ZWEITES KAPITEL: Begrifflicher Apparat, Kategorienrahmen

Da einige Begriffe, die für diese Arbeit erheblich sind, in verschiedenen Sprachen, Disziplinen und Zusammenhängen unterschiedlich verstanden werden können und ihre Interpretation sich zudem im Lauf der Zeit verändert hat, ist es wichtig, ihre in dieser Dissertation benutzte Bedeutung zu klären. Es handelt sich besonders um die Termini 'Wohnraum', 'Wiederbeschaffung', 'Krieg' und 'humanitäre Hilfe'.[58]

Während zu diesen Punkten also in den folgenden Unterkapiteln ausführlicher Stellung genommen wird, sei die Stadt Mostar, deren Beispiel für diese Untersuchung von besonderem Interesse ist und deren Lage in Kap. 4 umfassender dargestellt wird, an dieser Stelle nur kurz skizziert:

Mostar ist die Hauptstadt der Herzegowina und besitzt innerhalb Bosnien und Herzegowinas nach Sarajevo das größte politische Gewicht. Sie liegt im Süden des Landes und hatte vor dem Krieg rund 126.000 EinwohnerInnen.[59] Zwischen 1992 und 1995 wurde die Stadt durch den Bürgerkrieg in Bosnien und Herzegowina schwer in Mitleidenschaft gezogen und blieb danach geteilt zurück; ihrem besonders schwer getroffenem Ostteil gilt die Hauptaufmerksamkeit dieser Arbeit. Wegen der Schwere der Zerstörungen und der politischen Bedeutung der Stadt wurden in Mostar die Bemühungen der 'humanitären Gemeinde', aber auch der internationalen Gemeinschaft und einzelner Regierungen verstärkt, durch Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen den Frieden zurückzugewinnen und zu stabilisieren. Von erheblicher Bedeutung war in Mostar das politische und finanzielle Engagement der EU in Gestalt der European Administration of Mostar (EUAM).

2.1 Wohnraum: Das Problem seiner Wiederbeschaffung

Wird 'Wohnraum' schon in unterschiedlichen geographischen, kulturellen und historischen Zusammenhängen je verschieden aufgefaßt, so erfährt der Begriff gerade in der Zeit nach einem Krieg eine Änderung seiner Konnotationen, die aus der Notwendigkeit resultieren, einen Kompromiß zu finden zwischen dem Zustand der Wohnung auf normalem (Vorkriegs-)Niveau und dem vom Krieg verursachten Extrem der Substandard-Notbehausung.

---

[58] Weitere Begriffe sind im Glossar (Anhang) erklärt.

[59] Genaueres hierzu s. Kap. 4.3.1.

2.1.1 Die Begriffe 'Wohnraum' und 'Wiederbeschaffung'

'Wohnraum' bezeichnet alle üblicherweise der temporären oder permanenten Behausung von Menschen dienenden Räume (Wohnen/ Schlafen/ Kochen/ Körperpflege/ Nebenräume/ Verkehrsfläche), welche die physischen und sozialen Bedürfnisse sicheren Wohnens von Individuen, Familien und Gemeinden befriedigen.[60] Der Terminus 'Wohnraum' schließt also in dieser Arbeit auch Formen der Behausung ein, die wegen ihrer Einfachheit landläufig als 'Unterkünfte' bezeichnet werden. Diese Unterkünfte weisen einen am 'Normalzustand' des jeweiligen Landes (vor der Katastrophe) orientierten, aber nicht notwendigerweise damit identischen Mindeststandard an Größe und Ausstattung auf. Im weitesten Sinne können dies ausnahmsweise und vorübergehend Substandardbehelfe sein.[61] Dennoch sind bei den Baumaßnahmen, die von Hilfsorganisationen ergriffen werden — auch bei den provisorischen —, alle gängigen technischen Anforderungen an die Errichtung von Hochbauten zu beachten (Stand der Kunst).

Wohnraum und seine Beschaffung stehen im Zentrum des Interesses dieser Untersuchung, weil er eine wichtige Grundlage für den Erholungsprozeß einer Gesellschaft nach Krieg ist und zu einer wenigstens teilweisen Wiederherstellung persönlicher Würde der Individuen beitragen kann. Denn er bietet:

- Schutz vor den Elementen (Regen Schnee, Wind, Kälte, Wärme);
- Schutz vor physischer Gewalt;
- Schutz vor psychischen Verletzungen;
- privaten Raum für die Entfaltung eines Individuums oder einer Gruppe (Intimsphäre);
- Rückzugsmöglichkeit für Erholung;
- Gelegenheit zur Darstellung des gesellschaftlichen Status einer Person oder Familie;
- Raum für wirtschaftliche Aktivitäten (Produktion).

Alle diese Funktionen entsprechen menschlichen Bedürfnissen, die, wenn sie nicht erfüllt werden, eine Not auslösen können. Sie unterstreichen in ihrer Vielfalt gleichzeitig die Bedeutung von Wohnraum für individuelles und gesellschaftliches Leben.

Die Begriffe von 'Wohnraum' bzw. 'Wohnraumversorgung' sollen sich dabei im erweiterten Sinne an dem im Englischen üblichen Ausdruck 'Housing' orientieren und Aspekte des Lebens in einer Umgebung auch jenseits der bloßen Behausungsfrage beleuchten. Seit John Turner[62] und einigen seiner Forscherkollegen[63] hat Housing eine Dimension erhalten, die es in überzeugender und heute in der Fachwelt allgemein anerkannter Weise zu einem komplexen Sachverhalt macht, indem sie auch das mit dem Wohnen verbundene Bedürfnisgeflecht und das physische Wohnumfeld in das Konzept des Housing einbezieht. Die Produktion von Housing umfaßt Planung, Finanzierung, Bau und Unterhalt von Wohnraum und Wohnumfeld. Housing wird jetzt wahrgenommen als komplexe Gesamtheit aus Unterkunft und Versorgung und die Vernetzung

---

[60] Vgl. SCHR, 1998.

[61] Sie sollten den Betroffenen ein "minimum for their safety, health and dignity" bieten, das die Hilfsagenturen wo möglich übertreffen sollten (SCHR, 1998).

[62] Turner, 1972.

[63] Vgl. etwa Mangin, William: Urbanization, Case History in Peru; in: Architectural Design, August, 1963 / Mangin, William: Latin American Squatter Settlements — A Problem and a Solution; in: Latin American Research Review, Nr. 2, 1967, 65–98 / Stokes, Charles J.: A Theory of Slums; in: Land Economics, Nr. 38, 1962, 187–197.

kleiner Einheiten mit größeren, von der Ebene des Individuums hinauf zu derjenigen der Großstadt und zurück.[64] In diesem Sinne ist 'Wohn-Raum' auch in Nachkriegssituationen zu lesen.[65]

'Wiederbeschaffung' meint allgemein die erneute Bereitstellung von Wohnungen ohne Unterschied,[66] ob sie als 'Kopieren' (durch Reparatur oder Neubau) des ehemaligen Wohnraumes realisiert wird, ob sie an der ehemaligen oder einer neuen Bau-Stelle erfolgt oder ob sie in gleichem oder anderem Umfang und Standard (bzgl. Wert oder Wohnfläche) geschieht. Der Begriff wurde außerdem gewählt, weil die Problematik mit 'Beschaffung' umfassender als mit 'Bau' (als dem einfachen Aufbauen) umschrieben ist. Er vermeidet die Diskussion, was Wiederaufbau, Neuaufbau, Aufbau oder verwandte Begriffe seien[67] und wann sie verwendet würden: Beschaffung findet in allen genannten Phasen statt.

Das vornehmliche Interesse dieser Untersuchung gilt — im Rahmen humanitärer Hilfe — der Reparatur, der Wiederherstellung (Rehabilitation) und dem Wiederaufbau[68] physischer Umwelt. Außerdem werden soziale Fragen behandelt, denn Wiederbeschaffung von Wohnraum ist immerhin ein wichtiges Mittel, um Menschen in Not, die gewissermaßen das letztendliche Ziel aller Anstrengungen der humanitären Hilfe sind, zu versorgen. Die Bemühungen um Erholung auf dem Weg hierzu sind im Idealfall ein "koordinierter Prozeß der Unterstützung von betroffenen Gemeinden beim Wiederaufbau der physischen Infrastruktur und der Wiederherstellung emotionaler, wirtschaftlicher und physischer Wohlfahrt." (Coghlan/ Buckle, 1994/95: 4); dieser Vorgang sei dann am effektivsten, wenn er 'Wiederaufbau' — mithin die Beschaffung — als komplex, dynamisch und langwierig akzeptiere, wenn er die Betroffenen auf allen Ebenen von Anfang an involviere und über die Rehabilitationsziele informiere, und wenn er für eine fristgerechte, faire und gerechte Zuteilung der Hilfe sorge. Wenn in dieser Arbeit von Wiederbeschaffung die Rede ist, so meint das also in erster Linie die planerische, logistische und auf Managementfragen bezogene Seite von Interventionen, die die Unterbringung von Menschen bezwecken.

---

[64] Herrle/ Lübbe/ Rösel (1981: 74) arbeiten heraus, daß "im Bereich Wohnen ein integriertes Bündel individueller und kollektiver Bedürfnisse befriedigt wird", woraus "sich zwangsläufig die Forderung nach integrierten Ansätzen der Wohnungs- und Planungspolitik" ergibt, und daß in jenen frühen 60er Jahren die lokale und selbstbestimmte Dimension des Housing erkannt wurde, daß also Housing nicht nur etwas von außen als Dienstleistung Erbrachtes ist, sondern zu einem bestimmten und manchmal sehr großen Teil von den Nutzern selbst produziert wird. Die sporadische Verwendung des Wortes 'Housing' soll in dieser Arbeit über den Begriff von 'Haus' und dessen technischer Errichtung hinaus weisen: Housing steht also im Sinne Turners für 'Wohn-Raum'. Turner stellte fest, Housing sei "not just a product […] but a process", und "that values lie in what things do for and to life, not in the things themselves"; Housing gehe mehr in Richtung 'menschliche Siedlung' und schließe die gesellschaftlichen Dimensionen des Bauens ein (Turner, 1992: xi).

[65] Bei der Analyse der Lage Deutschlands nach dem II. Weltkrieg befindet Hewitt (1993: 41f): "Der Mensch lebt in Räumen und von der Unterschiedlichkeit der Räume; Raum ist immer mehr als einfach nur 'Ort' und bezieht ein besonderes physisches Habitat ebenso ein wie den sozialen Kosmos seiner Bewohner. Städtische Räume sind die Konstrukte zivilisierter Existenz. […] In Begriffen menschlicher Geographie haben die Bombardements der Städte […] eine katastrophale "Rückgängig-machung" von zivilisierten Räumen verursacht"; "Die Vernichtung traf auf städtisches Leben ebenso zu wie auf die Menschen als seine Schöpfer […] und hinterließ eine 'Landschaft der Gewalt', eine 'Nekropolis', die ihre Toten unter dem Schutt verbarg." — In Bosnien und Herzegowina wurde der Krieg gezielt gegen Städte als Ausdruck moderner Lebenskultur geführt. Das fand seinen Niederschlag u. a. in der Veröffentlichung des Bildbandes "Urbizid" ("Städtemord") über Mostar (Šego, 1992). Ähnliches gilt natürlich auch auf dem Lande, wo eine unangepaßte Rehabilitation von Haus und Wohnumfeld dazu führen kann, daß die Betroffenen "Homeless in 42 m^2" (Aysan, 1987) werden.

[66] Schulz hingegen unterscheidet nach Bau- und Bestandspolitik, also danach, ob Wohnraum neu gebaut wird oder ob sich Maßnahmen auf bestehenden Wohnraum ausrichten (1994: 19). Diese an sich recht klare Trennung verliert sich jedoch, wenn bei der Bestandspolitik ein Element des Bauens hinzukommt, nämlich der Bestand nicht nur verwaltet und verteilt, sondern auch repariert werden muß.

[67] Zu dieser Schwierigkeit s. a. Schulz (1994: 19; "»Wiederaufbau« ist ein schillernder Begriff.") und Durth/ Gutschow (1988: 388; "[…] und im übrigen gab es genug zu bauen — das mochte dann jeder nennen, wie er wollte.").

[68] Siehe Anmerkung 166 in Kap. 2.3.2.1.

2.1.2 Grund und Notwendigkeit der Wiederbeschaffung von Wohnraum

Der Grund für die Wiederbeschaffung von Wohnraum ist sein Verlust bzw. sein Fehlen, die Notwendigkeit ergibt sich aus der dadurch verursachten, von elementaren Bedürfnissen geprägten Lage der Betroffenen.

Der Verlust kann durch Trennung der Menschen von ihren Wohnungen ebenso entstehen wie durch die Beschädigung bzw. Zerstörung von Wohnungen, so daß die BewohnerInnen nicht mehr darin leben können. Die Trennung wird durch Flucht und Vertreibung erzwungen und durch neu gezogene und auf verschiedene Weise[69] abgesicherte Grenzen aufrechterhalten. Schäden und Zerstörungen hingegen erlauben zwar ein Verbleiben der Menschen am Ort oder eine Rückkehr dorthin, aber sie müssen behoben werden, damit ein dauerndes Bleiben am Ort ermöglicht wird. Abhilfe kann angeboten werden, indem beeinträchtigter Wohnraum repariert oder durch Alternativen ersetzt wird.

Über Schäden, wie sie durch Krieg entstehen können, soll in dieser Arbeit nicht breitgefächert theoretisch nachgedacht werden; vielmehr sind in Kap. 4.7.2 am konkreten Beispiel 'Mostar' typische Kriegsfolgen für Wohnraum nachvollzogen worden.

Die Notwendigkeit der Wiederbeschaffung von Wohnraum wird in Kap. 2.2.3 allgemein und in Kap. 4.7 am besonderen Beispiel der Stadt Mostar während der Nachkriegszeit illustriert. Der Grad der Notwendigkeit ergibt sich aus der jeweiligen Lage (Klima, politische Lage, Sicherheitslage) sowie aus der herausragenden Bedeutung von Wohnraum für den Menschen als soziales Wesen.

Auch wenn die Wiederbeschaffung von Wohnraum im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, bedeutet das Fehlen von Unterkünften oder angemessenem Wohnraum jedoch nicht notwendigerweise, daß ihre Beschaffung im Vergleich zu anderen Maßnahmen automatisch eine besonders hohe Priorität genösse.[70] Es wäre bspw. gut möglich, daß eine Strategie zur Bekämpfung von Disasterfolgen vor die Wohnraumbeschaffung die Reparatur der Infrastruktur oder das Räumen von Minen setzte.

2.1.3 Fazit

Der Begriff 'Wohnraum' wird weit gefaßt und soll alle Arten der Unterbringung einschließen, die vorübergehend oder dauerhaft ein Wohnen mit all seinen vitalen Funktionen (Aufenthalt, Schlafen, Kochen, Körperpflege) ermöglicht. Er soll das Individuum vor Witterung und physischer wie psychischer Gewalt schützen und ihm die Basis bieten, sich persönlich, kulturell und wirtschaftlich zu entfalten. Die Formen der Unterbringung sollten sich am normalen (Vorkriegs-)Standard orientieren, müssen aber nicht unbedingt damit übereinstimmen. Das schließt neben der normalen Wohnung auch alle einfachen Unterkünfte ein. In 'Wohnraum' einbegriffen ist im weiteren Sinne auch das direkte Wohnumfeld und die allgemeinen Lebensbedingungen am Wohnort. Das erfordert also Rücksicht auf die technische und soziale Infrastruktur. Bei den Baumaßnahmen, die von Hilfsorganisationen ergriffen werden, sind alle gängigen technischen Anforderungen für die Errichtung von Hochbauten (Stand der Kunst) zu beachten.

---

[69] Grenzkontrollen, Minenfelder, Verbot der Rückkehr, Gewalt gegen Rückkehrende und ihre Habe, Drohungen mit Gewalt etc.

[70] Vgl. Anmerkung 160 in Kap. 2.3.2.

Die 'Wiederbeschaffung' von Wohnraum meint zunächst jede Form der Bereitstellung von Wohnung unabhängig vom Ort, vom Bezug zum zuvor existierenden Gebäude und vom vormaligen Standard. Sie bezeichnet v. a. die planerischen und logistischen Fragen der Entstehung, nicht allein das Konstruieren vor Ort.

Die Wiederbeschaffung von Wohnraum wird erforderlich, wenn dieser stark beschädigt, zerstört oder aus anderen Gründen seinen ehemaligen Bewohnern unzugänglich ist. Sie soll ihnen ermöglichen, an ihrem angestammten Wohnort zu bleiben oder dorthin zurückzukehren. Auch wenn die Beschaffung von Wohnraum bei Hilfsprogrammen nur selten allererste Priorität genießt, so weist doch die anerkannt große Bedeutung von Wohnung für den Menschen darauf hin, daß das Problem der Beschaffung hochrangig zu behandeln ist.

2.2 Krieg und Bürgerkrieg als Katastrophe für Menschen und ihren Wohnraum

Wie im Titel dieser Arbeit anklingt ('humanitäre Hilfe nach Krieg'), geht es bei der Betrachtung der Aufgaben humanitärer Hilfe bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum um den Zeitraum, der sich an das Desaster 'Krieg' anschließt, das die katastrophalen Zerstörungen des Wohnraumes verursachte.

Im folgenden wird das Phänomen 'Krieg' als auslösende Ursache für Wohnraummangel beschrieben. Krieg und Bürgerkrieg erscheinen als eine Sonderform derjenigen Desaster, die komplexe Notlagen herbeiführen und zudem anthropogene Katastrophen sind. Der Begriff 'Krieg' wird in Bezug gesetzt zu den anderen gebräuchlichen Fachausdrücken der Katastrophenforschung. Auf diesem Wege wird eine Verbindung zu den anderen Feldern der Wohnraumbeschaffung nach Desastern bzw. in Notlagen hergestellt, die dieser Untersuchung als Informationsquelle und Referenz dienen — gemeint sind: Hilfe nach Naturkatastrophen, Hilfe beim Wiederaufbau, Hilfe in der Entwicklungszusammenarbeit.

2.2.1 Definition des Begriffes 'Krieg'

An vorderster Stelle werden die Begriffe des Krieges und des Bürgerkrieges behandelt, weil das Hauptinteresse dieser Untersuchung der Wohnraumsituation nach einem Krieg gewidmet ist.

Krieg sei definiert als "gewaltsamer Massenkonflikt", bei dem über eine längere Dauer kontinuierlich mindestens zwei Streitkräfte mit einem "Mindestmaß an zentralgelenkter Organisation", unter ihnen mindestens eine reguläre Armee, aufeinandertreffen.[71] Bürgerkrieg, bei dem sich die Kriegführung gegen Bürger des eigenen Staates richtet, führt verglichen mit anderen Formen von Krieg zu einer noch höheren psychischen Belastung der Betroffenen und bedeutet beim heutigen Stand der politischen und völkerrechtlichen Lage zugleich die Verpflichtung zu Nichteinmischung für andere Staaten, zumindest was deren offizielle Politik betrifft.[72] Er ist ebenso total wie 'reguläre' Kriege, bringt aber zudem eine Kluft in der Gesellschaft, zerreißt Familien und spaltet das kollektive und individuelle Bewußtsein, was einen wesentlich längeren Erholungsprozeß erfordert.

---

[71] Matthies, 1992: 361; s. Matthies auch zu Ursachen, Dimensionen und Folgen von Kriegen; s. Meyers zu "Krieg und Frieden als Grundprozesse internationaler Beziehungen" (1993: 275–302); vgl. zum Wesen von Krieg und Frieden auch Annex A-01.

[72] …wenngleich das Eingreifen der NATO in den sog. 'Kosovo-Konflikt' in dieser Praxis eine Wende markiert haben dürfte.

"Jeder bewaffnete Konflikt ist ein Desaster" (Dommen, 1996: 31f) bzw. eine Summe vieler Desaster und richtet sich immer gegen eine Population, da er ja von Menschen gezielt gegen Menschen geführt wird. Die Betroffenen unterliegen einer Intention, nicht dem Zufall wie bei Naturkatastrophen (Ellis, 1996: 55). Demzufolge wird Krieg also für die Menschen stets den Eintritt einer Katastrophe verursachen, genauer: die Unabwendbarkeit herbeiführen, vom Kriegsrisiko getroffen zu werden.

Während nämlich Desaster entstehen, wenn ein potentiell gefährliches Ereignis *(hazard)* auf eine Population trifft[73] sowie "schwerwiegende Folgen für den Menschen, sein Hab und Gut und seine Umwelt" (Seibold, 1996: 18) auslöst und durch den Abbruch in den normalen Aktivitätsmustern einer Gesellschaft eine Periode dringender Bedürfnisse verursacht, werden Desaster vollends zu Katastrophen für die Betroffenen,[74] wenn deren Anfälligkeit (*vulnerability*; s. Kap. 2.2.4.2) zu groß ist und wenn ihre eigenen Fähigkeiten und Mittel der Abwehr oder der Absorption nicht ausreichen, sondern vielmehr von außen ergänzt werden müssen.[75] Die Menschen sind zwar in der Lage, mit einer graduellen Verschlechterung ihrer Umwelt fertigzuwerden, aber ein plötzlicher geballter Gewaltakt kann nicht absorbiert werden. Für die vorliegende Untersuchung sind deshalb die Katastrophen, zu denen auch die Kriege gehören, von zentralem Interesse, weil es bei der Behandlung humanitärer Hilfe ja um die der 'Assistenz von außen' geht — die im Falle eines einfachen 'Desasters', bei dem also die Abwehrkräfte der Betroffenen ausreichen, unnötig werden würde.[76]

Krieg verursacht sog. anthropogene Katastrophen, also solche, die durch ein menschengemachtes *(man-made)* Desaster ausgelöst wurden.[77] Er ist ein Sonderfall, weil seine Gefahr nicht nur von Menschenhand geschaffen ist, sondern seine Katastrophe auch absichtsvoll von ihr ausgelöst wird und sich spezifisch gegen Menschen richten soll. Hierin unterscheidet er sich von anderen anthropogenen Katastrophen ebenso wie von Naturkatastrophen.[78] Zweck des Krieges ist es, die Verwundbarkeit (vgl. Kap. 2.2.4.2) der Menschen zu erhöhen bzw. seine Mittel immer so anzupassen, daß sie größer ist als die Abwehrkräfte ibs. der

---

[73] Umgekehrt finden Desaster nicht statt, wenn sie mit keiner Population interagieren können. — Das Wort 'Population' ist insofern ausschlaggebend, als es auch andere als nur menschliche Populationen bezeichnen kann. So kann ein Desaster für den Menschen weitgehend folgenlos bleiben, während es sich für Tiere, Pflanzen, Landschaften o. a. zur Katastrophe auswächst.

[74] Wörterbücher und Lexika beschreiben den Inhalt des ursprünglich aus dem Französischen stammenden Wortes 'Desaster' mit "schwerem Mißgeschick" (Dudenverlag, 1996) oder "Unheil, Zusammenbruch" (Brockhaus/DTB, 1992). 'Katastrophe' ist laut Duden (ibidem) die Bezeichnung für eine entscheidende Wendung hin zum Unglück, für das Umschlagen einer Situation ins Schlimme, abgeleitet aus dem Griechischen für 'umkehren' oder 'umwenden'. — Varley/ Chisester (1995) legen nahe, daß der Normalzustand unserer Existenz wenn nicht derjenige der Katastrophe, so doch derjenige der Gefährdung ist. Gefahren sind natürlich/normal und müssen nicht zwangsläufig zu Katastrophen werden: "es ist die Lage, in der sich die Menschen befinden, die ein Risiko zur Katastrophe werden läßt". — Hewitt weist darauf hin, daß Desaster zu Friedenszeiten vereinzelt auftreten und wenigstens annähernd kompensiert werden können, dies aber im modernen Krieg nicht der Fall ist (1993: 34).

[75] Westgate, 1996. — Analog zu einer Untersuchung über Hunger (Curtis, 1995) entwickelt sich Mangel nach Desastern bzw. bei Katastrophen in drei Stadien: (1.) Vor-Krise, (2.) Zunahme, (3.) Tiefpunkt. Stadium 3 bedeutet den Eintritt der Katastrophe. Diesen Phasen entsprechen drei Strategien: (1.) das Erschließen neuer Quellen *(Risiko vermeiden)*, (2.) das Einschränken des Verbrauchs *(Risiko absorbieren)*, (3.) das Einsetzen von Vermögenswerten *(Risiko eingehen)*. Alle drei Stufen finden sich auf einer kontinuierlichen Skala sozialer und ökonomischer Anfälligkeit (s. a. Kap. 2.2.4.2).

[76] Die eigentliche Katastrophe bei der Oderflut 1997 fand lt. brandenburgischem Umweltminister nicht im deutschen Oderbruch, sondern auf der polnischen und tschechischen Seite statt, wo die dortigen Abwehrkräfte überfordert waren (StZ v. 20.8.97).

[77] Zu anthropogenen Desastern und Katastrophen s. a. Annex A-02.

[78] Deutliche Unterschiede zwischen beiden Fällen liegen aus planungstechnischer Sicht darin, daß für eine Nachkriegszeit der Neuanfang nicht so plötzlich kommt wie nach einer Naturkatastrophe (denn man hatte schon während des Krieges eine Art 'Vorlaufzeit'), und daß sich kriegstraumatisierte Menschen weniger leicht gegen soziale Neuerung auflehnen — auch weil die Änderungen durch den Wiederaufbau verglichen mit vorangegangenen Kriegserlebnissen weniger dramatisch ausfallen (Gakenheimer et al., 1998: 129).

Zivilbevölkerung. Zwar ergibt sich hieraus, daß Maßnahmen der humanitären Hilfe im Housing-Bereich kaum die Aussicht haben kann, die unmittelbare Anfälligkeit der Menschen zu reduzieren (sie etwa vor Beschuß zu bewahren). Wohl aber hilft sie hierbei auf indirekte Weise, indem nämlich Wohnraumbeschaffung nach Ende des Krieges (oder schon währenddessen in relativ sicheren Regionen eines Landes) auf solche Weise vorgeht, daß sowohl die Erstellung als auch die Beschaffenheit der neuen Unterkunft den Betroffenen hinsichtlich ihrer sozialen, wirtschaftlichen und psychischen Situation eine Stütze ist.

