auf komplementäre Weise auch um die infrastrukturelle Versorgung ihrer BewohnerInnen kümmern und ihnen bei sozioökonomischen Problemen helfen. Das kann entweder aus der Hand eines einzigen Hilfswerkes kommen, das über die nötigen Fachleute und -kenntnisse verfügt, oder indem sich mehrere Hilfsorganisationen absprechen, die jeweils auf unterschiedliche Bedürfnisse spezialisiert sind. Ein gemeinsames Vorgehen auf mehreren Ebenen und unter nötiger Berücksichtigung von Nachbarsiedlungen jenseits der Grenzen einer betroffenen Gemeinde ist sehr komplex und verlangt den Akteuren dementsprechende Bemühungen ab, sich zu koordinieren. Integrierte Programme bieten die Chance, die Fehler unkoordinierter, sich nicht oder schlecht ergänzender, miteinander konkurrierender oder einander sogar ausschließender Aktivitäten zu vermeiden.

SBS der Unterstützung von und Kooperation mit lokalen Planungsinstanzen [SBS 33]

Wegen ihres Detailwissens in vielerlei Hinsicht müssen lokale Behörden, NGO, Betriebe und Fachleute unbedingt in die Vorbereitung und Durchführung von Hilfsinterventionen eingebunden werden. Außer ihrem Wissen steuern sie Arbeitskraft bei und sollten in ihrer Arbeit durch die Hilfsmaßnahmen materiell von Anfang an unterstützt werden. Einheimische Stellen sind ibs. in die Auswahl der Hilfsempfänger einzubinden, um soziale Spannungen zu verhindern. Allerdings darf nicht unbeachtet bleiben, daß den

lokalen Gremien nach einem Krieg oft eine demokratische Legitimation fehlt. Aus diesem Grunde (und prinzipiell) ist bei der Unterstützung lokaler Behörden ein Höchstmaß an Neutralität zu wahren; das kann zur Konfliktvermeidung sogar den Verzicht auf Hilfeleistung ihnen gegenüber bedeuten.

SBS der Einbindung lokaler Planer und Arbeiter [SBS 34]

Lokale Planer und Arbeitskräfte bei der Durchführung von Hilfsprogrammen einzusetzen, bringt für beide Seiten Vorteile. Die Hilfsorganisationen profitieren vom technischen, sozialen und kulturellen Detailwissen und den Ortskenntnissen der Mitarbeiter. Die Hilfsprogramme sind besser in der betroffenen Gesellschaft verankert. (Allerdings ist hierbei wichtig, daß die Fachleute auch tatsächlich über die herrschenden sozialen Verhältnisse im Bilde sind.) Die angestellten Mitarbeiter ihrerseits bekommen mit ihrem Arbeitsplatz die nach einem Krieg rare Chance auf ein festes Einkommen. Bei Zahlung der Gehälter ist seitens der Hilfsorganisationen darauf zu achten, daß sie in einer Zeit großer Arbeitslosigkeit aus Konkurrenz um Fachpersonal keine maßlosen Summen zahlen und so den sozialen Frieden zusätzlich gefährden. Einheimisches Personal sollte prinzipiell für alle Aufgaben eingesetzt werden, die nicht aus haushaltstechnischen Gründen oder wegen besonderer Fachkenntnisse von Expatriierten wahrzunehmen sind. Humanitäre Hilfe sollte kein Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm für die *Geber*länder sein; Expatriierte können aber gerade in der Anfangszeit im betroffenen Land nötig sein, um akuten Personalmangel kurzzeitig auszugleichen. Die Hilfsorganisation hat geeignetes (expatriiertes und lokales) Personal einzusetzen, das die Bauvorhaben zum Schutze der NutzerInnen vor schlechter Bauausführung sachverständig begleiten kann. Wenn Hilfsorganisationen lokale Baufirmen einsetzen, kann das die Rehabilitation von Wohnraum weiter vereinfachen, weil sie einschlägige technische und organisatorische Kapazitäten besitzen. Dabei ist ihre Qualifikation hinsichtlich Größe, Ausstattung und ihrer Nachkriegsleistungsfähigkeit zu beachten. Großaufträge sind entweder en gros an sehr leistungsfähige Betriebe oder aufgesplittet an mehrere kleine Firmen zu vergeben. Gegebenenfalls können kriegsgeschädigte Firmen anfangs besonders unterstützt werden (Kredite, besondere Vergabekonditionen, Beschaffung von Material und Maschinen).

SBS von Information, Beratung und Ausbildung [SBS 35]

Information über die allgemeinen (Statut) und besonderen Ziele (am Einsatzort) einer Hilfsorganisation und ihres Hilfspotentials zu verbreiten, hilft, Transparenz zu schaffen und bei der durch die Krise ohnehin verunsicherten Bevölkerung um Verständnis zu werben. Das vereinfacht es, die Betroffenen an Entscheidungen zu beteiligen. Die Betroffenen gewinnen Sicherheit über die Entwicklung der eigenen Lage zurück. Die Mittel der Information können und sollen einfach sein (Radio, Zeitung, Plakate, Versammlungen) und prioritär für eine umfassende Information aller Beteiligten (nicht allein der Hilfsempfänger) sorgen.

Die Beratung hinsichtlich der Wohnraumversorgung zielt darauf ab, den Betroffenen mehr Kenntnisse über die Lage und die Eigenheiten der geplanten Hilfsmaßnahmen zu vermitteln, um sie bei technischen und organisatorischen Fragen aktiver in Vorbereitung, Entscheidung und Durchführung von Hilfsprogrammen einzubinden.

Die Ausbildung einheimischer Fachleute oder Laien vertieft oder erweitert ihre Kenntnisse und vergrößert so die Zahl verfügbaren Personals auch für schwierigere Maßnahmen. Sie benötigt zwar mehr Zeit, legt aber wichtige Grundlagen für ein selbständiges Arbeiten in der Gemeinde auch nach Abzug der Hilfsorganisationen.

SBS der Partizipation [SBS 36]

Die Betroffenenbeteiligung soll bei Vorbereitung, Entscheidung und Durchführung von Hilfsprogrammen die Interessen und Fähigkeiten der Betroffenen mit in den Rehabilitationsprozeß einfließen lassen. Den Betroffenen ermöglicht die Partizipation, daß sie aus eigener Initiative über ihre Entwicklung mitentscheiden und daran mitarbeiten können. Das erfordert von jeder Hilfsorganisation die Bereitschaft, auf die Wünsche und Einschätzungen der Betroffenen einzugehen (ggfs. unter Einbeziehung ihrer Delegierten, Flüchtlingssprechern, lokalen NGO etc.: also nicht nur einer offiziellen Gemeindeverwaltung) und sie materiell zu unterstützen (Fahrt, Übersetzungsdienst). Die Betroffenen sind außerdem eher bereit, auch bei den Bauarbeiten ihren Eigenanteil zu leisten, wenn sie sich bei für sie sinnfälligen Maßnahmen ernstgenommen und

weniger fremdbestimmt fühlen. Material, Werkzeug und Maschinen dafür verfügbar zu machen, erhöht dieses Potential. Die Partizipation bei Entscheidung *und* Durchführung hilft, die Ausgaben beim Wohnungsbau (incl. Reparatur etc.) und für Nachbesserungen erstens wegen des Selbsthilfeanteils zu verringern, und zweitens weil die Hilfe eher den Bedarf deckt und nicht Gefahr läuft, durch die Empfänger der Hilfe boykottiert zu werden. Partizipation ist immer ein Beitrag zu Demokratisierung und Nachhaltigkeit. Ihr Fehlen verursacht Effizienz- und Effektivitätsverluste. Ihre Grenzen liegen in der Notlage und Dringlichkeit der Hilfe, in finanziellen und politischen Rahmenbedingungen sowie in den Baufertigkeiten der Bevölkerung.

SBS der gegenseitigen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht [SBS 37]

Die geleistete Hilfe ist gegenüber denjenigen, die mit ihr leben müssen, zu verantworten. Sie müssen Mitsprache bei der Gestaltung von Hilfsprogrammen bekommen, damit *sowohl* gegenüber den Geldgebern (Regierungen, Spendern) Rechenschaft abgelegt *als auch* das Wohl der HilfsempfängerInnen beachtet wird. Mittel zur Durchsetzung dieser Idee sind (solange kein einklagbares Recht geschaffen werden kann): Selbstverpflichtungen, *Memoranda of Understanding*, Drei-Parteien-Verträge. Hilfsorganisationen wegen Fehlern in Regreß zu nehmen, sollte aus diversen Gründen unterbleiben; vielmehr sollte die Qualität ihrer Arbeit anderweitig überwacht werden (vgl. SBS 31, 41).

SBS der Wahrnehmbarkeit humanitärer Hilfsinterventionen [SBS 38]

Bei der Wahrnehmbarkeit von Hilfsprojekten oder Hilfsorganisationen geht es darum, wie einerseits die Öffentlichkeit der Geberländer (bei Spendern und Steuerzahlern), andererseits die betroffene Bevölkerung sie aufnehmen. Die 'Sichtbarkeit' (*visibility*) ist zwar notwendiger Ausdruck des Bemühens der Hilfsakteure, ihre Leistungen darzustellen, um einen Tätigkeitsnachweis zu erbringen oder um spendenwirksam für weitere Projekte zu werben. Aber sie bringt das große Risiko mit sich, daß Hilfe auf eine Weise angelegt wird, die das Wohl der hilfsbedürftigen Menschen hinter kommerzielle Interessen zurücktreten läßt.

SBS der treuhänderischen Verwaltung von Immobilien [SBS 39]

Die beschädigten Gebäude und Grundstücke werden in die Hände eines Treuhänders gelegt, der von den Betroffenen respektiert wird und dem man zutraut, die Aufgabe zu meistern und später die Immobilien auch tatsächlich zurückzuerstatten. Vorteile dieser Herangehensweise liegen darin, daß ein einziger Akteur beim Wiederaufbau wegen der Bündelung von Aktivitäten weniger Widerstände bei der Realisierung der Aufräum- und Rehabilitationsarbeiten zu erwarten hat und deswegen kostengünstiger wirtschaften kann; zudem übernimmt er Aufgaben, die den Privaten wegen ihres Umfanges nicht zugemutet werden können. Deshalb muß er mit entsprechenden finanziellen Mitteln und mit Vollmachten ausgestattet sein. Seine Kompetenzen sind per Gesetz oder Verordnung festzulegen. Nachteile dieses Weges sind zum einen die Gefahr, daß viele Menschen durch Fehler eines Einzelnen getroffen würden, sowie zum anderen die mögliche Opposition durch die Bevölkerung, wenn sie eine zu geringe Kontrolle über den Prozeß und daraus für sie resultierende Nachteile befürchtet. Wenn eine Rückkehr der ursprünglichen Wohnbevölkerung eines Siedlungsgebietes nicht geplant ist, so müssen diese Personen Ersatzwohnraum und/oder einen finanziellen Ausgleich erhalten. Tendenziell wird dieser Weg eher in späteren Rehabilitationsphasen und eher nicht von Hilfswerken begangen.

SBS der situationsangepaßten Bedarfserhebung [SBS 40]

Zur Wiederbeschaffung von Wohnraum muß der Bedarf i. d. R. zunächst geschätzt werden, weil zuverlässige genauere Angaben in den Nachkriegswirren zumeist nicht verfügbar sind. Einzuschätzen sind v. a. die Größen 'Anzahl der Betroffenen', 'benötigte Wohnfläche' und 'Grad der Beschädigung des Wohnungsbestandes'. Eine erste, überschlägige und rasche Aufnahme des Bestandes gibt anhand weniger Kriterien einen Überblick über Schwerpunkte des Bedarfs und Ansatzpunkte zur Lösung des Wohnraumproblems. Somit können in einem abgestuften Verfahren erste wichtige Aufgaben bereits angegangen werden, während noch die Untersuchungen für die folgenden Schritte laufen. Wenn die Lage sich rasch ändert, sind bald neue Untersuchungen nötig. Die Bedarfsermittlung hat Informationen über Vorkriegs- und Nachkriegszustände zu sammeln, flächig wenige wichtige Indikatoren auszuwerten und punktuell vertieft

zusätzliche Kriterien hinzuzuziehen, die hochgerechnet werden können. Angaben von offizieller und offiziöser Seite sind mit Ergebnissen eigener stichprobenartiger Erhebungen und Interviews vor Ort gegenzuprüfen. Reine Zahlenwerte sind durch Kontextwissen zu ergänzen. Die Informationsgewinnung muß technisch und organisatorisch möglichst einfach angelegt sein, um logistischen und personellen Engpässen zu entgehen und um auch unqualifiziertes Personal beteiligen zu können. Die Daten, die einer Hilfsaktion dann zugrunde gelegt werden, sollten allen Akteuren transparent gemacht werden, damit Partizipation, Koordination und Vertrauensbildung unter den Beteiligten erleichtert werden. Sie sollten so aufbereitet sein, daß sie auch bei späteren Monitoring- und Evaluationsaufgaben sowie Hilfsprojekten weiterverwendet werden können.

SBS von Monitoring und Evaluation [SBS 41]

Die Verlaufskontrolle, das sog. 'Monitoring', schenkt ibs. dem jeweiligen Programmanagement kontinuierlich Beachtung; sie adressiert v. a. Fragen der *Effizienz*. Die Evaluation dagegen ist eine intermittierende Bestandsaufnahme nach Ablauf bestimmter Fristen oder am Projektende. Sie untersucht v. a. die *Effektivität* der Hilfe. Beide Kontrollmechanismen sind systematisch einzusetzen. Sie orientieren sich einerseits an der ursprünglich festgestellten Bedarfslage und an den daraus abgeleiteten Zielen, andererseits an allgemeinen Standards der humanitären Hilfe; sodann stellen sie anhand vorab definierter Kriterien und mit lageangemessen einfachen Untersuchungsinstrumenten den Grad der Übereinstimmung zwischen 'Soll' der zu leistenden und dem 'Ist' der geleisteten Hilfe sowie den sachgerechten Einsatz der Mittel fest. Dazu gehört auch die Überwachung der Ausgabe der Hilfe an die Hilfsempfänger. Daraus ergeben sich Empfehlungen, wie laufende oder zukünftige Projekte hinsichtlich der Änderungen der Sachlage oder ihrer Konformität mit Zielen der humanitären Hilfe zu verbessern sind. Aus Gründen der Verfahrensökonomie werden v. a. Besonderheiten untersucht, also Punkte, die besonders bedeutsam, risikoreich, komplex oder innovativ sind. Es ist eine geeignete Balance zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an Kontrolle zu finden. Ziele von Evaluationen sind sowohl ein Interesse an besserem Management, als auch — zunehmend — eine Bedürfnisorientierung. Letztere prüft die Berechtigung des *Ver*brauchs der Hilfsgüter gegenüber der Notwendigkeit ihres *Ge*brauchs und verknüpft lokale Ansprüche mit globalem Bedarf. Korrektive bei nicht regelkonformer Hilfeleistung können sein: Selbstverpflichtung der Hilfsorganisationen oder Einsatz eines Ombudsmannes.

SBS des Aufschiebens und der 'Nicht-Intervention' [SBS 42]

Dafür, daß man Hilfe nicht sofort oder gar nicht gewährt, kann es außer Indifferenz und Unentschlossenheit (über gangbare Wege) auch 'gute' Gründe geben: das Fehlen von Mitteln; die Absicht, Eigeninitiative unter den Betroffenen zu fördern; die gesicherte Annahme, daß sie sich selbst zu helfen imstande sind; das Wissen um eigenes Unvermögen, die erforderliche Hilfe in guter Weise leisten zu können. Daneben spielt eine Rolle, wie weit oben auf der Prioritätenskala die Wohnungsfrage in einer Krise rangiert, und ob ein Akteur ideologische Vorbehalte gegen Einmischungen in die in seinen Augen vom Markt zu steuernde und als Privatsache anzusehende Wohnraumversorgung hat.

3.2.3 Gruppe der Strategiebausteine bezüglich finanzieller Aspekte

3.2.3.1 Einführung

Sowohl für Reparatur- als auch für Neubaumaßnahmen[668] müssen den Interessierten vermittels von Subventionen oder vergünstigten Krediten oder auf dem Wege von Steuervorteilen die nötigen Mittel an die Hand gegeben werden.[669] Zu den Interessierten gehören private oder öffentliche Eigentümer von Immobilien, deren NutzerInnen (MieterInnen) und die im Baufach engagierten Institutionen und Firmen. Die dafür nötigen Gelder werden zum allergrößten Teil vom Staat und seinen Gemeinden sowie — vor allem in der Anfangszeit — von der Trägern der humanitären Hilfe aufgebracht.[670] Der Zusammenschluß der Geberorganisationen in einem Krisengebiet ermöglicht bessere Koordination, sammelt mehr Mittel und schafft größeres politisches Gewicht (Cuny/ Tanner, 1995: 15).

