

Götze, Catherine

Working Paper

Von der humanitären zur Entwicklungshilfe: Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuum-Ansatzes

WZB Discussion Paper, No. P 99-304

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Götze, Catherine (1999) : Von der humanitären zur Entwicklungshilfe: Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuum-Ansatzes, WZB Discussion Paper, No. P 99-304, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49842>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

P 99 - 304

Von der humanitären zur Entwicklungshilfe

**Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und
die ambivalente Aktualität des Kontinuum-Ansatzes**

Catherine Götze

Oktober 1999

Arbeitsgruppe: Internationale Politik

Leiter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein

Tel: (030) 25 491 564

Fax: (030) 25 491 561

e-mail: hop@medea.wz-berlin.de

Internet: <http://www.wz-berlin.de>

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
D - 10785 Berlin
Reichpietschufer 50

Zusammenfassung

In den letzten zehn Jahren hat das durch Katastrophen verursachte menschliche Leid extrem zugenommen. Der Anteil der humanitären Hilfe an den Ausgaben für die Entwicklungshilfe ist dementsprechend beständig gestiegen. Viele der heutigen Krisen haben aber deutlich gemacht, daß humanitäre Hilfe alleine nicht ausreichend ist. Es wird daher in vielen Geberinstitutionen und bei den humanitären Hilfsorganisationen überlegt, wie humanitäre Hilfe mit Entwicklungshilfe verknüpft werden kann („Kontinuum“). Anstatt kurzfristig zur Linderung des unmittelbaren Leides zu intervenieren, soll humanitäre Hilfe bereits so ausgerichtet sein, daß sie in strukturbildende Projekte übergeleitet werden kann. Diese sollen einen Beitrag zur Stabilisierung der Gesellschaft und damit auch zur Krisen- und Katastrophenprävention leisten. In diesem Papier wird auf einer konzeptionellen Ebene untersucht, inwieweit dies möglich ist. Auch wenn es eine funktionelle Komplementarität von humanitärer und Entwicklungshilfe geben mag, so sind die beiden Formen der Hilfe konzeptionell vollkommen verschieden. Das „Kontinuum“ bedroht die humanitäre Hilfe in ihrer Eigenart, ohne daß es zur Lösung der Dilemmata der Hilfe in den heutigen Krisensituationen beiträgt.

Abstract

The last ten years have seen a rising demand of humanitarian aid due to the growing number of catastrophes and crisis that provoke human suffering. Despite the rising expenditures for humanitarian assistance it has become clear that the immediate alleviation of human suffering is not enough. Therefore donor agencies and organizations started to think of ways to combine humanitarian and development aid („continuum“). Humanitarian assistance projects shall be planned with the possibility in mind to transform them into development projects which are supposed to stabilize society and prevent crisis and catastrophes. In this paper, this discussion on the „continuum“ will be analyzed from a conceptual point of view. Despite a functional complementarity between humanitarian and development aid, the conceptual differences stress the very different character of these two types of aid. The continuum endangers the particular concept of humanitarian aid without offering a plausible solution to the dilemmas of help in the current crisis situations.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	1
I. DIE ENTWICKLUNG DER ENTWICKLUNGSHILFE	3
1. UNTERENTWICKLUNG - DIE KARRIERE EINES BEGRIFFES IN DER NACHKRIEGSZEIT.....	3
2. DIE BEHARRLICHKEIT DES MODERNISIERUNGSGEDANKENS – DER LIBERALISMUS ALS MAINSTREAM IN DER ENTWICKLUNGSDEBATTE.....	6
2.1. <i>Der zentrale Gedanke des Wirtschaftswachstums im Mainstream Paradigma der Entwicklung</i>	7
2.2. <i>Das Grundbedürfnis-Konzept als politische Maßnahme im Ideologienstreit</i>	10
2.3. <i>Strukturanpassungsprogramme, „sustainable development“ und „empowerment“</i>	13
ZUSAMMENFASSUNG	16
II. DAS ENTWICKLUNGSKONTINUUM	21
1. DIE VERKNÜPFUNG VON HUMANITÄRER UND ENTWICKLUNGSHILFE IM „KONTINUUM“ VON PRÄVENTION, NOTHILFE, REHABILITATION UND ENTWICKLUNG.....	21
1.1. <i>Die neuen Konflikte: „complex political emergencies“</i>	21
1.2. <i>Die Krise des humanitären Systems als Auslöser der Kontinuumsdebatte</i>	25
2. DIE KATASTROPHE ALS NORMALITÄT	27
2.1. <i>Drei Typen „katastrophaler Normalität“</i>	28
SCHLUßFOLGERUNGEN	36
LITERATUR	43

Einleitung

„To assume that we know the correct answers to conflicts in other countries is Western hubris. Just as politics is the art of the possible, so our humanitarian action must address what is possible; saving more civilian lives in internal conflict is an achievable goal.“ (James Ingram, ehem. Direktor des World Food Program, zit. n. Macrae, 1998:14)