Wo Krieg herrscht, verursacht er der Bevölkerung in den meisten Fällen komplexe Notlagen.[79] Indizien für komplexe Desaster sind die Multiplizität ihrer Ursachen, deren Effekte sich miteinander verbinden und synergetisch aufschaukeln, sowie die Totalität der Zerstörung, das Hinzutreten einer kriegerischen Auseinandersetzung als Auslöser oder verschärfendes Moment, fehlende Sicherheit auf allen Ebenen, eine sich ständig schnell ändernde Lage und die Notwendigkeit, viele Bedürfnisse gleichzeitig befriedigen zu müssen.[80] Jede Katastrophe, die in starkem Maße die Versorgung mit Wohnraum und der dazugehörigen soziale und technischen Infrastruktur betrifft,[81] wird eine komplexe Notlage herbeiführen, denn "Wohnen ist ein elementarer und deshalb universaler Sachverhalt, ein Fokus zahlreicher Lebenszusammenhänge und politischer Faktoren. Er ist komplex und stark von der individuellen Wahrnehmung und Wertschätzung geprägt" (Schulz, 1994: 20). Die Aufgabe, diese Komplexität zu berücksichtigen, betrifft später in gleicher Weise den regulären Wohnungsbau wie auch Not- oder provisorische Unterkünfte.[82] Komplexe Notlagen sind meistens, aber nicht immer, ursächlich oder zusätzlich durch kriegerische Auseinandersetzungen geprägt.[83]

Solche Zustände ziehen oft sog. *protracted emergencies*, also 'langwierige Notlagen'[84] nach sich, die zu "permanenten oder zyklischen Konflikten" mit akuten und chronischen Phasen werden können.[85] Sie

---

[79] Obwohl es unter den Notlagen unbestritten Unterschiede gibt und der Begriff der 'komplexen Notlage' tatsächlich seine Berechtigung hat, gerät er immer mehr zum Modewort der 90er Jahre (Ellis, 1996: 12). In bissiger Weise sagen Keen/ Ryle (1996: 170): "Wenn Helfer nicht wissen, was los ist, nennen sie das eine komplexe Notlage". — Der Begriff 'komplexe Notlage' soll in dieser Untersuchung nicht als Schlagwort gebraucht werden, sondern vielmehr ein Hinweis darauf sein, daß die Lage, wie sie sich in Bosnien und Herzegowina und in Mostar präsentierte, Lösungen verlangte, die auf ihre Kompliziertheit eingingen und somit die einfache 'Abkipp-Hilfe' hätten ausschließen müssen.

[80] In Anlehnung an Frerks/ Kliest/ et al. (1995: 362) und Hallam (1996: 18). — Das soll aber keinesfalls zu dem Schluß verleiten, Hilfe in nicht von Krieg betroffenen Notstandsgebieten sei ohne weiteres einfach zu überschauen (Cremer, 1998-a: 625).

[81] Für unsere Zwecke wird von besonderer Bedeutung die Anzahl der zerstörten oder beschädigten Wohneinheiten sein, sowie die Größe der vernichteten oder nurmehr eingeschränkt zur Verfügung stehenden Wohnfläche (s. hierzu Kap. 3/ SBS 40 und Kap. 4.7). Die betrachtete 'Population' ist also zunächst die des Wohnraumes — die Menschen als Wohnbevölkerung bleiben natürlich das letztendliche Ziel der Rehabilitationsbemühungen. Das Maß der Folgen einer Katastrophe ist im wesentlichen abhängig vom Blickwinkel des Beobachters. Zumeist werden die Anzahl der Toten, Verletzten und obdachlos Gewordenen (vgl. Schweizer Rück, 1997; Seibold, 1996) oder die Beschädigungen (Gegenwerte in Geld) einschließlich der für die Nothilfe anfallenden Kosten zum Vergleich herangezogen. Es können auch Angaben über Flächen zerstörten Landes, die Dauer des Ereignisses, die Tragweite (Ausmaß in zeitlicher und geographischer Dimension), oder die Stärke des Phänomens, das eine Katastrophe auslöst, als Skala dienen (Geipel/ Pohl/ Stagl, 1990 — vgl. a. Di Sopra, 1992: 19–31).

[82] Ellis (1996: 1) stellt fest, daß 'Unterkunft' mehr als nur ein Dach und vier Wände bedeutet: "The provision of shelter is not purely a technical problem, but one that is intrinsically linked with social issues."

[83] Hauptcharakteristikum "komplexer" Katastrophen und Notlagen ist das Ineinandergreifen der Faktoren von Gewalt (Krieg), Naturereignissen und Staatsverfall (Cremer, 1999: 55). Das darf aber nicht davon ablenken, daß Hilfsorganisationen auch nach rein 'zivilen' Katastrophen in ein hochkomplexes Umfeld geraten können, zumal wenn man bedenkt, daß etwa die Schaffung von Wohnraum *per se* eine komplexe Aufgabe darstellt. — Insofern faßt Weiss (1997: 104) den Begriff zu eng als "kriegsverursachte und plötzliche Katastrophen" auf, "die ein substantielles Anwachsen von unfreiwilligem Ortswechsel und von Leid […] für Nicht-Kombattanten bedeuten, begleitet von einer Krise […] staatlicher Autorität." Die Einschränkung auf 'kriegsverursacht' übersieht, daß auch die Verkettung nichtkriegerischer Ereignisse hochkomplexe Notlagen schaffen kann; auch tritt ein Krieg selten 'plötzlich' ein.

[84] Weiss (1997: 108) spottet in diesem Zusammenhang auch über das "Oxymoron einer 'langwierigen' Notlage" ("oxymoron of a 'protracted' emergency") und den Mißbrauch des Begriffes der 'Notlage', der sich eigentlich nur auf einen kurzen Moment bezieht und einfacherer Behandlung bedarf als lang andauernde Krisen, die strukturelle Änderungen verlangen.

bedürfen solcher Maßnahmen, die sorgfältig auf die entstandene Lage und ihre (ibs. sozioökonomischen) Ursachen eingehen. Bei ihnen ist es ibs. in Ländern der Dritten Welt schwierig, Unterscheidungen zu treffen zwischen Notlagen, die aus chronisch schlechten Lebensbedingungen resultieren,[86] und solchen, die Folge eines akuten Desasters sind: Auch die klare Zuordnung der Auswirkungen zu den Ursachen ist selten einfach, wenn mehrere Faktoren interagieren.[87]

2.2.2 Bürgerkrieg in Bosnien und Herzegowina und in Mostar

Frerks et al. nennen als Beispiel für eine komplexe Notlage u. a. das ehemalige Jugoslawien. Bosnien und Herzegowina als Teil Ex-Jugoslawiens war in den Jahren 1994 bis 1998 (Untersuchungszeitraum) ein typisches Beispiel für ein vom Desaster 'Bürgerkrieg' gezeichnetes Land.[88] Denn:

- Es war ein Desaster geschehen: Krieg als gefährdendes Ereignis war auf eine Population (die eigenen Bürger) getroffen.
- Es war eine Katastrophe eingetreten: Die Gewalt des Desasters hatte die Selbstheilungskräfte der gefährdeten Population überstiegen (Wohnen, Nahrung, medizinische Versorgung etc.).
- Es handelte sich um Krieg: Eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Parteien war ausgebrochen[89] — bzw. es hatte ein Bürgerkrieg stattgefunden, ein innerstaatlicher Krieg unter Beteiligung einer regulären Armee und mehrerer Milizen.
- Es war ein anthropogenes Desaster bzw. eine anthropogene Katastrophe geschehen: Krieg geht immer von Menschen aus und richtet sich gegen Menschen und ihre Habe.

---

[85] Eine Katastrophe wird unabhängig vom auslösenden Ereignis dann *akut* genannt, wenn sie vor kurzem eingetreten ist. Diese Art von Katastrophe wird im Mittelpunkt der Arbeit stehen und am Beispiel Mostars illustriert. Als Indizien können entweder die Kürze der seit Eintritt oder Beendigung einer Katastrophe vergangenen Zeitspanne gelten (Tage, Monate) oder daß ihre Folgen nicht oder erst seit kurzer Zeit bekämpft werden, oder die starke Aufmerksamkeit der Hilfsorganisationen und Medien, die einem solchen Fall zuteil wird. Zur Gruppe der von akuten Katastrophen Betroffenen lassen sich auch diejenigen Menschen hinzuzählen, die unter inadäquater humanitärer Hilfe zu leiden haben. —
Von der akuten Katastrophe setzt sich die Kategorie der *chronischen* (durchweg anthropogenen) Katastrophen ab. Indiz für das Vorliegen einer chronischen Katastrophe kann sein, daß sie nicht mehr mit besonderen Mitteln bekämpft wird; daß sie 'vergessen' ist, d. h. seitens der offiziellen Politik, oft aber auch vieler Hilfsorganisationen unbeachtet bleibt. Dodd (1995: 21) teilt sie in drei Phasen: (1.) in die Phase des "potentiellen oder »schlafenden« Konfliktes", (2.) in die Phase offener Gewalt, (3.) in die Phase "post-konfliktueller Fragilität".

[86] Von einer latenten Katastrophe kann man sprechen, wenn eine schlimme Lebenssituation dauernd präsent ist und wenn sie von der nationalen und internationalen Öffentlichkeit kaum noch als solche beachtet und weder durch die betroffene Gesellschaft noch durch auswärtige humanitäre Hilfswerke mit besonderen Mitteln bekämpft wird. Die Zahl der durch akute Katastrophen getroffenen Menschen ist im Vergleich erheblich niedriger als diejenige der Menschen, welche seit langem schon unter 'katastrophalen' Bedingungen, gewissermaßen im Zustande einer Perma-Katastrophe typischer Dritte-Welt-Bedingungen zu wohnen und zu leben haben. In der Dritten Welt kann oft das akute Problem der Notunterkunft nach Katastrophen von dem chronischen Problem der 'Not-Unterkünfte' kaum getrennt betrachtet werden (UNDRO, 1982). — Erkenntnisse aus der punktuellen Bekämpfung solcher Katastrophen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden in dieser Arbeit in die Überlegungen zur Beseitigung akuter Notlagen einbezogen.

[87] Ellis (1996: 13) nennt als wichtige Charakteristika komplexer Desaster: "wide range of hazard agents, that generate them, […], characteristic of nations with growing economic insecurity and social vulnerability; […] most often accompanied by warfare, […] highly politicised and across international boundaries".

[88] Der Konflikt in Bosnien und Herzegowina stellt ein typisches Beispiel eines modernen Krieges bzw. Bürgerkrieges dar, der wohl die Gemüter deshalb so erregte, weil seit Ende des Zweiten Weltkriegs und in Europa in diesem Ausmaß so etwas nicht mehr erlebt worden war. Aber es gibt einen weiteren Grund hierfür: Gewalt war hier zum Selbstzweck geworden. Während Gewalt im allgemeinen "ihrer Natur nach instrumental" ist und immer nach einem sie rechtfertigenden Zweck verlangt (Meyers, 1993: 281), wurde diese Regel in Bosnien und Herzegowina über weite Strecken außer Kraft gesetzt: Gewalt war etwas Totales, auf sich selbst gestelltes und aufbauendes Alleiniges, etwas alles Zerstörendes geworden.

[89] Nach Matthies (1992: 361) ein um territoriale Vorteile gefochtener Separations-/Sezessionskrieg (vgl. a. DRK, 1997: 153).

- Es handelte sich um eine akute (kürzlich eingetretene) Katastrophe bzw. deren unmittelbare und lebensgefährdende (Klima!) Folgen.
- Es kam zu einer komplexen Notlage: Viele und untereinander verbundene Ursachen[90] (vgl. Kap. 4) wirkten mit dem Resultat enormer Zerstörung — u. a. im Bereich Wohnraum[91] — zusammen und beeinflußten einander negativ. Bosnien und Herzegowina war schon vor dem Krieg als wirtschaftlich schwach einzustufen gewesen; danach galt es sogar als Entwicklungsland (s. Kap. 4.4.2).
- Daraus wurde zudem eine 'langwierige Notlage' (1992–1995 offene Gewalt, danach latente Spannungen).

Mostar selbst ist — als Teil Bosnien und Herzegowinas und Epizentrum regionaler Machtinteressen und Kriegsereignisse — für den genannten Zeitraum ebenfalls als Beispiel für eine komplexe Notlage einzustufen.

2.2.3 Besonderheiten der Nachkriegslage bzgl. der Versorgung mit Wohnraum

Die Auseinandersetzung mit dem Zustand von Wohnraum nach Kriegszerstörungen und der Frage seiner Wiederherstellung muß stets auf die — im Vergleich zu 'normalen' Lebenslagen, aber auch im Vergleich zu Situationen nach einer Naturkatastrophe — besonderen, einschränkenden Verhältnisse eingehen, die ein Krieg oder ein Bürgerkrieg hinterläßt. Sie werden im folgenden aufgelistet. Auf sie muß eine Strategie, die in diesem Zusammenhang greifen soll, letztlich aufbauen.

Es herrscht politische Instabilität:

- Es ist unklar, wer die Macht hat, denn es wird auch nach Ende der bewaffneten Auseinandersetzung noch mit allen Tricks um sie gerungen.
- Hinzu kommen vielfältige politische und wirtschaftliche Interessen von außen, die offen oder verdeckt vertreten werden (u. a. in Form von humanitärer Hilfe unterschiedlichster Art).
- Alle Akteure stehen unter großem Zeitdruck: wegen der politischen Lage, wegen der Witterung oder weil die Betroffenen unter psychischem Stress stehen (Enge in Massenquartieren, Kriegstraumata).
- Gerade Wohnraum wird in den modernen Kriegen aus strategischen Gründen in großem Umfang das 'Opfer' von Zerstörungen, um die Zivilbevölkerung durch Entzug der Lebensgrundlagen zu vernichten oder wenigstens zur Flucht zu zwingen.
- Es gibt eine starke Tendenz zur ideologischen Zusatzbewertung von Schäden. Das heißt, daß Schäden vermehrt Beachtung finden, wenn die Geschädigten zu folgenden Gruppen gehören: Parteigänger,[92]

---

[90] Wichtige Faktoren: fehlender Verfassungskonsens, Unabhängigkeitsbestrebungen und Nationalismus, historische Belastungen, außenpolitische Orientierungsschwierigkeiten, sich ankündigende bzw. latent lange vorhandene ethnische und religiöse Konflikte, darniederliegende nationale Wirtschaft, weltwirtschaftliche Rezession, fehlendes Interesse der internationalen Staatengemeinschaft an der Region. (Vgl. Calic, 1995: ibs. 11–76;213–236.)

[91] Wiederbeschaffung von Wohnraum wird in dieser Arbeit zwar nicht als ein *außergewöhnlich* komplexer Sachverhalt behandelt, wohl aber als einer, der durchaus komplex ist (vgl. Turner, 1992: xii) — wie auch der Wohnungsbau unter ganz normalen Umständen. Schon massive Zerstörungen des Wohnraumes allein können also eine große Komplexität der Katastrophe verursachen.

[92] Beispiel: Sarajevo/ Bosnien und Herzegowina, Verteilung von Wohnungen an SDA-Mitglieder (N. Y. Times v. 17.8.99).

Militärs[93] und Kriegsopfer[94] — bzw. weniger berücksichtigt werden bei folgenden Gruppen: Binnenflüchtlinge,[95] Deserteure und außer Landes Geflohene.[96]

- Unklarheiten über Ziele der Entwicklung (— die bloße Wiederherstellung des Vorkriegszustandes kann nicht alleiniges Ziel sein! —) behindern die sofortige, massive Besserung der Lage.
- Die Versorgung mit Wohnraum soll oft zusätzlich dazu dienen, Versöhnungsprozesse innerhalb der Gesellschaft oder über Grenzen hinweg zu unterstützen (Wiederansiedlung von Soldaten; Wiedergutmachung für Verluste an Leib und Habe); das kann jedoch allenfalls als "Nebenprodukt" (DRC/ Engel, 1996: 44) gesehen werden, andernfalls ist eine Überfrachtung dieser Tätigkeit zu befürchten.

Es herrscht soziale Instabilität:

- Sie entsteht durch veränderte Bevölkerungsstrukturen (Vertreibungen, Abwanderung in andere Regionen oder ins Ausland, Rückkehr, Zuwanderungen).
- Sie fördert eine reduzierte Solidarität unter den Betroffenen: Jeder ist sich selbst der Nächste. Reiche bzw. politisch Einflußreiche sind schnell wieder obenauf, es kommt zu sozialen Spannungen.
- Es gibt eine extrem große Zahl von Menschen, die ihre Wohnung verloren haben oder deren Wohnung beschädigt wurde.
- Sicherheitsrisiken bestehen für die Betroffenen — und Helfer — auch nach Ende des 'heißen' Krieges noch lange fort: Minen, Kampfmittelreste, einsturzgefährdete Ruinen, Schäden an der Infrastruktur (Straßen, Stromleitungen u. a.), schlechte hygienische Verhältnisse, 'mafianide' Kriminalität, Waffenhandel, Verrückte, Bedrohung durch demobilisierte Soldaten oder Milizen, …

Es herrscht psychologische Instabilität:

- Es gibt viele traumatisierte Menschen in der Bevölkerung durch die starke psychische Beanspruchung der Betroffenen in der durchlebten Notlage.
- Ein starkes Sehnen nach Normalität, orientiert am Vorkriegszustand bedingt den Wunsch, alles so wiederherzustellen, "wie es vor dem Krieg war".[97]
- Während Kultur, Sprache und Tradition bei der Flucht mitgenommen werden können, ist dies bei Haus und Grundstück nicht möglich.[98] Schon der teilweise Verlust der Wohnung durch Beschädigungen ist schwer tragbar. Viel mehr noch treffen Einbußen der Menschenwürde die Flüchtlinge und Vertriebene, weil sie den völligen Verlust ihrer Wohnung zu beklagen und oft zusätzlich durch die Unterbringung in Provisorien zu leiden haben.[99]

---

[93] Beispiel: Buna (bei Mostar), Kleinsiedlung für ehemalige Angehörige der HVO-Armee (eigene Beobachtung).

[94] Invaliden oder Familien, die Angehörige verloren; Beispiel: sog. Šehid-Programme in Ost-Mostar.

[95] Binnenflüchtlinge sind oft ohne Lobby, weil von außen keine Hilfe kommt und sie im Inland am neuen Ort keine Beziehungen haben. — Beispiel: Muslime aus Stolac und Capljina, die in Mostar untergekommen waren, gründeten 'Ortsvereine' zur Wahrung und Vertretung ihrer Interessen gegenüber der 'gastgebenden' Stadtverwaltung von Mostar. (Ähnliche Funktionen kamen den Vertriebenenverbänden in Deutschland nach 1945 zu.)

[96] Auch die außer Landes Geflohenen werden oft als 'Verräter' angesehen. Beispielsweise bekamen Flüchtlinge, die in Deutschland waren, ernsthafte Probleme bei Wiedereingliederung, weil sie ihrem Land in Notzeiten 'den Rücken gekehrt hätten'. — Hilfsorganisationen sollten sich allerdings hüten, hier in unvorsichtiger Weise korrigierend eingreifen zu wollen: Rückkehrerhilfe muß immer auch Verständnis — und Geld — für die im Land Verbliebenen aufbringen.

[97] Dies war ein fester Topos bei Unterhaltungen und in Versammlungen in Mostar 1994–97 (Quelle: eigene Beobachtung).

[98] Ellis, 1996: 166. — Die Kontrolle über Wohnort und Wohnung fehlt denen mehr, die keine Wahl hatten, wohin sie gehen sollten, also den Flüchtlingen und Vertriebenen in Lagern, während diejenigen in privaten Unterkünften wenigstens am Anfang eine Wahl treffen konnten.

[99] Vgl. Ellis (1996: 144): "temporary shelter is not only a constant reminder to individuals, of how much they have lost, but also how little they have left, for not even personal space belongs to the individual any more."

Es herrscht juristische Instabilität:

- Wegen eines destabilisierten Justizapparates (Schäden seiner Infrastruktur, ideologische Umorientierung) und kriegsbedingter Schädigungen moralischer Kategorien bestehen Rechtsunsicherheit und Willkür in vielerlei Hinsicht (Eigentums- und Nutzungsrechte, Genehmigungsverfahren, Bauaufsicht, Staatsangehörigkeit etc.). Auch humanitäre Hilfe wird gestohlen, konfisziert, erpresst, erschlichen sowie durch direkte oder indirekte Steuern gemindert (Cremer, 1997: 196f).
- Im Krieg sind Wohnungen und Siedlungen in besonderer Weise den Gefahren von Diebstahl, Vandalismus, Besetzung oder Beschlagnahme, aber auch der Verwitterung aussetzt, weil die Menschen — ähnlich wie bei Überflutungen, aber meist über noch längere Zeit hinweg — gezwungen sind, sie zu verlassen.

Es herrscht ökonomische Instabilität:

- Wegen der darniederliegenden Wirtschaft (Zerstörungen, Umorientierung) gibt es verbreitet Arbeitslosigkeit, somit fehlen Einkommen.
- Wenige gefragte Sparten (Baufachleute) sind hingegen überlastet.[100]
- Es gibt eine flächendeckende und oft landesweite Zerstörung aller Bereiche (Wohnen, Infrastruktur, Gewerbe&Industrie, …), weil Kriege durch den Einsatz verschiedenster Waffen kaum hinsichtlich der Bausubstanz unterscheiden, auch wenn Gebäude moderner Bautechnik (ibs. Stahlbeton) eine größere Resistenz aufweisen. Insbesondere sind Gebäude betroffen, die wegen alter oder durch Abnutzung und schlechte Verarbeitung instabiler Bausubstanz besonders anfällig sind (Gonzalez Pozo, 1991: 18).
- Zu den direkten Verlusten durch Beschädigung oder Zerstörung kommen noch hinzu:
  (a) "verlorener Bauaufwand" (Internationales Arbeitsamt, 1924: 54f) durch fortlaufenden 'Konsum' des Gutes 'Wohnung' ohne die nötige parallele Ersatzbeschaffung — sowie
  (b) Opportunitätskosten in beträchtlicher Höhe,[101]
  die beide sowohl die Volkswirtschaft i. a. als auch den Wohnungsmarkt i. b. stark belasten.
- Fehlende Investitionsmittel (auch Ersparnisse sind oft verloren) verzögern den Neuanfang. Das Baukapital verringert sich bzw. wendet sich, falls es nicht gänzlich abwandert, lukrativeren Geschäften[102] zu, auch weil Schutzbestimmungen[103] und das fortbestehende Zerstörungsrisiko die Anlage in Baugeschäfte weniger attraktiv machen.
- Ein Ansteigen der Baukosten (Inflation) durch erhöhte Nachfrage bei gleichzeitig verringertem Angebot an Ressourcen erschwert allen an der Reparatur beteiligten Akteuren die Arbeit, weil die vorhandenen Mittel weniger Menschen nützen.

---

[100] Aber auch sie können nur dann als Beschäftigte bezeichnet werden, wenn sie (regulär oder schwarz) ein Entgelt für ihre Arbeit erhalten, also die Nachfrage auch die nötigen Ressourcen hat. — Im Nachkriegsdeutschland waren Mitte 1948 ca. 10.200 Baufacharbeiter arbeitslos, obwohl ein riesiger Baubedarf bestand! (Schulz, 1994: 154)

[101] Beispiel: Direkte Verluste für den Libanon durch den Bürgerkrieg werden mit ca. 19 Mrd. US-$ beziffert, zu denen Opportunitätskosten in dreifacher (!) Höhe hinzuzurechnen sind (Rowe, 1998: 136).

[102] Etwa: der Aufrüstung, der Versorgung mit Konsumgütern, illegalen Aktivitäten; während des Konfliktes: den Kriegsgeschäften.

[103] Einfrieren der Mietpreise, Verbesserung des Kündigungsschutzes. — Beispiel: Europa im I. Weltkrieg (Internationales Arbeitsamt, 1924: 9f); s. a. Kap. 3.2.4.

Es herrscht planerische beziehungsweise logistische Instabilität:

- Es zeigen sich besondere Schadensbilder wegen besonderer — kriegsbedingter — Schadensursachen[104] und ein großes Durcheinander an den beschädigten Objekten. Genaueres hierzu s. Kap. 4.7.
- Bei Kriegen erlaubte die Feststellung einer A-priori-Anfälligkeit der Gebäude hinsichtlich ihrer Bausubstanz und Bauweise[105] kaum eine zutreffende pauschale Darstellung der Schäden einer Region, weil die Zerstörungen je nach Kriegsverlauf extrem unterschiedlich sein können. Deshalb wäre die Schadensanalyse auf diese Weise nicht wesentlich zu beschleunigen.
- Hinsichtlich Wohnungsbau und Krieg ist somit auch keine Vorausplanung *(contingency planning)* möglich; man weiß nicht, daß es ein Gebiet trifft, noch wo oder wie sehr es ein Gebiet trifft, und von einem echten "Reaktionszyklus" kann nicht die Rede sein.[106] In Nachkriegssituationen (ibs. nach Bürgerkrieg) wäre Schutzplanung (zur Verringerung der Anfälligkeit) nach Zargar (1989: 265) sogar kontraproduktiv, weil es den Konflikt erneut verschärfen könnte.
- Dauernde und schnelle Lageänderungen unter z. T. chaotischen Verhältnissen erfordern ständige Planungsänderungen.
- Die Planung der Wohnraumbeschaffung wird durch die Abwesenheit von Fachleuten (rekrutiert, vertrieben, verwundet, krank oder tot) bzw. das Abwandern der Experten aus Planung und Handwerk (*brain-drain*) erschwert. (Dieses Phänomen steht nicht im Widerspruch zur allgemeinen Arbeitslosigkeit in anderen Branchen.)
- Das Fehlen jeglicher Dokumentation behindert Planung.[107] Ebenso kann der Mißbrauch existierender Unterlagen (Fälschung von Statistiken) eine sachgerechte und an Not und Sorge um die Zukunft orientierte Planung erschweren.
- Die Notwendigkeit zu koordinieren hat mit alten Kompetenzverteilungen der Behörden zu kämpfen.
- Der Transport ist erschwert: Es fehlen Fahrzeuge und funktionstüchtige Transportwege.