Für die als 'Investoren' auftretenden Geberinstitutionen und Hilfswerke steht die Wiederholbarkeit *(replicability)* im Vordergrund, um möglichst viele Betroffene in der jeweils aktuellen, aber auch in zukünftigen Notlagen versorgen zu können. Das verlangt nach einem Ausgleich der Ausgaben *(cost-recovery)*, indem auf der Input-Seite entweder der Spenden- bzw. Mittelzufluß aufrecht erhalten wird oder wenigstens ein Teil der Aufwendungen von den Begünstigten zurückverlangt wird. Die zunehmenden Konflikte in 'Ländern des Nordens' stellen die humanitäre Hilfe vor ein finanzielles Problem, weil dort einerseits der zu reparierende Wohnungsstandard und damit die Erwartungshaltung der Betroffenen höher sind als in 'Ländern des Südens', und andererseits das lebensgefährdend kalte Klima allein aus technischer Sicht ausgesprochene 'Billiglösungen' verbietet.

Quellen für die von den humanitären Hilfsorganisationen verteilten Mittel sind:

- Spendengelder, die sie selbst sammeln;
- Ressourcen, die sie von Regierungen oder internationalen Gremien dafür erhalten;
- Auch ein Rücklauf aus Kreditprogrammen (in Geld oder Naturalien) kann zur Finanzierung neuer Programme beitragen (revolvierende Fonds). Die Flächenwirkung solcher Programme ist aber bis dato begrenzt, weil ihnen nicht genug Kapital zur Verfügung gestellt wird.
- Oft sind es Mischfinanzierungen aus den genannten Quellen.

---

[668] Reparaturen beseitigen akute Not und tragen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Aber erst der Neubau von Wohnraum (der schon im Rahmen humanitärer Hilfe beginnen kann) schafft eine Abhilfe chronischer Wohnungsdefizite. Denn Notmaßnahmen und -gesetze allein können nicht die Ursachen für Obdachlosigkeit und Wohnungsnot aus dem Wege schaffen. Beiden gemeinsam ist die Absicht, Schäden an Immobilien und Defizite an Wohnraum sowie den "verlorenen Bauaufwand im weiteren Sinne" und den "verlorenen Bauaufwand im engeren Sinne" zu kompensieren. Das erste sind die durch Mieterschutz den Eigentümern und Kapitalgebern verursachten wirtschaftlichen Einbußen, das zweite meint die Folgen der Diskrepanz zwischen Baukostensteigerungen einerseits und stagnierender Solvenz der Mieter andererseits (Internationales Arbeitsamt, 1924: 54f).

[669] Dem Internationalen Arbeitsamt (1924: 54–60) zufolge sind ersteres die "positiven Methoden" der Bereitstellung des Baukapitals in Form von Darlehensgarantien, Kreditgewährung zu günstigen, wenngleich zeitlich und hinsichtlich der Geldmenge begrenzten Bedingungen. Von ihnen unterscheidet sich die zweitgenannte "negative Methode", die Steuernachlässe über Freibeträge, Gebührennachlaß und Befreiung von Immobiliensteuern gestattet.

[670] Die Gemeinden erheben für den Staat den Bedarf, legen Programme auf, ergänzen die Finanzmittel, prüfen und genehmigen Baupläne und überwachen ihre Ausführung und soziale Orientierung, verteilen schließlich Hilfe und kontrollieren sie (Internationales Arbeitsamt, 1924: 56f).

Quellen für das vom betroffenen Staat und seinen Kommunen bereitzustellende Geld können sein:

- besondere, zweckgebundene Steuern;[671]
- Abgaben zu Lasten der Mieter (die einer sehr geringen und akzeptablen Mieterhöhung gleichkommen, aber später leichter umkehrbar sind als eine reale Mietzinserhöhung);
- Abgaben zu Lasten der Arbeitgeber, wenn sie den Lohn um den Betrag der durch nominale Fixierung der Mieten entstandenen, realen Mietsenkungen kürzen;
- eine Baupflicht für Vermögende (s. a. SBS 49, 51);
- Ablösezahlungen bei der Zweckentfremdung von Wohnraum oder der Inanspruchnahme von überdurchschnittlich viel Wohnfläche (s. a. SBS 50);
- Zahlungen internationaler Institutionen (zum Beispiel der Weltbank oder des IWF).

Alle Hilfsprojekte sind auch in finanzieller Hinsicht auf Nachhaltigkeit angewiesen und haben auf der Output-Seite auf 'finanzielle Solidität' zu achten.[672] Den Hilfsempfängern ist nicht mit einer einmaligen 'Finanzspritze' gedient (Geld, Baumaterial, Unterkünfte), wenn sie sich danach aus eigener Kraft nicht weiter rehabilitieren können, weil ihnen die Mittel fehlen (Ende der Hilfe, Arbeitslosigkeit, erneute Krise) und die Hilfe nicht als Stufenmodell angelegt wurde.

3.2.3.2 Strategiebausteine 43–47:

SBS 43 der verlorenen Zuschüsse

Beschreibung: Die geleistete Hilfe zur Wiederbeschaffung von Wohnraum (Reparatur, provisorische Ausweichunterkünfte oder Neubau) wird vor allem in der Anfangszeit in Form verlorener Zuschüsse überlassen (Beihilfe, Subvention), die in der Regel nur einen Teil der Gesamtkosten abdecken.[673] Diese von Rückzahlungspflichten freie Unterstützung kann den Betroffenen in direkter Form von Baugrund, Baumaterial, bezahlter Arbeitskraft und Geld zukommen oder auf indirektem Wege als zweckgebundene finanzielle Mittel.[674] Einen Zuschuß zu gewähren, kann auch an die Bedingung geknüpft werden, daß die Betroffenen einen gewissen Eigenbeitrag leisten, der in finanziellen Eigenleistungen oder in aktiver Mitarbeit am Baugeschehen bestehen kann.[675]

---

[671] Beispiele: (1) Mit einem 'Soforthilfegesetz' wurde 1949 in Deutschland eine Abgabe auf Grund- und Betriebsvermögen erhoben; außerdem gab das 'Hypothekensicherungsgesetz' dem Staat Mittel zur "Förderung des Wohnungs- und Siedlungsbaus" (u. a.) an die Hand, indem mit einer sog. 'Lastenausgleichsabgabe' die durch die Währungsreform bedingten Vorteile für Grundbesitzer abgeschöpft wurden (Schulz, 1994: 149f). — (2) Im Hannover der 70er Jahre gab es eine Spielbankenabgabe zur Wohnbauförderung (Chassé/ Preußer/ Wittich, 1988: 159). — (3) Harth Deneke/ Silva berichten von einer "housing tax", die in den 70er Jahren in El Salvador, Mexico und Brasilien erhoben wurde (1982: 237). — (4) In Singapur und Hong Kong wurde seit den 60er Jahren der Wohnungsbau massiv von staatlicher Seite u. a. mit verbilligten Krediten unterstützt; diese beiden vielfach als 'Musterländer' apostrophierten Staaten sind jedoch wegen ihrer wirtschaftlichen und politischen Sonderbedingungen nicht repräsentativ (Herrle/ Lübbe/ Rösel, 1981: 159–162).

[672] Wie dargestellt, werden vor allem in der ersten Zeit nach einer Katastrophe hauptsächlich verlorene Zuschüsse gewährt, so daß auf der Input-Seite nicht mit erheblichem Rückfluß aus Hilfsprogrammen zu rechnen ist.

[673] Der gesamte Bedarf wird höchstens bei Projekten zugunsten besonders verwundbarer gesellschaftlicher Gruppen gedeckt.

[674] … als Garantie für Darlehen — oder als subventionierte, wenngleich meistens zeitlich und in der Summe begrenzte Kredite.

[675] Leslie stellt hierzu einen Vergleich mit "commercial joint ventures" an, zu deren Gelingen beide Seiten ihren vertraglich vereinbarten Beitrag leisten müssen; das sei vielen Menschen "more easily comprehensible than philantropy" (1995: 30). — Mossberg/ Wong Jere/ Åstrand betonen, daß eine Beihilfe nicht den Willen ihrer Empfänger beeinträchtigen darf, selbst zu arbeiten (1994: 47).

Auf einen Zuschuß besteht (ähnlich wie auf ein Geschenk) kein Anspruch, d. h., es bleibt dem Ermessen des Gebers überlassen, ob, wann, wo und in welchem (zeitlichen und finanziellen) Umfang er Hilfe gewährt. Allerdings steht diesem fehlenden Rechtsanspruch eine 'moralische Verpflichtung' dessen gegenüber, der Hilfe leistet bzw. sie zu leisten versprochen hat.[676]

Kommentar: Die gegenleistungsfreie Hilfe ist ein typisches Merkmal der Phasen von Nothilfe und Rehabilitation. Sie ist in der ersten Zeit der Not erforderlich und richtig, weil noch eine zu große Unsicherheit herrscht, als daß die Betroffenen die Aufnahme eines Kredites ins Augen fassen könnten. Sie kann als Starthilfe dienen, der dann später — in der Wiederaufbauphase — andere Finanzierungsformen (Kredite, freie Marktmechanismen) folgen können (UNHCR, 1996-c: 5).

Verlorene Zuschüsse können jedoch den Nachteil haben, daß die überlassene Hilfe durch die HilfsempfängerInnen keine ausreichende Würdigung erfährt, also z. Bsp. überlassene Baumaterialien nicht fristgerecht und technisch korrekt verwendet werden oder der Unterhalt von Gebäuden oder Geräten unterbleibt. Außerdem besteht keine ausreichende Kontrolle über ihre Verwendung, wenn der Empfänger nach Belieben mit dem 'Geschenk' verfahren kann. Zumal dann, wenn solche Hilfe zu deutlich unter dem nötigen, an der Vorkriegslage und der aktuellen Not orientierten Standard liegt, kann sie als herablassende Geste seitens des Hilfsempfängers verstanden werden. Außerdem kann ein Gewöhnungseffekt zu Abhängigkeiten der Betroffenen von der gegenleistungsfreien Hilfe führen und ihre Eigeninitiative lähmen. Dies gilt es zu vermeiden. Eine Möglichkeit, dies zu tun, liegt in der Auszahlung einer pauschalen Prämie (auch in Form zusätzlichen Baumaterials), nachdem die Hilfsempfänger nachgewiesen haben, daß sie mit den vom Hilfswerk anfangs erhaltenen und Baustoffen sowie mit eigenem Material und eigener Arbeitskraft die nötigen Bauarbeiten geleistet haben.

Die nicht zweckgebundene, auflagenfreie Ausgabe von Bargeld ist ebenfalls zu diesem Strategiebaustein zu rechnen, aber erstens in ihrer Auswirkung auf die beabsichtigte Schaffung von Wohnraum nicht zu kontrollieren. Zweitens ist, selbst wenn die Begünstigten das erhaltene Geld tatsächlich zur Schaffung von Wohnraum nutzen wollen, sein Einsatz problematisch, weil es pauschal und unabhängig von Wohnflächengröße oder Beschädigungsgrad des Gebäudes gezahlt wurde und damit u. U. nicht ausreicht, den Schaden zu reparieren. Das verringert bei den Betroffenen die Bereitschaft, mit Reparaturen zu beginnen, selbst wenn sie ursprünglich durchaus motiviert waren. Drittens führt die Auszahlung von Geld nicht weit, wenn die lokalen Märkte so zerstört sind, daß die Leute für das Geld keine Ware kaufen können oder nur zu extrem hohen Preisen. Die Bargeldhilfe kann auch die Gewährung von Mietzuschüssen einschließen, was allerdings das Vorhandensein vermietbarer Wohnungen voraussetzt.

Ist zweckgebundene Hilfe nur als Anreiz zur Flüchtlingsrückkehr aus den Aufnahmeländern gedacht, so schafft das Spannungen zwischen den Rückkehrern und den Menschen, die in ihrem Land geblieben sind und diese Hilfe nicht erhalten. Hier ist für einen Ausgleich zwischen beiden zu sorgen (s. SBS 28).

---

[676] Diese Bemerkung verdankt ihre Existenz dem Umstand, daß ebendies — Versprechen von Hilfe ohne adäquate Einlösung — recht oft geschieht: "Care should be taken not to raise expectations that cannot be met." (EC/ WB, 1997: 41). Vgl. hierzu auch Kap. 2.3.1. (Beispiel: Das Verhalten der NGO World Vision 1999 in Dörfern nahe von Orahovac/Rahovec im Kosovo, die ihre Maßnahmen sogar mit Schildern am Ortsrand ankündigte, aber nie aktiv wurde [Quelle: Interviews mit Einheimischen und Hilfswerken]). — Außerdem ist zu bedenken, daß die Betroffenen in ihrer Not oft schon das Ausloten der Situation vor Ort durch eine Hilfsorganisation (Sondierungsmission) als ein 'Versprechen' werten, dort auch zu intervenieren.

Wenn staatliche oder kommunale Stellen des Empfängerlandes über die Verteilung von Beihilfen befinden, die aus humanitärer Hilfe stammen, werten die Hilfsempfänger das bisweilen als eine vorweggenommene Entschädigung für Schäden am Leben oder Eigentum der Betroffenen oder ihrer Angehörigen. Das kann erhebliche Schwierigkeiten bei der gerechten Verteilung humanitärer Hilfe verursachen. Denn die Entschädigungsansprüche liegen normalerweise erheblich höher als die Sätze der humanitären Hilfe, womit sie einerseits nicht völlig befriedigt werden können und beim Empfänger Unzufriedenheit hinterlassen,[677] andererseits schon ihre teilweise Einlösung die Verteilung der eigentlich für die Wohnraumverbesserung gedachten Hilfe ungerecht werden läßt.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996–97. — Der Schweizer Staat zahlte in Mostar Prämien an Rückkehrer durch ein eigens eröffnetes Büro aus. Eine gleich hohe Summe wurde der Kommune zur Verbesserung ihrer Infrastruktur gezahlt. (Vgl. Kap. 5.2.11).
- Mostar und Umgebung, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Verschiedene Hilfsorganisationen (DRC, NPA, THW, UMCOR gewährten kostenlose Hilfe in Form von Baustoffen und ihrer Verteilung, um Wohnungen winterfest zu machen und den dazu nötigen Grundbedarf abzudecken. (Vgl. Kap. 5.2).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, ab 1997. — IOM-Büros zahlten im Auftrag der deutschen Bundesregierung in Bosnien und Herzegowina Rückkehrerprämien aus (StZ v. 1.7.97).
- Deutschland, im II. Weltkrieg und danach. — Die Behörden wiesen "Ausgebombten" auf Antrag (sog. "Baukarte") eine Parzelle und, günstigenfalls, eine bestimmte Materialmenge zu. Bei Einhaltung der Baufrist erhielt man eine Prämie, die die Baukosten normalerweise abdeckte. (Böckem, 1993: 71).
- Umbrien, Italien, Erdbeben, 1997. — Es gab staatliche Mietzuschüsse an Betroffene, die sich bis zum Wiederaufbau ihres Hauses eine Mietwohnung genommen hatten (StZ v. 6.12.99).
- Türkei, Erdbeben, 1999. — Jede Familie, die in neu angemieteten Wohnraum zog, erhielt eine monatliche Mietbeihilfe von ca. 200 US$ (Cam, 2000: 13).

SBS 44 der Kreditvergabe

Beschreibung: Die geleistete Hilfe wird als Kredit vergeben, der später von den Begünstigten zurückzuzahlen ist. In Nachkriegszeiten sind Kredite, die im Rahmen humanitärer Hilfe vergeben werden, entweder als Bargeld oder in Naturalien (Material, Maschinen, bezahlte Arbeitskraft) zu subventionierten Tarifen zu bekommen. Ihre Auszahlung kann entweder vorab erfolgen oder nach erledigter Arbeit gegen Nachweis der zweckbestimmten Verwendung der Mittel. Auch die Vergabe nicht subventionierter, aber auf die Bedürfnisse und (Rückzahlungs-)Möglichkeiten der Betroffenen hin maßgeschneiderter Kredite können zur Reparatur von Wohnungen vergeben werden. Sie schaffen die Möglichkeit für Mittellose, überhaupt an Geld zu gelangen, und erlauben das zu annehmbaren Konditionen.[678]

Kommentar: Kredite zu vergeben, verlangt auf beiden Seiten ein Mindestmaß an Vertrauen in die Rückzahlbarkeit des Geldes — also in die politische Lage. Deshalb ist die Anwendung dieses Mittels eher

---

[677] Dieses Phänomen war in Mostar zu beobachten, wo aus solchen Gründen die zur Hilfsverteilung vereinbarten Kriterien teilweise außer Kraft gesetzt wurden (vgl. Seebacher, 1997: 28; und Seebacher, 1999: 55). — Daß eine verfrühte Schadensregulierung kein Einzelfall zu sein scheint, legt ein Hinweis von Schulz (1994: 139) nahe, der über eine solche Tendenz der öffentlichen Hand auch im Nachkriegsdeutschland berichtet (gleichwohl damals ohne Involvierung humanitärer Hilfe).