„Aufbauen, während andere zerstören“, überschrieb die Frankfurter Rundschau am 30. Juli 1999 einen Artikel über die Nothilfe der nördlichen Hilfsorganisationen im Süden des Sudans, der nach 30jährigem Bürgerkrieg in einer beständigen Hungerkrise steckt. Auf einer kompletten Zeitungsseite wird beschrieben, wie in den Kriegswirren die humanitären Organisationen mit wechselnden Fraktionen und Allianzen konfrontiert sind, mit denen immer wieder aufs Neue der Zugang zur hungerleidenden Bevölkerung verhandelt werden. *„Wenn Du meine persönliche Meinung hören willst: Die Vereinten Nationen füttern hier den Krieg“*, wird ein Pilot, der seit Jahren für die Hilfsorganisationen fliegt, zitiert.

Humanitäre Hilfe in den heutigen Katastrophen und Krisen sei nicht ausreichend und könnte im Gegenteil sogar das Leiden der Menschen vergrößern anstatt zu verringern. Dies ist nur einer der vielen Vorwürfe, dem sich humanitäre Organisationen in den neunziger Jahren ausgesetzt sehen. Nach einer anfänglichen Euphorie über das „humanitäre Zeitalter“ zu Beginn des Jahrzehnts brachten die Intervention in Somalia und das politische Versagen im Angesicht des Genozids in Ruanda und des blutigen Krieges in Bosnien Ernüchterung. Besonders die Einsätze in Somalia und Ruanda haben der Öffentlichkeit die Zwiespältigkeit der humanitären Hilfe, die als einziges Ziel das kurzfristige Lindern von Leid, aber nicht die Lösung von Konflikten hat, vor Augen geführt. In Bosnien wurde die Verletzbarkeit und die Hilflosigkeit der Philanthropie an so grausamen Geschehnissen wie in Sebrenica oder in Gorazde deutlich.

Somalia, Ruanda und Bosnien stehen hier für die Gesamtheit der kriegerischen Auseinandersetzungen, die auf Kosten der Zivilbevölkerung und unter Inkaufnahme der völligen Zerstörung weiter Landstriche geführt werden. Diese Konflikte, als „complex political emergencies“ bezeichnet, haben die Gemeinschaft der humanitären Organisationen in vielerlei Hinsicht vor neue Herausforderungen gestellt. Während die Ausgaben für humanitäre Hilfe in den 90er Jahren beständig gewachsen sind, bis sie sich in

den letzten vier Jahren nach einem Abstieg auf einem Niveau eingependelt haben (vgl. OECD 1998)¹, ist die Bereitstellung humanitärer Hilfe immer komplizierter geworden. Oft intervenieren die humanitäre Organisationen nicht mehr am Rande des Kriegsgeschehens, sondern in den Konfliktzonen selbst. Der Gedanke, daß humanitäre Hilfe nur kurzfristig sei und solange geleistet werden müsse, bis die Betroffenen wieder selber über Schicksal entscheiden könnten, war lange Zeit essentieller Kern der humanitären Hilfe (vgl. Braumann). Heute ist humanitäre Hilfe weder kurzfristig noch ist in vielen Ländern die Möglichkeit der „Selbsthilfe“ in Aussicht.

Gleichzeitig werden in vielen dieser „complex emergencies“ die Grundlagen der Entwicklungspolitik zerstört: Infrastrukturen, Projektstrukturen, politische regionale und nationale Institutionen brechen zusammen etc. Für viele geldgebenden Institutionen und auch Nichtregierungsorganisationen liegt daher der Gedanke eines „Kontinuums“ von Nothilfe über Rehabilitationsmaßnahmen hin zu Entwicklungshilfeprojekten nahe. Die damit neu entstehende Langzeitperspektive und die minimale Konditionalität, mit der die Hilfe dann verbunden werden kann, sollen im Idealfalle eine konfliktschlichtende Wirkung haben. Der oben zitierte Vorwurf an die humanitäre Hilfe, Konflikte zu verlängern, wird somit auf den Kopf gestellt. Wenn humanitäre Hilfe zu Konflikten beitragen kann, dann kann ihre richtige Allokation auch zur Lösung von Konflikten beitragen.

Im folgenden wird versucht, die Perspektive des Kontinuums von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe zu untersuchen, indem die konzeptionellen Grundlagen beider Formen der Hilfe miteinander verglichen werden. In einem ersten Schritt wird demnach dargestellt werden, wie das heutige Entwicklungsparadigma in den letzten 50 Jahren entstanden ist. Aus diesem Entwicklungsparadigma resultiert eine spezifische Interpretation der heutigen innerstaatlichen Konflikte, die in einem zweiten Teil vorgestellt wird. Dieses „Development Model of Conflict“ wird daraufhin mit drei typischen Fällen von humanitären Krisen verglichen, um seine Validität zu überprüfen. Es wird dabei deutlich werden, daß das Development Model of Conflict und die Vorstellung, daß humanitäre und Entwicklungshilfe miteinander verknüpft werden könnten, dazu führen könnten, daß die humanitäre Hilfe in ihrem Kern gefährdet ist, ohne daß deswegen im Gegenzug eine adäquate Antwort auf die zunehmende Zahl von Katastrophen und Krisen gefunden worden ist.