---

[104] Ein Flächenbombardement im Krieg mit Spreng- und Brandbomben hinterläßt in einer Stadt andere Spuren als ein Artilleriebeschuß, oder das Niederbrennen von Siedlungen. Minen oder Sprengfallen erweisen sich ebenso als Langzeitproblem wie die Inanspruchnahme fremder Wohnungen durch wohnungslos Gewordene.
All diese Schäden oder Behinderungen unterscheiden sich z. T. deutlich von den Schadensbildern nach anderen Katastrophen: Während nach Erdbeben — die in ihrer Wirkung dem Krieg sehr ähnlich sind (vgl. Zargar, 1988; vgl. UNDRO, 1982: 65) — Schäden an den Tragstrukturen das besonders Gefährliche sind, machen Überflutungen die Wohnungen wegen gänzlicher Durchfeuchtung der Wände und Isoliermaterialien noch lange Zeit danach unbewohnbar; anschließende Kälte kann zusätzliche schwere Frostschäden verursachen. Fluten reißender Gewässer und Schlammlawinen beschädigen ebenfalls die Tragstruktur. Lavaströme und Ascheregen verbrennen Gebäude oder decken sie gänzlich zu. Feuersbrünste betreffen primär brennbare Bauteile, so daß v. a. bei alten Bauten nur die Außenwände übrigbleiben. Extreme Stürme betreffen v. a. Dächer und leichte Bauteile. Chemie- und Nuklearunfälle machen Wohnungen und ganze Landstriche unbewohnbar, ohne die Gebäude selbst zu schädigen. Allgemein gilt: Die Folgen einer Katastrophe für Wohnraum sind abhängig von Art und Dauer ihres Einwirkens oder ihrer unmittelbaren Folgen, von der Art der betroffenen Bausubstanz (verwendetes Material; alt oder neu?; brennbar oder nicht?) und der Bauweise (solide oder nicht?; leicht oder massiv?).

[105] Einen Vorschlag hierzu macht etwa Di Sopra (1992: 205f), der für drei Schadenskategorien eine abnehmende Gefährdung annimmt: von (A) schlecht ausgeführten Bauten oder solchen aus Naturbaustoffen, über (B) Ziegelbauten und vergleichbare Bauweisen, bis hin zu (C) Stahlbetontragwerken und solider Holzbauweise. — Zum Begriff der 'Anfälligkeit' vgl. Kap. 2.2.4.2.

[106] Der zitierte Begriff entstammt dem Weltkatastrophenbericht 1996 des IFRC (nach VENRO, 1999: 2). — Länder, in denen sich (Natur-)Desaster mit gewisser Regelmäßigkeit wiederholen, sind verwaltungsmäßig, technisch, finanziell und psychologisch darauf vorbereitet, können also schneller reagieren; vgl. Di Sopra (1992: 122ff) zum Fall des Friaul.

[107] Planunterlagen und demographische Daten sind zerstört oder anderweitig nicht zugänglich. — Beispiele: (1) Mostar: Das Kataster war wegen Zerstörung und/oder politischer Differenzen nicht zugänglich (Yarwood, 1999: 34f). (2) Europa nach dem I. WK: Es existierte nur ein verzerrtes Bild des Wohnungsbedarfes, weil er sich an der Zahl der Haushalte orientierte. Der Bedarf aber sank zunächst durch Verschiebung von Haushaltsgründungen (Eheschließungen), Verkleinern, Zusammenlegen oder Auflösen von Haushalten sowie durch Abwanderung, um später aber (trotz Bevölkerungsverlusten) wieder anzusteigen, als Soldaten zurückkehrten, Flüchtlinge Unterkunft suchten und Eheschließungen 'nachgeholt' wurden (Internationales Arbeitsamt, 1924: 12f). — Curtis (1995) stellt solche, die tatsächliche Not verschleiernden Verschiebungen ebenfalls fest, die durch Selbsthilfemechanismen innerhalb der Bevölkerung entstehen, wenn ein bestehendes Risiko (bei ihm: Hunger) vermieden, absorbiert oder eingegangen wird.

- Baumaschinen und Werkzeuge fehlen.
- Der Mangel an Baumaterial ist ein zentrales Hindernis. Ohne Baumaterial ist auch bei bestem Willen und vorhandenen Geldern keine Reparatur zu bewerkstelligen. Gründe für ihr Fehlen können sein: ausgefallene Baumaterialproduktion, Vernichtung auch recycelbarer Materialien (bei Taktik der 'verbrannten Erde'), blockierte Transportwege und fehlende Transportmittel.
- Die Knappheit von Wasser und Energie machen Bauarbeiten schwierig.

2.2.4 Die 'Betroffenen'

Bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum ist den 'Betroffenen' als den Nutzern der Wohnungen und Unterkünfte und eigentlichen Adressaten jeglicher Hilfe besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das gilt nicht nur bei der Lageanalyse zu Beginn der Hilfsmaßnahmen, sondern auch ständig während derselben. So erhält die humanitäre Hilfe einen wichtigen Input an Information über Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung, aber auch über ihre Fähigkeiten und Angebote zur Mitarbeit.

2.2.4.1 Wer sind die 'Betroffenen'?

Da Wohnraum um der von einer Katastrophe betroffenen Menschen willen beschafft werden soll, ist eine Auseinandersetzung mit ihren Bedürfnissen, aber auch mit ihrem Ressourcenpotential unverzichtbar. Denn im Kontext der Wohnraumbeschaffung werden Eigentumsfragen tangiert, sind Fragen nach — oft subjektiven — Wohnstandards zu beantworten, oder es sollen die Betroffenen zur Mitentscheidung und Mitarbeit an Reparaturarbeiten herangezogen werden.

Das Wort 'Betroffene' oder der Terminus 'Hilfsempfänger' (*beneficiary*) könnte dazu verleiten, die in Wohnungsnot geratenen Menschen für hilflose Opfer zu halten. Dem ist nicht so. Unabhängig von ihrem sozialen und rechtlichen Status werden die von Obdachlosigkeit oder Schäden an ihrer Wohnung betroffenen Menschen zu Handelnden. Sie bleiben nicht einfach Opfer einer Katastrophe oder Objekte von Hilfsinterventionen, denn die große Not und die daran gemessen geringe Hilfe von außen zwingen sie, sich selbst zu helfen. Auch wegen ihres politischen und ideologischen Hintergrundes oder eigener wirtschaftlicher Fähigkeiten werden sie zu Akteuren, die in den Rehabilitationsprozeß eingreifen.[108] Meist gibt es ein facettenreiches Selbsthilfepotential (Arbeitskraft, Know-how, Ortskenntnisse), das es zu nutzen gilt, um die humanitäre Hilfe zu optimieren. Werden die gängigen Wörter 'Betroffene',[109] 'Hilfsempfänger', 'Opfer', 'Überlebende' oder 'Zielgruppe' in dieser Arbeit verwendet, so geschieht das stets im Gedanken an die aktive Rolle dieser Menschen und an ihr Potential. Sie sind eigentlich: 'ProjektteilnehmerInnen', 'Beteiligte'. Sooft also hier von 'Betroffenen' die Rede ist, steht der Gedanke an die Menschen im Vordergrund, die *direkt* von den Folgen einer Katastrophe getroffen wurden — im Gegensatz zu den nur mittelbar involvierten Personenkreisen (u. a. den Helfern).

---

[108] S. a. Kap. 2.3.3 sowie in Kap. 3 v. a. die SBS 01, 07, 10 und 11.

[109] Auch: 'von Obdachlosigkeit betroffene Menschen', 'obdachlos Gewordene'.

In dieser Arbeit sollen daher jenseits definitorischer und juristischer Feinheiten[110] alle Menschen als 'Betroffene' — oder eben: 'Beteiligte' — gelten, die ihre Wohnung durch Kriegseinflüsse ganz verloren haben oder sie nur eingeschränkt nutzen können. Das schließt einesteils sowohl die Wohnraumprobleme all jener Menschen in Krisenregionen ein, die sich wegen der Zerstörung ihrer Wohnung oder aus Gründen der Bedrohung oder unmittelbaren Gefährdung nicht in ihrer angestammten Wohnung aufhalten können. Dazu gehören Flüchtlinge und Vertriebene, die sowohl ihre Wohnung mit dem größten Teil aller Habe als auch ihren Wohnort verloren haben. Andernteils wird aber auch die Lage derjenigen Betroffenen beleuchtet, die zwar am Ort ihrer Wohnung — evtl. sogar in deren Überresten (Ruinen) — verbleiben konnten, aber Schäden zu beklagen haben, die ein normales Wohnen unmöglich machen. Bei aller Belastung durch das vorausgegangene Geschehen und bei allem Verlust an Mitmenschen und Habseligkeiten haben sie gegenüber den Flüchtlingen und Vertriebenen den Vorteil, daß sie in der Nähe ihrer Wohnung, evtl. auch ihres Grundstückes, Ackers, Viehs und der übriggebliebenen Gegenstände (Möbel, Gerätschaften) bleiben konnten, sich also in einer etwas besseren Ausgangslage befinden.

Unabhängig von der Art ihrer Unterbringung werden Flüchtlinge und Vertriebene an ihren Zufluchtsorten angefeindet, weil sie die ohnehin kargen Ressourcen verknappen, weil sie 'Auswärtige' sind oder auch einer anderen Nationalität angehören, wegen kultureller Unterschiede, oder aufgrund sprachlicher (incl. dialektaler) Differenzen. Hinzu kommen: Vorurteile, Dünkel, Ängste… Beide Gruppen agieren nur eingeschränkt freiwillig, da sie durch die Verhältnisse, ibs. durch strukturelle Gewalt,[111] zur (Ab-)Wanderung und damit zur Nutzung neuer Ressourcen gezwungen wurden.

Eine weitere Unterscheidung bei der Betrachtung der Beteiligten wird in letzter Zeit wichtiger: die zwischen 'Betroffenen' urbaner und ruraler Herkunft. Nachdem lange Zeit — vor dem Hintergrund vieler Fluchtkatastrophen in unterentwickelten Regionen der Dritten Welt — unter dem Begriff 'Flüchtlinge' vor allem Menschen zu verstehen waren, die aus ländlichen Verhältnissen kamen und auf dem Lande unterkamen, so wendet sich in jüngerer Zeit diese Wahrnehmung, nachdem vermehrt stärker urbanisierte Staaten von großen Fluchtbewegungen betroffen wurden bzw. ländliche Flüchtlinge in bestehende Städte drängten oder neue Großsiedlungen gründeten.

Das Konzept des sogenannten 'urbanen Flüchtlings' beachtet die durch zwei großen Gruppen veränderte Problematik, daß nämlich erstens mehr und mehr Flüchtlinge vom Lande in die Städte ziehen[112] und zweitens aus Städten stammen.[113] Die vom Lande Kommenden bringen zwar wichtige handwerkliche Fähigkeiten mit — beim Hausbau und der Nahrungsmittelproduktion — sind aber in ihren Gewohnheiten wenig an das Leben in der Stadt angepaßt, wo es kaum Gelegenheit zu Viehhaltung oder Ackerbau gibt, und werden

---

[110] Weil sich die Gruppen aber durch ihre Ausgangslage und die ihnen zukommende Fürsorge unterscheiden, wird auf die Begriffe 'Flüchtling' und 'Vertriebener' in Annex A-03 etwas ausführlicher eingegangen.

[111] Zum Begriff der strukturellen Gewalt vgl. Meyers, 1993: 280–282.

[112] In diesem Zusammenhang haben Krieg und andere Katastrophen oft katalytische Wirkung: Sie fungieren als Auslöser von Migrationen, die ohnehin zuvor schon 'in der Luft lagen'.

[113] Vgl. USCR, 1997: 53. Auch Curtis (1995) geht bspw. explizit auf diese Personengruppe ein: "Urban Household Coping Strategies During War: Bosnia-Hercegovina". — Wird die Interaktion zwischen Stadtausdehnung und Naturkatastrophen nicht in die Planungen miteinbezogen, werden Naturkatastrophen zu Stadt-Katastrophen (Cheng/ Sheu, 1996: 367); das ist nicht allein ein Problem der Dritten Welt (wenngleich hier sehr massiert), sondern betrifft auch westeuropäische Länder — vgl. etwa den Zusammenhang zwischen illegalen Bauten und Naturkatastrophen in Süditalien (StZ v. 18.5.98 und v. 1.10.98).

obendrein von der Stadtbewohnern von oben herab behandelt. Die Städter wiederum, die zwar i. d. R. besser gebildet und politisch aktiver sind und bessere Verbindungen zu den politischen Entscheidungsträgern haben, besitzen weniger Fähigkeiten, sich selbst zu ernähren oder für Bau und Reparatur der eigenen Wohnung zu sorgen.[114]

In letzter Zeit scheint die Unterstützung gerade für die sog. städtischen Flüchtlinge zuzunehmen, weil in den Städten das Elend massierter ist, ihre Einwohner politisch aktiver und damit in den Medien stärker präsent sind — und last not least, weil die Hilfsorganisationen hier wegen kürzerer Anfahrtswege eher zur Projektkontrolle bereit sind.[115] In Mostar befanden sich neben den ursprünglichen Einwohnern, deren Wohnung beschädigt war, Vertriebene aus dem ganzen Land (mit der Besonderheit, daß manche unter ihnen sogar Vertriebene innerhalb der eigenen Stadt waren); unter diesen waren Menschen sowohl städtischer als auch ländlicher Herkunft.[116] Neben Differenzen zwischen 'alten' und 'neuen' Einwohnern sorgte diese unterschiedliche Prägung (Städter oder Landbewohner) für erhebliche Integrationsprobleme.

Der größte Wunsch vieler Menschen, die Verluste durch Katastrophen hinnehmen mußten, ist — so war es auch in Mostar —, daß "alles wieder so werden muß wie es vor dem Krieg war".[117] Das soll Kontinuität erreichen, soll "in einer Situation traumatischer Pathologie das Sozio-System die eigene Identität wiedererlangen, wie gut oder schlecht sie auch sein mochte", und verhindern, daß die Betroffenen in eine völlig neue, ihnen fremde Richtung gestoßen werden,[118] obwohl objektiv klar ist, daß genau dies unmöglich zu erreichen ist. Das Alte ist v. a. nach der alles verheerenden Katastrophe des Krieges unweigerlich vergangen — und dies in einer alle Lebensbereiche umfassenden Totalität: vom Haus zur Nahrung, von der Familie zu den Freunden, Wasser, Strom, Währung, Sicherheit usw. Das betraf die Lebensroutine der Betroffenen, aber auch ihre Psyche: "Das Wohnungselend hatte eine materielle und eine mentale Dimension. Die zerstörten Gebäude waren der steinerne Ausdruck des Zusammenbruchs […] der gewohnten Ordnung und Orientierungen überhaupt. […] Die Zertrümmerung der gebauten Umwelt war das materielle Gegenstück zur Zerstörung sozialer Bindungen. Der sinnfällige Ausdruck der Entwurzelung waren die Wanderungen."[119]

Erfahrung von Gewalt und damit auch Katastrophen aller Art sind immer Ereignis *und* Ort. Sie sind ein Ereignis, dessen Bedeutung für die Betroffenen weit über die Zeit, die es objektiv dauerte, hinausreicht, das also "ein Teil ihrer Geschichte" (Johannsen, 1999: 49) wird. Und sie sind insofern ein Ort, als sich dieser

---

[114] Vgl. UNHCR (1997: 59–61). Hier wird wegen des vergleichsweise schlechteren Angebotes an Infrastruktur auf dem Land i. a. und in den Flüchtlingslagern i. b. eine Zunahme der in die Städte drängenden Flüchtlinge prognostiziert (ibidem: 61).

[115] Cuny/ Tanner, 1995: 19. — Allerdings geht gleichzeitig aus Angst vor ihrer Zahl und politischen Regsamkeit die Hilfe für diejenigen urbanen Flüchtlinge zurück, die im Ausland Asyl suchen und dort auf Dauer angesiedelt werden sollen oder wollen (USCR, 1997: 53).

[116] Unter den vom Lande Kommenden befanden sich auch einige, die gerade deshalb, *weil* sie eine Wohnung in der Stadt suchten, den Krieg als Mittel genutzt hatten. (Es gab in Mostar schon vor dem Krieg einen Stadt-Land-Migrationsdruck wegen eines geringen Angebotes städtischer Wohnungen bei gleichzeitig schlechter ländlicher Infrastruktur.) — S. a. Kap. 4.3.2.

[117] Das führte in Mostar sogar zur Rekonstruktion der erst 1980 fertiggestellten Hasana-Brkca-Brücke in ihrem ursprünglichen Zustand, obwohl sie nur sehr eingeschränkt historische Bedeutung (allenfalls wegen ihrer besonderen Vorspannbauweise) und nur mäßige ästhetische Qualitäten besaß. — Eine solche Entwicklung ist allerdings nicht immer wünschenswert, wie Green (1995: 38) feststellt, denn "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."

[118] Diese Erkenntnis Di Sopra's (1992: 183) im Zusammenhang mit Erdbeben in Italien läßt sich hierher durchaus übertragen. Er ergänzt: "Das Ziel der Kontinuität bildet deshalb die zentrale Absicht, um aus der Notlage zu entkommen." (ibidem).

[119] Schulz (1994: 41) über die Lage im Deutschland nach 1945.

vom gewalttätigen Geschehen nicht trennen läßt (Hewitt, 1993: 38f). Die Vernichtung eines Ortes hat für Menschen — über ein psychisches Moment (das der "Ver-nicht-ung") hinaus — ganz praktische Bedeutung: Die Zerstörung dessen, was als "Dach über dem Kopf", "Heim für eine Familie" oder "Alterssitz" geplant war, wird als solche artikuliert und ist doch nur eine Umschreibung der eigentlichen "inneren" Katastrophe: "Annihilation" erlebt zu haben (Hewitt, 1993: 40f), den Verlust der *"mental map"*.[120] Flucht bedeutet in den meisten Fällen, daß einem eine freie Entscheidung, wohin zu fliehen, genommen ist. Abgesehen von denen, die bei Verwandten oder Freunden unterkommen, werden die meisten in Flüchtlingslagern und Sammelunterkünften untergebracht. Dort haben sie in gemeinsamen Schlaf-, Aufenthalts- und Sanitärräumen kaum Kontrolle über den intimsten individuellen Raum. Die privatesten Routinen sind davon betroffen, wie Essen, Schlafen und Körperpflege, Besucherempfang u. a.[121] In ähnlicher Weise beschränkt dies auch Gastfamilien, die Geflohene bei sich aufnehmen. Die große Solidarität unter den Betroffenen während einer Notlage und unmittelbar danach,[122] wie sie auch in Mostar zu beobachten war, nimmt in der Folgezeit rapide ab.[123] Jeder ist sich dann selbst der nächste.[124] Auch die Bereitschaft — oder sogar die Fähigkeit — sich selbst zu helfen, also tätig etwas gegen die eigene Misere zu unternehmen, kann stark reduziert sein, wenn lange und schlimme Zeiten hinter den Menschen liegen und die Zukunft mehr als ungewiß ist.

2.2.4.2 Die Anfälligkeit der Betroffenen

Anfälligkeit[125] (Verwundbarkeit) ist der "Grad der Wahrscheinlichkeit, mit der Menschen oder ihre Objekte […] durch einzelne Desastergefahren geschädigt werden, abhängig von ihrer Art und Nähe zu gefährdetem

---

[120] Hierzu siehe auch: Hunt, Enhancing a Buildings Imaginability, 1985, pp. 153ff.

[121] Ellis, 1996: 143ff. Sie spricht von "loss of intangibles such as familiar routines and social patterns" (ibidem: 151).

[122] Nur einige Beispiele: (1) UNDRO (1982: 67) berichtet davon, daß 90% der 200.000 Obdachlosen nach einem Erdbeben in Nicaragua bei Freunden und Verwandten unterkamen. (2) Stuttgarter Zeitung v. 23.3.99 über Kosovo-Flüchtlinge 1999 in Mazedonien. (3) Ellis (1996) zu Bosnien-Flüchtlingen in Kroatien.

[123] Hierzu beklagen Coghlan/ Buckle (1994/95; ihrerseits Cheryl Phillips folgend), daß der Gemeinschaftsgeist gerade dann abnimmt, wenn er am wichtigsten wäre. Dem kann nur durch eine starke Einbindung der Gemeinde in die Rehabilitationsbemühungen begegnet werden.

[124] Hierüber gibt es viele Berichte; z. B: Jenk, 1988: 132,143. — Das Verhalten der Betroffenen nimmt dabei zuweilen rentenneurotische Züge an (eigene Erfahrung in Mostar).

[125] Eines der Modelle in der Katastrophentheorie, nämlich das von 'Druck und Auslöser' ("pressure-and-release model"), führte das Konzept der Anfälligkeit ("vulnerability") in die Diskussion ein (vgl. Ellis, 1996: 15–19). Damit wurde der Faktor Mensch erheblich, weil ohne Menschen in einer Katastrophe keine solche wahrgenommen wurde. Auch Varley/ Chisester (1995) wollen vom Bild der Katastrophe als einer Ausnahmesituation, der einfach mit technischen Mitteln begegnet werden kann, abrücken und zur Auffassung gelangen, daß nur die Wahrnehmung der Anfälligkeit langfristig zu einer Problemlösung führt. — Ellis (1996:15–19) liefert uns eine Übersicht über die verschiedenen Modelle aus der Katastrophentheorie:

- Das *lineare Modell* nimmt einen kontinuierlichen Besserungsprozeß an, der vom Desaster und der Katastrophe über erste Hilfe und Wiederaufbau hin zur Rückkehr ins normale Leben führt.
- Das *zyklische Modell* sieht einen ähnlichen Verlauf, der sich allerdings über die Zeit hin wiederholt.
- Es folgt das genannte *Druck-Auslöser-Modell*.
- Schließlich entwirft das *Spiralen-Modell* ein gleiches Szenario mit dem entscheidenden Unterschied, daß in immerwährend fallenden Spiralwindungen die Erholung vom Schlag der Katastrophe immer schwieriger und unwahrscheinlicher wird und obendrein einen "Ratscheneffekt" aufweist, also den Vergleich sucht mit einem Sperrad, das Bewegungen nur in eine Richtung erlaubt. —

Beispiele: Lineare Modelle lassen sich bei der Analyse der Zeit nach dem Desaster ebenso finden, wenn — wie in Deutschland nach 1945 — der Weg von der Nothilfe über den Wiederaufbau zur Entwicklung kontinuierlich beschritten wird, wie auch zyklische Modelle (Bsp. Eritrea), wenn soziale und wirtschaftliche sowie inner- und zwischenstaatliche lageverschlechternde Faktoren als Auslöser eines nächsten 'Kriegsdesasters' berücksichtigt werden und sich ein Teufelskreis abzeichnet.

Terrain oder Gebieten, die zu Desastern neigen".[126] Je größer sie ist, desto wahrscheinlicher schlägt das Desaster in eine Katastrophe um. "Anfälligkeit geht Desastern vorauf, trägt zu ihrer Härte bei, behindert Abwehrmaßnahmen und dauert hinterher fort"; sie bezieht sich, anders als die unmittelbar aus der Katastrophe resultierenden Bedürfnisse, auf die Langzeitfaktoren physischer bzw. materieller Armut, sozialer bzw. organisatorischer Defizite und den Aspekt der Motivation bzw. der Einstellung der Betroffenen über ihr Verhältnis zur Umwelt und ihre Chance, erfolgreich auf sie einzuwirken.[127]

Wo Verwundbarkeit besteht, muß eine Reduzierung derselben zur Verringerung der Gefahr erneuter Katastrophen führen: Nothilfe, Rehabilitation und Wiederaufbau (Entwicklungsansatz) müssen also nicht allein das Ziel haben, erlittene Schäden zu lindern (*mitigation*) und Desasterfolgen in einem möglichen nächsten Fall einzugrenzen, sondern sollen die Bevölkerung auch auf Notmaßnahmen vorbereiten *(preparedness)*, um bei Eintritt eines neuerlichen Desasters entweder in Zusammenarbeit mit den Behörden oder selbst aktiv werden zu können *(response*). Das funktioniert für den Fall des Krieges allerdings nicht, weil es einer seiner Wesenszüge ist, immer neu alle bis dato bekannten Verteidigungsmechanismen zu überwinden (*preparedness* wäre allenfalls auf politischer Ebene herzustellen).

Anfälligkeit gibt es auf verschiedenen Ebenen: Während alle Flüchtlinge in einem Camp 'verwundbar' sind (weil sie Flüchtlinge sind), leben unter ihnen noch solche, die besonders gefährdet sind (Frauen, Kinder, Alte).[128] Überdies ist hinsichtlich der Verwundbarkeit der Menschen oft der Ort der Unterbringung bedeutsam.[129] Anfälligkeit wird, wenngleich sie schon zuvor theoretisch erfaßt werden kann, immer erst dann manifest, wenn die Art des Desasters feststeht. Sie hängt von der Resistenz einer Bevölkerung, also ihren materiellen und intellektuellen Fähigkeiten ab, weniger hingegen von der Art des Desasters, die eher ihr Ausmaß beeinflußt.[130] Die Katastrophenhilfe kann die Effektivität präventiver Maßnahmen (z. B. die Er-

---

[126] Coburn, A. et al.: Vulnerability and Risk Assessment, UNDHA, Genf, 1994, p. 67 (hier zitiert nach: Ellis, 1996: 20). — Anfälligkeit (*vulnerability*) als "Grad des Verlustes eines bestimmten Risikoelementes oder einer Gruppe solcher Elemente, verursacht durch das Eintreten eines Naturphänomens in einer bestimmten Größenordnung" läßt sich ausdrücken "auf einer Skala von 0 (kein Schaden) bis 1 (völliger Verlust)" (UNDRO, 1982: 75) Hier sind "Risikoelemente etwa Bevölkerung, Gebäude und Ingenieurbauwerke, wirtschaftliche Aktivitäten, öffentliche Dienstleistungen, Einrichtungen und Infrastruktur etc., die in einem bestimmten Gebiet einem Risiko ausgesetzt sind"; wenn Risiko "die erwartete Zahl von verlorenen Menschenleben, verwundeten Personen, Schaden an Eigentum und Unterbrechung wirtschaftlicher Aktivitäten durch eine bestimmtes Naturphänomen, sodann das Produkt aus spezifischem Risiko und Risikoelementen" meint. Spezifisches Risiko ist hierbei "der erwartete Grad an Verlusten durch ein bestimmtes Naturphänomen, als Funktion von natürlicher Gefahr und Verwundbarkeit"; weiter ist Naturgefahr "die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines potentiell schädigenden Naturphänomens, das in einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Gebiet vorkommt".