[678] Das bekannteste Beispiel hierzu ist sicherlich die Grameen-Bank in Bangladesh (vgl. Yunus/ Jolis, 1998; s. u. 'Beispiele'), die im Gegensatz zu den sich dieser Aufgabe sperrenden traditionellen Banken begann, Geld auch an Arme zu verleihen.

für die Phasen von Wiederaufbau und Entwicklung[679] geeignet, weil sich hier schon abzeichnet, ob die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, aber auch die Lage der einzelnen Kreditantragsteller ausreichende Sicherheit verspricht. Je unzuverlässiger die Lage erscheint, desto länger sollten die Zahlungsfristen,[680] desto geringer die Geldbeträge sein und desto flexibler sollten die Kredite gehandhabt werden[681] — und desto größer ist das Risiko für die investierende Organisation. Umgekehrt kann vor allem in der Nachkriegszeit der Übergang von Zuschüssen zu Krediten als Indikator für den Zeitpunkt des Eintritts in die Phase des eigentlichen Wiederaufbaus und für vermehrtes Vertrauen der Bevölkerung in die Stabilität der Lage interpretiert werden; denn nur wenn sie auf eine Besserung hoffen, nehmen Betroffene Kredite auf (Cuny/ Tanner, 1995: 18). Damit wird eine erneute Verwicklung in Kämpfe unwahrscheinlicher. Also besteht die Möglichkeit, daß die Vergabe von Krediten an die Bevölkerung u. U. einen Anreiz schafft bzw. auf die Kriegführenden indirekt Druck ausübt, den Konflikt zu beenden, also die Bedingungen für Rückzahlungen zu schaffen.

Die Subvention von Krediten besteht darin, daß Geldgeber den Kreditnehmern via implementierende Hilfsorganisation Mittel zu günstigeren Konditionen verfügbar machen als es der Markt normalerweise erlaubte. In die Subvention können sich Beträge einrechnen:[682]

- die zur Gewährung von Garantien für Darlehen auf Bau- und Reparaturprojekte und ihre anschließende Verzinsung und Amortisation zu reservieren sind;
- die zur Zahlungsübernahme von Zins und Amortisation privater Bautätigkeit aufgewendet werden müssen; — oder
- die als Verlust der öffentlichen Hand bzw. der Hilfsorganisation durch Verzicht auf ihr zustehende Verzinsung entstehen.

Kredite sind für die Geber günstig zu handhaben, wenn sie an einheimische Banken oder Zwischenstellen (auch NGO) zur Weiterleitung ("on-lending") an die Hilfsbedürftigen ausgezahlt werden — und zwar möglichst nur als Erstattung für zuvor erfolgreich, d. h. kriteriengerecht ausgegebene Mittel (Cuny/ Tanner, 1995: 17). Das gibt Kreditnehmer und zwischengeschaltete Kontrollinstanzen einen Impuls, die Mittel richtig einzusetzen. Kredite 'filtern' unter den Betroffenen die Kreditnehmer nach dem Kriterium der aktiven Beteiligung heraus, schließen umgekehrt allerdings mittellose Personen von dieser Art der Hilfe aus (Q121: Seebacher, Dezember 1998: 21.12.).

Kredite, die ab einem Zeitpunkt vergeben werden, zu dem sich die Lage wieder einigermaßen konsolidiert hat, können 'sparen' helfen, indem sie die Betroffenen zur Mitwirkung heranziehen. Dieses 'Sparen' trägt dem Umstand Rechnung, daß die Zahl der Katastrophenopfer und damit der Ausgaben für humanitäre Hilfe in letzter Zeit ständig zugenommen hat. Wenn sie zudem als revolvierende Fonds angelegt sind, ermöglichen sie, daß das Geld nach Rückzahlung wieder in den Kreislauf gelangt und auch nach Abzug der Hilfsorganisationen in den späteren Phasen der Erholung weitere Wohnungen finanziert werden können.

---

[679] Eine Untersuchung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Friaul/ Italien (Erdbeben 1976) stellte jedoch fest, daß die innovative und entwickelnde Wirkung vergünstigter Kredite nicht genutzt wurde. Die Kredite wurden vielmehr überwiegend restaurativ eingesetzt und verursachten eher eine Erhöhung des fixen Kapitals und damit eine Erhöhung der Betriebskosten als einen besseren Produktionsapparat (Loda, 1990: 94–96).

[680] … am besten durch potente internationale Geldgeber garantiert (Cuny/ Tanner, 1995: 15).

[681] Das bedeutet eine geringe Festlegung auf fixe Ziele: 'Neubau', 'Ausbau', 'Reparatur', 'Hausrat', oder 'Infrastruktur' oder …

[682] Quelle: Internationales Arbeitsamt, 1924: 58–60.

Kredite können ergänzend Bedarf abdecken, der durch verlorene Zuschüsse (s. SBS 43) allein nicht finanzierbar ist. So kann einem Hilfsempfänger eine gewisse Grundausstattung seiner Unterkunft gratis gegeben werden, während er via Kredit die weiteren Ausgaben selbst finanziert. Auch Leute, die gemäß vereinbarter Kriterien nicht zu den Nutznießern *kostenloser* Hilfsprogramme gehören, können auf dem Wege der Kreditgewährung eine Wohnung (teil-)finanzieren. Die Vergabe nachstelliger Kredite kann private, erststellig bediente Kreditmittel anlocken (BMP, 1951: 136). Die Praxis, Kredite anstelle kostenloser Hilfe zu vergeben, ist nicht allein wegen der wenigstens teilweisen Rückgewinnung der eingesetzten Mittel bedeutsam, sondern auch, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, um Abhängigkeiten von der Hilfe zu entgehen und so die Würde der Menschen besser zu achten (Schütz, 1987: 210).

Beispiele:

- Chile, Erdbeben, 1985. — Den anhand bestimmter Kriterien (Bedarf, beglaubigte Rückzahlungsverpflichtung, Eigentumsnachweis, u. a.) ausgesuchten Personen werden von einer 'Baumaterialbank' Kleinkredite zum Bau oder zur Erweiterung einer Wohnung gegeben. Die 'Materialbank' ist ein staatlich registriertes 'Graswurzel'-Komitee (NGO), das technische und finanzielle Hilfe leistet. Die Siedlung der Antragsteller, ihr Haus selbst und der Baumaterialmarkt werden einer Prüfung unterzogen. Die bauwillige Familie, die zur Anmeldung eine Spareinlage einzuzahlen hat, wird in einigen handwerklichen Fertigkeiten unterwiesen, damit sie ihren Eigenanteil an Bauarbeiten effizienter leisten kann. Das geschieht oft in Nachbarschaftshilfe. Der Kredit wird an Gruppen von Bauwilligen in Form von Baumaterial vergeben und ist bar zurückzuzahlen; er revolviert. Die Gruppe sorgt für soziale Kontrolle und kann kurzfristige Engpässe Einzelner ausgleichen. Das Komitee avisiert dem Kreditnehmer einen Materialhändler, den er durch einen billigeren seiner Wahl ersetzen kann. Die Händler erhalten vom Komitee das Geld für die anhand der technischen Spezifikation abgeholten Baustoffe. Die Erfolge sind gut: Es gibt eine hohe Rückzahlungsmoral (Verlust unter 10%) und eine durchschnittliche Vergabe von drei Krediten in Folge (als Gradmesser für die Zufriedenheit der Kreditnehmer). Allerdings waren die igs. verfügbaren Mittel sehr gering, so daß nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe erreicht werden konnte. (Rivero Caray et al., 1995: 30–35; s. a. bei SBS 06).
- Mostar, nach Bürgerkrieg. 1994. — Das THW gewährte einem Hersteller von Betonsteinen einen Kredit in Form von Baustoffen und Maschinenteilen. Er begann unmittelbar darauf, ihn in Steinen zurückzuzahlen, die bei den Winterisierungsprogrammen verwendet wurden. (Quelle: eig. Beobachtung).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996. — Die Weltbank räumte der Föderation in Bosnien und Herzegowina einen Kredit von 150 Mio. US$ ein, damit sie öffentliche Wohnbauten reparieren konnte (Večernij List v. Juli [?] 1996).
- Kosovo, nach (Bürger-)Krieg, 2000. — Die Diakonie Katastrophenhilfe vergab an eine Ziegelei einen Kredit, damit sie Heizöl kaufen und die Produktion von Mauersteinen und Dachziegeln wiederaufnehmen konnte. Er wurde alsbald in natura zurückgezahlt: Steine und Ziegel wurden für den Wiederaufbau von Wohnhäusern geliefert. (Q211: Diakonie, 24.7.2000; BNN v. 13.10.00).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Mit Mitteln der internationalen Staatengemeinschaft entstand 1948 die dem Wiederaufbau verpflichtete Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Sie ist noch heute mit ihrem revolvierenden Fonds tätig ist — auch für humanitäre Aufgaben bzw. Wiederaufbauprogramme, auch in Bosnien und Herzegowina. (Brockhaus/ DTB, 1992: Bd. 10, p. 138; und eig. Beobachtung).
- Weitere Informationsquellen: (1) TRIALOG 47 (4/1995) zum Thema "Community-based Housing Finance"; mit verschiedenen Fälle von Kreditsystemen gerade für die Armen; Stichworte: Rückzahlbarkeit, Kleinstkredit, Flexibilität (bei Laufzeiten, Summen, Zweck). — (2) Über die Arbeit der Grameen-Bank in Bangladesh siehe bspw. Yunus/ Jolis, 1998. — (3) Vgl. Schütz (1987: 219–224) und Harms (1982: 33) zu revolvierenden Fonds, Gruppenkrediten, Solidaritätsfonds, Rückzahlung in Naturalien (Arbeit oder Material). — (4) Zur Vergabe günstiger Kleindarlehen in der Dominikanischen Republik vgl. Peukert (1985: 24) und Lewin & GTZ (1986: 195–203).

SBS 45 der Kontrolle des Preisniveaus für Baukosten

Beschreibung: In der Zeit nach großen Zerstörungen entsteht ein Mangel an Baumaterial und Baufachleuten. Das inflationiert die Preise für Baumaterial und Lohnkosten und geht zu Lasten der humanitären Hilfe, also letztendlich der Betroffenen selbst.[683] Je mehr Geld für den Einkauf von Material und seine Verarbeitung auf den Baustellen aufzuwenden ist, desto weniger Wohnraum entsteht und desto weniger Menschen profitieren vom eingesetzten Geld. Das ist für die betroffene Region gerade in der ersten Zeit besonders schmerzlich, weil ihr nicht nur ein Teil der Hilfe entgeht, sondern die Einkäufe wegen der großen Zerstörungen zumeist außerhalb der Region getätigt werden müssen und das Geld andernorts verdient wird.

Kommentar: Folgende Instrumente können bei der Verfolgung dieses Weges zur Dämpfung der Inflation bei Baustoffpreisen und Kosten für Arbeitsleistung helfen:

- Einkauf und Transport großer Mengen, um die damit verbundenen Preisvorteile zu nutzen;
- Einkäufe auch außerhalb des Landes, um örtlich inflationierte Preise zu drücken und um Versorgungsengpässe und Zeitnot auszugleichen;
- Ausschreibungen unter Wahrung größtmöglicher Diskretion, einer allzu oft außer Acht gelassenen 'Selbstverständlichkeit'. Damit können beträchtliche Ersparnisse erzielt werden.[684]
- Erstellung und Veröffentlichung einer Liste von 'Orientierungspreisen',[685] die den beteiligten Hilfsorganisationen eine Übersicht über das Preisniveau ermöglicht und ein Hochschaukeln der Preise verhindert. Erhöhte Bedeutung kommt einer solchen Liste zu, wenn die Einkaufspreise von Material auch bei der Kalkulation von Arbeitsleistungen zugrunde gelegt und prozentual berücksichtigt werden.[686]
- Materialerzeugung durch eigene Produktionsstätten bzw. durch von der Hilfsorganisation geförderte Produzenten am Ort oder in der Region, deren Preisgestaltung mitbestimmt werden kann;
- Einsatz eigener Arbeitskräfte, also bei der Hilfsorganisation beschäftigter Arbeiter und Angestellter, die zu einem zwar geringen, aber akzeptablen Lohn arbeiten (s. SBS 34). Das kontrolliert zu einem gewissen Grad die Lohnpreisentwicklung der Firmen und sogar der schwarzarbeitenden Handwerker.
- Gesenkte Einfuhrzölle sowie Transportkosten (Mineralölsteuer!) bewirken ein weiteres Sinken der Projektkosten. Sie sind in erster Linie vom jeweiligen Staat zu regeln. Ihre Gestaltung kann aber u. U. auch durch politisch potente internationale Organisationen oder Zusammenschlüsse von (N)GO mitbestimmt werden (s. u., Beispiel 'Mostar/ EUAM').
- Staatliche Kommissionen zur Preiskontrolle im Baugewerbe und Schiedsstellen zur Festsetzung des Lohnes sorgen ebenfalls für eine moderate Entwicklung der Lohnkosten.[687]

---

[683] Siehe unten, 'Beispiele'. — Vgl. a. Hills Unterkapitel über "War-induced scarcity—a cash cow *extra ordinaire*" (1996: 82f).

[684] Bei einem Schulprojekt in Mostar zeigten sich Differenzen der Angebote um den Faktor 2, bei Einzelgewerken sogar um 3,5 (Quelle: eigene Erfahrung bei Ausschreibungen im Frühjahr 1996). — Hallam erwähnt sogar den Faktor 8 (!) bei einem Schulprojekt (1996: 26).

[685] Die Orientierungspreise ergaben sich aus einer ständigen Fortschreibung einer einfachen Liste der zum günstigsten Preis-Leistungs-Verhältnis eingekauften Materialien unter Angabe der Art des Materiales, der Einheit und des Einheitspreises.

[686] Dieses Verhältnis von Material zu Arbeit kann von Region zu Region verschieden sein. In Mostar wurde es mit 50:50 angesetzt — zugunsten der Arbeitskraft, aber auch zu Lasten der Baupreise —, während es in Zenica (1995) bei 70:30 lag (eig. Information und Q048: EUAM, Dezember 1994).

[687] Das Internationale Arbeitsamt (1924: 65) berichtet von der Existenz solcher Kontrollgremien in der Tschechoslowakei nach dem Ersten Weltkrieg.

Die ersten sechs der genannten Maßnahmen sind solche, die eher durch humanitäre Hilfsorganisationen ergriffen werden, während die letzten zwei eher durch staatliche Stellen durchgesetzt werden, jedenfalls nicht ohne ihre Einwilligung möglich sind.

Um ein betroffenes Gebiet auch wirtschaftlich zu rehabilitieren, ist auf eine richtige Balance zwischen dem Einkauf von Material und Arbeitsleistung von außerhalb (auch aus dem Ausland) und innerhalb des zerstörten Gebietes zu achten. Dies bedeutet, daß Einkäufe von außerhalb, die gerade in der Anfangszeit nötig sein können (s. Kap. 2.3.2), baldmöglichst schrittweise reduziert werden müssen. Andernfalls gelingt es der lokalen Wirtschaft wegen konkurrierender 'Dumping-Preise' nicht, wieder Fuß zu fassen. Einkäufe außerhalb des Gebietes sollten dann allenfalls noch befristet und punktuell (bei Knappheiten und Zeitnot) getätigt werden oder zum Wohle der Allgemeinheit dazu dienen, einheimische Firmen zur Senkung stark überhöhter Preise zu zwingen.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Das THW erstellte anhand seiner Materialeinkäufe eine Liste mit den Materialsorten und billigsten Einheitspreisen. Diese sog. 'Liste der Orientierungspreise' diente der Öffentlichkeit als Richtschnur bei Ausschreibungen und für Kostenschätzungen von Materialeinkäufen und Arbeitskosten (beide wurden 50:50 gerechnet) und wirkte überteuerten Angeboten entgegen. (Seebacher, 1997 und 1999). — Annex A-23 zeigt einen Ausschnitt der Liste.
- Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Die Präsenz der EUAM vermochte dafür zu sorgen, daß humanitäre Hilfsgüter aller Art von Importzöllen ausgenommen waren (Q049: EUAM, 2.12.1994).
- Hamburg, Stadtbrand, 1842. — Faulwasser liefert einen von vielen Berichten über die Inflation der Baupreise nach Krisen. Der Preis für Mauersteine stieg in kürzester Zeit um 35%; auch andere Materialien hatten sich verteuert. (Faulwasser, 1892 [1978]: 72).
- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1996. — Die Ankunft US-amerikanischer Truppen verursachte einen "drastischen" Auftrieb der Baupreise v. a. in Zentralbosnien (Q161: THW, 1.1.1996).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Hier kam es zwischen 1945 und 1948 zu einer rasanten Entwicklung der Preisindizes für Wohngebäude (Schulz, 1994: 352).