¹ Der Krieg im Kosovo und die damit einhergehende humanitäre Hilfe wird vermutlich zu einem erneuten Anstieg der Ausgaben für 1999 führen.

I. Die Entwicklung der Entwicklungshilfe

1. Unterentwicklung - die Karriere eines Begriffes in der Nachkriegszeit

“Unterentwicklung” ist ein Konzept und keine Realität. Dies bedeutet nicht, daß es in den “zu entwickelnden Ländern” nicht Armut, Krankheit und Analphabetismus gäbe. Aber der Begriff “Unterentwicklung” hat durch seine Geschichte eine spezifische Prägung erfahren. Er impliziert mehr als einfach nur “Armut”. Der Begriff ist mit einem bestimmten Weltbild verbunden und impliziert eine hiervon geprägte Betrachtungsweise dieser Länder.

Der Begriff wurde von dem amerikanischen Präsidenten Truman 1949 in der Öffentlichkeit bekannt gemacht. War der Begriff der “Entwicklung” zu dem Zeitpunkt schon im administrativen Sprachgebrauch, so tauchte in der “State of the Union”-Rede Trumans nun zum ersten Mal der Begriff der “unterentwickelten” Länder auf, um die Länder der südlichen Hemisphäre zu bezeichnen. Im Punkt IV seiner Rede sagte Truman: *“We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. The old imperialism - exploitation for foreign profit - has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair dealing.”* (zit. Nach Esteva in Sachs 1992: 6).

Trumans Vorschlag der Entwicklungshilfe war in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zunächst manifestierte er auf zweierlei Weise das amerikanische Nachkriegsbewußtsein, seine soeben bewiesene politische und wirtschaftliche Großmachtposition in der Welt aufrechtzuerhalten. In politischer Hinsicht erlaubte die Bezeichnung “unterentwickelt” den USA, sich von den imperialen Großmächten Europas zu distanzieren. Denn mit dieser Bezeichnung der Unterentwicklung wurde kein grundsätzlicher Unterschied zwischen den armen Ländern des Südens und den Industriestaaten gemacht. Im Gegensatz zu den Begriffen der europäischen Kolonialmächte, die die Kolonien als “rückständig” oder “unzivilisiert” bezeichneten, verlieh Truman mit seiner Rede der Vorstellung Ausdruck, daß diese Länder grundsätzlich gleichberechtigt seien. Sie seien eben nur im Prozeß des linearen Voranschreitens der “Entwicklung” etwas hintendran. Mit diesem Begriff wurde also eine geschichtliche Homogenität aller Völker der Erde einerseits und andererseits eine Hierarchie der geschichtlichen Etappen, in denen sich die jeweiligen Völker befänden, formuliert.

In wirtschaftlicher Hinsicht war der Vorschlag der Entwicklungshilfe geprägt von der aktuellen Erfahrung der Marshall-Plan Hilfe in Europa. In der Vorstellung von "Entwicklungshilfe" verbarg sich der Gedanke, daß Freihandel und wirtschaftliches Wachstum, das automatisch mit Massenkonsum einhergehe, dauerhaft politische Stabilität brächte. Diese Stabilität war angesichts der soeben gemachten Erfahrung mit dem europäischen Faschismus wie wegen der sich anbahnenden ideologischen Konkurrenz mit der Sowjetunion wichtig. Um die Länder des Südens aus der "Unterentwicklung" zu holen und somit vor Faschismus oder Stalinismus zu bewahren, war Hilfe und Unterstützung von den nördlichen Ländern vonnöten. Durch gezielte Maßnahmen sollte es möglich sein, die "Entwicklungsländer" auf den vom Westen vorgezeichneten Weg der Modernisierung und Industrialisierung zu bringen: "*The rationale for aid rests on a basic proposition: that preindustrial economies can be assisted on to a course of dynamic economic and social transformation through the provision of judiciously applied external resources.*" (Browne, 1990: 103)

Um diese Hilfe effektiv einsetzen zu können, war und ist es aber zunächst nötig, "Unterentwicklung" zu definieren. Armut und Hunger alleine waren nicht ausreichend, um ein Land als "unterentwickelt" anzusehen, sondern die beiden Phänomene mußten als dauerhaft und strukturell provoziert angesehen werden.

James Ferguson zeigt am Beispiel der Weltbankpolitik gegenüber Lesotho auf, wie ein Land als "unterentwickelt" definiert wurde. Er legt dabei dar, wie Lesotho in Weltbankberichten der 60er Jahre zunächst als *bisher* "unterentwickelt" definiert wird, um dann die Notwendigkeit der spezifischen *zukünftigen* Entwicklungshilfeprojekte der Weltbank zu rechtfertigen (vgl. Ferguson 1990). Selbstverständlich geht es Ferguson dabei nicht darum die Armut, die Unterernährung und Überbevölkerung Lesothos abzustreiten. Im Gegenteil weist er gerade darauf hin, indem er aufzeigt, in welchem Maße Lesotho seit der Kolonialisierung Südafrikas zur Arbeiterreserve für die Minen Südafrikas wurde. Die Verarmung der Provinz und das Elend haben laut Ferguson politische Ursachen, nämlich die wirtschaftliche Ausbeutung der Provinz durch das Apartheid-System.