[127] Vgl. Anderson/ Woodrow, 1998: 10f.

[128] Ellis (1996: 22–25) — Ursachen von Anfälligkeit sind (nach Ellis, 1996: 55–57; Cremer, 1999: 54): Eigentumsverhältnisse (Armut als Ursache schlechter Resistenz von Menschen und Bauten; Reichtum als Verfolgungsgrund), politisch-ideologische Zugehörigkeit, Einschränkungen von Leistungsfähigkeit oder -willen des Staates für bestimmte Bevölkerungsgruppen (sozial Schwache, 'Slumbewohner'), Ethnizität sowie Geschlecht (ibs. Frauen: erhöhte Arbeitsbelastung; fehlende Selbstverteidigung bei hoher Gefahr krimineller, speziell sexueller Übergriffe; Belastungen [bis hin zur Erpreßbarkeit] wegen abhängiger Kinder; fehlendes Know-how und mangelnde Körperkraft zum Wohnungsbau; z. T. ideologisch-religiöser Druck [Bsp.: Afghanistan]; — vgl. a. Kube, 1996 zur Lage von Flüchtlings- und Vertriebenenfrauen im Nachkriegsdeutschland).

[129] Fernandez (1981: 185f) weist darauf hin, daß Gebiete, die bei Desastern besonders exponiert sind, auch unter im jeweiligen Land 'normalen' Bedingungen in der Mehrheit der Fälle zu den vernachlässigten Zonen gehören, weil sie hinsichtlich sozialer und technischer Infrastruktur schlecht ausgerüstet sind, sie in ihrer (Jahrhunderte) langen Geschichte immer durch den Gegensatz zwischen Zentrum und Peripherie an ihrer Entwicklung gehindert waren, weil sie politisch oder sogar religiös marginalisiert werden (z. B. wenn Desaster als gottgegeben betrachtet werden), weil sie kaum imstande sind, Ressourcen an sich zu ziehen, und geringe Produktivitätsraten aufweisen. Zu solchen vernachlässigten Zonen zählen i. d. R. Slums und Squattersiedlungen insbesondere der Dritten Welt. Aber auch die ländlichen Gebiete in Bosnien und Herzegowina können zu dieser Gruppe gerechnet werden, weil sie im Vergleich zu den Städten 'unterentwickelt' waren/sind (Wohnraummangel; defizitäre Infrastruktur).

höhung von Deichen gegen eine neue Flutkatastrophe) bei der Bewertung der nächsten Katastrophe (vorab oder bei ihrem Eintreten) einbeziehen.[131] Dies geht bei Krieg und Bürgerkrieg nicht oder nur eingeschränkt, weil zum einen weder Art und Ort noch Zeitpunkt und Intensität seiner Wiederkehr vorauszusagen sind, und zum anderen die Menschen in stärkerem Maße als bei Naturereignissen hoffen, daß es zu keinem neuen Krieg kommt (sich also weniger davor schützen). Das heißt, im Falle eines Krieges und des Schutzes von Wohnraum dabei kommen weniger Abmilderungs- und Vorbereitungsmaßnahmen zum Tragen,[132] als vielmehr nach seiner Beendigung die Ergreifung von Notmaßnahmen (mit den daran anschließenden Rehabilitations-, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen).

Unterschieden wird nach:

- einer von vornherein herrschenden Verwundbarkeit ("à priori vulnerability"; Ellis, 1996: 6;138f), deren Merkmale z. B. im ehemaligen Jugoslawien die ethnische Zugehörigkeit, der Wohnort und die Eigentumsverhältnisse (vgl. Kap. 4.3 und 4.7) waren bzw. sind; — sowie nach
- einer "imposed vulnerability" (ibidem), also nach der durch Kriegsumstände oder allgemein durch Desasterfolgen aufgezwungenen Anfälligkeit. Im Falle des ehemaligen Jugoslawien sind auch die repressiven Behandlung bei der Hilfeleistung an Flüchtlinge und die dadurch behinderten Selbstheilungsprozesse darunter zu zählen.[133] Die fehlende Möglichkeit der Flüchtlinge zu selbstbestimmter Entscheidung und Organisation, sowie die wiederum daraus resultierende Marginalisierung, Stigmatisierung, Diskriminierung und schließlich Abhängigkeit führten zusammen mit inadäquater Hilfe und erzwungener Repatriierung zu einer Situation, in der die Flüchtlinge und Vertriebene nicht in der Lage waren zurückzukehren, zu reparieren und wiederaufzubauen. Das Fehlen derjenigen Hilfe, die Flüchtlinge und Vertriebenen zu Selbsthilfe befähigen könnte, ist maßgeblich dafür verantwortlich, daß sie auf Spenden angewiesen sind — nicht so sehr hingegen ihre fehlende Motivation oder Qualifikation. Bei der kurzfristigen Reduzierung der Anfälligkeit einer Bevölkerung durch Reparatur ihrer Wohnungen (Wetterschutz; psychologische Wirkung) muß einkalkuliert werden, daß die Gefahr einer langfristigen Erhöhung der Verwundbarkeit besteht, wenn bei Hilfe von außen etwa das lokale wirtschaftliche Gefüge aus dem Lot gerät (durch Schädigung der Bauwirtschaft) oder eine Abhängigkeit von der Hilfe entsteht.

---

[130] Für Westgate (1996: 4f) ist Verwundbarkeit der Grad der Fähigkeit von Gesellschaften, negative Effekte von Desastern abzuwehren oder zu absorbieren. Dabei spielt die Möglichkeit, gefährdete Orte vor dem Eintritt einer Gefahr zu identifizieren und zu sichern und mit vorbereiteten Notfallplänen und -maßnahmen zu reagieren, ein entscheidende Rolle. — Die Bedeutung eines funktionierenden Vorsorge- und Nothilfesystems wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß das durch Vulkane, Stürme, Tsunamis und Erdbeben in einem Land enormer Dichte besonders bedrohte Japan mit 'nur' 276 jährlichen Toten unter einer Million Einwohnern erheblich besser dasteht als beispielsweise Staaten Mittelamerikas oder Bangladesh mit 2.000 bis 4.000 Toten pro Jahr und einer Million Einwohnern (Seibold, 1996: 20).

[131] Vgl. Klein, 1993.

[132] Humanitäre Organisationen können allenfalls Vorräte an Hilfsgütern in der Nähe eines erwarteten Krisenherdes lagern, um später schnell zur Stelle zu sein. — Behördlicherseits können die Zahl von Schutzräumen erhöht oder bspw. Stahlbeton- statt Holzkonstruktionen (bessere Resistenz gegen Feuer und bei mechanischer Gewalt durch Waffen) gewählt sowie die strategisch auch im zivilen Leben wichtigen Energieversorgungs-, Wasser- und Telekommunikationsleitungen besser gesichert werden. Beispiele der Selbsthilfe von Betroffenen in diesem Zusammenhang wären passive Schutzmaßnahmen wie Splitterschutzwände oder das 'Aufsparen' von Fensterscheiben durch Ausbau und Lagerung an sicherem Ort. — Die eigentlichen Verbesserungsmaßnahmen jedoch liegen auf politischer Ebene (Ursachenunterdrückung; Kriegsvermeidung), wie es ähnlich auch bei Naturdesastern und ihren Folgen der Fall ist: Bessere und genauer überwachte Baugesetze könnten die schlimmen Folgen von Erdrutschen in Italien ebenso verhindern (StZ v. 18.5.98 und v. 1.10.98) wie diejenigen der verantwortungslos die Erdbebengefahr ignorierenden Bauweisen in der Türkei (StZ v. 29.6.98) oder diejenigen der durch falsche Flächennutzung verursachten Hochwasser in Deutschland.

[133] "Accomodation that maintains a state of permanent emergency and thus denies residents the maintenance of daily routines; denies their privacy and personal control; segregates them from wider society both physically and socially; labels them "different" and removes their dignity and value as social beings is accomodation that imposes severe psycho-social stress upon the inhabitants." (Ellis, 1996: 157)

Krieg ist dabei kein 'Gleichmacher'.[134] Notlagen verschärfen im Gegenteil die alten Differenzen zwischen Individuen, Kommunen und Regionen[135] — und auch die Unterschiede, die sich neu gebildet haben, prägen sich schnell weiter aus. Das Ungleichgewicht in Lebensstandard und Risiko vor einem Krieg perpetuieren sich später in Form von Ungleichheiten in Zeiten der Not, bei der Erlangung von Hilfe und der Geschwindigkeit der Rehabilitation. Die an Geld und Einfluß Reichen können diese Position auch nach einem Desaster zu ihrem Vorteil ausnutzen — sogar oft zu einer Mehrung derselben. Das gilt ebenfalls in puncto 'Wohnraum' bzw. 'Unterbringung' nach einer Katastrophe, somit auch nach Krieg.[136] Außerdem werden die Opfer verschiedener Kriege in unterschiedlichen Ländern nicht in gleicher Weise behandelt. Der UNHCR beziffert die Aufwendungen pro Kosovo-Flüchtling 1999 auf 1,60 US$, während zur gleichen Zeit auf einen Flüchtling in Afrika nur 0,11 US$ entfallen; geographische Nähe zu den Geberländern und ihre strategischen politischen Interessen sowie das Medienaufgebot bestimmen in starkem Maße den Umfang der Hilfe.[137]

Die Anfälligkeit nach einer Katastrophe bewegt sich innerhalb weiterbestehender sozialer Ordnungen, die Risiken unter verschiedenen sozialen Gruppen sind ungleich verteilt.[138] Je komplexer die Ursachen einer Katastrophe und je länger ihre Auswirkungen andauern, desto stärker sind die Änderungen der alten Ordnung — gerade bei Krieg und Bürgerkrieg (Vertreibung, Neuansiedlung, Tod eines Teils der Bevölkerung). Jedoch scheinen, wie das Beispiel Mostar nahelegt, alte 'Lokalfürsten' durch ihr Ansehen, ihre Fähigkeiten und ihr Beziehungsgeflecht auch nach solch starken Umwälzungen die Oberhand zu behalten. Humanitäre Hilfe und die Rehabilitationsmaßnahmen werden sich besonders gegen die durch den Krieg aufgezwungene (*imposed*) Anfälligkeit wenden, während die nachfolgenden Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen auf die Beseitigung der A-priori-Verwundbarkeit abzielen.

Dabei sind folgende Elemente hilfreich: möglichst große Nähe zum Wohnort, an dem die Betroffenen vor dem Krieg lebten, und zum Vorkriegsstandard sowie die Vielseitigkeit der eingesetzten Mittel und der Einsatz lokaler Arbeitskraft. Das stärkt die Selbstheilungskräfte, indem es das Selbstwertgefühl verbessert und Abhängigkeit vermindert, und verringert also die Anfälligkeit.

---

[134] Berichte, die sich gegen die falsche Annahme wehren, daß in der Katastrophe oder im Krieg alle Menschen gleich seien, sind Legion; siehe u. a.: Bolin/ Stanford, 1991; Chowdhury, 1988; Coghlan/ Buckle, 1994/95; DSE, 1994; Hewitt, 1993; Loda, 1990; Schulz, 1994; Varley/ Chisester, 1995; Westgate, 1996; StZ v. 6.4.02.

[135] Oliver-Smith etwa (1990: 8; s. a. sein Literaturverzeichnis: pp. 9, 17) untersucht Stratifikationsmechanismen nach Katastrophen: Alle menschlichen Gesellschaften sind auch unter Normalbedingungen in Schichten unterteilt; diese Aufsplittung nahm in allen Teilen der Welt zu, auch in egalitären Systemen (USA; UdSSR), die sie lediglich durch eine ideologisch überformte Mystifizierung zu verdecken suchen. — Allerdings können Katastrophen potentiell auch Besserungen bewirken, wie immer wieder von Fällen günstiger Umstände berichtet wird. Ein Beispiel wäre die Zufriedenheit etlicher Betroffener des Erdbebens von 1985 in Mexico-Stadt *("bendito terremoto")*, weil sie danach erstmals eine annehmbare Wohnung erstreiten konnten (vgl. Salm, 2000: 12).

[136] "Doch es gab keine Gleichheit vor der Wohnungsnot. […] Stärker noch hatte er [der Krieg; A.S.] die hochverdichteten urbanen Gebiete in der Nähe der Industrieanlagen in Mitleidenschaft gezogen: die Siedlungen mit den Mietwohnungen der Arbeiter sowie der […] Angestellten. […] So war die Wohnkultur der Arbeiter stärker getroffen als die bürgerliche." (Schulz, 1994: 44).

[137] Q132: SWR, 27.7.1999. — Die von der EU in Mostar pro Einwohner getätigten Investitionen übertrafen an Höhe alle bisherigen Wiederaufbauunternehmungen dieser Art (Fau, 1997: 73). Auch im übrigen Bosnien und Herzegowina lagen die Ausgaben für Hilfsmaßnahmen weit über denen für ein Entwicklungsland.

[138] Varley/ Chisester, 1995: 280f. — Loda (1990: 103) berichtet über den Friaul und über Indizien für die Stichhaltigkeit der These, daß sich zu Beginn einer Katastrophe herrschende regionale Ungleichgewichte nicht nur perpetuieren, sondern verschlimmern. — Coghlan/ Buckle (1994/95: 4) stellen nach einer Flut in Australien fest: "Desaster erhöhen für gewöhnlich die vorher existierenden Spannungen", es sei denn, es würden besondere Gegenmaßnahmen ergriffen (etwa die 'Gemeindeentwicklung'). — In Beirut hat LaGrange zufolge (1995: 32) das Kriegsende keine nennenswerte Änderung der ursprünglichen und ursächlichen, sozialen und politischen Problemlage herbeiführen können. — Chowdhury (1988: 299) stellt die größeren *relativen* Verluste bei den schon vor einer Flut landlosen (armen) Bangladeshi fest, die durch den üblicherweise in der Saison danach eintretenden Hunger noch weiter verstärkt wurden: Der Unterschied zwischen Nichts-Haben und Wenig-Haben ist (gemessen an der Skala 'Lebensstandard') viel größer als zwischen Wenig-Haben und Viel-Haben, weil mit Wenig immerhin das Nötigste abgedeckt ist.

2.2.4.3 Das Selbstheilungspotential der Betroffenen

Unter der betroffenen Bevölkerung gibt es stets ein — unterschiedlich ausgeprägtes — Selbstheilungspotential. Es zeigt sich nach einer Katastrophe meistens offen in spontanen Erste-Hilfe-Maßnahmen, die die Betroffenen ergreifen, ohne Assistenz von außen abzuwarten. Beispiele dafür sind u. a. Notreparaturen an Gebäuden und Infrastrukturen sowie die Einquartierung obdachlos gewordener Menschen bei Familien, deren Häuser noch bewohnbar blieben.

Das Selbsthilfepotential hat verschiedene Dimensionen, die bei der Leistung humanitärer Hilfe zu beachten und zu analysieren, zu nutzen und zu fördern sind. Dazu gehören u. a. Arbeitskraft und Know-how, Ortskenntnisse, bisweilen Ersparnisse oder Vorräte an (Bau-)Material sowie — als von außen nicht zu ersetzendes Element — die Wiederaufbaumoral der Betroffenen. Das Potential kann und soll zur Optimierung der Hilfe von außen genutzt werden, indem die von der Bevölkerung eingebrachten Leistungen in die Gesamtbilanz der Hilfe einfließen. Außerdem gestattet es der Bevölkerung, die eigene Überlebensfähigkeit und dadurch die langfristige Entwicklung der betroffenen Region zu stärken. Um dieses zu erreichen, sind folgende Unterziele zu verfolgen:

- Die beteiligten Menschen sind frühzeitig an Entscheidungen über Hilfsmaßnahmen zu beteiligen.
- Hierfür sind sie ausreichend über die Hilfe zu informieren und fachlich aus- und weiterzubilden.
- Ihnen ist eine aktive Rolle bei der Hilfeleistung zuzuweisen.
- Sie sind ihren Fähigkeiten und Mitteln entsprechend einzusetzen.
- Man darf sie nicht überanstrengen: Die Hilfe kann Selbsthilfe nutzen, darf sie aber nicht *aus*nutzen.
- Ein Hilfswerk darf nicht zu lange vor Ort verweilen, um die Gefahr eines Abhängigwerdens der Betroffenen zu vermindern; es darf aber auch nicht zu kurze Zeit dort bleiben.
- Es darf bei der Einwerbung von Spenden die vom Desaster Geschädigten nicht als hilflose Opfer schildern, sondern soll vielmehr ihre aktive Rolle im Rehabilitierungsprozeß hervorheben.[139]

Dies alles verbessert ihre Kontrolle über die eigene Lage, stärkt ihr Vertrauen in die Hilfsmaßnahmen und steigert dadurch wiederum die Wiederaufbaumoral unter der beteiligten Bevölkerung.

2.2.5 Fazit

Die Lage während der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, war eindeutig dem Spektrum der anthropogenen, akuten und komplexen Notlagen zuzuzählen.[140] Der Zustand der Not setzte sich auch nach Ende des 'heißen' Krieges fort *(protracted emergency)*. In Bosnien und Herzegowina herrschte eine 'komplexe Notlage', denn hier waren erstens Krieg bzw. Bürgerkrieg[141] auf geschwächte Vorkriegsstrukturen getroffen. Hinzu kam zweitens die Totalität der Zerstörung einschließlich extrem hoher Opportunitätskosten für die entgangene positive Vor-

---

[139] Eine Schilderung als hilflose Opfer könnte potentielle zukünftige Geschäftspartner und Investoren abschrecken.

[140] So sehen das ebenfalls Frerks/ Kliest/ et al., 1995.

[141] Malcolm (1996: 274) sieht die Lage in Bosnien und Herzegowina v. a. als einen von außen, ibs. durch Serbien und Kroatien in das Land hineingetragenen Krieg. Das mochte anfangs so gewesen sein, allerdings entwickelte er sich zunehmend zu einem Bürgerkrieg, wie sich an der Entwicklung in Mostar während des sog. 'Zweiten Krieges' zeigte (s. a. Kap. 4.1.2).

wärtsentwicklung des Landes in dieser Zeit. Drittens war in besonderem Maße die Zivilbevölkerung und ihr Wohnraum betroffen, dessen (Wieder-)Herstellung schon unter normalen Bedingungen ein komplexes Unterfangen bedeutet. Das Ausmaß der Katastrophe in Bosnien und Herzegowina überstieg bei weitem die Selbstheilungskräfte des Landes, was den Einsatz humanitärer Hilfe von außen ganz im allgemeinen, gerade aber auch bei der Wohnraumversorgung nötig machte.

Aus offensichtlichen Parallelen der Zustände nach Natur- und anthropogenen Katastrophen (und trotz bestehender Unterschiede) wird die Berechtigung abgeleitet, Ergebnisse aus der Forschung über Katastrophen und humanitäre Hilfe (also ibs. 'ziviler Fälle') für die Lagebeurteilung nach einem Krieg zu übernehmen. Ebenso wird das Wissen über die Bekämpfung der chronischen Katastrophe der Wohnraumversorgung in Entwicklungsländern in diese Arbeit einbezogen: Denn erstens gleichen sich auch hier vielfach die Phänomene und zweitens war Bosnien und Herzegowina nach dem Krieg auf den Stand eines Entwicklungslandes zurückgefallen.

Die besondere Lage nach einem Krieg zeichnet sich gegenüber den normalen Lebensumständen durch große Instabilität in vielen Belangen aus. Sie drückt sich aus in politischen, psycho-sozialen, juristischen, ökonomischen sowie planerischen bzw. logistischen Unsicherheiten. Alle diese Faktoren beeinträchtigen nicht allein das Leben der betroffenen Bevölkerung. Sondern diesen Umständen, die sich zudem ständig rasch ändern, und verschiedenen anderen Gefahren müssen auch Hilfswerke ihr organisatorisches und logistisches Instrumentarium anpassen. Außerdem sind sie aus Gründen politischen, sozialen, für die Betroffenen auch psychischen Druckes und/oder wegen gesundheitsgefährdender klimatischer Bedingungen einem hohen Zeitdruck bei der Wohnraumbeschaffung ausgesetzt. Sie haben ibs. mit dem Fehlen von Experten und Daten bei der Planung und mit der Abwesenheit von Arbeitskräften (auch von 'Selbsthelfern') bei der Ausführung der Bauarbeiten zu kämpfen sowie mit fehlenden Baumaterialien und mit dem Mangel an Ressourcen aller Art. Schäden an der Infrastruktur und allgemeine Rechtsunsicherheit erschweren ihre Arbeit.

'Betroffene' im Sinne dieser Arbeit sind alle *unmittelbar* von der Katastrophe berührten Menschen, die dadurch ihre Wohnung ganz verloren haben oder sie nur eingeschränkt nutzen können. Sie werden hier auch oft als 'von Obdachlosigkeit Betroffene' oder 'obdachlos Gewordene' bezeichnet, ohne sie jedoch dabei nur als hilflose Opfer zu sehen. Zu ihnen gehören Flüchtlinge und Vertriebene ebenso wie alle Leute, die zwar noch innerhalb ihrer Gemeinde ein Unterkunft fanden, aber ihre angestammte Wohnung verloren haben. Zwei große Gruppen lassen sich unterscheiden: Die urbanen Flüchtlinge verfügen i. d. R. über mehr Allgemeinbildung und politische Einflußnahme; diese Gruppe hat in den letzen Jahren an Zahl und Bedeutung zugenommen. Dagegen kennen die Menschen vom Lande sich besser in Baufragen und der Nahrungsmittelerzeugung aus.

Die Verwundbarkeit der Betroffenen, d. h. ihre Anfälligkeit für Ereignisse, die ihre Not herbeiführen oder verschlimmern und die verschiedene soziale Gruppen unterschiedlich hart betrifft, kann schon vor der Katastrophe existiert haben oder durch sie erst entstanden sein. Ziel der humanitären Hilfe muß sein, sie zu reduzieren. Sie soll gleichzeitig die Ursachen für den vorangegangenen Zwist verringern und neuerlichen Konflikten keinen Vorschub leisten. Die Diskriminierung der obdachlos Gewordenen durch Baumaßnahmen und

ihre Abhängigkeit von der Hilfe müssen vermieden werden. Jede Form der Unterbringung muß den Betroffenen (stufenweise) die nötige Privatheit gewähren, die Nähe zur vorherigen Art ihres Wohnens suchen und auf die nach Ende der Katastrophe rasch abnehmende Solidarität reagieren. Da einerseits die Wohnungsnot nach Katastrophen viele Menschen betrifft, besitzt andererseits die Schaffung der Lebensgrundlage 'Wohnraum' (mit seiner Schutz- und Reproduktionsfunktion) ein großes Potential, Verwundbarkeit durch die Einbeziehung der Betroffenen in Entscheide über Baumaßnahmen und ihre Implementierung zu mindern.[142]

Zu beachten sind von den Hilfswerken auch die Fähigkeiten und Leistungen, die die Betroffenen von sich aus in den Rehabilitationsprozeß einzubringen in der Lage sind. Dieses Selbsthilfepotential kann (und muß) die Effizienz und Effektivität der Hilfe verbessern, indem es die insgesamt vorhandenen Mittel aufstockt. Außerdem bildet die Inanspruchnahme der Selbsthilfe, die das Selbstvertrauen erhöht und die Betroffenen in ihrer Würde als "soziale Wesen" ernst nimmt,[143] die effektiv ist und zudem kulturell angemessen und schnell reagiert (Stafford, 1993: 1), eine wichtige Grundlage dafür, die Wiederaufbaumoral unter den 'Betroffenen' zu fördern. Sie sorgt dafür, daß sie selbst dazu beitragen, ihre eigene Überlebensfähigkeit zu sichern und dadurch die langfristige Entwicklung der betroffenen Region zu stärken. Wichtige Elemente dabei sind, die Betroffenen über die Hilfe informiert zu halten, sie weiterzubilden und sie bei Entscheidungen über Projekte und bei ihrer Umsetzung aktiv zu beteiligen. Aber: Die Hilfe muß die Menschen dort abholen, wo sie stehen; jede Überforderung führt zu Fehlentwicklungen der Hilfsprogramme. Die "unsichtbaren", psychischen, Auswirkungen eines Desasters dürfen dabei nicht ignoriert werden (Zargar, 1988: 211). Gleiches gilt für die Effekte der Hilfsprogramme und deren Folgen. Hierfür sprechen nicht nur Argumente der Menschenwürde, sondern auch der Effektivität. Denn hohe Kosten für psychologische Betreuung (z. B. wegen eines 'Lagerkollers') gehen zu Lasten der Effektivität der gesamten Hilfeleistung.

2.3 Die Rolle humanitärer Hilfe bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum

Nachdem bisher die Lage geschildert wurde, vor deren Hintergrund die humanitären Akteure wirken, sollen nun sie selbst und ihre Rolle genauer betrachtet werden. Der Mißstand, daß der in Titel und Thema dieser Arbeit verwendete Begriff 'humanitäre Hilfe' von den Akteuren auf der 'humanitären Bühne' unterschiedlich gehandhabt wird, wird mit der Formulierung einer eigenen Definition behoben. Außerdem geht es um die Frage, wie sich humanitäre Hilfe nach Katastrophen entwickelt, ob das phasenweise geschieht, ob diese Gliederung auch für Fälle nach Kriegen gilt und welche Bedeutung das für Akteure und Betroffene hat.