SBS 46 der bauproduktionsbezogenen Wirtschaftsförderung

Beschreibung: Der Bausektor als wichtige Grundlage für eine allgemeinen Wiederaufbau wird angekurbelt per direkte finanzielle Unterstützung durch die humanitäre Hilfe oder via staatliche (fiskalpolitische) Förderung der Baustoffindustrie (Grundstoffe und Komponenten), des Bau- und Transportgewerbes, der Baumaschinen- und Werkzeughersteller sowie des Handels in den genannten Bereichen.[688]

Kommentar: Die Wohnbauproduktion kann durch verschiedene Instrumente gefördert werden. Auf dem finanziellen Sektor zählen dazu:

- die Vergabe verlorener Zuschüsse;
- Steuererleichterungen oder reduzierte Zölle;
- Vorschußzahlungen (Kredite sehr kurzer Laufzeiten: Wochen, Monate), die dann vorzugsweise in Form von Materiallieferungen oder Dienstleistungen zurückgezahlt werden. —
  Mit dem vorgestreckten Geld können Rohstoffe und Maschinen eingekauft, Werkstätten oder Lagerhallen

[688] Vgl. Green unter anderem zur Lage Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg: "Rebuilding the construction industry and restoring its financial and material resources will be a top priority." (Green, 1995: 3).

instand gesetzt und erste Löhne gezahlt werden. Dadurch werden Baustoffe und Dienstleistungen überhaupt verfügbar gemacht bzw. verbilligt, die Qualität der Materialien wird verbessert und die Wiederbeschaffung von Wohnraum insgesamt beschleunigt.

Weitere Mittel sind:[689]

- einen Maschinenpool zum (kostenpflichtigen) Verleih an örtliche Firmen einzurichten;
- Kontakte zu neuen Investoren anzubahnen;
- Geschäfte durch Bürgschaften abzusichern;
- Aus- und Weiterbildungseinrichtungen zu schaffen oder zu verbessern;
- Labors zum Testen von Materialproben beschädigter Gebäude und von Baustoffen einzurichten.
- ein promptes Bezahlen von Firmen und Handwerkern. Das kompensiert teilweise die für sie bestehenden Nachteile wegen ihrer sehr fragilen wirtschaftlichen Lage, der schlechten Bankverbindungen und Handelsbedingungen.[690]

Hilfsorganisationen werden Zuschüsse oder Kredite an baustoffproduzierendes und bauendes Gewerbe oder an den Handel v. a. in den Phasen der Rehabilitation und des Wiederaufbaus vergeben. Zuschüsse und Kredite können dabei in Form von Geld oder Sachwerten (Fahrzeuge, Maschinen, Werkzeug) gezahlt werden. Zum Einsatz in der ersten, der Notphase eignet sich jedoch das Mittel wegen seines planerischen Aufwandes nur bedingt bzw. in günstigen Einzelfällen.

Die fiskalpolitische Förderung (Steuern, Zölle) ist Sache des Staates, nicht der humanitären Hilfe, sei aber wegen ihrer Wichtigkeit aufgrund ihrer indirekten Auswirkungen auf das regionale Preisniveau und damit auf die Effizienz humanitärer Hilfe erwähnt. Eine Förderung der Wirtschaft durch den Staat muß in Krisenzeiten begleitet werden durch die Kontrolle der Preise, denn wenn sie trotz Unterstützungsmaßnahmen für die Betriebe nicht sänken, träte eine Privatisierung der Gewinne ein, ohne daß die Allgemeinheit von der Hilfe Vorteile hätte. Die Förderung der einheimischen Produktion bedeutet außer den direkten Erleichterungen für den Wohnungsbau auch ein Plus an Arbeitsplätzen und ist damit im Sinne einer nachfrageorientierten Politik von Vorteil für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung. Allerdings verzerren alle Fördermaßnahmen den Wettbewerb und sind jeweils den Lageänderungen anzupassen und schrittweise abzubauen.

Je nach geographischer und politischer Lage kann die Einrichtung zentraler Maschinenpools, Labors oder Bildungseinrichtungen unergiebig werden, wenn vorgesehen würde, daß ihre potentiellen Nutzer sie über eine vom vorangegangenen Konflikt geschaffene Grenze hinweg in Anspruch nehmen müßten, dies aber wegen der neuen politischen Konstellation unmöglich wäre.

Beispiele:

- Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–95. — Ein Lieferant von Betonsteinen wurde durch einen Kurzzeitkredit des THW in die Lage versetzt, seine Maschinen zu reparieren und Baustoffe einzukaufen. Die Rückzahlung des Kredites erfolgte in Form von Steinen. Er war danach in der Lage, auch andere Abnehmer mit Material zu versorgen. (Quelle: eigene Beobachtung).

---

[689] Vgl. Yarwood, 1999: 74–78.

[690] … deren Lieferanten oft auf sofortige Bezahlung oder Vorauskasse pochen. — Quelle: eig. Erfahrungen; vgl. a. DRC, 1997-b: 4.

• Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994–96. — Die EUAM richtete einen Maschinenpool, Labors für Materialprüfungen und ein Trainingszentrum ein. Ihre Nutzung wurde massiv erschwert, weil ein Passieren der neuen innerstädtischen Grenze weder für die Nutzer der Einrichtungen noch für Maschinen oder Fahrzeuge einfach war, es ihnen bisweilen ihnen sogar ganz verwehrt blieb. (Yarwood, 1999: 74–78).

• Kosovo, Jugoslawien, nach Bürgerkrieg, 2000. — Die Diakonie Katastrophenhilfe unterstützte die Rehabilitation einer Ziegelei, um die regionale Versorgung mit Mauersteinen und Dachziegeln zu sichern. Sie stellte einen Kredit für Maschinen und Material bereit, klärte Eigentumsfragen des ehemals staatlichen Unternehmens und hatte das Problem der Geschäftsführung ebenso zu lösen (deutsch–kosovo-albanische Leitung) wie eine Verlegung der auf dem Werksgelände stationierten deutschen KFOR-Einheiten zu beantragen. (Q211: Diakonie Katastrophenhilfe, 24.7.2000; BNN v. 13.10.00).

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Das substantielle Hilfsprogramm des sog. 'Marshall-Plans' (ERP) sollte aus überwiegend geopolitischen Überlegungen heraus (beginnender Ost–West-Konflikt) die gesamte europäische Wirtschaft stützen helfen. Die Europäer sollten bzw. konnten dabei ihre Prioritäten benennen. Die Gelder wurden für Schlüsselproduktionen eingesetzt (Energie, Kleidung, Basis- und Konsumgüter; Wohnungsbau zählte ab 1949 dazu), denen prioritär Rohstoffe und Energie zugewiesen wurden. Die Bedeutung der Maßnahme lag außerdem in seinen politischen Auswirkungen auf den beginnenden Kalten Krieg, in seinem Beschleunigungseffekt sowie in der psychologischen Wirkung des Planes, der Arbeitnehmern und Investoren Mut einflößte, anzupacken und zu investieren. Er gilt aus heutiger Sicht als eine erfolgreiche Strategie und als Beispiel dafür, wie zukunftsorientierte Wirtschaftshilfe an geschwächte Gesellschaften geleistet werden kann, die ein hohes Bildungsniveau und die Entschlossenheit zum Neuanfang mit in die 'Zweckehe' einbringen. (Maier/ Bischof, 1992; Schulz, 1994: 156; StZ v. 3.6.97).[691]

SBS 47 der steuerlichen Begünstigung der Wohnraumbeschaffung

Beschreibung: Die Reparatur oder der Neubau von Wohnraum werden steuerlich begünstigt, um Anreize für Investitionen auf diesem Gebiet zu schaffen. Steuerliche Begünstigungen sind in der Regel zweckgebunden (was einer genauen Ausgabenkontrolle bedarf) und können gewährt werden als Freibeträge, als Gebührennachlaß (bei Katastereintragungen, Beglaubigungen), als Abschreibungsmöglichkeiten oder durch das gänzliche Entfallen von (z. B. Immobilien-, Körperschafts-) Steuern.[692] Auch die indirekte Förderung des Wohnungsbaus über Steuererleichterungen der Bau- und Transportbranche oder (Teil-)Befreiungen von Zöllen sind möglich (s. SBS 46). Die Begünstigungen können sowohl privaten Bauwilligen zukommen — Eignern wie auch Mietern/Nutzern — als auch gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften oder vergleichbaren Einrichtungen.

Kommentar: Diese Maßnahmen werden hier aufgeführt, obwohl sie ausschließlich dem Staat oder den Kommunen vorbehalten sind. Denn sie haben für Hilfsorganisationen sowohl direkte Bedeutung hinsichtlich der Einfuhrzölle auf Hilfsgüter (bzw. der Befreiung davon) als auch indirekte Auswirkungen, weil sie das gesamte regionale Preis- und Lohnkostengefüge beeinflussen.

Die Verringerung der Steuereinnahmen wirkt sich nachteilig auf die Gemeinschaft aus, wenn die Gewinne in private Taschen fließen,[693] ohne daß dem ein adäquater Nutzen für die Gemeinschaft gegenüberstünde; dem ist u. U. mit einer parallelen Regulierung des Preisniveaus zu steuern. Dem Staat fehlen durch geminderte Steuern Einnahmen, die zu seinem eigenen, ebenso nötigen Wiederaufbau erforderlich sind. Der Umgang mit Steuern und steuerlichen Förderungsmaßnahmen muß auch berücksichtigen, daß ibs. nach

[691] Zu Parallelen des 'Marshallplans' mit heutiger *Post-Conflict Reconstruction* vgl. BMP (1951: 75) und Holtzmann (1995).

[692] Vgl. Internationales Arbeitsamt, 1924: 58f; vgl. Schulz, 1994: 157.

[693] LaGrange berichtet darüber, daß dieses Problem in Beirut auftrat (1995: 22).

einem Krieg eine Vielzahl von Geschäften als "Kompensationsgeschäfte" abgewickelt wird, als Tausch also von Material oder Dienstleistungen ohne jede Finanztransaktion.[694] Das geschieht entweder, weil kein Geld existiert, oder gerade mit der Absicht, eine Besteuerung zu umgehen.

Beispiel:

- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Wiederaufbau und Neubau von Wohnbauten, die zu mindestens 80% Wohnzwecken dienten und nach 1948 entstanden, wurden durch hohe Abschreibungssätze gefördert (je 10% in den ersten beiden Jahren, je 3% in den folgenden fünf Jahren, die übrigen 50% verteilt über die Restnutzungsdauer). Auch die Gewährung zinsloser Darlehen und von Zuschüssen zu gemeinnützigen Zwecken war als Betriebsausgabe von der Steuer absetzbar. (Schulz, 1994: 151).

3.2.3.3 Fazit

In der humanitären Hilfe wird in der ersten Zeit der Not die Unterstützung hauptsächlich in Form verlorener Zuschüsse gewährt, also als Zuwendung von Hilfsgütern und/oder Geld ohne jegliche Rückzahlungsverpflichtung. Die Gewährung von Krediten kommt für Wohnungseigentümer erst nach einer gewissen Konsolidierung der Lage in Betracht; für das Baugewerbe können sie früher beginnen, wenn ihm ausreichend Aufträge von seiten der Hilfswerke oder finanzkräftiger Privatleute ins Haus stehen. Beratend oder unmittelbar können Hilfsorganisationen darauf hinwirken, Baupreise zu kontrollieren, die Bauwirtschaft zu unterstützen und den Bausektor steuerlich fördern zu lassen. —
Im einzelnen lassen sich die in diesen Bereich gehörenden Strategiebausteine wie folgt zusammenfassen:

SBS der verlorenen Zuschüsse [SBS 43]

Rückzahlungsfrei zur Verfügung gestellte verlorene Zuschüsse decken meist nur einen Teil der bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum insgesamt anfallenden Kosten ab. Sie können nur eine Art 'Grundausstattung' finanzieren, die den Betroffenen als Ausgangspunkt für alle weiteren Bemühungen dient, ihre Wohnungs- und sonstige Lebenslage zu verbessern. Sie wird meist in Form von Baumaterial, fertigen provisorischen Unterkünften oder Geld ausgegeben. Ihre Gewährung kann davon abhängig gemacht werden, ob die Empfänger eigene Mittel oder (Arbeits-)Leistungen beisteuern. Ein Geber, der Hilfe zusagt, ist zwar nicht rechtlich zur kostenlosen Hilfe oder zu Hilfe in einem bestimmten Umfang verpflichtet, wohl aber moralisch. Denn seiner *erklärten* Hilfsbereitschaft müssen *Taten* folgen, und diese dürfen den Betroffenen nicht zum Nachteil gereichen. Die Gratishilfe muß aber zugunsten kreditgestützter oder frei finanzierter Selbsthilfe eingeschränkt werden, sobald die Lage dies erlaubt, damit die betroffene Region nicht von Hilfslieferungen abhängig wird.

SBS der Kreditvergabe [SBS 44]

Die Vergabe von Krediten erlaubt den Betroffenen, ihre beschädigte Wohnung zu reparieren, also Material und Arbeitskraft einzukaufen, oder sogar neuen Wohnraum zu bauen. Voraussetzung ist allerdings, daß Geldgeber und -empfänger Vertrauen in eine positive Entwicklung der Geschehnisse haben, weshalb diese Maßnahme erst in späteren Phasen der Nachkriegsrehabilitation greift. (So wird dieser Zeitpunkt umgekehrt zum Indikator für eine Besserung der Lage.) Die Kreditvergabe beteiligt Betroffene stärker an der finanziellen Mitwirkung als etwa die kostenfreie Hilfe, weil sie zum einen nicht alle Kosten abdeckt und zum anderen die Rückzahlung des Geldes — zu gewöhnlicherweise günstigen Konditionen — verlangt. Kredite können an Private ebenso wie an öffentliche Stellen vergeben werden, um Wohnungen und die nötige Infrastruktur zu bauen oder zu reparieren. Die Auszahlung kann entweder in Form von Material und bezahlter Arbeitskraft vorab erfolgen oder bar nach erledigter Arbeit und gegen Nachweis der zweckbestimmten Verwendung der Mittel. Die nachträgliche Erstattung führt zu einer stärkeren Kontrolle und Zweckorientierung, denn der Kreditnehmer tritt in Vorleistung und das Resultat seiner Bemühungen ist relativ einfach nachzuprüfen.

---

[694] Schulz, 1994: 142–145.

SBS der Kontrolle des Preisniveaus für Baukosten [SBS 45]

Verschiedene Maßnahmen können die Nachkriegsinflation der Baupreise dämpfen helfen. Dazu gehören für Hilfsorganisationen ibs. Großeinkäufe von Material (übergangsweise auch in der weiteren Umgebung bzw. im Ausland), reguläre Ausschreibungen unter den Anbietern und Offenlegung der Preise für alle Hilfsorganisationen, verstärkte und gelenkte Materialproduktion in der Region und die Anstellung eigener Arbeitskräfte. Staatlicherseits kommen Festlegungen der Preise, Zölle, Treibstoffkosten u. a. in Betracht. Nach Ende der Phase akuter Not sind diese Schritte nach und nach zu reduzieren, um den freien Wettbewerb wieder den Markt bestimmen zu lassen.

SBS der bauproduktionsbezogenen Wirtschaftsförderung [SBS 46]

Die für den Wohnungsbau wichtigen Industrie- und Gewerbezweige des betroffenen Staates, ibs. auch das Baugewerbe, können auf verschiedene Weise gefördert werden, um mehr Material zu produzieren, die Preise zu senken und somit den Rehabilitationsprozeß zu beschleunigen. Zudem werden Arbeitsplätze gesichert. Die Förderung erfolgt direkt aus der Hand der Hilfsorganisationen in Form von Material- oder Finanzhilfen, als Zuschuß oder Kredit, um Rohstoffe, Maschinen oder Werkstätten zu beschaffen, oder von staatlicher Seite durch fiskalpolitische Maßnahmen. Die Förderung ist zu begleiten von Preiskontrollen, um Kostenvorteile auch an die Öffentlichkeit weiterzugeben. Die Regulierungsmaßnahmen sind je nach Besserung der Lage schrittweise abzubauen, um dauerhafte Marktverzerrungen zu vermeiden.