In seiner Studie zeigt Ferguson auf, daß der Versuch, Lesotho als "unterentwickelt", d.h. in diesem Fall als "*virtually untouched by modern economic development*" und als "*a traditional subsistence peasant society*" zu definieren, eine Analyse der in erster Linie politischen Ursachen für die mißliche Situation der Bevölkerung verhindert. Ferguson arbeitet besonders die "Entpolitisierung" des Unterentwicklungsdiskurses über Lesotho heraus.

Indem Lesotho fälschlicherweise als agrarische Subsistenzwirtschaft, die weder Industrie noch Geldwirtschaft kenne, dargestellt wird, wird deutlich, daß "Unterentwicklung" in diesem Fall vor allem als prämoderner Zustand bezeichnet wird.

“Moderne” zeichnet sich in dieser Sichtweise durch Industrialisierung, Handel und Vergesellschaftung im Weber’schen Sinn aus (vgl. Ferguson, 1990:56).
.“Unterentwicklung” definiert sich im zitierte Weltbankbericht über Lesotho durch:

- Agrarwirtschaft
- Armut/ Unterernährung/ Hunger
- fehlende Geldwirtschaft und fehlendes Finanzsystem
- fehlende Infrastruktur
- Abwesenheit von einheimischer Industrie und Handel
- Traditionalismus und gesellschaftlicher Konservatismus (“*as if impoverished villagers could escape their condition by a simple change of attitude*”, kommentiert Ferguson, 1990: 58).

Historische und politische Zusammenhänge werden dagegen nicht aufgezeigt und die Situation Lesothos in den 60er Jahren wird dementsprechend auch nicht in den politischen, historischen und geographischen Kontext der Kolonialisierung Südafrikas eingeordnet. Noch weniger werden die internen politischen und sozialen Verhältnisse Lesothos in dem von Ferguson zitierten Weltbank Bericht analysiert: “*Political and structural causes of poverty in Lesotho are systematically erased and replaced with technical ones and the ‘modern’, capitalist, industrialized nature of the society is systematically understated or concealed.*” (Ferguson, 1990:66).

Das zitierte Beispiel Lesothos ist ein besonders ausgeprägter Fall der ökonomischen Interpretation von Unterentwicklung. In diesem Fall war es die Weltbank, die die Definitionsmacht innehatte, Lesotho als ein rückständiges Land darzustellen und entsprechende Programme für die “Entwicklung”, d.h. Modernisierung und Industrialisierung Lesothos in Gang zu setzen. Die so beschlossenen und umgesetzten Programme entsprechen in mehrfacher Hinsicht der ökonomischen Sichtweise von “Unterentwicklung”.

Die Vorstellung von Unterentwicklung wird aber auch von der politischen Interpretation als solcher nicht in Frage gestellt. Zugrunde liegt nämlich beiden Interpretationen ein teleologisches Geschichtsbild und die Vorstellung der Gestaltbarkeit der Geschichte. Auch ist beiden Interpretationen gemein, daß ihre Vorstellung von “Entwicklung” von dem “Einzelfall Westen”² geprägt ist. Denn egal welche Ursachen für die “Unterentwicklung” postuliert werden, in jedem Fall wird davon ausgegangen, daß es eine “Entwicklung” gäbe, das heißt eine mehr oder weniger linear fortschreitende

² Dudley Seers gab seinem kritischen Aufsatz über Entwicklungshilfe den Titel: “The Limitations of the Special Case” (1963). Er stellte in diesem Aufsatz die Möglichkeit, das westliche Modell zu universalisieren in Frage.

Geschichte, die die Menschheit von einem angenommenen Naturzustand zu einer ausdifferenzierteren und besseren (subjektiv und objektiv) Lebensform führt. Industrialisierung sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Moderne werden selbstverständlich als eine solche ausdifferenzierten Lebensformen angesehen und den vorgeblich wenig ausdifferenzierten, “traditionellen” Gemeinschaften gegenübergestellt.

Gilbert Rist führt in seinem Buch “Le développement - histoire d’une croyance occidentale” den sorgfältig argumentierten Nachweis des engen Zusammenhangs zwischen der ideengeschichtlichen Genese der Vorstellung einer universellen Menschheit und der teleologischen Geschichtsanschauung des Entwicklungsgedankens (Rist, 1996). Im Zentrum dieses westlich geprägten Entwicklungsgedankens steht das Handeln, durch welches das Individuum aktiv seine Umwelt und damit sein Schicksal verändern kann. Leitmotiv dieses Handelns ist, entsprechend der liberal-kapitalistischen Tradition des westlichen Denkens, das Wirtschaftswachstum: *“Le développement est constitué de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale, obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d’une production croissante de marchandises (biens et services) destinées, à travers l’échange, à la demande solvable”*(Rist, 1996: 26-34).