---

[142] Das deutet aber auch auf den zu vermeidenden Fall hin, daß schlecht konzipierte Hilfe großes negatives Potential besitzt. Siehe hierzu Anmerkung 216 in Kap. 2.4.3.

[143] Zum Beispiel durch das Angebot, Ackerland zu bewirtschaften, oder durch eine (wenn auch nur als solche *wahrgenommene*) Verfügungsgewalt über den Bau ihrer Unterkunft oder Wohnung (Ellis, 1996: 4;24f;209f).

2.3.1 Versuch einer Definition des Begriffes 'humanitäre Hilfe'

Der Begriff 'humanitäre Hilfe'[144] *("humanitarianism")* ist bisher nie rechtsgültig und allgemeingültig festgelegt worden.[145] Für diese Arbeit immerhin sei 'humanitäre Hilfe' wie folgt definiert, auch wenn die Abgrenzung recht weit gefaßt und unter verschiedenen Aspekten[146] anfechtbar bleibt:

> 'Humanitäre Hilfe' ist die aus Respekt und in Respekt vor dem Leben anderer Menschen[147] durch zivilgesellschaftlich verankerte Verbände[148] und/oder durch engagierte Individuen organisiert geleistete, aber auch die spontan (in Nachbarschaftshilfe) gewährte Unterstützung hilfsbedürftiger, bei einer Katastrophe im In- oder Ausland in Not geratener Personen in lebenswichtigen Belangen,[149] im Sinne und zum Nutzen der Betroffenen und unabhängig von Nationalität, Glauben, Rasse oder Geschlecht,[150] und ohne daß für den Beistand eine Gegenleistung von ihnen verlangt würde oder eigennützige Motive der Gebenden eine wesentliche Rolle spielten.[151]

Weil diese Arbeit die ganze Palette der Möglichkeiten abtasten soll, wie Wohnraum nach einer Katastrophe verfügbar gemacht werden kann, wird zwei ansonsten weit verbreiteten Einschränkungen bei der Definition des Begriffes der humanitären Hilfe widersprochen: Die eine Einschränkung meint den zeitlichen Aspekt, der humanitäre Hilfe nur in der ersten Notphase sieht (s. Kap. 2.3.2); die andere Restriktion liegt darin, humanitäre Hilfe nur dann so zu nennen, wenn sie von 'klassischen' Hilfsakteuren geleistet wird (s. Kap. 2.3.3).

---

[144] Humanitäre Hilfe wurde wahrscheinlich zwischen Gemeinwesen schon immer in der einen oder anderen Form geleistet. Als historisch dokumentierte Beispiele internationaler humanitärer Interventionen seien erwähnt:

- Hamburgs Stadtbrand (1842), dem Hilfe aus dem In- und (europäischen) Ausland, sogar aus Übersee, in Form von Geldspenden und der Entsendung von Feuerwehr und Truppen (Aufräumarbeiten; öffentliche Ordnung) folgten (Faulwasser, 1892 (1978): 28);
- Spanische Hilfe (Lebensmittel, Geld) für das 1755 von einem Erdbeben verheerte Lissabon (Anonymus, 1756: 13–15);
- Preußische und europäische (!) Hilfe für rund 12.000 Salzburger Glaubensflüchtlinge im 17. Jhdt., die staatlicherseits Geld, Quartier, Baustellen, Baumaterial, Naturalien aller Art erhielten, ibs. die Ärmeren unter ihnen außerdem zusätzliche private Hilfe aus Sammlungen (Tautorat, 1985);
- Hilfe in Preußen, Hessen, England, der Schweiz, den Niederlanden u. a. zur selben Zeit und in ähnlicher Weise für ca. 200.000 hugenottische Glaubensflüchtlinge (Tautorat, 1985).

[145] Es wurde nur einmal durch den Internationalen Gerichtshof im Zusammenhang mit US-amerikanischer 'humanitärer Hilfe' zur Stützung der Contras in Nicaragua festgehalten, was sie *nicht* sei (vgl. Minear/ Weiss, 1996: 362). Andere behelfen sich mit dem Hinweis darauf, daß humanitäre Hilfe das sei, was das ICRC leiste. Eine weitere, allerdings plakativ-negative Definition sei wegen der darin implizierten Kritik erwähnt: 'Humanitäre Hilfe sei diejenige Hilfe, gegen die sich die Betroffenen nicht wehren können'.

[146] Vgl. den Verzicht auf die unten genannten Einschränkungen bzw. siehe die Kap. 2.3.2 und 2.3.3.

[147] Vgl. hierzu die Grundaussage des Dokumentarfilms "War Photographer" (Q214: Frei, 2001).

[148] Der Terminus "zivilgesellschaftliche[r] Verankerung" entstammt VENRO, 1999: 1.

[149] Mit lebenswichtigen Belangen sind gemeint: Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung, Unterkunft, Sicherheit.

[150] Hilfsprojekte sollten keine besonderen Nachteile für eines der beiden Geschlechter bringen. Das schließt nicht aus, daß zur Verfolgung besonderer Ziele nur Frauen oder nur Männer unterstützt werden, wenn das gesamtgesellschaftliche Vorteile bringt. Dabei sind jedoch stets Ausnahmen einzukalkulieren: "Hilfe für alleinstehende Frauen mit Kindern" etwa ist ggfs. auch auf alleinstehende Familienväter auszudehnen; oder: Demobilisierungsprogramme müssen auch mit weiblichen Rekruten rechnen.

[151] Humanitär heißt "menschenfreundlich, wohltätig" (Dudenverlag, 1996). Humanitäre Hilfe zielte historisch nicht darauf ab, einen Konflikt zu lösen, sondern den von ihm betroffenen Menschen Linderung zu bringen (Macrae, 2002:4). Sie wird uneigennützig gegeben, also ohne eigene (finanzielle, politische, wirtschaftliche o. a.) Interessen in den Vordergrund zu stellen. Dahinter verbirgt sich die Forderung nach den humanitären Prinzipien der "Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität" (von Pilar/ Prangenberg, 2000: 106;108f). Das kann zunächst v. a. von der humanitären Hilfe der NGO und von Privatpersonen gesagt werden und zwar auch nur dann, wenn man von persönlichen Motiven der Helfenden absieht (Arbeit als Verdienstquelle, Geltungsbedürfnis, Helfersyndrom [vgl. hierzu Schmidbauer, 1998], religiöse oder moralische Motive, u. dgl.). Hilfe von Staaten und ihren GO ist in vielen (gleichwohl nicht allen) Fällen entweder explizit oder implizit mit politischen Bedingungen oder Absichten befrachtet. — Die hier gegebene Definition vermeidet eine zu enge Einschränkung auf die drei genannten Prinzipien, weil sonst alle Interventionen von GO 'automatisch' nicht als humanitäre Hilfe einzustufen wären. Unseres Erachtens widerspräche das in vielen Fällen der Praxis (s. allerdings die Passage in Kap. 2.3.3 über das Militär als Akteur!).

Humanitäre Hilfe soll rasch und möglichst zukunftsorientiert Menschenleben retten und Lebensgrundlagen sichern. Das erste Interesse der humanitären Hilfe gilt den Menschen; in zweiter Linie und als Mittel zum Zweck zielt sie auf Ersatzbeschaffung wichtiger verlorener Dinge ab, z . B. von Wohnraum. Sie wird über Staatsgrenzen hinweg geleistet, wenn ein betroffenes Land nicht in der Lage ist, all seinen Bürgern in Not zu helfen.[152] Sie arbeitet auf der Basis privater Spenden und staatlicher Zuschüsse verschiedener Provenienz und ist nicht profitorientiert.[153] Während 'Schenken' allein im Ermessen des Gebers liegt,[154] besteht beim 'Helfen' zwischen demjenigen, der Hilfe anbietet (dem Geber) und demjenigen, der sie entgegennimmt (dem Empfänger) eine moralische Verpflichtung des Gebers gegenüber dem Empfänger erstens zur Leistung der Hilfe überhaupt und zweitens zur Leistung der Hilfe zum Wohle des Empfängers.

Die 'nach Kriegen'[155] geleistete humanitäre Hilfe ist im Rahmen dieser Arbeit diejenige, die während der auf das Ende von Kampfhandlungen folgenden Zeitspanne von etwa drei bis vier Jahren geleistet wird (vgl. Kap. 2.3.2). Das kann für eine Stadt oder eine Region auch nur eine 'Quasi-Nachkriegszeit' bedeuten, während andernorts im gleichen Staat noch gekämpft wird (Beispiel: Mostar bis Ende 1995). Insbesondere im Falle eines vergangenen Bürgerkrieges sind danach die Spannungen noch extrem, so daß ein 'besonderes Klima' die Reparaturbemühungen aller Beteiligten erschwert.[156] In diese Periode — genauer: in die Phasen der Nothilfe und der Rehabilitation[157] — fallen die meisten der humanitären Interventionen mit ihren Nothilfe- oder Rehabilitationsabsichten, so auch diejenigen, die sich um die Beschaffung von Wohnraum kümmern.

Die Anforderungen an humanitäre Hilfe, sie solle auf organisierte Weise rasch zukunftsorientierte Hilfe für viele Menschen bringen, verlangt von ihr, sich in jedem Fall eine systematische Vorgehensweise — eine Strategie — zurechtzulegen. Hierauf wird unten ausführlich eingegangen (Kap. 2.4 und Kap. 3).

2.3.2 Phasen der Hilfeleistung

Die zuvor angesprochene unterschiedliche Verwendung des Begriffes 'humanitäre Hilfe' rührt daher, daß viele Geldgeber und Hilfsorganisationen unter Synomymen wie 'Nothilfe' oder 'humanitäre Soforthilfe' ausschließlich solche Interventionen als humanitäre Hilfe bezeichnen (und finanzieren), die in der allerersten Phase der Not wenige Tage oder Wochen nach Eintritt einer Katastrophe erfolgen.

---

[152] Dadurch besteht das Risiko eines Konfliktes zwischen der mit humanitärer Hilfe stets verbundenen (und jeweils geringer oder stärker ausfallenden) Einmischung und dem international üblichen 'Souveränitätsprinzip' — vgl. Kap. 3/ SBS 29.

[153] … obwohl in der jüngsten Zeit eine zunehmende Kommerzialisierung dieses Sektors zu konstatieren ist.

[154] Der Begriff 'humanitär' ist am besten vom Adressaten her zu verstehen, weniger vom Hilfeleistenden: 'Helfen' ist keinesfalls gleichzusetzen mit '(unreflektiertem) Schenken', das die Willkür des Gebenden konnotiert, der über Art und Menge der Gabe verfügt. Diese Verwischung der Grenzen geschieht im Alltag häufig: Baseballkappen und Stofftiere an Flüchtlingskinder zu verteilen, wie das deutsche Soldaten in Makedonien taten (StZ v. 12.4.99), ist zwar ein sympathische Geste, hat aber mit ureigentlicher Hilfe wenig zu tun bzw. leistet hierzu nur einen Minimalbeitrag, dessen man sich mit weniger Inbrunst rühmen sollte (— es sei denn, es handele sich um regelrechte Programme zur Kinderbetreuung).

[155] Näheres zum Begriff des Krieges s. unter Kap. 2.2.

[156] S. a. die Beschreibung allgemeiner "Besonderheiten der Nachkriegslage" (Kap. 2.2.3) und des Beispiels Mostar (Kap. 4).

[157] Näheres zur Phaseneinteilung in dieser Zeit s. unter Kap. 2.3.2.

Aus mehreren Gründen ist diese Sicht jedoch zu eng,[158] weshalb diese Einschränkung aufgehoben sei, um das Ziel dieser Arbeit besser zu verfolgen. Erstens besteht Not — vor allem individuelle Not — in vielen Fällen auch über jenen Zeitpunkt hinaus, der anhand der materiellen Lebensbedingungen der Mehrheit der Betroffenen als Ende der Notzeit angesehen werden kann und zu dem die 'Nothilfe' offiziell eingestellt wird. Das zeigt sich in Aktivitäten ausländischer oder einheimischer Hilfsorganisationen auch *nach* diesem Zeitpunkt für diejenigen Menschen, die eben noch nicht außer Gefahr sind. Zweitens kann die Gewährung "hinreichende[r] Wohnung" als ein Merkmal der Rehabilitationsphase gelten,[159] während derer also — und teilweise zuvor schon während der Notphase — die Beschaffung von (Ersatz-)Unterkünften, die ja Ziel humanitärer Hilfe ist, vonstatten gehen muß. Daß sich die Klärung der Unterkunftsfrage in die Rehabilitationsphase verlagert, kann nicht verwundern, da den Wohnverhältnissen nach Eintritt eines Desasters allgemein nicht die allererste Aufmerksamkeit gilt.[160] Drittens bleiben humanitäre Organisationen auch deshalb über das Ende der Nothilfephase hinaus im Einsatz, weil sich Ansichten und der Markt in den letzten Jahren erheblich geändert haben. Die Kommerzialisierung der humanitären Hilfe führte einerseits dazu, sich auch in der Rehabilitationsphase zu betätigen und die dafür verfügbaren Geldquellen zu nutzen. Andererseits bedingte die Absicht, die Hilfe zu verstetigen, ein längeres Verbleiben vor Ort.[161] Viertens geschehen auch solche Maßnahmen, die im Rahmen des späteren Wiederaufbaus oder der folgenden Entwicklungszusammenarbeit ergriffen werden, wenigstens zum Teil aus humanitären Gründen.

Damit scheint der vom Verfasser beobachtete und unter dem Aspekt der Wohnraumbeschaffung nach Kriegen in den Mittelpunkt der Arbeit gestellte Zeitraum der ersten drei bis vier Jahre nach dem Eintritt einer Kriegskatastrophe durchaus derjenige zu sein, der einbezüglich der Not- und der Rehabilitationsphase insgesamt als 'Phase der humanitären Hilfe' gelten kann. Die Zeitangabe ist nicht als absolute Vorgabe für jeden Fall zu verstehen; vielmehr ergibt sich die Länge dieser Periode aus den in Mostar angetroffenen Verhältnissen, wie sie unten detailliert dargestellt werden (s. Kap. 4; s. Kap. 4.8.2). Humanitäre Hilfe findet hauptsächlich in dieser Periode statt, auch wenn sie danach z. T. weitergeführt wird (in der Wiederaufbau- oder Entwicklungsphase) oder es sogar möglich wäre, den Begriff auf alle vier Phasen auszudehnen.

---

[158] Sie mag immerhin aus organisatorischen Gründen (Beginn und Ende von Aktivitäten, Unterscheidung von Ressorts) sowie unter haushaltstechnischen Aspekten in gewisser Weise gerechtfertigt sein (Abgrenzung unterschiedlicher Etats). — Bisweilen werden auch Unterstützungen bei der Entwicklungshilfe einerseits sowie Präventionsmaßnahmen andererseits — dieser Gedanke setzt sich erst langsam durch (VENRO, 1999: 9) — ebenfalls als Teil humanitärer Hilfe betrachtet.

[159] Nach Nohlen (1989: 279): Er zeigt auf, wie die "Komponenten eines grundbedürfnisorientierten Güterbündels" einer "Hierarchie elementarer Lebensziele" zugeordnet werden können. Darin wird "hinreichende Wohnung" bereits als dritter von neun Punkten genannt, der sich in Phase II befindet — also in der Rehabilitationsphase, wenn man annehmen darf, daß der Begriff "Bloßes Überleben" der Notphase entspricht, "Fortdauerndes Überleben" mit der Rehabilitationsphase korrespondiert, "Produktives Leben" der Wiederaufbauphase gleichkommt und "Überleben bei Befriedigung materieller und immaterieller Grundbegriffe" als Entsprechung zu neuerlicher Entwicklung zu interpretieren ist.

[160] "[…] in fact it comes quite a bit down a list of priorities after family, health, food and income." (Chisholm, 1981: 172)

[161] Insofern scheint die Abgrenzung der Notphase als alleinige Phase humanitärer Hilfe eher auf der Verteidigung einer eifersüchtig gehüteten Domäne zu beruhen, als daß sie den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung trüge. — Dafür, daß sich auch bei den Geldgebern ein Umdenken abzeichnet, könnte als Beispiel die Absicht des BMZ stehen, "entwicklungsorientierte Not- und Flüchtlingshilfe" mit dem Anspruch zu leisten, den Übergang zwischen Nothilfe und Entwicklungsarbeit zu erleichtern, indem schon in der frühen Phase nach der Katastrophe eine Basisversorgung mit Infrastruktur, sozialen Dienstleistungen und Maßnahmen zur "Stärkung der Selbstheilungskräfte" gewährt werden (BMZ, 1996: 229).

2.3.2.1 Ein Modell: Vier Phasen und ihre Merkmale

An dieser Stelle soll nun eine genauere Verortung ermöglicht werden, indem die *Post-Desaster*-Periode in einzelne Phasen zerlegt wird und diese zeitlich und sachlich beschrieben werden.

Die Durchsicht von Literatur, die sich mit den Zuständen nach Naturkatastrophen und Kriegen beschäftigt, legt nahe, daß es zwar kein eindeutiges Modell gibt, um die Praxis der Zeit nach Eintritt einer Katastrophe in genormte Schritte zu unterteilen — zu unterschiedlich sind die Ausgangsbedingungen der einzelnen Fälle —, daß sich wohl aber in der Theorie überall etwa folgender Ablauf abzeichnet:

- Auf die lebensrettende *Nothilfe* (Phase 1)
- folgt zur Überlebenssicherung eine *Rehabilitationsphase* (Phase 2)
- und danach, zur Wiederherstellung der Ausgangsbasis, der *Wiederaufbau* (Phase 3),[162]
- gefolgt vom Bemühen um eine Anhebung des vormaligen Standards in der *Entwicklungsphase* (Phase 4).

Die Merkmale der vier genannten Phasen können wie folgt zusammengefaßt werden:[163]

- Die Notphase wird charakterisiert durch das Aussetzen normaler sozialer und wirtschaftlicher Abläufe, die Suche nach Opfern, die Beseitigung von Trümmern und die Massenversorgung der Überlebenden mit Nahrung und Unterkunft.[164]
- Davon unterschiedet sich die Rehabilitationsphase durch die Not- bzw. Teilreparaturen an Gebäuden und lebenswichtiger Infrastruktur (Trinkwasser, Wegenetz etc.) sowie die Wiederherstellung einigermaßen normaler gesellschaftlicher und ökonomischer Aktivitäten. Die Gewährung "hinreichende[r] Wohnung" kann als Indikator für die Rehabilitationsphase gesehen werden.[165]
- Drittens folgt die Wiederaufbauphase,[166] die sich auszeichnet durch die Wiederherstellung des vorkatastrophalen Zustandes der Verhältnisse in jeder Hinsicht, mit Ausnahme jener Bereiche, die durch

---

[162] Beyme (1987: 175–182) entwickelt zur Wiederaufbauphase eine Kategorienskala zwischen "rekonstruktivem Wiederaufbau, Neubau und traditionellem Anpassungsneubau".

[163] Die Einteilung in vier Phasen und die Beschreibung ihrer Merkmale geschieht in Anlehnung an Forschungsergebnisse von Haas/ Kates/ Bowden (1977: xvii;2–12); auf diese Quelle wird andernorts immer wieder Bezug genommen: vgl. Alexander (1989: 234f); Foster (1980: 237); Geipel/ Pohl/ Stagl (1990: 62) bzw. Frerks/ Kliest/ et al. (1995). — Frerks/ Kliest et al. (ähnlich: Klein, 1993: 50f) kommen zwar nur auf drei Phasen, da bei ihnen die Entwicklungsphase nicht eingerechnet wird. Hierin ist kein prinzipieller Widerspruch zum anderen Modell zu sehen. Eine Vierereinteilung ist allerdings vorzuziehen, weil erstens die Ausrichtung aller Hilfsbemühungen auf zukünftige Entwicklung erheblich ist, und weil sich zweitens sehr wahrscheinlich in jedem Fall eine Entwicklungsphase anschließen wird, sei es aus eigenem Antrieb des betroffenen Staates, sei es mit ausländischer Hilfe.

[164] Emery (1981: 155) differenziert die Notphase weiter durch (witterungs- und bauzeitenabhängige) Richtwerte nach m^2 Nettowohnfläche pro Person: In den ersten Tagen findet die Unterbringung der Opfer auf selbstorganisierte Weise statt, die in Schulen, Ruinen etc. jede Fläche akzeptieren. Danach, bis zu 1 Monat, müssen mind. 2 m^2 pro Kopf zur Verfügung gestellt werden, um psychische Schäden und Unruhe unter den Betroffenen gering zu halten, von 1 Monat bis zu 1 Jahr mindestens 2,3 m^2/EW. — Mangels relevanter Daten kann diese Differenzierung im Falle Mostars nicht bestätigt werden.

[165] Vgl. Anm. 159 in Kap. 2.3.2.

[166] Wiederaufbau nach Katastrophen i. w. S. meint den gesamten Vorgang der 'Wiederherstellung' nach einer Zerstörung einschließlich verschiedener Vorstufen zu einem eigentlich angestrebten Standard; i. e. S. bedeutet Wiederaufbau die Wiedererlangung 'normaler' Lebens- und Wohnstandards des vorkatastrophalen Zustandes einer Gesellschaft und ihrer Umwelt. Wiederaufbau (i. e. S.) verläuft üblicherweise in den Bahnen normalen Wirtschaftsgebarens und ist gewinnorientiert. Bei Einzelbauten hingegen spricht man dann von Wiederaufbau, wenn einfache Reparaturen oder Instandsetzungen wegen zu starker Zerstörungen nicht ausreichen und eine Erneuerung auch von Teilen des Tragwerkes erforderlich wird. (Schulz spricht von Wiederaufbau beim Aufbau von Gebäuden mit einem Zerstörungsgrad von 70–80% (1994: 139); die Weltbank nennt als Grenze dafür hingegen 30% Zerstörung [EC/ WB, 1997:35].) — Wiederaufbau bleibt ein durchaus "schillernder Begriff", der sich zwischen der originalgetreuen Wiederherstellung eines ehemaligen Zustandes — von Kritikern auch als "historisches Falsifikat" abgelehnt — und der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit eines Systems oder einer Struktur bewegt, ohne damit im Detail eine Festlegung zu treffen (Schulz, 1994: 19). Durth/ Gutschow weisen unter dem Stichwort vom "Reservat" auf die krampfhaften Versuche hin, wie in mancher deutscher Stadt aus dem wenigen Übriggebliebenen so etwas wie 'Wiederaufbau' erzwungen wurde: Auf "Denkmalinseln", "Traditionsinseln" oder in "historischen Zentren" — so z. B. am Frankfurter Römer — entstehen plagiathafte Ensembles in Disneyland-Manier, die eine bewußte Auseinandersetzung mit Historie zugunsten ihrer Konsumierbarkeit unmöglich machen (1988: 356).

Großprojekte tangiert werden. Der Übergang von Zuschüssen zu Krediten zur Finanzierung von Wohnungsbau kann als Indikator für den Zeitpunkt des Eintritts der Phase des eigentlichen Wiederaufbaus interpretiert werden[167] — ebenso die Rekonstruktion einiger wichtiger Bauten mit 'Fanalcharakter' (Brücken, Kirchen, Hochhäuser etc.).

- Danach wird in der vierten, der Entwicklungsphase versucht, durch strukturelle Verbesserungen einen Anschub für weitergehendes, über den vor der Krise herrschenden Standard hinausgehendes Wachstum zu ermöglichen und mit Projekten der vergangenen 'schlechten Zeit' zu gedenken bzw. auf die mittlerweile verbesserte Lage aufmerksam zu machen. Als Indikator für den Eintritt dieser Phase kann gelten, daß die weiteren Planungen nicht mehr unter dem zuvor üblichen großen Zeitdruck laufen.[168]

Die Fortentwicklung innerhalb dieser Phasen und zwischen ihnen muß dynamisch gesehen werden, da es meistens fließende Übergänge gibt, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen, einzelne Regionen oder Gebäude in ihrem Rehabilitationsprozeß noch weiter zurückliegen oder schon weiter fortgeschritten sind, als dies bei anderen der Fall ist.[169] Klare Phasenschritte innerhalb von Hilfsinterventionen zu erkennen ist schwierig, und das "Ergreifen des »richtigen« historischen Momentes" (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 116) bleibt letztendlich eine planerische bzw. politische Entscheidung.[170] Diese Entscheidung kann auch Hilfsorganisationen nicht abgenommen werden, deren Leistungen mehr an der "Rechtzeitigkeit" ihres Einsatzes zu messen sind als an seinem schnellen Beginn.[171] Das dürfte auch einer der Gründe sein, warum keine oder nur sehr ungefähre allgemeingültige Angaben zur Länge der Phasen gemacht werden (können), sondern sie in jedem einzelnen Fall neu zu bestimmen sind.[172] Dabei kann eine Stadt oder eine Region zu einem gegebenen Zeitpunkt hinsichtlich der Phaseneinteilung nur nach dem statistischen Mittel des Zustandes all ihrer Gebäude beurteilt werden; eine genaue Trennung der Phasen ist allein für einzelne Objekte und Programme möglich.[173] Quarantelli liest die Entwicklung nach einem Desaster an vier Stadien der Unterbringung ab: (1) Notunterkünfte, (2) provisorische Unterkünfte, (3) provisorisches Wohnen und (4) dauerhaftes Wohnen.[174]

---

[167] Vgl. Cuny/ Tanner, 1995: 18.

[168] Vgl. Schulz, 1994: 22.

[169] Alexander (1989) nennt Störfaktoren für das Beispiel des Friaul: Zufälligkeiten, politische Willkürakte, Nachbeben, Ungerechtigkeit bei der Verteilung, kontinuierliche objektive Änderung der Rahmenbedingungen.