SBS der steuerlichen Begünstigung der Wohnraumbeschaffung [SBS 47]

Wohnungsbau und -reparatur werden vom Staat mit verschiedenen Mitteln steuerlich gefördert. Das geschieht mit Hilfe gesenkter direkter oder indirekter Steuern, entsprechender Gestaltung von Zöllen und Preisen sowie indirekt über die Unterstützung des Bau- und Transportgewerbes. Diese Maßnahmen, die der Beschleunigung und Konsolidierung des Erholungsprozesses dienen, sind staatlichen Stellen vorbehalten, haben aber Auswirkungen auf die Arbeit der Hilfswerke (Kostengefüge, Einfuhrzölle). Sie sind nach einer Besserung der Lage baldmöglichst zu beenden, um marktwirtschaftliche Mechanismen nicht zu behindern.

3.2.4 Gruppe der Strategiebausteine bezüglich gesetzlicher oder vertraglicher Regelungen

3.2.4.1 Einführung

In der Mehrzahl der Fälle sind nach Katastrophen und vor allem nach Krieg staatliche Eingriffe per Gesetz oder Verordnung zur Linderung realer Not (Überleben, Gesundheit) und zur Rettung des sozialen Friedens durch die Stabilisierung der Wohnungsverhältnisse und die Neuschaffung von Wohnraum unumgänglich. 'Wohnungsgesetze', 'Wohnungsversorgungsgesetze' u. dgl. steuern das Wohnraumdefizit sowohl auf der Nachfrageseite als auch auf der Angebotsseite durch Anreize oder Ge- und Verbote — wenigstens teilweise und für eine Übergangszeit.[695] Gesetze und Verordnungen aller Art sind dazu geeignet, in ihrem Gültigkeitsbereich wichtige Grundlagen für eine funktionierende Koordination zu legen, indem sie Kompetenzen klären, zentralisieren oder dezentralisieren.[696] Gebote und Verbote sollten wegen ihres repressiven Charakters nur als äußerstes Mittel angewendet werden. Die "ökonomische statt rechtliche Intervention", also die Steuerung von Entwicklungen durch entsprechende "wirtschaftliche Rahmendaten", führt außerdem "schneller zum Erfolg" als ein "kompliziertes System von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften" (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 155) — proskriptive Leitung ersetzt präskriptive Lenkung.[697] Grundsätzlich ergibt sich bei Verboten und Geboten immer die Notwendigkeit, sie auch zu überwachen.[698] Besteht hierzu nicht ausreichend Möglichkeit (Verwaltungsstrukturen, Akzeptanz, notfalls repressive Maßnahmen), ist deren Einrichtung überflüssig und unsinnig.[699] Außerdem muß ein "Wohnungsnotrecht" (Schulz, 1994: 112) nach einem Krieg kontinuierlich an die sich schnell ändernde Situation angepaßt werden und nach dem Ende der Zeit extremer Not aufgehoben bzw. in normale Gesetze überführt werden. Denn sonst wird es eher zum Hindernis, als daß es die Entwicklung förderte.[700]

---

[695] Der Zenit der Wohnraumknappheit wird bisweilen erst einige Zeit nach Ende eines Konfliktes erreicht. Das Internationale Arbeitsamt (1924: 18) gibt dazu für Europa nach dem I. Weltkrieg einen Zeitraum von zwei oder drei und bis zu ca. fünf Jahren an. Solange müssen Sonderregelungen der Wohnraumbewirtschaftung mindestens greifen, um eine Notversorgung aufrecht zu erhalten. — Im Friaul (Norditalien) wurden laut Regione Autonoma FVG (1988: 148;153) in den zehn Jahren nach dem Erdbeben von 1976 zur Regelung des Wiederaufbaus über 70 Gesetze — dabei sind nur die wichtigsten gezählt — in diversen Bereichen erlassen (Bauwesen, Finanzen, Wirtschaftsförderung etc.).

[696] Beispiele: (1) Die Preußische Regierung erließ im 17. Jahrhundert mehrere Edikte, mit denen man rund 12.000 Glaubensflüchtlinge (Hugenotten, Salzburger) auf Staatskosten im Land verteilte, einquartierte und neu ansiedelte sowie ihnen verlassene Häuser zur Reparatur oder Baustellen (incl. Agrarland) für Neubauten zuwies und Baumaterialien zugestand (Tautorat, 1985). — (2) Unter dem Vorbehalt der starken ideologischen Zusatzbelastung der Planungen im Deutschland der Jahre 1936–1945 sei sein Fall wegen des Facettenreichtums der im folgenden aufgezählten Bestimmungen dennoch aufgeführt (n. Schulz, 1994: 34;40;110–117;326): fixe Mieten und Grundstückspreise (1936); Einschränkung oder Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (1936, 1942); Einschränkung von Standard und Materialverbrauch bei Wiederaufbau und Instandsetzung (1942); sog. "Wohnraumlenkung" (1943) mit Beschlagnahme, Zuzugsperre und völligem Bauverbot (Ausnahmen: Notinstandsetzung; und bei Angst vor städtebaulichen Nachteilen); Vorausplanung von Richtlinien für den Wohnungsbau *nach* dem Kriege (1943; mit Festlegung der Haustypen und Kategorien für die Wiederherstellung beschädigter Wohngebäude, für den Behelfswohnungsbau und Neubaumaßnahmen). — (3) Im Nachkriegsdeutschland verfehlten die vielfältigen Regelungen zwar realiter ihr Ziel der Unterbringung *aller* obdachlos Gewordenen, lieferten der Verwaltung aber ein wichtiges Steuerungsinstrument für diesen Prozeß (ibidem: 45–69).

[697] Diese Grundidee findet sich auch im Zusammenhang mit Housingproblemen in der Dritten Welt bei J. Turner ("Housing by People", 1976).

[698] Gerade deshalb ist es sehr schädlich, wenn in der Nachkriegszeit, in der noch das im Kriege bestimmende Recht des Stärkeren gilt, nicht rasch und mit Nachdruck der Aufbau der Ordnungskräfte betrieben wird (Behörden, Polizei, Gefängnisse etc.).

[699] Darauf weist Thompson (Q136: 1998 [?]) im Zusammenhang mit Überlegungen zur Neuordnung der Umweltschutzgesetzgebung in BuH hin (ca. 1998), die in erster Linie Geldgeber um der politischen Korrektheit ihrer Spenden willen befriedigen soll, Staat, Kommunen und Kantone jedoch überfordert und kaum auf der untersten, operativen Ebene umgesetzt werden kann.

[700] Gesetze und Verordnungen tragen — das sollte bei ihren möglichen Vorteilen der langfristigen Effizienz- und Effektivitätssteigerung nicht vergessen werden — zusammen mit anfallendem Verwaltungsaufwand und der für ihre Durchsetzung nötigen Kontrolle in den Augen besonders zweier Gruppen zu einer Verlangsamung der Entwicklung bei: *(s. folgende Seite)*

Abb. 10a: Neubau eines Kioskes in 'Selbsthilfe' im Hinterhof einer Wohnanlage; Mostar/ Centar *(Quelle: A.S.,1996)*

Abb. 10b: Die Bewohner eines öffentlichen Mietshauses erweitern ihre Wohung in 'Selbsthilfe' auf dem darüberliegenden Dach; Mostar/ Avenija *(Quelle: A.S., 2001)*

Abb. 10c: Anbau an ein bestehendes Café auf öffentlicher Gehwegfläche; Mostar/ Avenija *(Quelle: A.S., 1996)*

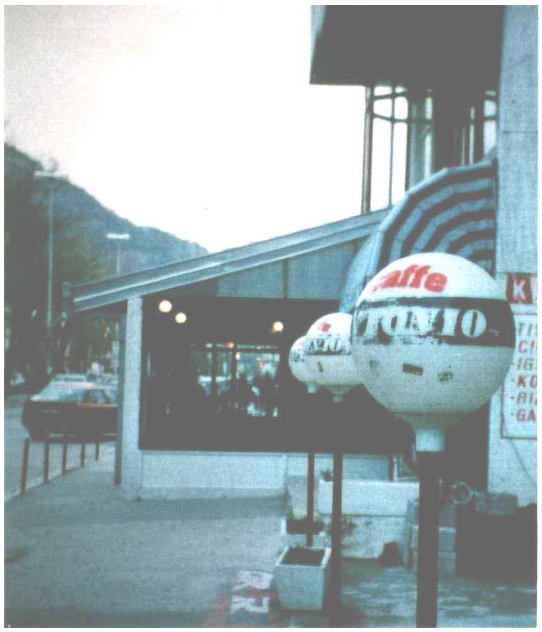


Abb. 10d: Unautorisierte Landnahme und Neubau eines privaten Wohnhauses am Stadtrand; Mostar/ Magistrale M-17 *(Quelle: A.S., 1996)*

(Fortsetzung der Anm. 700 von p. 233.)

- Erstens klagen diejenigen, die über ausreichende private Ressourcen verfügen, um Eigentum zu reparieren oder sogar neue Gebäude zu schaffen. — Beispiel: In Mostar (speziell in West-Mostar) entstanden unzählige Kioske und Ladengeschäfte auf öffentlichen Grünflächen, später mehrgeschossige Geschäftsbauten sowie Wohnungen in zentraler Lage und durch Ausbau von Dachterrassen (Quelle: eigene Untersuchung in Mostar; vgl. Abb. 10). Ankündigungen lokaler Politiker, das einzudämmen, blieben zwischen 1994 und 1997 zumeist Lippenbekenntnisse (erst 2001 erfolgte der Abriß), weil sie auf Widerstand einflußreicher Personen stießen. Immerhin dürften sie etliche weniger einflußreiche Nachahmer abgeschreckt haben.
- Zweitens stoßen die Reglementierungen bei den Mittellosen auf wenig Gegenliebe, denen die vorgeschriebenen Wohnstandards die Beschaffung der dringend benötigten Unterkunft erschweren. So sehen sich Verwaltungsbeamte dann in der Zwickmühle zwischen Vorwürfen, zu bürokratisch zu handeln, wenn sie bestehende Regeln zu strikt anwenden, und Klagen, asoziale Zustände zuzulassen, wenn sie die Standards lockern und riskante Provisorien gestatten (vgl. Schulz, 1994: 142 über Deutschland nach 1945). —

Beide der genannten Gruppen werden darum versuchen, durch 'wildes' Bauen bzw. Reparieren ein ihnen genehmes Resultat zu erzielen, zumal wenn die Verwaltung mangels Geldes auf offiziellem Wege in absehbarer Zeit keine Lösung bieten kann.

Gesetzliche Regelungen der Hilfe sind in erster Linie Sache staatlicher Organe, weniger der Hilfsorganisationen. Allerdings kann das Wissen der Hilfswerke um die gesetzlichen Regelungen eine Beratung betroffener Gemeinden erleichtern. Die Hilfsagenturen haben es in der Hand, mit den betroffenen Gemeinden bzw. den Hilfsempfängern Verträge zu schließen oder quasivertragliche[701] Vereinbarungen (beiderseitige Absichts- bzw. Einverständniserklärungen) zu treffen. Diese *Memoranda of Understanding* (*MoU*) haben eine auf lokaler Ebene durchaus wirksame normierende Wirkung bezüglich von Art, Umfang und Verteilung der Hilfe.

Im folgenden werden nun Strategiebausteine aufgeführt, die primär durch Gesetze initiiert werden und bisher noch keine Erwähnung in anderen Kapiteln fanden.[702]

3.2.4.2 Strategiebausteine 48–52:

SBS 48 der Reglementierung der Wohnungssuche

Beschreibung: Das hier beschriebene Instrumentarium soll Rechtssicherheit gewähren und sozialen Frieden wahren helfen, indem es die Wohnverhältnisse stabilisiert, mögen diese auch noch so prekär sein. Letztere geraten nach Krisen in Schieflage, weil Wohnraumdefizite bestehen, weil die WohnungsnutzerInnen zahlungsunfähig sind oder weil der Wohnungsbestand gemessen an normalen Wohnstandards *relativ* unbrauchbar ist (Enge, Schäden). Diesbezüglich lassen sich zwei große Gruppen in der Gesellschaft ausmachen, nämlich Wohnungslose und Wohnungsinhaber. Sie sind hinsichtlich der Stabilisierungsbemühungen unterschiedlich zu behandeln. Die Suche der Menschen ohne Wohnung muß (bei gleichzeitigen Anstrengungen um alternative Wohnraumangebote) eingeschränkt werden, damit nicht für beide Gruppen unhaltbare Zustände entstehen. Die Personen hingegen, die über eine Wohnung verfügen, sind zwar zur Hilfeleistung heranzuziehen, wohl aber gleichzeitig ihrerseits vor einem Verlust ihrer Wohnung zu schützen, um nicht die Zahl der Wohnungssuchenden noch mehr ansteigen zu lassen.[703] Die Reglementierung der Wohnungssuche bleibt hauptsächlich den einheimischen Behörden vorbehalten; Hilfsorganisationen können bestenfalls unterstützend tätig werden.

---

[701] Die Verwirklichung vereinbarter Hilfsangebote ist bisher nicht einklagbar; sie kann bestenfalls mit politischem Druck durchgesetzt werden.

[702] Bereits in anderen Zusammenhängen genannt wurden folgende Maßnahmen, die durch Gesetze o. ä. begründet oder abgesichert werden können oder müssen:

- vor allem: die vielfältigen Wege der Bestandserhaltung durch Reparaturen (SBS 01–07, 14, 16) sowie durch Schaffung alternativen Wohnraumes (SBS 08–11, 13) oder durch Neubau von Wohnraum (SBS 15, 18, 19);
- die Einquartierung obdachlos Gewordener (SBS 10);
- die Regelung des Bodenrechtes (SBS 13);
- die Einhaltung baurechtlicher und städtebaulicher Normen (SBS 20);
- die Bestimmung der Vergabekriterien (SBS 28, 29);
- die Einsetzung koordinierender Gremien (SBS 31);
- die treuhänderische Übernahme beschädigter Immobilien (SBS 39);
- bauproduktionsbezogene Wirtschaftsförderung (SBS 46);
- fiskal- und wirtschaftspolitische Eingriffe bei der steuerlichen Förderung von Wohnraumbeschaffungsmaßnahmen (SBS 47).

[703] Das kann entweder von Fall zu Fall per Kommissionsentscheidung auf der Basis regional begrenzter Verordnungen oder aber durch generelle gesetzliche Regelungen erreicht werden (Internationales Arbeitsamt, 1924: 20f).

Kommentar: Zwei Wege der Reglementierung müssen — auch parallel — begangen werden: Zum einen ist die Wohnungssuche zu beschränken, zum anderen sind die Menschen vor Wohnungsverlust zu schützen.

Der eine Weg ist der, die Zahl Wohnungssuchender niedrig zu halten. Per Verordnung erhalten obdachlos Gewordene Wohnraum zugewiesen, oder man verhindert, daß Personen aus privaten Gründen heraus ihre derzeitigen Unterkünfte verlassen und sich auf die Suche nach einer für sie augenblicklich subjektiv günstigeren Unterbringung machen (mehr Wohnfläche, Familienzusammenführung etc.). Das Ausmaß der Zerstörung, der Wunsch der obdach- und heimatlos Gewordenen nach Rückkehr oder aber die Unmöglichkeit, an den ursprünglichen Wohnort zurückzukehren, führen dazu, daß einige Kommunen besonders unter prekären Wohnverhältnissen zu leiden haben. Umzugsbeschränkungen und Zuzugsverbote können dafür sorgen, daß nicht immer neue Wohnungssuchende an einen Ort gelangen. Gegebenenfalls muß sogar die Rückkehr ehemalig Ansässiger vorübergehend kontingentiert oder ausgesetzt werden. Es kann zur Entspannung der Lage beitragen, ihnen, die derzeit noch andernorts leben, die Garantie auszusprechen, daß sie zu einem späteren Zeitpunkt ihre eigene Wohnung zurückerhalten, und ihnen das dazu vorhandene Instrumentarium zu erläutern.[704] Ein freiwilliger oder zwangsweiser Wohnungstausch paßt die Wohnungsgröße an die Zahl der Familienmitglieder an. Evakuierungen und Umsiedlungen reduzieren zwar die Zahl der Suchenden an einem Ort, aber dazu müssen auf regionaler oder nationaler Ebene mit anderen Gemeinden Aufnahmequoten abgesprochen werden, da sich sonst an anderem Ort die gleiche Misere wiederholt und für die Betroffenen selbst keine Lösung ihres Problems erreicht wird.