Das Element des Handels, das selber wiederum auf dem Gedanken des rationalen, interessegeleiteten Individuums beruht, ist für Rist das Kernstück der modernen, westlichen Anthropologie. In diesem Sinne kann, laut Rist, der Entwicklungsgedanke auch als eine Glaubensvorstellung, d.h. als ein Element der Religion der Moderne, gesehen werden: *“Le “développement” apparaît ainsi comme une croyance et une série de pratiques qui forment un tout en dépit de leurs contradictions. La première n’est pas moins vraie que les secondes car elles sont indissociablement liées. Ensemble, elles reflètent la logique d’une société en voie de mondialisation qui, pour accomplir le programme qu’elle s’est fixé - et dont les conséquences ne sont pas également réjouissantes pour tous -, doit se référer à certaines vérités indiscutables et largement partagées - qui relèvent du mythe - pour y puiser sa légitimité”* (Rist, 1996: 46).

2. Die Beharrlichkeit des Modernisierungsgedankens – der Liberalismus als Mainstream in der Entwicklungsdebatte

In der Literatur bezeichnet der Begriff “Modernisierungstheorie” im Zusammenhang mit Entwicklungstheorien vor allem die liberalen, vom keynesianistischen Wirtschaftsmodell beeinflussten Theoretiker der 50er und 60er Jahre. Walt Rostows Fünfphasenmodell, das den Entwicklungsprozess in fünf Phasen, von der primitiven

Subsistenzwirtschaft bis zur fordistischen Massenkonsumgesellschaft, aufteilt, ist für diese Richtung das wohl bekannteste Beispiel. Dieser Schule können die marxistischen Theorien gegenübergestellt werden. Tatsächlich stellte die Debatte der beiden Schulen in den ersten zwanzig Jahren die fundamentale Opposition zwischen verschiedenen Interpretationen von Unterentwicklung dar.

Heutzutage erscheinen diese Auseinandersetzungen von zeithistorischen, politischen Geschehnissen beeinflusst und die marxistische Kritik als solche ist entweder durch das Ende des realen Sozialismus oder durch ihre Anpassungen fast verschwunden. Die liberalen Denkrichtungen haben sich aber bereits vor dem Ende der Sowjetunion und des Ostblocks in den großen Entwicklungshilfeinstitutionen (IWF/ Weltbank, UNCTAD u.ä.) durchgesetzt. Dies gelang ihnen nicht allein durch die faktische Macht als größte Geldgeber, sondern auch durch die zunehmende Anpassung des liberalen Diskurses an die marxistische und später ökologische Kritik. Die abnehmende Erklärungskraft vieler marxistischer Theorien angesichts der zunehmenden Differenzierung der sogenannten 3. Welt erleichterte es dem liberalen Diskurs, sich als Paradigma durchzusetzen.

Um in der Terminologie der Glaubensvorstellung zu bleiben, kann das liberale Entwicklungsparadigma, das mit der Rede Trumans in die Taufe gehoben wurde, als *Mainstream* bezeichnet werden, der verschiedener Kritik ausgesetzt war. Von entscheidender Bedeutung ist in der bestimmenden Sichtweise, daß Entwicklung historisch-linear voranschreitet, Wirtschaftswachstum als Basis für gesellschaftlichen Wohlstand unabdingbar ist und daß ein solches Wirtschaftswachstum nur durch ein marktwirtschaftliches System zu erreichen ist.

2.1. Der zentrale Gedanke des Wirtschaftswachstums im *Mainstream* Paradigma der Entwicklung

In einer ersten Phase vom Ende des zweiten Weltkrieges bis in die 70er Jahre, wurde "Entwicklung" in der *Mainstream* Schule als synonym zu Wirtschaftswachstum, gemessen am BSP und am Pro-Kopf-Einkommen, verstanden. In dieser Perspektive wurde Entwicklungshilfe zum einen als finanzielle Hilfe verstanden, durch die die jungen Industrien der Entwicklungsländer mit dem nötigen Startkapital versorgt werden sollten. Zum anderen wurde hervorgehoben, daß es den "unterentwickelten" Ländern an technischem Personal und Mitteln fehle, um die ehrgeizigen Industrialisierungspläne umzusetzen. 1966 faßten Chenery und Stout dies folgendermaßen zusammen: "*In the Chenery-Strout Model, the major role of aid in each developing economy was to serve the ends of economic growth through support to investment. One of its more innovatory*

features, however, was the emphasis it placed on the need to create an enabling environment for investment. [...] Without the requisite skills, new capital could not be productively absorbed. Technical cooperation was therefore required as an essential accompaniment to capital.” (Browne, 1990: 104).