[170] "At best, such period divisions are arbitrary, and are only useful in distinguishing the major functional activities of a period." (Haas/ Kates/ Bowden 1977: 1;13) — Vgl. VOICE (1999); vgl. Haas/ Kates/ Bowden (1977: 1;13), deren Indikatoren sich an der Zahl der Opfer unter der Wohnbevölkerung und dem Verlust an Kapital orientierten. — Berke/ Kartez/ Wenger (1993: 96) erwähnen, daß mittlerweile mehrere Studien das Vier-Stufen-Modell von Haas et al. widerlegt haben.

[171] "More important than speed is timeliness" (Anderson/Woodrow, 1998: 49).

[172] Kates/ Pijawka zufolge dauert — als Faustregel — Phase I einige Tage bis wenige Wochen, und es ergibt sich danach eine etwa zehnfache Dauer jeder weiteren Phase verglichen mit der jeweils davorliegenden (Kates/ Pijawka 1977; widergegeben nach Geipel/ Pohl/ Stagl, 1990: 62). — Alexander (1989) erwähnt unter Hinweis auf die genannten Kates/ Pijawka (1977) eine Nothilfephase (Dauer 1–8 Wochen), eine Restaurations- (oder Rehabilitations-)phase (8 Wochen bis 9 Monate), eine Ersatz- bzw. Wiederaufbauphase (bis 3 Jahre) und eine bis zu zehn Jahren dauernde Entwicklungsphase.

[173] Für einzelne Betroffene und ihre Wohnungen beginnt der Kampf gegen die Desasterfolgen sofort nach der Katastrophe (oder manchmal noch währenddessen) spontan; jede Intervention, die das verhindert, ist zu vermeiden (UNDRO, 1982: 55). Einige haben genug Mittel, um sofort aus eigener Kraft sogar mit einem umfassenden Wiederaufbau zu beginnen, die meisten anderen beginnen (evtl. mit Unterstützung) mit einer rehabilitierenden Vorstufe dazu.
Im Falle einzelner Gebäude kann sich die Bezeichnung der nötigen baulichen Aktivitäten — und damit die prioritäre Zuordnung zu einer der Phasen — nach deren Beschädigungsgrad richten: 'leichte', 'mittlere' und 'schwere' Schäden entsprechen dann '(provisorischer) Reparatur', 'Rehabilitation' und 'Rekonstruktion' ('Wiederaufbau') und werden demgemäß bevorzugt in den drei damit korrespondierenden Phasen (I, II und III) behoben. (Viele der Reparaturen leichter Schadensfälle finden aber auch erst in der zweiten Phase statt.) —
Zu diesen Termini gibt es allerdings keine allgemeingültige Sprachregelung; vielmehr sind alle Begriffe immer wieder auch als Überbegriffe verwendet worden, deren Inhalte je nach Autor weit auseinanderliegen können: Während Di Sopra (1992: 122) bspw. bei leichten bis mittleren Schäden von "riattazione" (Rekonditionierung), bei mittleren bis schweren Schäden von "ristrutturazione"

Daß im Einzelfall dennoch eine — wenigstens ungefähre — Unterscheidung in die verschiedenen Phasen erfolgt, ist jenseits wissenschaftlicher Überlegungen aus folgenden Gründen erheblich: Zum einen signalisiert das Ende einer Phase den Betroffenen und Akteuren Erfolg oder Mißerfolg auf dem Weg zur Genesung eines Gebietes. Zum anderen ist es eine Zäsur, die die Hilfsorganisation veranlassen kann zu prüfen, wie der Erfolg ihrer eigenen bisherigen Arbeit zu bewerten ist (vgl. Kap. 3/ SBS 41), und festzustellen, ob die neue Lage mit den jeweils veränderten Bedürfnissen noch ihrer Qualifikation und Zielsetzung entsprechen, oder ob sie neuen Akteuren Platz machen sollte. Für andere Akteure ist es ein Hinweis, nun aktiv zu werden. Außerdem erfordern auch Koordinierungsmaßnahmen eine Heraushebung der Unterschiede der Phasen und ihrer Ziele. Koordinierenden Gremien erleichtert es den Überblick, um steuernd in die Hilfsintervention einzugreifen. Schließlich entspringt die Abgrenzung der Aktivitäten neben dem Bemühen haushaltstechnischer Abgrenzung (vgl. VENRO, 1999: 3) auch dem um "Legitimität und korrekter Verwaltung öffentlicher Gelder" zum Nachweis ihrer Verwendung (Di Sopra, 1992: 185).

Ausfindig zu machen, wann im Einzelfall die Phasen enden, dient sowohl denjenigen Organisationen, die in mehreren Phasen aktiv zu arbeiten beabsichtigen, als auch den übergreifend koordinierenden Stellen dazu, die Hilfe igs. zu verstetigen, ein sog. 'Kontinuum' anzustreben. Der Begriff 'Kontinuum' — oder präziser: 'Desaster-Entwicklungs-Kontinuum'[175] — beschreibt den gesamten Prozeß zwischen Eintritt eines Desasters und neuerlicher Entwicklung nach einer Katastrophe, einschließlich der einzelnen Übergänge der verschiedenen Phasen sowie der etwaig vorbereiteten Präventivmaßnahmen. Dabei sollen nach Erkenntnissen aus der Katastrophenforschung fließende Übergänge ein 'Stop-and-go' des Erholungsprozesses und die dadurch verursachten Reibungsverluste vermeiden helfen sowie zukünftige Gefährdungen mindern oder ausschließen.[176] Zur Vermeidung abrupter Übergänge ist eine Überlappung der auf die o. g. spezifischen Merkmale abgestimmten Hilfsaktivitäten (und damit der Phasen) nötig. Diese Überschneidungen verbinden idealerweise immer nur zwei aufeinanderfolgende Phasen miteinander, wenn nämlich die Aktivitäten (und damit Investitionen) der früheren Phase ausklingen während diejenigen der späteren schon langsam anlaufen. Zu vermeiden sind hingegen unbedingt Überlagerungen von drei oder noch mehr Phasen schon von Anbeginn der Hilfsintervention an.[177] Eine unkritische Verschneidung der verschiedenen Phasen ist abzulehnen, vielmehr eine klare Trennung hinsichtlich der Finanzierung, der Verfahrensweisen, der Zeitabschnitte

---

(Restrukturierung) und erst bei gänzlicher Zerstörung von "ricostruzione" (Rekonstruktion/Wiederaufbau) spricht, meint Schulz mit Wiederaufbau den Aufbau von Gebäuden mit einem Zerstörungsgrad von 70–80% (1994: 139), wogegen die Weltbank hierfür als Grenze 30% Zerstörung nennt (EC/ WB, 1997: 35). Diese Liste ließe sich fortsetzen… —
Durth/ Gutschow (1988: 388) kommentieren diese Problematik lapidar wie folgt: "[…] und im übrigen gab es genug zu bauen — das mochte dann jeder nennen, wie er wollte."

[174] Quarantelli, 1982: 278f; ("emergency shelter" — "temporary shelter" — "temporary housing" — "permanent housing").

[175] Das Konzept des 'Kontinuums' ist zu unterscheiden von Bemühungen um Kontinuität. Kontinuität dient nicht allein dem "Anknüpfen an alte, zum Teil zerissene Fäden", sondern soll auch das durch die Katastrophe gestörte gesellschaftliche System durch Wiedererlangung der eigenen Identität rekonstituieren (Di Sopra, 1992: 183): Man will das vormals Besessene wiedererlangen und die vor der Katastrophe sich abzeichnenden Tendenzen fortschreiben — und nicht etwa gewaltsam, nämlich auf dem 'Umweg' über die Desasterfolgen und deren Beseitigung, Neuerungen einführen.

[176] Besonders während der Entwicklungsphase, aber peu-à-peu auch schon in den davorliegenden Phasen, sollen bauliche (technische) und organisatorische (Notfallplanungen) Maßnahmen die Menschen darauf vorbereiten, sich gegen einen neuerlichen Unglücksfall besser zu wehren, also den Status der sog. *preparedness* zu erreichen.

[177] Siehe hierzu die Abbildungen in Annex A-04.

sowie der Organisationsstrukturen und der Kontrollmechanismen anzustreben.[178] Das widerspricht keineswegs einer weiteren Absicht des Konzeptes 'Kontinuum', die Arbeiten in frühen Phasen möglichst so anzulegen, daß sie zukünftige Entwicklungen nicht schädigen, sondern möglichst fördern, und daß ihre Ergebnisse später weitgehend problemlos übernommen werden können (s. Kap. 3/ SBS 23).[179]

2.3.2.2 Die Phaseneinteilung nach Kriegen

Fälle, in denen ein Land, seine Bevölkerung und sein Wohnraum einem Krieg oder Bürgerkrieg ausgesetzt waren, nehmen bei der Betrachtung der Erholungsphasen im Rahmen humanitärer Hilfe eine Sonderstellung ein. Diese anthropogenen Arten des Desasters lösen in der Regel komplexe, oft auch langwierige (*protracted*), Katastrophen aus, bei denen sich die Hilfeleistung an einem anderen Rhythmus orientieren muß. Die wesentlichen Unterschiede sind, daß sie erstens lange andauern und nicht wie Naturkatastrophen als punktuelle Ereignisse angesehen werden können — selbst wenn auch Naturereignisse einige Wochen dauern können (z. Bsp. Überflutungen). Zweitens laufen bereits noch während des 'heißen' Konfliktes Notreparaturen, Rehabilitationsbemühungen und vereinzelt z. T. sogar der Wiederaufbau an; evtl. werden wenigstens schon Pläne aufgestellt, auf die anschließend zurückgegriffen werden kann.[180] Dabei zielen die öffentliche und private Initiative wegen der Unsicherheit über den Weiterbestand des bereits Reparierten, wegen der Kosten und des Materialmangels eher auf Provisorien ab. Die ersten Notmaßnahmen und Hilfeleistungen fallen oft den (in- oder ausländischen) Streitkräften zu.[181] Die relativ klaren Abläufe nach einer Naturkatastrophe sind nach Kriegen nicht zu finden: Auf dem Weg 'Desaster—Nothilfe—Rehabilitation—Wiederaufbau—Entwicklung' ist man durch wirre politische Verhältnisse immer wieder gestört und zurückgeworfen; eine klare Phaseneinteilung fehlt (Ellis, 1996: 52). Es gibt keine einfachen Parallelen zwischen 'zivilen' und Kriegskatastrophen, auch wenn sich die Schadensbilder bisweilen ähneln.[182] Zum Schadensbild hinzu muß bei der Einschätzung der Dauer des Erholungsprozesses in besonderer Weise auch der politische und wirtschaftliche Kontext des Landes und ggfs. seiner Nachbarregion veranschlagt werden.[183]

---

[178] Di Sopra, 1992: 184f.

[179] Vgl. etwa den Titel einer Master-Arbeit an der University of York (UK): " 'Not A Continuum of Relief to Development: but Development-oriented Relief' " (Geoffrey Mugumy; aus: revival, issue 14, PRDU/York, December 2000).

[180] Beispiel: In Deutschland hatte man schon seit etwa 1943 für die Reparatur der am meisten zerstörten Städte planerische "Grundlagen geschaffen, auf denen 1945 stillschweigend städtebauliche Praxis aufbauen kann." (Durth/ Gutschow, 1988: 41). Die zwangsweise Zäsur in den Aktivitäten — bedingt durch Material-, Energie-, Maschinen- und Arbeitskräftemangel sowie Unklarheit über Verwaltung und Politik — wurde von vielen als Chance für eine Denkpause gesehen, die Konzeptionen für eine gleichzeitige Verbesserung der Lebensbedingungen in den Städten Vorschub leisten sollte.

[181] Vgl. etwa in Nordhausen/Thüringen 1945 (Libor-Dörstel, 1993); vgl. im Kosovo 1999 (Q184: ZDF, 21.4.1999). — Aber siehe hierzu Kap. 2.3.3.

[182] Zargar (1988: 211) betont dies. UNDRO scheint das zu bestätigen, denn sie stellt im Vergleich unter verschiedenen Naturkatastrophen fest: "Erdbeben rufen die größten Schäden an Häusern hervor und töten die meisten Menschen" (1982: 65) — Phänomene, die sonst vom Krieg bekannt sind. — Zu den Unterschieden vgl. Anmerkung 78 in Kap. 2.2.1.

[183] Die seinerzeitigen Schätzungen, wie lange der Wiederaufbau in Deutschland dauern würde, lagen sehr weit auseinander: zehn bis fünfzig Jahre (Nipper, 1993: 73). Im wesentlichen wurden die Weichen für die Wohnungsbauförderung in den Jahren zwischen 1945 und 1948 gestellt, Wiederaufbau und Neubau wurden jedoch erst nach der Gründung der Bundesrepublik (1949) stark angekurbelt. Bis dahin war der Wohnungsmarkt aus Skepsis vor der Zukunft sehr gebremst und einerseits von privaten 'Provisorien der ersten Stunde' in Kellern, Bunkern, notdürftigen Hütten und andererseits von staatlicher Planwirtschaft (Reglementierung der Mieten, Zuweisung von Wohnungssuchenden) geprägt. — In der ersten Nachkriegs-Dekade entwickelte sich die Wirtschaft dann extrem

In Fällen kriegerischer Auseinandersetzung sind die Fortdauer der Kämpfe sowie (währenddessen oder anschließend) starke Bevölkerungsbewegungen und die dadurch verursachten Komplikationen (Unterernährung, Krankheiten, fehlende Unterkünfte, schlechte sanitäre Verhältnisse) Indikatoren der Notphase. Zumal, wenn sich der Konflikt lange Zeit hinzieht, bedeutet schon eine Phase geringerer Kriegsintensität das Eintreten in eine gewisse Rehabilitationsphase.[184] Sie bietet eine Chance, die Spirale der Gewalt zu durchbrechen, indem mit dem Aufbau von Neuem eine Alternative zum Krieg aufgezeigt wird — so etwas wurde am Beispiel Mostars zu erreichen versucht.[185]

2.3.3 Akteure auf dem Gebiet der Hilfeleistung

Die andere bereits angesprochene Restriktion, die ich in dieser Arbeit umgehe, um die Palette der Optionen, wie humanitäre Hilfe geleistet werden kann, nicht von vornherein zu begrenzen, betrifft die Frage nach den Akteuren: Wer 'darf' humanitäre Hilfe leisten, damit sie als solche bezeichnet werden kann? Das wirft erneut die Frage nach der Definition des Begriffes der humanitären Hilfe auf bzw. konkret die Frage danach, was darunter zu verstehen sei, daß für den Beistand keine Gegenleistung verlangt werden und eigennützige Motive des Gebers keine wesentliche Rolle spielen dürfen.

Denn als 'humanitäre Aktionen' werden landläufig nur die bezeichnet, die dem humanitären Völkerrecht folgend "den Bedingungen der Unparteilichkeit, der Unabhängigkeit und der Neutralität genügen"; das schließt alle Hilfe aus, die "politischen, ökonomischen oder religiösen Interessen" unterliegt.[186] Es bedeutet gleichzeitig, daß demzufolge ibs. das Militär, aber auch Regierungsorganisationen, die Hilfe leisten — incl. sogar so bekannter IGO wie des UNHCR — eigentlich keine humanitäre Hilfe im engeren Sinn leisten können. Denn ihnen fehlen v. a. die Unabhängigkeit, bisweilen — daraus resultierend — die Unparteilichkeit und manchmal selbst die Neutralität.[187] Man könnte nun versucht sein, humanitäre Hilfe als das zu definieren, was NGO, zumal das ICRC, leisten. Doch das ließe die Entwicklung der letzten Jahre außer Acht. Vermehrt sind Geldgeber bereit, "to subcontract such work to 'non-traditional' providers" (Macrae, 2002:3). Außerdem zeigen sowohl Negativbeispiele aus der Arbeit der NGO[188] als auch positive Beispiele auf Seiten der IGO und GO schnell das Dilemma auf, auf diese Weise die Grenzen zu ziehen. Wäre ein tatsächlich 'humanitär' agierende GO 'weniger humanitär' als eine NGO, die sich bzw. ein bestimmtes Hilfsprogramm

---

rasant mit Wachstumsraten von 7,5 bis 10% (BMRBS, 1990: 20), und jährliche zehn neue Wohneinheiten pro tausend Einwohner in den 60er Jahren müssen als überdurchschnittlich produktive Ausnahme gelten (Herrle/ Lübbe/ Rösel, 1981: 151). — In Deutschland kann die Wiederaufbauphase grob etwa zwischen 1948/49 (erstes detailliertes Parteiprogramm zum Wohnungsneubau [SPD]) und der Mitte der 50er Jahre gesehen werden, denn "1956/57 endete die Phase der Wiederaufbau-Entwürfe, die vor allem vom Diktat der Wohnungsnot bestimmt waren" (Schulz, 1994: 22;70f).

[184] Vgl. Cuny/ Tanner, 1995: 14f. — Die Verringerung der Kriegsaktivitäten in lange andauernden Konflikten kann an einem Ort durch 'Wandern' der Kämpfe in andere Gebiete, durch (vorläufige) Siege einer Partei oder durch Jahreszeitenwechsel eintreten.

[185] Vgl. Kap. 3/ SBS 25.

[186] Zitate: von Pilar/ Prangenberg, 2000: 108f. — 'Neutralität' meint 'Nichteinmischung' in Interna des Empfängerlandes.

[187] Diese Staffelung wurde vorgenommen, weil (I)GO nie finanziell oder organisatorisch unabhängig sind, je nach politischer Lage aber durchaus unparteilich sein können und sich auch um neutrale Hilfsansätze (Nichteinmischung) bemühen können.

[188] "NRO sind anders, aber keineswegs besser!" (Glagow, 1992: 323). — Beispiele: (1) schlechte, also keinesfalls 'caritative' Qualität der Arbeit; (2) Konzentration der Arbeit auf hohe *visibility* statt auf Bedürftigkeit (vgl. Kap. 3/ SBS 38); (3) Gründung von Schein-NGO, um Hilfsgelder abzuschöpfen.

aus staatlichen Geldern finanziert?[189] Ist eine interventionistisch handelnde NGO[190] 'neutraler' als eine GO, die auf partizipative Ansätze baut? Wie unabhängig, wie unpolitisch sind kirchliche Hilfswerke?

Während nach den drei o. g. Kriterien eine Unterscheidung in eine 'humanitäre Hilfe im engeren Sinne' — die der NGO — und eine 'humanitäre Hilfe im weiteren Sinne' (NGO bis einschließlich gewerbliche Anbieter) möglich wäre, gibt es nach einer Erweiterung des Kriterienkanons[191] nurmehr eine 'humanitäre Hilfe im weiteren Sinne'. Allerdings wird das stets eine akademische Abgrenzung bleiben, in der Praxis wird sich diese Unterscheidung in Darstellung und Wahrnehmung nicht durchsetzen. Auch bei einem erweiterten Kanon von Beurteilungsaspekten wird man wegen der Vielfalt der Fälle letztendlich zu einer Skala gelangen, auf der nur ein 'Mehr' oder ein 'Weniger' bzgl. jedes Kriteriums angegeben werden kann. Auf ihr bilden die beiden Pole die 'eher humanitären Akteure' und die 'weniger humanitären Akteure'. In jedem Fall aber formen derzeit die über Grenzen hinweg agierenden NGO *die* tragende Säule der Hilfsinterventionen nach Desastern.[192]

Explizit vom Kreis der 'humanitären Gemeinde' sollen aber bewaffnete Verbände ausgenommen werden. Zwar hat das Militär durch verschiedene friedenserhaltende, -fördernde und -erzwingende Maßnahmen erreicht, daß seine Interventionen in der Öffentlichkeit immer wieder als 'humanitär' bezeichnet bzw. wahrgenommen wurden.[193] Da Militär sich aber erstens bei der Durchsetzung politischer Vorgaben — und besonders im Falle eines vorangegangenen bewaffneten Konfliktes — weder unabhängig noch neutral verhalten kann, da es zweitens prinzipiell nicht von helfender Natur ist, da es sich drittens extrem von anderen politischen Instrumenten unterscheidet (vgl. DRK, 1997: 31) und da es viertens den anderen Akteuren durch sein Agieren vor Ort und durch die Usurpierung des Begriffes 'humanitär' zum Zwecke einer positiven Selbstdarstellung sehr schadet, soll Militär als 'humanitärer Akteur' ausgeschieden werden. Bestenfalls wäre es — nur

---

[189] …und damit zu einer QUANGO, einer Quasi-NGO wird (vgl. zur Problematik Glagow, 1992: 309;320f). Wie sehr eine wirtschaftliche Abhängigkeit die NGO einschränkt, zeigt die Tendenz, NGO zu Abgabe regelrechter, 'marktorientierter' Angebote zu zwingen (Beispiel: Bosnien und Herzegowina während der 90er Jahre). Das wirft die Frage nach ihrer Legitimation auf, weil ihre Selbständigkeit gefährdet ist.

[190] Beispiel: MSF etwa war in seiner Frühphase als interventionistisch agierende NGO einzuschätzen (DRK, 1997: 19).

[191] Er kann einschließen: finanzielle Unabhängigkeit der laufenden Hilfsprogramme (also neben derjenigen der Organisation als solcher!); finanzielle Unabhängigkeit wenigstens von den Geldgebern, die in der betroffenen Region Eigeninteressen vertreten; Unabhängigkeit des Denkens der Helfer vor Ort; Betroffenenbeteiligung bei der Entscheidungsfindung; Hilfe zum Nutzen der Betroffenen (s. Kap. 3/ SBS 37); Profitinteresse; u. a.

[192] Der Definition zufolge, daß der Eintritt einer Katastrophe einen Zustand bedeutet, der die Selbstheilungskräfte der betroffenen Region überschreitet, wird zur Überwindung der Not Hilfe von außen benötigt. — Wesensmerkmal der NGO ist es, daß sie sich "unabhängig von der Regierung des Landes, in welchem sie gegründet wurden" konstituieren (SCHR, 2001-a: 1). Manche NGO achten besonders und lobenswert streng auf ihre Unabhängigkeit, indem sie dem Anteil staatlicher Gelder an ihrem Budget eine Obergrenze setzen und diesen Anteil außerdem auf möglichst viele Geber verteilen. Andere NGO hingegen verhalten sich diesbezüglich unkritisch.
NGO können ibs. nach dem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit unterschieden werden, sowie nach ihrer Größe und dem Zeitpunkt ihres Einsatzes. Die unterschiedlichen Tätigkeiten können sein: Nahrungsmittelhilfe, medizinische Versorgung, Wohnraumbeschaffung, Rechtsschutz, Bildung, soziale Aktivitäten, technische Hilfe u. a. Kleine Hilfsorganisationen eignen sich nicht oder nur schlecht für Aufgaben im Bereich der Wohnraum- und der Infrastrukturversorgung. Einige Organisationen arbeiten hauptsächlich oder ausschließlich in der akuten Notphase, andere auch — oder erst — in den folgenden Phasen von Rehabilitation, Wiederaufbau oder Entwicklung; auch hier verwischen die Konturen zusehens (vgl. Kap. 2.3.2). Anzumerken ist, daß auch die Spezialisierung auf die Anfangsphase kein Freibrief für beliebige, jegliche Konsequenzen für die Folgezeit außer Acht lassende Hilfsmaßnahmen ist.

[193] Zu diesem verzerrten Bild tragen aber auch IGO und NGO bei, die sich während der letzten Jahre in zunehmend unkritischer Weise des Militärs bedienten und dabei gleichzeitig von ihm instrumentalisiert wurden. Unrühmlicher Höhepunkt dürfte das Arbeiten internationaler Hilfe in Tschetschenien unter dem 'Schutz' russischen Militärs sein (vgl. Davis, 2001).

befristet — als 'Assistenzakteur' anzusprechen, wenn ihm übergangsweise komplementäre Hilfsaufgaben (ibs. bei Logistik, Maschineneinsatz, Kampfmittelräumung) unter Ägide einer zivilen Institution zukommen.[194] Ebenfalls in diesen Problemkreis gehören internationale Polizeieinheiten (so zum Beispiel die WEU-Polizei in Mostar).

Diese Arbeit modifiziert also das traditionelle Paradigma dessen, was humanitäre Hilfe sei, indem sie den Fächer möglicher Akteure weiter öffnet.[195] Das schließt in letzter Konsequenz also neben den NGO ein:

- erstens die Regierungsorganisationen, die sich (außer in puncto Unabhängigkeit) weitgehend dem Verhalten der klassischen humanitären Organisationen nähern können.
- Zweitens sind inbegriffen die gewerblichen Anbieter. Firmen, die im Auftrage der Geldgeber humanitäre Hilfe organisieren,[196] kann nicht à priori unterstellt werden, daß sie schlechte Hilfe brächten, nur weil sie aus Profitinteresse handeln.[197]
- Drittens dürfen die lokalen Akteure des betroffenen Staates nicht außer Acht gelassen werden, auch wenn bei ihnen nach einem Bürgerkrieg ein besonders hohes Risiko besteht, nicht unparteiisch zu sein. Denn seine verschiedenen staatlichen Institutionen und Behörden sind die ersten Akteure vor Ort und sind auch später am kontinuierlichsten in alle Rehabilitationsprozesse eingebunden. Sie sind aus vielerlei Gründen näher am Geschehen (kulturell, sprachlich, Ortskenntnisse etc.).
- Viertens: Das eben Gesagte gilt auch für die nichtstaatlichen Organisationen des betroffenen Staates. Sie und die zuvor genannten lokalen staatlichen Akteure werden deshalb vermehrt — auch auf Wunsch der Geldgeber — von den internationalen Hilfsorganisationen als Partner und Katalysatoren eingesetzt.
- Fünftens sind die Betroffenen selbst bzw. ihre nicht betroffenen Nachbarn als Akteure wichtig, denn sie sind es, die zumeist unmittelbar nach Eintritt einer Katastrophe damit beginnen, erste Rettungsmaßnahmen zu ergreifen (Notreparaturen, Einquartierungen).[198] Und sie beteiligen sich in vielfältiger Weise auch in den späteren Phasen von Rehabilitierung, Wiederaufbau und Entwicklung am weiteren Geschehen. Allerdings sind auch sie — gerade nach einem Bürgerkrieg — nicht frei von Parteilichkeit.