Der andere Weg ist der, diejenigen Menschen, die noch über eine Wohnung oder Unterkunft verfügen, vor dem Verlust der derselben zu bewahren. Verschiedene Mittel sind geeignet, ein Zunehmen der Zahl der Wohnungssuchenden an einem Ort oder ihre Abwanderung an andere Orte mit ähnlichen Problemen zu verhindern. Dazu gehören das Einfrieren der Mieten (Mietpreismoratorium),[705] ein Kündigungsstopp und Räumungsschutz (bzw. die automatische, gesetzliche Mietvertragsverlängerung),[706] die Senkung der Hypothekenzinsen (Internationales Arbeitsamt, 1924: 93), die Gewährung eines "Eigentumsrecht[es] an Teilen von Gebäuden"[707] sowie die Ersatzbeschaffung von Wohnraum im Falle einer Kündigung durch den Eigentümer aus Eigenbedarfsgründen.[708]

Durch diese Maßnahmen entfällt — vorübergehend — sowohl die Notwendigkeit, eine Wohnung wegen zu hoher Miete oder Kündigung verlassen zu müssen, als auch die Möglichkeit der Wohnortänderung aus privaten Gründen. Der Mieterschutz darf nicht allein den Hauptmietern zukommen, sondern ist auch auf die Untermietverhältnisse auszudehnen, die es gerade nach Krieg häufig gibt. Ebenfalls in den Schutz einzu-

---

[704] Siehe SBS 35.

[705] Mietpreisbindungen verhindern, daß in Zeiten stark überhitzter Nachfrage die Mieten von den Eigentümern unter Androhung der Kündigung übermäßig angehoben werden (um Reparaturkosten hereinzuholen oder Gewinne mitzunehmen). Bestenfalls können zeitlich und in der Summe begrenzte Zuschläge zur Miete zugestanden werden. Zuschläge können einfacher wieder abgeschafft werden, als einmal erhöhte Mieten wieder zurückzuschrauben wären. Die ersten Mieterschutzgesetze wurden in vielen Staaten Europas während des I. Weltkrieges zwischen 1915 (England, Rußland) und 1917 eingeführt (Internat. Arbeitsamt, 1924: 11; 20f).

[706] Der Kündigungsschutz ist unumgänglich, da andernfalls Mietsteigerungen durch 'Umzug' erzwungenen werden können.

[707] BMP, 1951: 74. — Gemeint ist z. B. der Kauf sogenannter Eigentumswohnungen.

[708] Tatsächlich hatten die genannten Instrumente in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg nach Meinung des Internationalen Arbeitsamtes ihre Aufgabe erfüllt (Internationales Arbeitsamt, 1924: 26).

schließen sind Personen, die sich Wohnraum durch vorübergehende Besetzung von Leerstand oder 'Instandbesetzung' beschädigter Gebäude verschaffen.[709]

Die genannten Maßnahmen sind mit recht starken Eingriffen in das Recht auf Eigentum verbunden, die sich zwar für die Zeit nach einem Krieg rechtfertigen lassen, danach jedoch baldmöglichst zurückentwickelt werden müssen. Privatwirtschaftlichen Nachteilen (fehlende Amortisation und Verzinsung, keine Mittel für den Unterhalt), die das Kapital aus dem Wohnungsmarkt abfließen lassen und somit langfristige Defizite verursachen, muß ebenso gesteuert werden wie volkswirtschaftlichen Nachteilen (Aufzehren der Wohnbausubstanz ohne Ersatzbeschaffung). Das kann entweder geschehen durch sukzessives, moderates Abschöpfen des durch die Mietpreisbindung erreichten Mietpreisvorteils bei den Mietern vermittels zweckgebundener (nämlich dem Wohnungsbau zugeführter) Steuern. Oder es wird erreicht durch ein langsames Heranführen der Mieten an Niveaus, die dem Wohnwert entsprechen. Der erzwungene Wegfall des (freien) Mietpreises als Gradmesser zwischen Wohnwert und Kaufkraft und als motivierender Faktor auf dem Wohnungsmarkt verlangt nach weiteren korrigierenden Eingriffen des Staates zur Lenkung von Angebot und Nachfrage. Diese distributive Aufgabe muß durch Zwangsbewirtschaftung der Ressourcen (Kapital, Arbeitskräfte, Material) gelöst werden, da an 'freiwillige' Regelungen besonders in *Nach*kriegszeiten kaum zu denken ist. Alle Eingriffe in die Marktmechanismen haben jedoch zu bedenken, daß das Abwandern privater Investoren wegen starker Reglementierungen Lücken reißt, die durch das Engagement des Staates geschlossen werden müssen.[710] Dieser sollte, will er sich nicht in langen Jahren an dieser Aufgabe aufreiben, hinsichtlich der Notverordnungen schrittweise zur Normalität zurückstreben, um mittel- bis langfristig privates Kapital über den Markt zurückzugewinnen. Mit zunehmender Normalisierung der Lage sind die Mietpreise vorsichtig zu erhöhen, um den Markt anzukurbeln;[711] zudem sind auch alle anderen Sonderregelungen zurückzunehmen. Zwangsmaßnahmen können nur das äußerste Mittel und nur eines unter mehreren sein, zumal ihre Überwachung mangels funktionierender Behörden kaum gesichert ist. Statt dessen Anreize für Reparatur, Neubau und Vermietung zu schaffen, ist deshalb effektiver. Auch die Folgen der Sonderverordnungen, die in der Not hingenommen werden mußten, sind anschließend zu korrigieren.

Beispiele:[712]

- Mostar, nach Bürgerkrieg, nach 1994. — Die nach dem Krieg bestehenden Wohnverhältnisse wurden durch die EUAM und die Stadtverwaltung Ost-Mostars vorübergehend festgeschrieben. Das gestattete auch den Menschen, die aus Not heraus leerstehende Wohnungen 'besetzt' hatten, für die sie aber keine Nutzungsrechte geltend machen konnten, weiter darin wohnen zu bleiben. Die ursprünglichen Eigentümer oder Nutzer konnten erst in die ihnen gehörende Wohnung zurückkehren (bzw. wieder all ihr Zimmer nutzen), nachdem den Einquartierten ein Ersatz gestellt worden war. Jede Art von Vertreibung oder Terrorisieren der jeweiligen Nutzer war durch die Dekrete für illegal erklärt worden und konnte von der lokalen oder der WEU-Polizei verfolgt werden. Im Falle von Disputen war die Appellation an einen Ombudsmann zugelassen. (Quelle: Q015: Čišić, 5.3.1996; Q047: EUAM, 22.10.1994).

---

[709] Dieser Schutz hat sowohl die Besetzer vor dem Hinauswurf zu bewahren als auch eine Bestandsgarantie des Eigentums- bzw. Nutzungstitels der ehemaligen Bewohner zu beinhalten. Das kann so aussehen, daß sich beide Parteien nach der Rückkehr der ehemaligen Nutzer die Wohnung für eine Übergangszeit teilen, bis für die Wohnungslosen eine Lösung gefunden ist.

[710] Beispiel: In Europa nach verringerte sich nach dem I. Weltkrieg das finanzielle Engagement privater Bauherren wegen der ergriffenen Mieterschutzmaßnahmen (Internationales Arbeitsamt, 1924: 9f).

[711] Kriterien für die Erhöhung können sein (und waren es im Europa der 20er Jahre je nach Staat verschieden): Wohnungsgröße, Miethöhe, Gebäudewert, Mietereinkommen, Gemeindegröße, Lage (Internationales Arbeitsamt, 1924: 27).

[712] Hier geht es um räumlich oder zeitlich begrenzte Gebrauchseinschränkungen; Enteignungen sind unter SBS 51 behandelt.

• Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — (1) Das "Gesetz zur Umsiedlung von Heimatvertriebenen aus den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein" von 1951 regelte die Umsiedlung von circa 300.000 Menschen in andere Bundesländer (BMP, 1951: 134). — (2) Der Stuttgarter Oberbürgermeister garantierte im Dezember 1946 den ursprünglichen Einwohnern der Stadt, die seinerzeit auswärtig evakuiert waren, auch für den Fall einer späteren Rückkehr fortgesetztes Wohnrecht (Helwerth/ Schmid, 1995: 61).

SBS 49 der Erhaltung des Wohnraumbestandes

Beschreibung: Durch die bloße Erhaltung von Wohnungen wird zwar kein neuer Wohnraum geschaffen, sondern nur der Bestand geschützt. Das aber kann gerade in der Nachkriegszeit wichtig sein, wenn Wohnraum knapp ist und Bauwillige das Defizit an staatlicher Kontrolle (hinsichtlich Baugenehmigungen i. a. und Denkmalschutz i. b.) für Abbrucharbeiten ausnutzen wollen, um einen Neubau vorzubereiten; oder wenn ein Eigentümer seinen Wohnraum zweckentfremdet vermietet, weil er mit gewerblicher Nutzung höhere Einnahmen erzielt.

Kommentar: Abbruch- und Zweckentfremdungsverbote sowie Instandsetzungsverpflichtungen können geeignete Mittel sein, um Wohnraum zu erhalten. Sie werden vornehmlich durch staatliche und kommunale Stellen erlassen. Abbruchverbote machen selbst schlechten (Substandard-) Wohnraum wenigstens eine kleine Weile noch nutzbar[713] und bedeuten für die Stadtplanung einen Zeitgewinn. Zweckentfremdungsverbote verhindern die Umwidmung von Wohnraum zu profitableren Zwecken. Ausnahmen hiervon können gegen Ausgleichszahlungen oder die Errichtung von Ersatzbauten ('Freibauen') statthaft sein. Die Instandsetzungspflicht betrifft in erster Linie die Eigentümer, kann bei kleineren Arbeiten aber auch die Wohnungsbesitzer angehen. Unterhaltsmaßnahmen können auch bei erst kürzlich geschaffenen provisorischen Unterkünften in Gemeinschaftseinrichtungen (vgl. SBS 08) erforderlich werden. Hierum haben sich die jeweilige Kommune oder aber auch Hilfswerke in Zusammenarbeit mit den BewohnerInnen zu kümmern. Verpflichtungen zum Räumen von Trümmergrundstücken, zur Reparatur an Gebäuden oder zum Neubau von Wohnraum müssen vis-à-vis den Eigentümern und Mietern so ausgelegt werden, daß keiner von ihnen in Existenznot gerät und so seinerseits die Zahl der Wohnungssuchenden erhöht.[714]

Zu diesem Strategiebaustein kann man entfernt die Reglementierung des Umgangs mit Trümmern bzw. mit den aus ihnen gewonnenen verwertbaren Baumaterialien zählen (s. SBS 05).

Beispiele:

• England, Wohnumfeldverbesserungen (*"slum clearance"*), 20er Jahre. — "Assanierungsaktionen unhygienischer Wohnviertel" wurden wegen der allgemeinen Knappheit an Wohnraum zurückgestellt (Internationale Arbeitsamt, 1924: 50).

• Rußland, Wohnungsmisere, nach dem I. Weltkrieg. — Die Mieter wurden zur Leistung kleinerer Reparaturen mit in die Pflicht genommen (Internationales Arbeitsamt, 1924: 516f).

• Region Mostar, nach Bürgerkrieg, 1996 ff. — Die Hilfsorganisation MC/SEA sorgte in einigen Vertriebenencamps für die Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen (vgl. a. Kap. 5.2.7).

---

[713] Siehe unten, Beispiel zu England.

[714] In diesem Punkt ist mit ähnlicher Sorgfalt vorzugehen wie bei Enteignungen (zu letzteren vgl. SBS 51).

SBS 50 der Auslastung des vorhandenen Wohnraumes

Beschreibung: Als Beitrag zur Stabilisierung der Lage auf dem Wohnungsmarkt wird mit einem per Gesetz oder Verordnung abgesicherten Instrumentarium dafür gesorgt, daß bestehender Wohnraum teilweise von Wohnungsinhabern auf Wohnungssuchende umverteilt wird. Hilfswerke haben dabei höchstens eine — allerdings nicht zu vernachlässigende — Unterstützerfunktion, indem sie Gastgebern und Gästen helfen (vgl. a. SBS 10).

Kommentar: Zur Umverteilung des freien bzw. überzähligen Wohnraumes, also von Wohnungen wie auch einzelnen Zimmern, ist seine Erfassung erforderlich.[715] Wenn Wohnungsinhaber den Aufrufen zur Solidarität mit den wohnungslos gewordenen Menschen folgen, können sie den andernfalls notwendigen Zwangsmaßnahmen entgehen. Solche Zwänge können sein: die Beschlagnahme von Wohnraum und das Verbot der gleichzeitigen Nutzung mehrerer Wohnungen, zu vieler Wohnräume oder von zuviel Wohnfläche. Aufrufe zu freiwilliger Kooperation entschärfen die Drohung mit Zwangsmaßnahmen, die dann 'letztes Mittel' im Hintergrund bleiben können. Allerdings sind Appelle an das Solidaritätsgefühl in einer *Nach*kriegszeit oft ein schwaches Mittel (s. a. Kap. 2.2.4.1). In erfaßte 'freigewordene' Wohnungen oder einzelne Zimmer werden dann wohnungssuchende Einzelpersonen oder Familien einquartiert. Auch und gerade gemeindeeigene Wohnungen können dazu herangezogen werden.[716] Eine Alternative zu Einquartierungen ist es, Mietbeihilfen zu zahlen. Das gibt den Betroffenen Gelegenheit, sich selbst um eine Bleibe zu kümmern, und bietet potentiellen Vermietern einen Anreiz, Wohnfläche zur Verfügung zu stellen.

Die zwangsweise entgeltlose Einquartierung Wohnungssuchender führt in vielen Fällen zu einer Verschlechterung der Wohnverhältnisse der 'Gastgeber', evtl. sogar ihrer wirtschaftlichen Lage. Denn während ihnen die Mieteinnahmen entfallen, entstehen gleichzeitig fortdauernd laufende Kosten (Instandhaltung, Heizung etc.). Das belastet den sozialen Frieden im kleinen, wie er ihn auch im großen, in der Kommune gefährdet. Außerdem schafft diese Option keinen neuen Wohnraum, trägt also nur zur Stabilisierung der Lage bei. Dieser Weg ist für humanitäre Hilfsorganisationen nur in dem Fall (und dann auch nur eingeschränkt) passabel, wenn es ihnen gelingt, Hilfe an Gemeinden oder Individuen mit der Aufnahme obdachlos Gewordener zu verknüpfen. Die Einhaltung einer solchen Vereinbarung ist auch dann schwierig, wenn ein Hilfswerk länger vor Ort bleibt, denn der Verwaltungsaufwand ist hoch und die Gemeindebehörden sind geschwächt.

Die Haftung für eventuelle Schäden an einer Wohnung kann man von der die Einquartierung anordnenden Gemeinde auf die Mieter (bzw. Untermieter) und Eigentümer (Besitzer) verlagern, indem privatrechtliche Mietverträge zwischen ihnen vorgeschrieben werden. Das kann ebenfalls zu einer besseren Ausnutzung des Wohnraumes führen. Das geschieht, weil sich dadurch die Sorge der Gemeinde vor Regreßforderungen verringert, sie also leichteren Herzens Einquartierungsverfügungen erlassen wird, und weil die vergleichsweise privilegierten Wohnungsinhaber für die Allgemeinheit in die Pflicht genommen werden.[717]

---

[715] Bspw. veranlaßten die Alliierten in Deutschland eine Meldepflicht und erhoben freien Wohnraum (vgl. Schulz, 1994: 112f).
[716] Vgl. Schulz, 1994: 111.
[717] Wohnungsinhaber mußten im Nachkriegsdeutschland bisweilen sogar Hausrat stellen (Schulz, 1994: 112;114).

Die Weigerung, Wohnungssuchende aufzunehmen, kann dann akzeptiert werden, wenn keine akute Lebensgefahr besteht, und wenn die sich Weigernden alternativen Wohnraum bauen oder eine entsprechende zweckgebundene Abgabe an die öffentliche Hand entrichten. Neben einer kostenfreien Aufnahme Einquartierter kann auch die Aufnahme gegen geringes Mietentgelt vorgeschrieben werden, was auf Seiten der Besitzer/Eigner immerhin eine größere Akzeptanz der Maßnahme erwarten läßt.[718]

Flankierend können befristete (Neu-)Bauverbote ergehen, die zum einen das Ziel haben, alle Aktivitäten zunächst auf Instandsetzung zu konzentrieren, und zum anderen Druck auf die Eigentümer und Besitzer bestehenden Wohnraumes ausüben, diesen wenigstens teilweise und vorübergehend anderen Nutzern zu überlassen bzw. zu vermieten. Dadurch werden Gelder sowie die knappen Baumaterialien für die wichtigeren Bauaufgaben der Instandsetzung an Wohnraum und Infrastruktur frei. (Hierzu s. a. SBS 51.)