Modelle wie die von Chenery und Strout oder von Walt Rostow (vgl. Browne, 102-107) waren auf der Grundlage liberaler Vorstellungen von Wirtschaftsentwicklungen ausgearbeitet worden. Sie gingen von eigendynamischen Wirtschaftswachstumseffekten aus, die höchstens einer gewissen Steuerung bedurften. Industrialisierung und die damit einhergehende moderne Differenzierung der Gesellschaft würden mittelfristig zu einem Entwicklungsprozeß wie im Westen führen. Der auf diese Weise zunehmende Reichtum würde sich in einem solchen Modernisierungsprozeß in Form von allgemeinem Wohlstand von oben nach unten in der Gesellschaft verbreiten, was als “trickle-down-effect” bezeichnet wurde.

Diesem liberalen Modell von Entwicklung, das von den meisten westlichen Entwicklungshilfeorganisationen vertreten wurde, standen zwei kritische Modelle gegenüber, deren Vertreter zwar nicht das Konzept der “Entwicklung” als Modernisierung in Frage stellten, die aber sowohl die Ursachenanalyse als auch die Strategien der liberalen Schule kritisierten. In beiden Entwürfen, der Dependencia-Schule einerseits und des Self-Reliance Konzeptes andererseits (vgl. genauer Rist, 1996: 181-233), wurde die Abhängigkeit der südlichen Länder von den Wirtschaftsstrukturen des Nordens als wichtigste Ursache für Armut und Hunger angesehen. Die Analyse erhielt ihre politische Schärfe durch die marxistisch inspirierte Interpretation der Abhängigkeit: die Armut des Südens sei, so beide Schulen, der Garant für den Reichtum des Nordens. Nur über die Ausbeutung der südlichen Länder könnten die nördlichen Länder ihr Entwicklungsniveau erhalten. Die Entwicklung des Südens sei somit nur durch die politischen Entscheidungen zu erreichen, entweder, so die Forderung der Dependencia-Schule, das internationale Wirtschaftssystem grundsätzlich umzugestalten, oder, so die Schlußfolgerung der “Self-Reliance-Schule”, sich aus dem internationalen Produktionskreislauf zurückzuziehen.

In dem Maße, wie die Dependencia-Theorien auch innerhalb der nördlichen Länder Verbreitung fanden und sich immer mehr “Self-Reliance”-Projekte zu etablieren versuchten, wurden die von beiden Modellen gestellten Fragen vom Mainstream aufgenommen. Gerade wegen des ideologischen Hintergrundes beider Theorien, d.h. wegen der marxistischen Imperialismus-Kritik, bemühte sich die westlich-liberale Schule, Teile der Kritik an der bisherigen Entwicklungshilfe zu integrieren. Wirtschaftswachstum als solches wurde im Laufe der 60er und 70er Jahre nicht mehr als alleiniges Kriterium für die erfolgreiche Verwendung der Entwicklungshilfe angesehen. So unterstrich der von der Weltbank in Auftrag gegebene Pearson-Report (1969), daß es keinen direkten

Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum gäbe und daß, entgegen früherer Annahmen, die finanzielle Entwicklungshilfe die inneren Spareinlagen der Staaten eher ersetze denn ergänze. Die Hilfe, so die Schlußfolgerung des Berichts, diene nicht immer ihrem ursprünglichen Zweck und werde nur allzu oft für andere Zwecke abgezweigt (z.B. durch Korruption).

Das interne Bemühen des Mainstream, die Effizienz der Entwicklungshilfe zu verbessern, traf sich mit der anti-liberalen Kritik in der Feststellung, daß sich die Armut in den "Entwicklungsländern" trotz steigender Produktionsraten weiter verbreitete und daß nur eine kleine Bevölkerungsschicht von der Entwicklungshilfe profitierte. Manche Kreise gingen in ihrer Übereinstimmung mit den Kritikern sogar so weit, daß auch sie politische Maßnahmen innerhalb der Länder befürworteten. So schlug die Arbeitsgruppe "Redistribution with Growth", die aus Vertretern der Universität Sussex, der Weltbank und der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) bestand, 1974 vier Lösungen für das Problem der Verteilung des Wachstums vor. Zu diesen Lösungsvorschlägen gehörte auch "*a redistribution of income and consumption in the favour of the poor*" und "*a transfer of productive assets to the poor*", z.B. in der Form einer Bodenreform. Beide Vorschläge wurden aber von der Arbeitsgruppe selber als politisch unpraktikabel und gefährlich verworfen. Die Arbeitsgruppe empfahl allein die effizientere und gezieltere Allokation der Entwicklungshilfe als Möglichkeit, eine gerechtere Verteilung des Wirtschaftswachstums zu erreichen. Es wurde also weder der Grundsatz des Wirtschaftswachstums noch die internationale Arbeitsteilung noch die politischen Hintergründe der Entwicklungsländer kritisch hinterfragt.