---

[194] Zu dem hiermit verbundenen Fragenkomplex s. ibs. von Pilar/ Prangenberg (2000), DRK (1997: 27–40), Weiss (1997). Zu den zwei erstgenannten Texten s. Annex A-05. (Auffällig ist angesichts der hier und anderwärts geführten Diskussion um Unabhängigkeit, daß zwar Literatur zur Problematik der militärisch-zivilen Zusammenarbeit existiert, nicht aber Stellungnahmen zur Frage, wie Regierungsorganisationen diesbezüglich zu beurteilen sind…)

[195] Ohnedies: "Die Zeit der traditionellen Hilfe, als deren Motive die internationale Solidarität der Linken, postkoloniale oder jüdisch-christliche Schuldgefühle und der allgemeine Nachkriegsoptimismus angeführt wurden, ist abgelaufen." (DRK, 1997: 18) "We thus are examining humanitarian action without the pretence of neutrality — the outmoded notion that […] reducing suffering does not advance anyone's political agenda. This notion […] is increasingly viewed by critics as both naïve and wrong." (Weiss, 1997: 103). Das mag bedauert werden (zumal von den NGO, deren Domäne damit zur Debatte steht) oder nicht, jedenfalls ist es zwecklos, anderen Akteuren die Legitimität absprechen zu wollen — und nebenbei verhindert es solch panisch anmutende Fragen wie »Sind wir eine "NRO"?« wie Salm sie stellt (Salm, 2001).

[196] Hier ist die Rede von umfassender Organisation, nicht von bloßer Bauausführung, von Transportdiensten o. dgl.

[197] Denn wenn sie länger im Geschäft zu bleiben beabsichtigen, ist die bei einem ersten Hilfsprogramm in unangemessener Weise geleistete Arbeit eine denkbar schlechte Grundlage für Bewerbungen um die Beauftragung für jedes weitere Programm. Allerdings bedarf es einer genauen Qualitätsüberwachung, um nicht schwarzen Schafen unter ihnen freien Lauf zu lassen oder auch nur das einmalige Kassieren der Gewinnspanne oder gar der gesamten Hilfsgelder zu gestatten. Da ein Mittel der Kontrolle das der Ausschreibung ist, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß auch in diesem Punkt Firmen und NGO zunehmend ähnlich behandelt werden. Große Geldgeber veranstalten nämlich mittlerweile regelrechte Ausschreibungen unter NGO.

[198] Vgl. de Ville de Goyet (2000:8), der sich gegen den Mythos wendet, die Betroffenen seien "zu schockiert und hilflos", um Sorge für ihr eigenes Überleben tragen zu können.

Die in dem betroffenen Staat auf den verschiedensten Ebenen geleistete spontane Selbsthilfe muß von den Hilfswerken bei der Lageanalyse und beim Entwerfen ihrer Strategie berücksichtigt werden und kann ihnen dabei zugleich als Orientierungshorizont für die eigenen Maßnahmen dienen.

Als 'Akteure' werden alle Organisationen, aber auch weniger bzw. informell verfaßte gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen bezeichnet, die in irgendeiner Weise aktiv daran beteiligt sind, die Katastrophenfolgen zu bekämpfen. Der Begriff 'Akteur' wurde gewählt, um auch die außerhalb der klassischen 'humanitären Gemeinde' am Prozeß der Hilfeleistung Beteiligten berücksichtigen und deren — möglicherweise innovativen oder immerhin richtungsweisenden — Ansätze würdigen zu können.[199] Das bedeutet gleichwohl nicht, daß alle Akteure hinsichtlich der Qualität ihrer Arbeit auf einem Niveau stünden. Insbesondere von den eigentlichen Hilfsorganisationen muß ein hohes Maß an Professionalität erwartet werden dürfen.[200]

2.3.4 Fazit

Humanitäre Hilfe wird in dieser Erörterung weit gefaßt und meint zunächst einmal jegliche unkonditionierte Hilfe, die den Betroffenen aus ihrer Notlage hilft, solange dabei der Eigennutz des Helfers nicht im Vordergrund steht und unter den Hilfsempfängern keinerlei Auslese aus nationalistischen, rassistischen, religiösen oder geschlechtsspezifischen Gründen stattfindet.

Humanitäre Hilfe arbeitet hauptsächlich während der ersten zwei Phasen, der Nothilfe- und der Rehabilitationsphase. Ausnahmsweise wird sie auch parallel zu den zunehmend von privaten und staatlichen Akteuren dominierten Wiederaufbaumaßnahmen (Phase 3) und zur Entwicklungsarbeit (Phase 4) tätig: entweder wenn diese sehr früh einsetzen, oder in Einzelfällen großer Bedürftigkeit oder bei sich erneut verschlimmernder Lage. Die Trennung humanitärer Aktivitäten nach diesen Phasen sollte in der Praxis vermieden werden, um ein Stop-and-go zuungunsten der Betroffenen zu verhindern. Jedoch ist eine Unterscheidung der Phasen (auf theoretischer Ebene) besonders dazu nützlich, Ausgangslage und Hilfeleistung zu beurteilen und Entscheidungen über den Beginn oder das Ende von Teilaktivitäten zu begründen.

Geleistet wird humanitäre Hilfe von einer Vielzahl von Akteuren. Dazu gehören in erster Linie die international, teilweise aber auch nur national engagierten NGO. Infolge des aufgeweiteten Begriffes davon, was humanitäre Hilfe sei, sind aber zu den 'humanitären Akteuren' u. U. auch (nationale und zwischenstaatliche) Regierungsorganisationen der Geberländer, die Behörden und die Bevölkerung des betroffenen Staates und gewerbliche Anbieter von Hilfe zu zählen. Spontane Selbsthilfe der Betroffenen Bevölkerung kann ein Hinweis sein, wie die Hilfe von außen anzulegen ist, darf aber nicht dazu verleiten, Selbsthilfe unkritisch als

---

[199] Hierzu seien folgende Beispiele gegeben: (1) die spontane Einquartierung obdachlos Gewordener durch weniger stark betroffene Mostaris; (2) die Abneigung der Bevölkerung in Mostar, Baumaterial aus Ruinen zu verwenden, weil das als Diebstahl angesehen werden konnte; (3) die Akzeptanz baulicher Provisorien durch die Bevölkerung, abgeleitet aus der verbreiteten Vorkriegsusance, Eigenheime entsprechend der momentanen Finanzlage anfangs nur teilweise zu errichten und dann schrittweise bis zum vollen Umfang auszubauen.

[200] Sie ist jedoch bisher nicht immer anzutreffen, weil jede Organisation, die sich berufen fühlt, je nach Belieben und finanziellen Mitteln tätig werden kann (vgl. Cremer, 2001: 4). Die geforderte Professionalisierung der humanitären Hilfe bedeutet umgekehrt ein Mehr an wirtschaftlichem Interesse (also ein Mehr an Abhängigkeit!), weil die nötigen Ressourcen aufgebracht werden müssen — v. a. im personellen Bereich: Es gibt zufolge einiger Kritiker tendenziell zu viele Idealisten und zu wenige Pragmatiker bei der humanitären Hilfe.

einzig mögliche Alternative zu sehen. Aus dem Kreis der humanitären Helfer sind Militär- und Polizeieinheiten expressis verbis auszuschließen, weil sie bewaffnet sind und weder unabhängig agieren noch — ibs. nach einem Konflikt, in den sie eingegriffen haben — von den Betroffenen als unparteiisch wahrgenommen werden; sie können bestenfalls begrenzte Unterstützungsleistungen im Auftrage und unter Kontrolle zivilgesellschaftlicher Institutionen erbringen.

Ziel humanitärer Hilfe muß es auch im Bereich der Wohnraumversorgung sein, ein zeitliches und konzeptionelles Kontinuum zu ermöglichen, um sie effizienter zu machen und den Betroffenen die Nachteile eines Stop-and-go zu ersparen. Wichtig ist dabei neben dem Bemühen um Verstetigung, daß die Hilfsmaßnahmen zukunftsorientiert, d. h. ausbaufähig sind (s. Kap. 3/ SBS 23). Dazu benötigt die humanitäre Hilfe systematische Vorgehensweisen: Strategien. Über sie denkt das nun folgende Kapitel 2.4 nach.

2.4 'Modellhafte Strategien' bei der Leistung humanitärer Hilfe — Reine Abstraktion oder brauchbares Vorbild?

Dieses Kapitel soll die Fragen klären, ob es bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum in der humanitären Hilfe verschiedene, unterscheidbare modellhafte Strategien gibt und ob sie in systematischer Weise beschrieben werden können. Ein weiteres Resultat könnte dann sein, Hinweise zu gewinnen, wie Strategien je nach Kontext und Ziel konzipiert werden können bzw. sollten.

2.4.1 Der Begriff der 'modellhaften Strategien'

Aus mehreren Gründen ist es wichtig, daß die Akteure auf der Bühne der 'humanitären Hilfe' i. a. sowie bei ihren Bemühungen um die Beschaffung von Wohnraum i. b. über ein Skript verfügen, also über eine Strategie:

- Erstens geht es fast immer um großmaßstäbliche Notlagen, bei denen viele Menschen in kurzer Zeit zu versorgen sind. Große Programme bergen zwar stets die Chance, die Lage vieler Menschen zu verbessern, aber eben auch das Risiko, sie flächendeckend und langfristig zu beeinträchtigen. Letzteres soll geeignete Planung vermeiden.
- Zweitens kann bei großer Not und gleichzeitig knappen Ressourcen nur ein planvolles Vorgehen die Effizienz und Effektivität der Hilfsmaßnahmen erhöhen.
- Drittens ist die Beschaffung von Wohnraum schon normalerweise ein sehr komplexes Thema, dessen Rahmenbedingungen in der Nachkriegszeit weiter verschärft werden.

Strategie wird genannt das großrahmige Konzept für ein Procedere, das eine angestrebte Absicht mit einer "durchdachte[n] Auswahl von Handlungs- oder Vorgehensweisen, die zur Durchsetzung eigener Ziele geeignet sind", zu erreichen sucht.[201] Eine Strategie ist der Plan, der die wichtigen Eckpfeiler eines Vorgehens

[201] Zitat: Reuter, 1989: 13. — Strategien sollen Überlegenheit verschaffen, vor Überraschungen schützen und durch Richtungsweisung die Kräfte zur Erreichung eines Zieles bündeln (Brauchlin/ Wehrli, 1991: 3;7). Vgl. hierzu auch von Clausewitz (1832/ [1994]: 178;222) und Bea/ Haas (1995: 153;176).

in eine sinnvolle Ordnung zueinander bringt. Eine Strategie ist stets nur eine unter mehreren Handlungsalternativen, deren prognostizierter Zielertrag über ihre Wahl (oder Nicht-Wahl) entscheidet. Die Konzeption einer Strategie beschränkt sich nicht nur auf Überlegungen zum positiven Fall des 'Wenn-A-erreicht-ist-folgt-Schritt-B-danach-C-usw.'. Sondern sie berücksichtigt auch den negativen Ausgang der Verfolgung eines Etappenziels, indem sie festlegt, was zu tun wäre, wenn 'B' nicht erreicht worden wäre, 'C' als nächster, eigentlich auf 'B' aufbauender Schritt bevorstünde, und am Gesamtziel 'Z' dennoch festgehalten werden soll.[202] Anerkanntermaßen hat ein planvolles Vorgehen, das einen Zweck in einer vorgegebenen Zeit und in der Abfolge bestimmter Schritte unter Verwendung ausgewählter Instrumente verfolgt, positive Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität einer Maßnahme. Pragmatische Ansätze sehen hierbei auch die Revision des Gesamtzieles 'Z' (bzw. eines Teils seiner Aspekte) vor, um Korrekturen zuzulassen und schließlich wenigstens wichtige 'Kernziele' zu erreichen. Bei der Suche danach, wie Vorgänge in der humanitären Hilfe optimiert werden könnten, erhebt sich die Frage, ob nicht erprobte Rezepte dabei hilfreich wären. Können nicht Maßnahmenbündel, die einmal erfolgreich angewandt wurden, Modell für weitere Fälle sein?

Auf der Suche nach 'modellhaften Strategien' stößt man schnell auf zwei Konnotationen des Wortes 'Modell', nämlich darauf, daß ein Modell einerseits etwas Nachahmenswertes darstellt und andererseits einen bestimmten Grad an Abstraktion aufweist.

- Einerseits ist also jeder Typ von Strategie, der — weil in einem Fall schon erfolgreich getestet — als im Prinzip nachahmenswert empfohlen werden könnte, als 'modellhaft' zu bezeichnen. Das bedeutet jedoch nicht, daß ein 'modellhaftes Vorgehen' für einen anderen Fall *automatisch* als 'die' Lösung empfohlen werden kann. Denn die tatsächliche Ausprägung einer Strategie erweist sich immer erst bei ihrer Anwendung am konkreten Einzelfall.[203] Die stete Suche nach neuen Lösungen bei der Wohnraumbeschaffung[204] belegt, daß es 'die' *eine* 'Modell-Lösung' eben nicht gibt, weshalb in dieser Arbeit auch von 'modellhaften Strategien' im Plural gesprochen wird.
- Andererseits ist auch Abstraktion ein Kennzeichen eines Modells. Sie ist nötig, um aus den hinsichtlich ihres geographischen, kulturellen, politischen und geschichtlichen Kontextes höchst unterschiedlichen realen Fällen diejenigen Aspekte herauszulösen, die auf andere Situationen übertragbar sind — also auch, um zu klären, wie sie dort nachgeahmt werden können. Ein Modell ist dann Abbild einer existierenden oder geplanten Wirklichkeit, trägt also abstrahierende, vereinfachende und idealisierende Züge.[205] Das Erstellen eines Modells erlaubt sowohl eine Vorabprüfung von Sachverhalten (Entwurf, projizierte Realität) als auch eine Ex-post-Betrachtung (Nachbildung) von Fällen, indem ihre Grundzüge herausgearbeitet werden.

---

[202] Sog. "Kontingenz-Planung" (Ausweichplanung; im Unterschied zur "deterministischen Plänen"); vgl. Rittel, Horst, Grundlagen der Planung II, Universität Stuttgart, 1972 (hier widergegeben nach Budnick, 1992: 94 [Anm.253]).

[203] Schütz (1987: 161) bemerkte hierzu sogar, daß die Bezeichnung als Modell "häufig zur Rechtfertigung von — meist isolierten — Maßnahmen gebraucht wird" (v. a. um die Finanzierung einzelner Vorhaben zu sichern).

[204] Zum Beispiel eine Spielbankenabgabe zur Wohnbaufinanzierung für Obdachlose in Deutschland (Chassé et al., 1988: 159).

[205] Nach Brockhaus/DTB (1992) sind Modelle "Darstellungen, die nur die als wichtig angesehen Eigenschaften des Vorbildes ausdrücken". — Braybrooke/ Lindblom bemerken dazu: "etwas »vernachlässigen« heißt, etwas »überhaupt erst analysierbar machen«" (1972: 150). Amann fordert für "strategisches Denken und Handeln" explizit die "methodische Beschränkung auf einige wesentliche Gesichtspunkte" (Amann, 1995: 61).

2.4.2 Gibt es erkennbare Typen von Strategien?

Nachdem bisher festgestellt wurde, daß es *mehrere* 'modellhafte Strategien' gibt, stellt sich die Frage, welche das sind bzw. wie sie sich unterscheiden lassen. Denn nur wenn ihre markanten Merkmale herausgearbeitet und beschrieben werden können, ist eine Verständigung über Art und Inhalt sowie Vor- und Nachteile der verschiedenen Vorgehensweisen möglich. Damit einher geht der Gedanke einer Typisierung bzw. Klassifizierung der Strategien, weil sich immer dann, wenn mehrere Objekte mindestens *ein* identisches Merkmal aufweisen, eine Klasse formieren läßt.

Die Gruppierung von Objekten zu Klassen erfolgt durch Untersuchung verschiedener Objekte auf gemeinsame Eigenschaften oder Merkmale. Wird eine Klasse durch mehrere Merkmale beschrieben, müssen diese Merkmale alle gleichzeitig in einem Objekt vorliegen, um es als Idealtyp dieser Klasse auszuweisen. In der Realität hingegen handelt es sich bei den meisten Typen (Elementen) um Durchschnittstypen, welche die am häufigsten vorkommenden Charakteristika besitzen, oder um Mischtypen, die Kennzeichen von mehr als einer Klasse tragen. Teil- oder Schnittmengen können im Sinne einer Feindifferenzierung als eigene Klassen ausgekoppelt werden, die mit allen anderen Klassen der Systematik zunächst auf einer Ebene nebeneinander existieren, ohne in eine Hierarchie gezwungen zu sein. Erst die Frage- bzw. Aufgabenstellung oder die Prioritäten eines Akteurs bzw. Planers legen eine Hierarchie der Aspekte (Merkmale) und damit eine Zugehörigkeit einer Klasse zu übergeordneten Klassen fest.[206]

So wie die Wiederbeschaffung von Wohnraum Teil einer übergeordneten Strategie zur Befriedung eines Landes sein kann (die ihrerseits dem Ziel weltweiter Sicherheit dienen mag), wie aber umgekehrt auch diese Pazifizierung als Element eines Oberzieles 'Wohnraumbeschaffung' vorstellbar wäre, so gibt es auch wechselnde Abstufungen auf den Ebenen unterhalb der Wohnraumbeschaffung. Schon aus dem in den bisherigen Kapiteln Gesagten läßt sich ein weiter Fächer von Aspekten öffnen, deren jeder eine dieser Ebenen bilden kann. Listet man diese Aspekte auf und kombiniert ihre möglichen Ausprägungen miteinander, so ergeben sich auf diese deduktive Weise Szenarien über den Aufbau einer Intervention — oder anders formuliert: es ergeben sich *Strategien*. Abbildung 2 zeigt einen Ausschnitt aus einem sog. 'morphologischen Kasten',[207] bei dem die Festlegung der Reihenfolge, aber auch dessen, was ein Aspekt und was ein übergeordneter Aspekt sei, zwar plausibel ist, keineswegs aber die allein denkbare Aufteilung bedeutet.

Will man eine Vorgehensweise mit Hilfe dieser Matrix analysieren, markiert man zunächst alle Einzelmerkmale, die bei näherer Untersuchung als zutreffend erkannt wurden. Ebenso kann auf diese Weise die Synthese einer Strategie visualisiert werden, indem alle ausgewählten (erwünschten) Aspekte herausgehoben werden. Alle Aspekte und Unteraspekte, die von einer 'Lauflinie', also der Verbindungslinie zwischen den markierten Stellen berührt werden, bilden in ihrer Summe die Strategie ab. Anhand dieser Darstellung lassen sich die Vorzüge eines Ansatzes, aber auch die möglicherweise von ihm verursachten Interessenkonflikte abschätzen.

---

[206] Die Festlegung der Wichtigkeit der Merkmale — also die Bestimmung der Gestalt des Modells — erfolgt durch den Planer (vgl. Rittel, 1992-a: 83f).

[207] Die gesamte Liste wird in Annex A-06 gezeigt. Sie entstand als Skizze zu Arbeitszwecken und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. — Näheres zum morphologischen Kasten siehe (u. a.) bei Budnick, 1992: 114.

Abb. 2: Ausschnitte aus dem morphologischen Kasten zum Thema 'Analyse und Synthese von Strategien zur Wiederbeschaffung von Wohnraum' *(vollständige Liste in Annex A-06)*

Aspekte	Variablen		Werte ...						
politischer Aspekt	wer sind Partner im Empfangsland?		Staat/ Kommunen (öffentliche Hand)	Mittlerorganisationen (lokale NGOs)	Individuen	Wirtschaft	o. a.		
	Kooperation mit anderen Akteuren		komplementär; ergänzende Arbeit	parallel; identische Aktion					
	usw.								
organisatorischer Aspekt	Beteiligung der *Beneficiaries* bei Entscheidungen		partizipativ: • direkt	• indirekt (Gemeinderat)	Weisungsprinzip (keine Beteiligung)	o. a.: ... (Mischformen)			
	soziale Verträglichlichkeit		für Flüchtlinge	für gastgebende Gemeinde	für Gesamtstaat				
	laufende Kosten:	Höhe?	hoch	mäßig	gering				
		wer trägt sie?	Geber	Empfänger	beide				
	geographische Dimension einer Intervention		ganzes Land	strateg. Punkte nach: • politischer Bedeutung	• Ausmaß d. Zerstörung	• Bedeutung f. Wirtschaft	• Anzahl der Nutznießer	• polit. Wohlverhalten	
	Begünstigte: *("earmarking")*	wer sind direkt Begünstigte?	Flüchtlinge/Vertriebene	Ansässige, die Kriegsschäden erlitten haben	Öffentlichkeit der gastgebenden Gemeinde	spez. Gruppen (soziale, religiöse, politische,...)			
		wer sind indirekt Begünstigte?	Privatpersonen	öffentliche Hand	halböffentlich: ibs. im ehemal. Jugoslawien				
	usw.								
baulich-planerischer Aspekt	Gegenstand der Intervention		ehemalige Wohnungen (Reparatur, Rehabilit.)	Ausweichquartiere: • Einquartierung	•Flüchtlingslager (Neubau oder Umnutzung)	• Fertigbau von Vorkriegsrohbauten	• Neuanlage einer Stadt		
	Art der Umsetzung		Reparatur: • ganz	• teilweise	Neubau: • ganz	• teilweise			
	Beschaffenheit der Bausubstanz:	Grad der Zerstörung	Leicht	Mittel	Schwer				
		Art d. Zerstörung:	primär: • Beschuß	• Brandstiftung, Sprengung	sekundär: • Diebstahl, Vandalismus	• Witterung	tertiär: • Squatten	• 'wildes'/ illegales Bauen	
	Erstellen der Projektdokumentation		Kommune	Hilfsorganisation (eigene Ingenieure)	*Beneficiaries* selbst				
	welche Gebäudeteile werden berücksichtigt?		Außenhülle (Bsp.: Dach/ D.+Fassade)	Wohnfläche (Bsp.: Hülle+Wohnzelle)	Gemeinsame Installationen (Bsp.: Treppenhaus)				
	Sicherheit des beschafften Wohnraumes		aktiv: Verstärkung der Decken,Wände/ Bunker	passiv: genug Distanz zur Front					
	usw.								
exekutiver Aspekt	wer implementiert?		Hilfsorganisation	Empfängerstaat	Firmen	Individuen, Selbsthilfegruppe			
	Verteilung d. Hilfe:	in welcher Form?	Sachmittel	Geld	Arbeitskraft				
		wie?	Anlieferung	Abholung					
		wer verteilt?	Organisation (Bauhof)	Firmen eingeschaltet	Betroffene beteiligt	o. a.			
	Kontrolle der Verteilung:	Intensität	häufige und detaillierte Kontrolle: • fallweise	• stichprobenartig	Kontrolle nur in größeren Abständen und groben Zügen				
		Kontrollinstanz	Geber/ implementierende Hilfsorganisation	Empfängerkommune	kooperierende Hilfsorganisationen	Mitsprache der HilfsempfängerInnen			
	usw.								
finanziell-wirtschaftl. Aspekt	Art der Überlassung der Hilfe		verlorener Kredit, ("Schenkung")	subventionierte Kredite	auf Kreditbasis				
	Adressierung der Investition		objektbezogen: Gebäude/ Grundstück	personenbezogen: Betroffene					
	Einkauf v. Material u. Dienstleistungen		im betroffenen Land	im Ausland					
	usw.								

Das Schema verdeutlicht, daß eine Vielzahl von Kombinationen aus Teilaspekten möglich ist, von denen jede ein anderes thematisches Gewicht besitzt. Die Aspekte der morphologischen Box können je nach Anforderung (Standards) ergänzt werden. Einzelne Aspekte oder auch Aspektgruppen können in der Praxis untereinander weiter kombiniert werden, so daß ein Gesamtziel ('Wohnraumbeschaffung') durch das gleichwertige Nebeneinander verschiedener Strategien verfolgt wird. Beispielsweise können die Reparatur beschädigter Bausubstanz und das Schaffen von Flüchtlingslagern von mehreren Hilfsagenturen (bzw. von ein und derselben Organisation) parallel nebeneinander betrieben werden, um Wohnraum zu beschaffen.

Es wird ersichtlich, daß es möglich ist, spezielle Strategieformen aus einem Pool allgemeiner Elemente (Aspekte) abzuleiten. Eine eindeutige Darstellung von Klassen von Strategien bleibt aber wegen der von den Planern je vorgegebenen Auswahl und Gewichtung ihrer einzelnen Bestandteile schwierig. Man könnte eher sagen, daß es Typen von Zielen gibt, zu denen jeweils Typen von Strategien passen. Der morphologische Kasten stellt ein wertvolles Instrument für die Darstellung und Konzeption von Strategien dar. Die Stärke liegt in seiner zweifachen Verwendbarkeit:

- Das Schema gestattet zum einen, existierende Phänomene zu überblicken, zu ordnen und zu analysieren, indem man die bei einer Strategie realiter angetroffenen Aspekte in der Liste aufsucht.

- Und es öffnet zum anderen den Blick für neue Optionen durch bewußte Synthese und systematische Anordnung bislang ungenutzter Konstellationen von Aspekten.

Die Aspekte können auch aufgefaßt werden als Bausteine, die sich zu Systemen von Handlungsanweisungen zur Problemlösung zusammensetzen lassen: nämlich zu Strategien.