Beispiele:

- Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, nach 1996. — Der OHR geriet zunehmend in die Rolle eines Gesetzgebers, da einheimische Politiker außerstande oder nicht Willens waren, Gesetze zu erlassen. Dies betraf z. B. die Zwangsräumungen derjenigen Vertriebenen, die trotz einer möglichen Rückkehr an ihren angestammten Wohnort (nach Reparatur ihrer Häuser dort) weiterhin die Wohnung besetzt hielten, in denen sie während ihrer Vertreibung untergekommen waren. Oft geschah dies, um durch Wiederaufbauhilfe eine reparierte Wohnung zu erhalten, die als Tauschobjekt mit der zukünftigen Wohnung an dem Ort, an dem sie sich niederlassen wollten, verrechnet werden sollte. (Q038: Dt. Bundesregierung, Juli 1999; vgl. Zeitungsannoncen über Wohnungstausch [bspw. in Oslobodjenje v. 22.5.98]).
- Deutschland nach dem Ende des II. Weltkrieges. — Die Idee, Mietbeihilfen an Wohnungssuchende zu zahlen, damit sie teurere, aber evtl. leichter verfügbare Wohnungen bezahlen können, konnte sich im Nachkriegsdeutschland nicht durchsetzen (Schulz, 1994: 115).
- Türkei, Erdbeben, 1999. — Jede Familie, die in neu angemieteten Wohnraum zog, erhielt eine monatliche Mietbeihilfe von ca. 200 US$ (Cam, 2000: 13).
- Umbrien/ Italien, Erdbeben, 1997. — Familien, die nicht in Camps unterkamen, sondern zur Miete wohnten, erhielten Mietzuschüsse (StZ v. 24.9.98 und v. 6.12.99).

SBS 51 der Reglementierung des Bauens

Beschreibung: Die Regelung und Kanalisierung der Bauaktivitäten nach einem Krieg hat das Ziel, die knappen Mittel auf die an übergeordneter Stelle und für das Gemeinwohl als richtig erachteten Bauzwecke zu konzentrieren. Als Instrumente kommen zum Einsatz:

- Bauverbote,
- Baugebote bzw. Instandsetzungsgebote,
- Bauerlaubnisse unter Auflagen,
- die Quotierung der Ressourcen,
- die Lockerung von Bauvorschriften — und
- die Neuordnung von Verfügungsrechten.

Gebote und Verbote bergen wegen ihres präskriptiven bzw. repressiven Charakters immer den Nachteil, konfrontativ zu wirken. Sie sollten erst dann zum Einsatz kommen, wenn die Mittel freiwilliger oder durch Anreize geförderter Mitarbeit am Wiederaufbau versagen, und nur solange gelten, wie die Zeiten aller-

[718] … zumal damit zu rechnen ist, daß Eigentümer durchaus und verbotswidrig Mietforderungen erheben und Untermieter diese ggfs. in Form von Arbeitsleistungen oder Naturalien bezahlen. (Quelle: Interviews mit Betroffenen in Mostar).

höchster Not andauern. Die im folgenden aufgeführten Instrumente sind eher kommunalen oder staatlichen Stellen vorbehalten. Für Hilfsorganisationen sind sie zwar nicht geeignet, wenn man einmal davon absieht, daß auch die Hilfsgüterverteilung eine Form der Ressourcenquotierung darstellt. Aber sie können ihrerseits einer betroffenen Gemeinde die genannten Wege empfehlen und sie über Vor- und Nachteile dieser flankierenden Maßnahmen unterrichten.

Kommentar:

Bauverbote, speziell Neubauverbote, werden erlassen, um Zeit für Planungen zu gewinnen oder um zunächst alle Kräfte auf die Reparatur und Nutzung des vorhandenen Wohnraumes zu konzentrieren. Ihre Wirkung wird sehr unterschiedlich bewertet und hängt stark vom konkreten Ziel und dem Kontext ab.[719] Die durch sie bedingte Zwangspause und der damit verbundene Schaden an der Moral der Betroffenen können die Geschwindigkeit der Rehabilitationsbemühungen erheblich beeinträchtigen. Wichtiger, als Bauverbote zu erlassen, wäre eine pragmatisch orientierte Planung, die dem in der Bevölkerung vorhandenen Drang und Vermögen zu bauen wenigstens ein Ventil läßt. In den Bereich der Bauverbote gehört auch die Drohung, Schwarzbauten abzubrechen, um eingetretene städtebauliche Fehlentwicklungen zu korrigieren und vor Nachahmung abzuschrecken.

Baugebote sowie Instandsetzungs- und Abbruchgebote halten die Eigner und Besitzer dazu an, auf leeren Parzellen neue Gebäude zu errichten bzw. ihre Grundstücke, Häuser oder Wohnungen instandzusetzen oder wenigstens Trümmergrundstücke abzuräumen und Ruinen zu sichern. Damit sollen nicht nur Bauplätze und Gebäude für einen Neubeginn geschaffen, sondern Gefahren durch Einsturz und Schädlingsvermehrung abgewendet und Baulücken geschlossen werden. Außerdem hängt der Wert einer Immobilie stets auch vom Zustand ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ab (Gakenheimer et al., 1998: 126). Bei Weigerung oder Unvermögen eines Eigentümers oder bei seiner dauernden Abwesenheit kann eine vorübergehende oder permanente Enteignung (s. u.) durch die Kommune als Mittel zur Bewältigung der Wiederaufbauaufgaben dienen. Eigentümer unbebauter Grundstücke werden durch eine solche Maßnahme zum Bau oder — falls hierzu die Ressourcen fehlen — zur Veräußerung genötigt. Dieser Weg sollte es aber vermeiden, Eigner von Immobilien durch finanzielle Überlastung zu ruinieren und so die Zahl der Wohnungssuchenden sogar zu erhöhen.

Eine **Bauerlaubnis unter Auflagen** erlegt den Bauwilligen bestimmte Bedingungen auf: Die Festlegung eines maximalen Standards bei Grundfläche und Ausstattung stellt sicher, daß Ressourcen besser genutzt werden. Die Definition eines Minimalstandards schützt vor Langzeitfolgen hinsichtlich Lebensqualität und Sozialgefüge. Einem Bauwilligen kann der Bau unter der Voraussetzung gestattet werden, daß er parallel zum Bau einer eigenen Wohnung zusätzlichen Wohnraum für Wohnungssuchende errichtet ("Freibauen"),[720] sei es anstatt einer Abgabe, sei es zur vorübergehend kostenfreien Einquartierung oder zur Miete. Außerdem

---

[719] Es ist jedoch abzulehnen, jegliche Bautätigkeit, die Unterkünfte schaffen könnte, *alternativlos* zu verbieten (s. u., 'Beispiele': zu Peru; zu Nicaragua). Falls jedoch eine Lenkungsabsicht dahintersteckt, bspw. bei der Verteilung knapper Baustoffe, können (befristete) Bauverbote gerechtfertigt erscheinen (s. u., 'Beispiele': zu Deutschland; zu Italien).

[720] Zum Begriff des Freibauens s. u., das Beispiel zu Hamburg.

können die Mietkosten im Wege einer Kostenmiete begrenzt werden, wenn gleichzeitig die Investoren auf die preisgünstige Erstellung von Bauten festgelegt werden.[721]

Die **Quotierung von Ressourcen**, also die Vergabe bzw. Zuteilung von Baumaterialien, Maschinen, Arbeitskräften, Energie oder Geld trifft eine Vorauswahl an geographischen oder thematischen oder sozialen Schwerpunkten der Rehabilitationsbemühungen.

Die **Lockerung von Bauvorschriften** kann helfen, die Wiederaufbautätigkeiten zu beschleunigen. Gerade bei Fällen leichter und mittlerer Zerstörung, bei denen nur Bauteile ersetzt werden, ohne daß neue Baumassen städtebauliche Auswirkungen mit sich brächten, kann ein Moratorium der normalerweise komplizierten Baugenehmigungsverfahren Zeit sparen. In diesen Bereich zählt auch eine Amnestie für illegale Bauten, die nicht gemäß geltender Baugesetze entstanden sind, aber unter statischen, funktionalen, städtebaulichen und anderen Gesichtspunkten nicht abgerissen werden müßten. Die Crux an der Lockerung der Bauvorschriften ist, daß es in der Praxis stets schwierig ist auseinanderzuhalten, welcher Eigentümer tatsächlich nur den alten Zustand wiederherstellt und welch anderer vielmehr — etwa im Schutze hoher Umfassungsmauern (vgl. Abb. 11) oder in abgelegenen Stadtteilen — Gebäude abreißt oder neu errichtet. Dies zu überwachen, fehlen sowohl eine entsprechende Dokumentation als auch eine ausreichende Zahl Experten. Materialien und Bautechniken, die unter normalen Umständen nicht zugelassen wären, sollten selbst in Zeiten großer Knappheit nicht toleriert werden, da hier gesundheitsschädliche (Asbest; fehlende Feuchtigkeitsdämmung), gefährliche (Statik, Brand) und energieverschwendende (fehlende Wärmeisolierung) Zustände geschaffen würden, die eine Nachhaltigkeit (SBS 30) der Hilfe missen lassen.

Abb. 11: Ein Wohnhaus der Altstadt wurde nicht wieder in der alten Bauflucht der Gasse errichtet; zurückgesetzt entstand ein Neubau, dessen Giebel durch das alte Fenster zu sehen ist. *(Quelle: A.S., 1997)*

[721] Andernfalls würden die Investoren die inflationierten Baukosten ohne weiteres an die Mieter weitergeben und wären weniger an eine strenge Ausgabendisziplin gebunden (nach Schulz, 1994: 118).

Die **Enteignung**[722] oder Neuordnung von Eigentums- und Nutzungsrechten ist ein besonders hartes Mittel im Falle, daß Eigentümer sich weigerten oder nicht imstande wären, ihre Gebäude zu reparieren bzw. ihr Grundstück von Trümmern zu befreien. Grundstücke, Gebäude oder Ruinen (Recyclingmaterial!) können dann dauerhaft oder per vorübergehende Beschlagnahme enteignet werden. Dafür ist nachzuweisen, daß es im Interesse des Allgemeinwohles liegt, und es ist eine Entschädigung anzubieten (Geld, Grundstück). Dies ist nur sinnvoll, wenn die enteignende Instanz anschließend auch die Macht und die Mittel hat, die Arbeiten tatsächlich durchzuführen oder von Dritten durchführen zu lassen. Das Instrument der 'vereinfachten Enteignung' durch Verkürzung der Instanzenwege qua Bevollmächtigung unterer Verwaltungsebenen sowie die Vorgabe einfacher, klarer Regeln zur Verfahrensweise (Enteignungsgegenstand, Begründung, Entschädigungsart) kann diesen Prozeß erheblich beschleunigen. Aber: Enteignung ist gerade nach Krieg eine äußerst heikle Angelegenheit, wenn Eigentümer zuvor schwere materielle und finanzielle Verluste hinnehmen mußten, wenn sie vorher bereits (womöglich unrechtmäßig) enteignet worden waren, wenn sie verstorben sind, ohne daß über die Ansprüche der Erben Klarheit bestünde, oder wenn sie aus Angst um ihr Leben andernorts verweilen müssen und die ihnen auferlegten Aufgaben deshalb nicht wahrnehmen können. Auch die Unklarheit über die politischen (Macht-)Verhältnisse und ihre zukünftige Entwicklung sowie eine allgemeine Rechtsunsicherheit lassen befugte Instanzen vor diesem Schritt zögern.[723]

Eine per Dekret zeitlich befristete oder partielle Enteignung von Immobilien oder eine ebensolche Beschränkung ihrer freien Verfügbarkeit für die Eigentümer kann als flankierende Maßnahme von Nutzen oder vonnöten sein. Das trifft in allen Fällen zu, in denen obdachlos Gewordene vorübergehend das Recht zugesprochen bekommen, in leerstehende Gebäude (auch Ruinen) einzuziehen oder bewohnte Häuser und Wohnungen teilweise mitzunutzen.[724] Sie hat die Frage nach der Haftung von Schäden an Immobilie, Mobiliar und Ausstattung zu klären; Erstattungen für eventuelle Schäden können unter den Einquartierten, ihrer gastgebenden Familie und der Kommune aufgeteilt werden.

Beispiele zu Bauverboten:

- Huaraz, Peru, Erdbeben 1970. — Die Zwangspause eines dreijährigen Bauverbotes verlangsamte die Rehabilitation sehr. Das Fehlen alternativer, kulturell sowie technologisch angepaßter Unterbringungsangebote zwang die ärmeren Bevölkerungsschichten, die ohnehin wenig von der zu erwartenden Aufbauhilfe zu erwarten hatten und außerdem mit den lokal vorhandenen Naturbaustoffen zu bauen gewohnt waren, zu Neubauten auf besetztem Land. (UNDRO, 1982: 67; Sagov, 1981: 180).
- Managua, Nicaragua, Erdbeben, 1972. — Die von einem Bauverbot begleitete Absperrung der Innenstadt ließen sie als "zona cerada" jahrelang brachliegen, obwohl die Eigentümer sogar weiterhin Grundsteuern zu zahlen hatten (Gakenheimer et al., 1998: 126).
- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Nipper erachtete *Neu*bauverbote für "sinnvoll, ja sogar notwendig", weil dadurch alle Mittel voll und ganz auf die Wieder-Instandsetzung im Sinne einer pragmatischen Schaffung minimaler (Über-)Lebensbedingungen konzentriert wurden (1993: 74).
- Friaul, Italien, Erdbeben, 1976. — Bauverbote auf dem Wohnungsbausektor sind als gerechtfertigt anzusehen, wenn Arbeiten an der Infrastruktur Vorrang hatten (Geipel/ Pohl/ Stagl, 1990: 155).

---

[722] Siehe auch SBS 39.

[723] Ende der 90er Jahre stand das Dorf San Antonio Los Ranchos in El Salvador vor dem Dilemma, daß nach dem Bürgerkrieg die Dorfentwicklung bzw. der Wiederaufbau durch ehemalige Bewohner blockiert wurde, die zwar noch Land dort besaßen, es aber weder zu nutzen noch zu verkaufen bereit waren. Sowohl das Bürgermeisteramt als auch ein lokales Bürgerkomitee scheuten jedoch die offene Konfrontation um Enteignungen, obwohl sie gesetzlich sogar abgesichert gewesen wären *(Ley de Expropiación)*. Sie suchten unbedingt eine gütliche Einigung im Kauf der Parzellen, selbst zu relativ hohen Preisen. (Quelle: eig. Beobachtung).

[724] Beispiele für die Einquartierung s. SBS 10.

Beispiele zu Baugeboten:

- Grötzingen (Baden), nach dem II. Weltkrieg (1948). — Die Gemeinde gab einer neu gegründeten Baugenossenschaft Bauland, um den Bau von Wohnhäusern zu ermöglichen. Sie verband diese Vorleistung mit einer Baupflicht und mit der Auflage, innerhalb zweier Jahre zu bauen. (Asche, 1991).
- Bundesrepublik Deutschland und Bundesland Bayern. — Das deutsche Baugesetzbuch sieht ein Baugebot vor (§176), mit dem ein Eigner gezwungen werden kann, sein Gebäude oder Grundstück an bestehende Bauleitpläne anzupassen, wenn dies keine unzumutbare wirtschaftliche Härte für ihn bedeutete. Damit "kann auf die Schließung von Baulücken hingewirkt werden", wie in Bayern eine "Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management" formuliert (StMLU, 2002: ibs. Kap. 3 u. 5). Daneben gibt es ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§177 BauGB) und ein Abbruchgebot (§179 BauGB).

Beispiel zur Bauerlaubnis mit Auflagen:

- Hamburg, nach dem II. Weltkrieg. — Hier wurde das "Freibauen" praktiziert: Der sog. 'Zonenbeirat' hatte seinerzeit vorgeschlagen, Wohnungseigentümern eine Bauerlaubnis unter der Bedingung zu erteilen, daß sie gleichzeitig Wohnraum für andere Personen schufen. (Schulz, 1994: 147).

Beispiele zur Quotierung von Ressourcen:

- Deutschland, nach dem II. Weltkrieg. — Der sog. 'Marshall-Plan' wies bestimmten Schlüsselproduktionen prioritär Rohstoffe und Energie zu (v. a. Produzenten von Energie, Kleidung, Basis- und Konsumgütern, Wohnungsbau). (Maier/ Bischof, 1992; Schulz, 1994: 156; StZ v. 3.6.97).
- Mostar, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Jede Art der Verteilung von Hilfsgütern stellte eine Form der Ressourcenquotierung dar, weil sie nicht für alle Betroffenen reichten.

Beispiel zur Lockerung der Bauvorschriften:

- Mostar, Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 90er Jahre. — Die Gebäudeschäden wurden durch die zuständige Gemeindekommission erhoben, anschließend wurden dementsprechend von verschiedenen Hilfsorganisationen Baumaterialien zu ihrer Behebung verteilt. Für die Bauarbeiten war, solange lediglich der Vorkriegszustand wiederhergestellt werden sollte, keine gesonderte Bauerlaubnis einzuholen. (Quelle: eigene Beobachtung).