Während also die anti-liberale Kritik die Ursache für Unterentwicklung in der systematischen Abhängigkeit und Ausbeutung der 3. Welt durch die 1. Welt sah, behielt die liberale Schule in ihrer Analyse nur das Phänomen der trotz steigender Produktionsraten weiterhin wachsenden Armut zurück. Die Integration der Begrifflichkeit der beiden kritischen Schulen in das dominierende Konzept von Entwicklung zeigte sich unter anderem im Programm der "Neuen Weltwirtschaftsordnung", das 1974 von der Generalversammlung der UN beschlossen wurde (Resolution GV 3201 (S-VI) und Resolution 3202 (S-VI) vom 1. Mai 1974). In beiden Resolutionen tauchen die Schlüsselbegriffe der Dependencia- und der Self-Reliance-Schule auf. Ihre Bedeutung ist jedoch eine andere als in der Kritik des Liberalismus.

So wird von der "collective Self-Reliance" der Entwicklungsländer gesprochen, womit der Stoßrichtung dieser Schule, nämlich der Abschottung von internationalem Handelssystem, der Boden entzogen wird. Der ursprüngliche Gedanke des "Self-Reliance" Konzeptes war es, daß sich die Bevölkerung zu kleinen Kommunen zusammenschließen sollte, um subsistente Wirtschaftseinheiten zu bilden. Hierdurch sollte sich die

Bevölkerung den Zwängen des Weltmarktes entziehen können. Der Begriff der “collective Self-Reliance”, der im Programm zur Neuen Weltwirtschaftsordnung verwendet wird, impliziert aber die Etablierung von regionalen Wirtschaftseinheiten und die Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen den südlichen Ländern. Der Marktgedanke und die Notwendigkeit von Wirtschaftswachstum werden nicht in Frage gestellt.

In gleicher Weise wird der Begriff der “Interdependenz” umgedeutet. Der Begriff wird, entgegen der Schlußfolgerung der Dependencia-Schule, als Strukturmerkmal des internationalen Systems gesehen, das unveränderlich ist. So wird daraus geschlossen, daß ein Herauslösen eines Entwicklungslandes aus dem internationalen Handelssystem unmöglich ist und es dementsprechend nur darum gehen kann, die “Terms of Trade” zugunsten der Entwicklungsländer zu ändern. Die Frage nach den politischen Mechanismen, die die “Terms of Trade” bestimmen, wird somit in den Hintergrund gedrängt und der ökonomischen Logik der “Entwicklung durch Wachstum” untergeordnet.

Bei dem Programm der “Neuen Weltwirtschaftsordnung” ging es also nicht darum, das System des internationalen Handels und der Interdependenz grundsätzlich zu verändern, sondern nur es den “neuen” Anforderungen, nämlich der Integration der “armen” Länder, anzupassen. Da das Problem der Verteilung des erwirtschafteten Reichtums in erster Linie ein Problem der inneren Konstitution der Staaten ist, war das Programm der “Neuen Weltwirtschaftsordnung” von Beginn an “totgeboren” (Rist 1996: 249). Aufgrund des Souveränitätsprinzips, das implizierte, daß die offizielle Entwicklungshilfe weiterhin an die Regierungen der Entwicklungsländer und nur mit geringer Konditionalität vergeben wurde, hätte in der Logik des Welthandelssystems nur eine weitgehende Öffnung der Märkte der nördlichen Staaten, eine Beschränkung ihrer Exporte und ein massiv betriebener Finanz- und Technologietransfer zu einer “Neuen Weltwirtschaftsordnung” führen können. Die Ölkrise von 1973 verhinderte solche Maßnahmen. Die Realität überholte das Konzept. Um dennoch eine Politik der nachholenden, durch schweren Protektionismus geschützten Industrialisierung durchführen zu können, griffen die Regierungen der Entwicklungsländer auf die großzügigen Petrodollarkredite der westlichen Banken zurück.

2.2. Das Grundbedürfnis-Konzept als politische Maßnahme im Ideologienstreit

Die Zementierung des Prinzip des liberalen Handels im Mainstream Diskurs kann nicht ohne Bezugnahme auf den Ost-West-Konflikt und auf die allgemeine politische Radikalisierung in den Industrie- und Entwicklungsländern in den 60er Jahren verstanden werden. Der doppelte Druck marxistisch-revolutionärer Bewegungen in den 3. Welt-

Ländern, die nicht von der allgemeinen Situation der Ost-West-Konkurrenz um die 3. Welt-Länder getrennt werden können, und der internen politischen Auseinandersetzungen in den Industrieländern führten dazu, daß die Mainstream Richtung in ihrer Integration der Liberalismus-Kritik in den 70er Jahren noch weiter ging. *“Um den Imperativ des wirtschaftlichen Wachstums mit dem der sozialen Gerechtigkeit zu verbinden”* (Rist 1996: 265), entwickelte der Weltbankpräsident Robert McNamara 1972 den Begriff der “Grundbedürfnisse”. Ohne die Grundannahmen der liberalen Schule in Frage zu stellen, gehen die Vertreter dieser Begrifflichkeit davon aus, daß es eines gesonderten Zugangs zu den “Ärmsten der Armen” brauche, damit diese überhaupt erst in die Lage versetzt werden könnten, am Wirtschaftsprozeß teilzunehmen. Die Frage nach den Ursachen der “absoluten Armut” wurde in dieser Debatte von der Frage, wie Armut zu definieren und zu messen sei, verdrängt. Die Maßnahmen der Entwicklungshelferträger beruhten auf diesen Definitionen und bestimmten die Bevölkerungsgruppen, die als “bedürftig” klassifiziert wurden und denen eine besondere Form der Hilfe zukommen müsse.