Unternimmt man es außerdem, auf induktive Weise aus praktischen Beispielen herauszufiltern, wie es sich mit der Abgrenzung unterschiedlicher Strategien verhält, ergibt sich dasselbe Bild. Zwar scheint es bei flüchtiger Betrachtung von im Felde oder in der Literatur angetroffenen Fällen zunächst so, als ob man Strategien leichthin anhand eines einzigen markanten Merkmals charakterisieren und klassifizieren könnte. Im Resultat tragen die gefundenen Typen jedoch in ihrer Knappheit eher die Züge von Karikaturen und wirken trivial.[208] Eine detailliertere Betrachtung rund eines Dutzends Beispiele aus Mostar lieferte triftigere Hinweise: An verschiedene Akteure, die sich 1994/95 in Mostar um die Wiederbeschaffung von Wohnraum kümmerten und über deren Maßnahmen ausreichende Informationen vorlagen, wurden — fiktiv — sechs Schlüsselfragen darüber gestellt, in welchen relevanten[209] Dimensionen ihre Intervention ablief; diese Fragen lauteten 'Wem', 'Was', 'Wieviel', 'Wozu', 'Wie' und 'Wo'.[210] Es wurde daraus deutlich, daß einerseits keine der dort angetroffenen Strategien tatsächlich einfach auf ein einziges Merkmal reduziert werden konnte.

Andererseits ließen sich nicht einmal einige wenige, die einander zunächst sehr zu ähneln schienen, zur Deckung unter einer Reihe von Merkmalen — oder: unter einem Namen — bringen. Eindeutige Überschneidungen waren also selbst für kleine Gruppen von Strategien und schon bei nur relativ wenigen Aspekten nicht zu finden. Vielmehr schien jede in der Realität anzutreffende Strategie einer Hilfsorganisation den Idealtyp eben dieser *ihrer* Vorgehensweise darzustellen, während jede andere Vorgehensweise eines anderen Hilfswerkes dieser zwar nahekamen — also bezogen auf die zuerst genannte Strategie lediglich Durchschnittstypen waren —, aber doch unterscheidbare Differenzen zeigten und wiederum 'nur' den Idealtyp dieses jeweils anderen Akteurs repräsentierten. (Dies gilt zumal dann, wenn man sich vor Augen hält, daß die Beschreibung der Vorgehensweisen nichts als eine Momentaufnahme in einer sich extrem rasch verändernden Nachkriegssituation ist, die ihrerseits ständig auf angewandte Strategien rückwirkt.)

Strategien in der Gesamtheit all ihrer Aspekte als Modelle zu beschreiben, scheint nach diesen Erkenntnissen also nicht sinnvoll zu sein. Auch hiernach liegt es nahe, die Strategien in ihre Bausteine zu zerlegen. Diese *Strategiebausteine* sollen dann in Kap. 3 thematisiert werden.

---

[208] Plakativ-pointiert wie sie sind, erhellen sie jedoch die Vielfalt der Schwerpunkte möglicher Vorgehensweisen und werden deshalb im Annex A-07 aufgeführt.

[209] "Relevanz" ist für Amann (1995: 61) entscheidendes Kriterium des strategischen Managements.

[210] Die Ergebnisse dieser Überlegungen werden im Annex A-08 am Beispiel dreier Akteure gezeigt. — *Nicht* eingeschlossen in den Fragenkatalog sind die Frage 'Warum', weil sich dahinter die als mit 'Ja' beantwortet angenommene Grundsatzfrage verbirgt, ob überhaupt Hilfe geleistet werden soll; und die Frage 'Wann', weil sich das in ebenfalls prinzipieller Weise auf die Phaseneinteilung zwischen Nothilfe und Wiederaufbau bezieht (s. Anm. 172 in Kap. 2.3.2.1). Die Reduzierung auf sechs Kernfragen bedeutet keineswegs, daß die Konzeption einer Methode darauf verzichten dürfte, auch andere Aspekte zu berücksichtigen. Es ist jedoch so, daß es zweierlei Arten von Zielvorgaben gibt: die "unmittelbaren" Ziele, die von den verfügbaren Mitteln abhängen und wegen ihrer Realisierbarkeit "gültiges Ziel" sind, und die utopischen Ziele, die als Fernziel zwar im Auge behalten, aber nur indirekt verfolgt werden (Braybrooke/ Lindblom, 1972: 151f). — Die Eingrenzung auf (hier) sechs Fragen macht gleichzeitig auf eine grundlegende Problematik des Planens aufmerksam: "Planung ist immer politisch" (Rittel, 1992-b: 52) bzw. "central issues and decisions are value choices." (Haas/ Kates/ Bowden, 1977: xxvi), denn "Kein Plan war jemals für alle gleich gut" (Rittel, 1992-c: 145) und die "Erstellung von Plänen [zielt] auf die Verteilung von Vor- und Nachteilen" (ibidem). Letztere aber entstehen gerade bei der Eingrenzung durch Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung von Aspekten, denn das, "was vernachlässigt wird, ist oft genauso wichtig wie das, was analysiert wird" (Braybrooke/ Lindblom, 1972: 151).

2.4.3 Inkrementelles vs. synoptisches Vorgehen

Schon eingangs des Kap. 2.4.1 war darauf verwiesen worden, daß es unter den Strategien auch jene pragmatischen Ansätze gibt, die recht flexibel angelegt werden, um auf äußere Einflüsse rasch und effizient reagieren zu können. Da genau hieran in der Zeit nach einem Krieg oder anderen Katastrophen Bedarf besteht, erscheint es geraten, einen genaueren Blick auf diese Sorte von Vorgehensweisen zu werfen. Aber auch deshalb, weil oben festgestellt worden ist, daß einerseits eine Einordnung der in der Realität verwendeten Strategien in Klassen kaum möglich ist, sich andererseits aber ihre Bestandteile — die 'Strategiebausteine' — klassifizieren lassen, scheint es angebracht, nun einmal die Konzeption einer Strategie auf einer übergeordneten theoretischen Ebene zu betrachten. Denn der Verdacht liegt nahe, daß die verwendeten Strategien sich auch deswegen nicht in Klassen fügen lassen, weil sie im Felde nur sehr eingegrenzte Ziele verfolgen — bzw. verfolgen können — und deshalb eine große Heterogenität aufweisen. Tatsächlich gibt es eine Diskussion um die Anlage von Strategien, die wissen will, ob Strategien umfassend eine weite Palette von Problemen mit einem weitgefächerten Instrumentarium angehen sollen oder ob sie sich nicht vielmehr schrittweise, in Stufen auf einander aufbauend dem Ziel nähern sollen. Es ist dies die Diskussion um das 'synoptische' bzw. das 'inkrementelle' Vorgehen.

Eine Strategie läßt sich danach prinzipiell in zweierlei Weise anlegen, nämlich "synoptisch" oder "inkrementell".[211] Ein synoptisches Verfahren — auch *"comprehensive policy"* oder "komprehensive Planung" genannt (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 114) — betrachtet den gesamten Zeit- und Problemraum, und teilt Schritte von Anfang bis Ende und die dazu jeweils passende Aktion ein. Alles mündet in die Erlangung eines eingangs festgelegten Zieles. Beim synoptischen Verfahren wird einem aus einer Analyse der Ist-Soll-Diskrepanz heraus definierten Ziel eine Strategie zugeordnet, die zur Erreichung des jeweiligen Zweckes führen soll. Synoptische Planung ist jedoch nur theoretisch eine Option, weil "die Bedingungen der strategischen Planung (nämlich große Unsicherheit) eine synoptisch ausgerichtete Planung gar nicht zulassen."[212]

Inkrementell hingegen bedeutet, in pragmatischer Weise aktuell anstehende Probleme ohne Analyse der globalen Problemlage, und ohne daß ein Fernziel genauer definiert worden wäre, durch 'Vor-sich-hin-Wursteln' oder "*muddling through*" zu lösen.[213] Eine Verbesserung wird in Planung und Praxis immer nur mit Blick auf den Status quo und auch nur solange als Ziel verfolgt, bis diesbezüglich die kleinste noch wahrnehmbare, "marginale" "Grenzverbesserung" eingetreten ist (Braybrooke/ Lindblom, 1972: ibs. 144). Das heißt, dieser Ansatz kann sich auch den Luxus leisten, unter einigen wenigen Strategien auszuwählen, wenn sie nur die Bedingung marginaler Verbesserung erfüllen. Ein vollständiger Vergleich, die Synopse aller möglichen oder zum jeweiligen Zeitpunkt denkbaren Strategien, kann entfallen (ibidem: 145). Es werden keine Gret-

---

[211] Der folgende Text zum Thema "synoptisch/ inkrementell" stützt sich im Wesentlichen auf zwei Artikel von Braybrooke/ Lindblom (1972) und Ganser/ Siebel/ Sieverts (1993), die auf einer Metaebene diskutieren, wie Planung geplant werden soll. — Dabei ist die Entscheidung darüber selbst Bestandteil der Strategie — oder selbständige 'Strategie zur Gliederung einer Strategie'.

[212] Bea/ Haas (1995: 178; sie berufen sich auf Quinn: Strategies for Change — Logical Incrementalism, 1980).

[213] Ibidem. — Popper nennt es "piecemeal engineering": Stückwerkstechnologie (nach Braybrooke/Lindblom, 1972: 140).

chenfragen über grundlegende Werte gestellt, sondern man beobachtet — analog zu Opportunitätskosten der Wirtschaft — die Änderungen der Nuancen, die sich durch eine Entscheidung hinsichtlich der Verfolgung dieser Wertvorstellungen zugunsten der einen und zuungunsten der anderen ergeben. Anzustrebendes wird als "negatives Ziel" definiert, um "»das Laster auszumerzen, auch wenn die Tugend nicht definiert«" ist (ibidem: 159), und weniger darum, "eine bessere Welt zu schaffen, als vielmehr einer schlechteren zu entrinnen" (ibidem: 161). Die verschiedenen Phasen[214] von der Aufstellung einer Strategie bis hin zur Kontrolle ihrer Umsetzung werden — bei Bedarf beliebig oft — in nicht vorbestimmter und in unregelmäßiger Reihenfolge durchlaufen, wodurch sich Strategiebildung und -implementierung eng miteinander verweben lassen (vgl. Bea/ Haas, 1995: 180).[215]

Eines der inkrementellen Verfahren ist das des sogenannten *"disjointed incrementalism"* (Braybrooke/ Lindblom, 1972): Kleine, nicht zusammenhängende Schritte von nicht koordinierten Akteuren erfolgen aus verschiedenen Richtungen hin auf eine isolierte Aufgabe. Dabei gibt es eine dauernde Weiterentwicklung der Ziele und der zu ihrer Erreichung nötigen Mittel in ständiger dialektischer Betrachtung zwischen beiden. Grundlage ist die Annahme, daß bei der "Fragmentierung" der Bemühungen selbst im Falle einer Doppelung von Aktionen keine wesentlichen Ressourcenverluste auftreten, weil erstens reine Doppelung nicht existiert, und weil es zweitens "gesellschaftliche Situationen [gibt], in denen ein einziger Plan sich als völlig unangemessen erweist."[216]

Einen weiteren Ansatz entwickeln Ganser/ Siebel/ Sieverts, bei denen er "perspektivischer Inkrementalismus" heißt.[217] Es ist dies eine Kreuzung aus der Absolvierung vieler kleiner inkrementalismus-typischer Schritte, die sich aber — gewissermaßen 'in Erinnerung' an synoptische Planung — "auf einen perspektivi-

---

[214] Nämlich: Problemverständnis; Informationssammlung; Informationsanalyse; Entwicklung von Lösungswegen; Festlegung des strategischen Planes und der Einzelmaßnahmen; Durchführung; Kontrolle (nach Rittel, 1992-b: 39).

[215] Tabellarisch lassen sich die beiden Ansätze (in Anlehnung an Bea/ Haas, 1995: 179) folgendermaßen darstellen:

Charakteristikum	**synoptischer Ansatz**	**inkrementeller Ansatz**
Planungsverhalten:	antizipativ	reaktiv; drängende Fragen
Zielorientierung:	dominant	sekundär, 'dialektisch'
Problemhorizont:	langfristig, umfassend	kurzfristig, selektiv
Berücksichtigung v. Alternativen:	alle denkbaren	begrenzte Anzahl
Alternativenbewertung:	analytisch, ganzheitlich	intuitiv, 'politisch'
Flexibilität:	begrenzt	adaptiv
Implementierung:	instrumentale Bedeutung	implementierungsorientiert

Abb. 3: Gegenüberstellung der Charakteristika synoptischer und inkrementeller Strategien

[216] Braybrooke/ Lindblom, 1972: 163. — Für Budnick ist der Vorteil daran, daß es "große, unkorrigierbare Fehler automatisch ausschließt" (1992: 25), und für Ganser/ Siebel/ Sieverts steht fest: "Eine Rückkehr zur komprehensiven Planung der 60er Jahre ist offensichtlich nicht möglich" (1993: 114). Letztgenannte Autoren führen dazu einige Gründe an: "hoher Zeitaufwand" bei (zum Teil schnell vorwärts) drängenden Problemen; "hohe Komplexität" und deshalb geringe Transparenz; "mangelhafte Präzision" planender Generalisten; "fehlende öffentliche Resonanz" mangels direkter Betroffenheit; schlechte Korrigierbarkeit wegen des großen zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Aufwandes; "mangelnde Prognosefähigkeit", weil komplexe Systeme prinzipiell nicht vorhersehbar sind und weil großrahmige Entwicklungsplanung immer von Wachstum ausgeht; die immer unstete Finanzierung durch die öffentliche Hand; schließlich die Konkurrenz der beteiligten Organisationen unter einander (ibidem: 113). — Die Folge: "Conventional master plans are increasingly recognized as being clumsy instruments […]" (Rowland [1995: 33], zur Nachkriegslage Sarajevos).

[217] Vgl. Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993; unter theoretischem Blickwinkel "ist er der »kleinere Bruder« der integrierten Entwicklungsplanung" (also synoptischer Planung), stellt aber in der Praxis sogar eher dessen erfolgreichere Variante dar (ibidem: 114). — Bei Bea/ Haas (1995: 178) wird dies auch als "logisch-inkrementelle Verfahrensweise" im Bereich von Betriebswirtschaftslehre bzw. Unternehmensstrategien verwendet.

schen Weg machen" (Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 114).[218] Gefordert wird somit eine "Verfahrens-Kreativität" "projektkonzentrierter Planung" durch intelligentes Verquicken bestehender Verfahren und planerischer wie verwalterischer Einzelinstrumente sowie durch das raffinierte Zusammenbringen der Schlüsselakteure. Sie soll auf der "Sachebene" (den eigentlichen Projekten), der "Symbolebene" (deren Botschaft) und der "Akteursebene" (bei beteiligten Organen und Individuen) wirken (ibidem: 115f). Dieses "dezentralisierte Modell eines projektbezogenen Inkrementalismus" setzt einerseits auf den "Lokomotiveneffekt" von Großereignissen, andererseits auf die "Strategie der Tausend Blumen", die exemplarisch an einzelnen Orten Lösungen präsentiert und somit für das Einzelgeschehen ebenso wie für das Gesamte wirbt (ibidem: 118).

Tatsächlich eröffnet sich hier ein Parallele zu der "duale[n] Strategie", die entwickelt wurde, um das Konzept der Nachhaltigkeit weltweit zu verwirklichen: lokale, kurzfristige Problemlösung muß immer am globalen, langfristigen Horizont ausgerichtet werden.[219]

Ein inkrementeller Ansatz läuft zwar Gefahr, daß nur noch einfache "dankbare" und "konsensfähige" Projekte (und damit Programme) realisiert werden, die eigentlich kritischen, "bösartigen",[220] hingegen unbeachtet bleiben (ibidem: 116). Außerdem weist er auf den ersten Blick den Nachteil auf, gerade in einer Nachkriegszeit, in der viele Menschen sich eigentlich eine massive Änderung wünschten, nur marginale Verbesserungen zuzulassen. Aber sein Pragmatismus ist im Zusammenhang mit der Wiederbeschaffung von Wohnraum nach Kriegen (zumal gegenüber einer synoptischen Planung) besonders deshalb zu bevorzugen, weil er "die Anforderungen an die Informationsbeschaffungs- und Informationsverarbeitungskapazität [reduziert] und […] damit die Grenzen der Planbarkeit" beachtet (Bea/ Haas, 1995: 179). Das ist gerade bei fehlenden Daten (zerstörten Archiven, verschwundenen Dokumenten) und unter Zeitdruck wichtig. Zudem ist unmittelbar nach einem zerstörerischen Krieg kaum mit schlagartiger Besserung in großem Umfang zu rechnen.

---

[218] Die Zutaten zu diesem Rezept sind (nach Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993: 115): daß "die Zielvorgaben auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten bleiben" (vgl. Velsingers Rede von einem "Leitplanken-System" [1996: 25]); die "Prinzipientreue", d. h. Ausrichtung jedes einzelnen Falles auf diese Grundwerte; daß einzelne Projekte vorab bestimmte Programme ersetzen (oder anders ausgedrückt: Programme durch Abarbeitung von Projekten entstehen); daß es weiterhin "überschaubare Etappen" gibt, die das "mittelfristig Realisierbare" in den Vordergrund rücken; daß eine "flächendeckende Realisierung" zugunsten punktueller Aktivitäten entfällt; daß das Zusammenwirken der einzelnen Instrumente wichtig ist, weniger das der — nunmehr obsoleten — Programme; schließlich, daß die Eingriffe weniger auf der rechtlichen als vielmehr auf der wirtschaftlichen Ebene vorgenommen werden und somit ökonomischer Erfolg juristische Plänkeleien ersetzt.

[219] Thierstein/ Walser, 1996: 10; (ähnlich: Kenneweg, 2000). — Vgl. a. Kap. 3/ SBS 30.

[220] Ein Planer, der Strategien für humanitäre Interventionen plant oder Hilfsprogramme vorbereitet, muß sich immer bewußt sein, daß er es bei der 'Lösung' dieser Planungsprobleme per se immer mit "bösartigen" Problemen zu tun hat. (Vgl. hierzu Rittel/ Webber, 1992: 20–31; alle in dieser Anmerkung folgenden Zitate entstammen, sofern nicht gesondert gekennzeichnet, dieser Passage, v. a. deren Überschriften.) Ihre hier besonders interessierenden Tücken seien kurz skizziert:

- Erstens lassen sie sich im Gegensatz zu 'gutartigen' Problemen, wie sie z. B. in den Naturwissenschaften behandelt werden, nie *'lösen'* — sie können allein per "Lösungs*beschluß*" [Hervorhebung: A.S.] entschieden werden.
- Zweitens gestatten sie keine "definitive Formulierung", denn ihre Beschreibung bedarf "einer möglichst vollständige[n] Liste aller denkbaren Lösungen", deren Anzahl theoretisch unendlich groß ist; Verstehen und 'Lösen' sind eins.
- Drittens gibt es kein *in der Sache* begründetes Ende bei der Suche nach ihrer 'Lösung'; vielmehr beschließen *die Planenden* das Ende selbst.
- Viertens fallen 'Lösungen' immer nur *'besser'* oder *'schlechter'* aus als andere, sie sind jedoch nie *'richtig'* oder *'falsch'*. (Denn für sie gibt es keine "endgültige Überprüfungsmöglichkeit", es fehlt eine "Liste erlaubter Operationen", "alles ist möglich, alles ist eine Sache der Grundsätze und der Phantasie": Vgl. Rittel, 1992-b: 45f.)
- Fünftens lassen sie sich nicht unmittelbar und endgültig überprüfen, weil ihre Wirkungen zeitlich unbegrenzt anhalten und nur Indikatoren, die ihrerseits Ermessenssache sind, das Resultat beschreiben.
- Sechstens: "Jedes bösartige Problem ist wesentlich einzigartig", weil es gegenüber anderen immer mindestens "eine zusätzliche unterschiedliche Eigenschaft von überragender Wichtigkeit" aufweist.

Vor allem der perspektivische Inkrementalismus ist von großer Bedeutung bei Nothilfe und Rehabilitationsbemühungen. Denn einerseits kann er — inkrementell — auf die schnellen Veränderungen dieser Periode eingehen, weil er in erster Linie lösungsorientiert und erst in zweiter Linie problemorientiert ist. Andererseits richtet er aber auch den Blick aufs Ganze, wenn bei flächiger Zerstörung eine Politik kleiner Schritte eigentlich obsolet und vielmehr eine umfassende Zukunftsperspektive gefragt ist.[221] Planung ist dann "lokaler soziokulturell gefärbter Konsens über eine bestimmte Zukunftskonzeption" und verläuft weniger in den Geleisen von Analyse–Plan–Ausführung.[222] Die Aufgabe der Planer ist eher die des "»social engineering«" im Sinne der 'Barfußplanung'.[223]

2.4.4 Fazit

Zur Bewältigung großer Not bei gleichzeitig knappen Ressourcen bedarf die humanitäre Hilfe einer Strategie, um Effizienz und Effektivität ihres Vorgehens bei der Wiederbeschaffung von Wohnraum zu gewährleisten bzw. zu steigern. Strategie bedeutet dabei das großrahmige Konzept für ein Procedere, das ein gesetztes Ziel mit einer durchdachten und in sinnvolle Beziehung zueinander gebrachten Menge von Maßnahmen verfolgt.

'Modellhafte Strategien' sind einerseits solche Vorgehensweisen, deren erfolgreiche Anwendung in einem realen Fall sie für die erneute Implementierung in zukünftigen Zusammenhängen empfiehlt, sie also zum Vorbild macht. Andererseits ist ein Modell auch Abbild einer existierenden oder geplanten Wirklichkeit, trägt also vereinfachende und idealisierende Züge. Diese Abstraktion erlaubt dann sowohl eine Vorabprüfung von Sachverhalten im Entwurf als auch eine Ex-post-Betrachtung von Fällen. Wegen der großen Heterogenität der Fälle und Aspekte gibt es mehr als eine beispielhafte Strategie, weshalb in dieser Arbeit von 'modellhaften Strategien' im Plural gesprochen wird.

Klar erkennbare (und benennbare) Typen von Strategien — Voraussetzung für die Bewertung einer Alternative vor dem Hintergrund einer systematisierten Gesamtheit — lassen sich nur um den Preis einer allzu groben Verallgemeinerung finden, wie sich herausstellte. Aus diesem Grunde wird in dieser Arbeit vorgeschlagen, die Vorgehensweisen gewissermaßen in ihre Bestandteile zu zerlegen, die sich aus einer Aspekteliste ergeben. Diese Konstituenten einer Strategie sind quasi prägnante Einzelstrategien, deren zugrundeliegende Prinzipien formuliert werden können und lageunabhängig gelten. Sie werden 'Strategiebausteine' genannt und in Kap. 3 näher behandelt. Die Aspekteliste selbst sorgt in der Art eines sog. 'morphologischen Kastens' dafür, daß man sowohl Strategien analysieren kann, die bereits im Felde angewandt wurden oder werden, als auch Vorgehensweisen (oder Teile davon), die bisher keine Beachtung fanden, neu zu bilden

---

[221] Vgl. hierzu Foster (1980: 247): "large scale destruction allows drastic reassessment".

[222] Herrle/ Lübbe/ Rösel (1981: 141), die sich mit diesen Worten über Entwicklungsplanung in der Dritten Welt äußern.

[223] Das Zitat entstammt Herrle/ Lübbe/ Rösel, 1981: 143. — Vgl. etwa Schütz, 1980: "Von Bauhöfen und Barfußarchitekten in den Spontansiedlungen"; oder van Lengen, 1981: "Manual del arquitecto descalzo"; (Näheres zu beiden Quellen s. Literaturverzeichnis).

imstande ist. Im Ergebnis ist die Vorstellung von 'modellhaften Strategien' und ihren Bausteinen also keine reine Abstraktion, sondern ein durchaus brauchbares Vorbild, mit dem ein breites Spektrum dargestellt werden kann und das es ermöglicht:

- die Vielzahl der Fälle adäquat, aber nie völlig erschöpfend zu beschreiben und zu gliedern,
- ein Ziel unter den Vorgaben eines bestimmten Kontextes erfolgsorientiert zu verfolgen — und
- den Grundstein für ein Bewertungsverfahren zu legen, um bessere von schlechteren Strategien zu unterscheiden.

Ein weiteres Indiz dafür, daß es besser wäre, die Strategien als ein aus Bausteinen verfaßtes Ganzes zu begreifen, entstammt der Diskussion um die Art des Planens an sich oder um synoptische versus inkrementelle Planung. Synoptische Planung, die ein übergeordnetes Ziel definiert und alle zu seiner Erreichung nötigen Schritte genauestens vorgibt, ist bei Problemlagen von der Größenordnung und Tragweite, mit der auch die humanitäre Hilfe bei der Beschaffung von Wohnraum konfrontiert wird, als obsolet zu betrachten. Vielmehr ist es angebracht, inkrementell vorzugehen, Planung also auf stufenweises Wachsen hin anzulegen. Unter den inkrementalistischen Ansätzen ist ibs. der sogenannte "perspektivische Inkrementalismus" hervorzuheben.[224] Er stellt eine Kreuzung bzw. einen Kompromiß dar zwischen dem Bemühen um ganzheitliche Planung (hier: 'Perspektive') und anarchisch anmutender Stückwerkstechnologie. Er konzentriert sich darauf, pragmatisch kleine, unmittelbar vor einem liegende Probleme zu lösen, sieht die einzelnen Schritte jedoch stets verknüpft mit dem Fernziel einer großen Vision.

Der perspektivische Inkrementalismus ist für die humanitäre Hilfe, und hierunter für die Assistenz im Bereich der Wohnraumversorgung, aus mehreren Gründen von besonderem Interesse:

- weil er geringere Anforderungen an die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen stellt. Sie aber sind nach einer Katastrophe und zumal nach einem Krieg Mangelware.
- weil er flexibel auf die schnellen Veränderungen einer auf eine Katastrophe folgende Periode eingehen kann und dabei auf bereits erzielte Teilerfolge aufbaut. Denn er ist in erster Linie lösungsorientiert und erst in zweiter Linie problemorientiert.
- weil er bei allem Augenmerk für die Lösung akut anstehender Aufgaben dennoch den Blick aufs Ganze gerichtet behält, wenn bei flächiger Zerstörung eine Politik kleiner Schritte eigentlich unzureichend und vielmehr eine umfassende Zukunftsperspektive gefragt ist.
- weil er lebt aus der Dialektik zwischen der Ebene der koordinierten und koordinierbaren großen und kleinen Programme und der Ebene der unkoordinierten, weil unkoordinierbaren Einzelaktionen.

---

[224] Vgl. Ganser/ Siebel/ Sieverts, 1993.