Beispiele zur Enteignung:

- London, Stadtbrand, 1666. — Ein "Court of Fire Judges" regelte erst- und letztinstanzlich Eigentumsfragen mit dem Ziel möglichst geringer Fluktuation unter Eigentümern und Besitzern. Hatte ein Mieter kein Geld, wurden sein Mietvertrag und die Ansprüche des Eigentümers gegen ihn gelöscht. War ein Eigentümer in Schwierigkeiten, mußte er vom Mieter durch einen höheren Mietzins unterstützt werden. Im Falle des Bankrottes des Eigentümers konnte Mietern eingeräumt werden, ihren Mietvertrag zu verlängern, ihren Mietzins zu verringern und das Recht beanspruchen, selbst zu bauen. Hatten *beide* Parteien keine Ressourcen, konnte die Stadt die Immobilie übernehmen, wenn sie den aus dem Wiederverkauf resultierenden Erlös dafür zahlte. (Gakenheimer et al., 1998: 127).
- Frankfurt, Stadterweiterung, gegen Ende des 19. Jahrhunderts. — In Zeiten großen Siedlungsdruckes und geringer Bodenressourcen ermöglichte die sog. "Lex Adickes", daß auf Antrag von mehr als der Hälfte der Anrainer eines potentiellen Erweiterungsgebietes ein Enteignungsverfahren begann, das i. d. R. einen Grundstückstausch und nur bei großen Grundstücken Barauszahlung vorsah (Gakenheimer et al.,1998: 128).
- Deutschland, nach dem I. Weltkrieg. — Beschädigte Immobilien wurden verstaatlicht und nach einer Grundstücksumlegung und einer infrastrukturellen Aufrüstung verändert zurückgegeben oder — mit Vorkaufsrecht für alle ehemaligen Eigner — versteigert (Gakenheimer et al., 1998: 128f).
- Rotterdam (ähnlich: Middelburgh), Kriegszerstörungen, 1940. — Alle Immobilien des Stadtzentrums wurden sehr rasch enteignet, um den deutschen Besatzern eine Einmischung in die Planung zu erschweren. Grundstücke wurden gegen Auszahlung ihres Wertes oder im Tausch gegen ein anderes Grundstück verstaatlicht. Der Gegenwert von Gebäuden wurde erst nach ihrem Wiederaufbau mit den aus ihrem Verkauf resultierenden Gewinnen zurückerstattet. Einwohnerdichte und Aussehen der Stadt wurden beim Wiederaufbau erheblich verändert. (Durth/ Gutschow, 1988: 396–398,418–422; Gakenheimer et al., 1998: 131).
- Coventry, Großbritannien, nach 1941. — Der Stadtarchitekt Coventrys warnte vor völliger Enteignung auf dem ca. 2,5 km^2 großen Gebiet. Denn er befürchtete negative Folgen für den Erholungsprozeß, wenn die Gewohnheiten der Bevölkerung mißachtet würden und zentrale städtische Funktionen (Handel, Kultur) Aussehen *und* Ort wechselten. (Durth/ Gutschow, 1988: 407).

• Warschau, nach dem II. Weltkrieg. — Enteignet wurde in der verheerten Stadt jeweils nur das Grundstück, nicht aber das Gebäude. Dieses Modell flächendeckender Erbpacht wurde im Nachkriegseuropa allein in Warschau realisiert. (Durth/ Gutschow, 1988: 423f,433; Gakenheimer et al., 1998: 131).

• Frankreich, nach dem II. Weltkrieg. — Enteignungen wurden auf Basis des Gebäudevolumens kompensiert, was es den Eigentümern erlaubte, durch bessere Ausnutzung der Grundfläche mit mehr Geschossen einen teilweisen Ausgleich[725] für Verlorenes zu erzielen. (Gakenheimer et al., 1998: 132).

• Nordhausen (Harz), nach dem II. Weltkrieg. — Hier wurden den enteigneten Eigentümern Ausweichgrundstücke im Wert der alten Parzelle minus Trümmerbeseitigungskosten plus dem Wert wiederverwertbarer Baustoffe daraus zugestanden (Libor-Dörstel, 1993: 169).

SBS 52 der Abkommen zwischen Hilfsorganisation und Betroffenen

Beschreibung: Abkommen zwischen Hilfsorganisation und Betroffenen oder ihren Gemeinden sind vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen Hilfsorganisationen und der jeweiligen Kommunalverwaltung und[726]/oder den Hilfsempfängern. Sie dienen als 'Spielregeln' in einem rechtlich wegen der Nachkriegslage und der Sonderstellung humanitärer Hilfe[727] kaum geordneten Raum. Diese *Memoranda of Understanding (MoU)* benennen die Partner, legen ihre jeweiligen Leistungen und Gegenleistungen fest und bestimmen die Art, den Umfang und das Ziel der Hilfe sowie ihren Ablauf mit Zeithorizont. Außerdem erläutern sie, in welchem Maß die Betroffenen an Entscheidungen und deren Durchführung partizipieren können (SBS 36), und nach welchen Kriterien Hilfsempfänger ausgewählt werden (s. SBS 28, 29; dazu ibs. Annex A-18).

Kommentar: Wenn solche Abkommen verfaßt und beschlossen werden, ist eine faire Verteilung von Kompetenzen, Pflichten wie Rechten, zwischen den Akteuren wichtig, so daß sich die Betroffenen und ihre Gemeinden nicht als Objekt eines Vertrages und bloße Hilfsempfänger sehen, sondern sich als Partner mit Mitsprache- und Mitwirkungsrechten verstehen können (s. SBS 36). *MoU* können bei der Schaffung von Transparenz der Hilfsprogramme und als Instrument beim Ablegen von Rechenschaft gegenüber den Betroffenen hilfreich sein (vgl. SBS 37).

Schwierig ist, daß die Durchsetzung der *MoU* zu weiten Teilen auf dem guten Willen der Beteiligten basiert, daß in den Nachkriegswirren Rechtssicherheit fehlt und daß zudem manche Bestimmungen[728] Ermessenssache bleiben. Ohne freiwillige Kooperation ist die Hilfeleistung in Details oder sogar als Ganzes gefährdet. Auch müssen sie vorsehen, daß bei der Umsetzung der Vereinbarungen relativ flexibel auf die vielen Unvorhersehbarkeiten nach einem Krieg reagiert werden kann.

Die schriftlich niedergelegten Bestimmungen können den Hilfsempfängern Nutzungsbeschränkungen auferlegen, wenn ihnen z. B. der Weiterverkauf von Baumaterial und fertigem Wohnraum vor Ablauf einer bestimmten Frist untersagt werden soll, oder wenn sie als Gegenleistung für die Hilfe von außen vorübergehend Flüchtlinge in ihr Haus aufnehmen müssen. Auch kann geregelt werden, welche Sanktionen bei einer mißbräuchlichen oder schleppenden Verwendung der Hilfe zu erwarten sind.

---

[725] Die totale Regulierung aller Schäden durch den französischen Staat, wie sie den Betroffenen nach dem I. Weltkrieg unter Einbeziehung deutscher Reparationszahlungen noch angeboten werden konnte, ließ sich nach 1945 mangels Masse nicht wiederholen (Gakenheimer et al., 1998: 132).

[726] Sog. *tripartite contracts*, die im Dreieck der Beteiligten geschlossen werden.

[727] Spenden begründen keinen Rechtsanspruch, weil sie 'Geschenke' sind. Wohl aber besteht eine moralische Verpflichtung für Spender, versprochene Hilfe zu gewähren! — Vgl. dazu die Definition von 'humanitärer Hilfe' in Kap. 2.3.1; vgl. a. SBS 37.

[728] Beispiele wären etwa der Terminus der höheren Gewalt (als Grund für den Abbruch von Interventionen) oder Streitigkeiten um die Qualität von Standards oder um Gründe für nicht eingehaltene Fristen.

Beispiele:

• Kosovo, Jugoslawien, 1999. — Die Empfänger von Baumateriallieferungen mußten Cap Anamur vertraglich zusichern, daß sie die Bauarbeiten sofort begännen und binnen zweier Jahre das Haus nicht verkauften (Q092: K. Cap Anamur, Winter 1998: 1). Ähnlich verfuhr Cap Anamur zuvor in Sarajevo.

• Mostar, nach Bürgerkrieg, 1994. — Hilfsempfänger hatten im Rahmen eines DRC-Projektes einen Vertrag zu unterschreiben, daß sie Vertriebene zwei Jahre lang kostenlos bei sich wohnen ließen; dafür erhielten sie Baumaterial und Arbeitskraft gestellt (s. Kap. 5.2.1). Die Kontrolle dieser Regel war schwierig, ihre Einhaltung selten gewährleistet. Nach kurzer Zeit mußten etliche der Einquartierten Miete zahlen, wenn ihnen nicht sogar gekündigt wurde. Eine Handhabe dagegen war fast unmöglich, weil Behörden und Justiz nicht arbeiteten. (Quelle: Interviews mit Beteiligten).

• Bosnien und Herzegowina, nach Bürgerkrieg, 1995–96. — Die Eigentümer der zu reparierenden Gebäude wurden von der GTZ verpflichtet, für zwei bis drei Jahre Vertriebene bei sich wohnen zu lassen. Das verhinderte nicht, daß sich die Unterbringungsfrage spätestens nach dieser Zeitspanne erneut stellte. (Kreutner/ Suden, 1996: 6).

3.2.4.3 Fazit

Gesetze und Verordnungen können nach einem Krieg dazu beitragen, das Wohnraumdefizit übergangsweise durch Ge- und Verbote zu steuern. Das kann nur gelingen, wenn staatliche Stellen wenigstens ansatzweise existieren und über Durchsetzungsgewalt verfügen. Außer den staatlicherseits ergangenen Regelungen gibt es die (quasi-)vertraglichen Übereinkünfte zwischen den Hilfsorganisationen, die deren Arbeit im Verhältnis zu einheimischen Stellen und den Betroffenen bestimmen. Sowohl staatliche Dekrete als auch die 'Eingriffe' durch Hilfsorganisationen sind zunächst als Hilfestellung gedacht, stellen jedoch im Vergleich zum Normalzustand Verzerrungen dar und sollten deshalb, um die Rückkehr hierhin zu ermöglichen, kontinuierlich an die Lageänderung bzw. -verbesserung angepaßt werden. Ge- und Verbote sind sparsam zu verwenden und möglichst gegen finanzielle und andere Anreize auszutauschen; proskriptive Leitung ist durch präskriptive Lenkung zu ersetzen. —
Im einzelnen lassen sich die in diesen Bereich gehörenden Strategiebausteine wie folgt zusammenfassen:

SBS der Reglementierung der Wohnungssuche [SBS 48]

Wohnungssuche zu reglementieren (zu kontingentieren, zu untersagen), beabsichtigt, obdachlos gewordenen Menschen Wohnraum zuzuweisen oder zu verhindern, daß mehr Personen als nötig Wohnung suchen, weil sie entweder aus individuellen Gründen heraus ihre derzeitigen Unterkünfte verlassen oder von Eigentümern dazu gezwungen werden. Instrumente, die eine Normalisierung der Verhältnisse fördern und die mit Besserung der Lage schrittweise zurückgenommen werden sollten, sind im Einzelnen: Zuzugsbeschränkungen und -verbote; Wohnungstausch (bspw. zur Anpassung an eine veränderte Familiengröße); Mietpreismoratorien; Kündigungsstopp und Räumungsschutz; Ersatzbeschaffung von Wohnung durch den Eigentümer im Falle einer Kündigung; Mieter- und Vermieterschutz durch Mietverträge des Vermieters sowohl mit den Haupt- als auch den Untermietern.

SBS der Erhaltung des Wohnraumbestandes [SBS 49]

Mit Abbruch- und Zweckentfremdungsverboten sowie Instandhaltungs- und Instandsetzungsverpflichtungen kann zwar kein neuer Wohnraum geschaffen werden, aber sein Bestand, also auch der von Substandardwohnungen, kann in Krisenzeiten dadurch geschützt werden. Das ist wichtig, wenn die Wohnraumknappheit die Eigentümer zur Vermietung von Wohnraum zu lukrativeren Zwecken verleitet oder Bauwillige dazu veranlaßt, Altbestände abreißen und einen Neubau vorbereiten.

SBS der Auslastung des vorhandenen Wohnraumes [SBS 50]

Zur besseren Auslastung bestehenden Wohnraumes können folgende Mittel herangezogen werden: die Beschlagnahme, das Verbot von Zweitwohnungen, das Verbot der Nutzung von überdurchschnittlich viel Wohnfläche und die zwangsweise Einquartierung von Wohnungssuchenden. Die Maßnahmen vergrößern zwar nicht den vorhandenen Gesamtwohnraum, aber besonders Einquartierungsverfügungen können kurzfristig viele Menschen mit Unterkunft versorgen. Alternativ kann den von einer Einweisung betroffenen Eigentümern, die eine Einquartierung in ihre Wohnung umgehen wollen, die Möglichkeit eingeräumt werden, sich 'freizubauen', also selbst Ausgleichswohnraum zu bauen, oder zu diesem Zweck Abgaben zu leisten. Mietverträge zwischen Eigentümern/Besitzern und Eingewiesenen grenzen das Risiko der Einquartierung für die anordnende Gemeinde und die Vertragspartner etwas ein. Da die Einquartierung eine soziale und wirtschaftliche Schlechterstellung der 'Gastgeber' verursachen kann, sollte sie zeitlich beschränkt sein und zudem durch Nahrungsmittel- oder Heizmaterialhilfen (u. a.) an beide Parteien (Gastfamilie *und* Einquartierte) flankiert werden.

SBS der Reglementierung des Bauens [SBS 51]

In Zeiten großer Not sind der Neubau und die Reparatur von Wohnraum aus verschiedenen Gründen zu reglementieren, auch wenn sie sich zur Schaffung neuer Unterkünfte möglichst frei entfalten können sollten. Zum einen muß der Mangel an Mitteln für die Schaffung von Wohnraum gesteuert werden (ibs. Baumaterial, Energie). Das erlegt dem Einzelnen Beschränkungen auf, selbst wenn er finanziell in der Lage wäre, wesentlich umfangreicher zu bauen. Zum anderen soll die Einhaltung normaler Baugesetze unterstützt werden, um die zukünftige räumliche und funktionale Entwicklung der Gemeinde zu steuern und die Sicherheit nicht zu beeinträchtigen. Verwendete Instrumente sind insbesondere:

- Bauverbote sollen den Planern Zeit verschaffen, den Wiederaufbau vorzubereiten; sie unterdrücken aber die nötige Privatinitiative und sind nur schwer zu überwachen.
- Baugebote verpflichten die Eigentümer zur Instandsetzung oder Trümmerräumung, wodurch sie allerdings Belastungen ausgesetzt werden, denen nicht alle gewachsen sind.
- Auflagen für Bauwillige zu Maxima und Minima der Baustandards legen bei der Erteilung von Baugenehmigungen sowohl die vom Nachkriegsmangel diktierten Obergrenzen fest als auch Untergrenzen, die unerwünschte soziale, gesundheitliche und technische Spätfolgen verhindern sollen.
- Die Quotierung der zum Bauen nötigen Ressourcen kann die Effizienz humanitärer Hilfe steigern.
- Eine Lockerung der Bauvorschriften stellt keinen Gegensatz zum zuvor Gesagten dar. Sie beschleunigt Bauvorhaben in Fällen leichter oder mittelschwerer Schäden, deren Beseitigung keine gravierenden funktionalen, räumlichen und ästhetischen Änderungen der Bausubstanz oder städtebaulicher Zusammenhänge erwarten läßt.
- Die zeitweise oder dauerhafte Enteignung von Immobilien (mit/ohne Entschädigung) ist ein Eingriff, der einer Behörde mehr planerischen Freiraum verschafft. Er wird aber nur in Extremfällen vorgenommen.

SBS der Abkommen zwischen Hilfsorganisation und Betroffenen [SBS 52]

In gegenseitigen Einverständniserklärungen, *Memoranda of Understandings* (*MoU*), legen die Beteiligten vor allem Art, Umfang und Ziel der Hilfe, ihren Ablauf mit Zeithorizont sowie Leistungen und Gegenleistungen der Partner fest. Als Abkommen zwischen Hilfsorganisation und Betroffenen sind sie vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen Hilfsorganisationen und der jeweiligen Kommunalverwaltung und/oder direkt mit den Hilfsempfängern. Auch wenn sie im rechtlichen Sinn nur eingeschränkt verbindlich sind, so haben sie doch vor Ort als Referenzwerk eine wichtige steuernde Funktion für die Dauer der Hilfsaktion. Aus diesem Grund sollte ein Hilfsprogramm, das sich mit Fragen des Wohnungsversorgung befaßt, immer durch eine solche Vereinbarung kodifiziert werden.