Die Grundbedürfnisdebatte, die mit verstärkten internationalen Bemühungen zur Nahrungsmittelsicherung einherging, trug zu einer weiteren Entpolitisierung des Entwicklungsdiskurses bei. Denn nun ging es nicht mehr um die Frage durch welches wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Modell ein Land modernisiert werden könnte oder gar um die Frage, ob eine Modernisierung überhaupt wünschenswert sei, sondern es ging nur noch um das Existentielle: Lebensmittel, medizinische und infrastrukturelle Grundversorgung, Erziehung.

In der Grundbedürfnis-Debatte wird die ethische Dimension des Verhältnisses von entwickelten und Entwicklungsländern in den Vordergrund und die Philanthropie als das zentrale Argument für Hilfe aufgebaut. *“It is they who [...] remain entrapped in conditions of deprivation which fall below any rational definition of human decency.”* (McNamara, 1972 - The Board of Governors, 1981: 217). Durch die Konzentration des Diskurses auf die ethische, humanistische Verantwortung für die singularisierte, a priori bestimmte Gruppe von Armen wird die Frage nach der globalen Effizienz der internationalen finanziellen und technischen Entwicklungshilfe in den Hintergrund gedrängt. Das Problem der Unterentwicklung wird „internalisiert“, da es nicht auf Dysfunktionen des internationalen Systems, sondern der betroffenen Gesellschaft zurückgeführt wird: *“The problems of poverty are rooted deeply in the institutional frameworks [...] Outside agencies can assist but cannot solve such problems. It is governments that have the responsibility of the essential domestic reform, and there is no way they can escape that responsibility”* (McNamara, 1981: 223).

Dadurch daß die Armut selber zum Gegenstand der Diskussion wurde und ihr Kontext nicht weiter betrachtet wird, stellt sich die liberale Schule auf eine andere, durch

den Universalismus der Philanthropie ethisch legitimierte Sprach- und Handlungsebene als die der Kritik. Die Dringlichkeit, das Überleben der menschlichen Existenz zu sichern, entzieht sich der politischen Kritik und legitimiert die Maßnahmen dieses Konzeptes. Erst in einem zweiten Schritt wird der “Basic-Needs”-Ansatz wieder in die allgemeine Logik der Wirtschaftswachstumskonzepte eingeordnet: *“Emphasis on basic needs must be seen as pragmatic response to the urgent problem of world poverty; as the ultimate objective of economic development, it should shape national planning for investment, production, and consumption.”* (Mahbub ul Haq, 1981: ix).

Im Kontext des Kalten Krieges wurde dieser Ansatz in den Industrieländern aber nicht alleine durch humanistische, sondern auch durch (außen-)politische Argumente gestützt. Das politische Ziel der Hilfe für die Ärmsten der Armen war es unter anderem, den revolutionären Bewegungen der 3. Welt Länder den Boden zu entziehen. Die Hilfe für die “Ärmsten der Armen” wurde als wichtiges Element politischer Stabilisierung gesehen: *“...what is certain is that absolute humane degradation [...] cannot be ignored, cannot be suppressed, and cannot be tolerated for too long a time by any government hoping to preserve civil order. [...] It would be naive not to recognize that that time in many quarters of the world is running out.”* (McNamara, 1972: 227, vgl. auch Illich, 1992:92). Die Radikalisierung der politischen Debatte in den Industrieländern durch die linken Bewegungen der 60er und 70er Jahre läßt vermuten, daß die Stabilisierung durch philanthropisch gerechtfertigte Maßnahmen auch für die Industrieländer erhofft wurde.

Ein besonderes Beispiel der durch das Grundbedürfnis-Konzept geförderten Strategien ist der Umgang mit dem Phänomen von Hungersnöten in der 3. Welt. Der Mainstreamdiskurs um Hungersnöte in diesen Ländern zeichnete sich in den 60er und 70er Jahren in besonderem Maße durch seine exklusive Konzentration auf die technischen Aspekte der Nahrungsmittelproduktion aus. Die Ursache für Hungersnöte wurde in malthusianischer Tradition in der allgemeinen Knappheit von Lebensmitteln gesehen, die quantitativ durch die Rate der produzierbaren Lebensmittel pro Kopf errechnet wurde. Erstes Ziel jeglicher Entwicklungshilfepolitik war also angesichts der Hungersnöte, die Nahrungsmittelproduktion durch verbesserte Züchtungen und durch die Modernisierung der Landwirtschaft zu steigern: *“Um die Ernährung für die weiter wachsende Bevölkerung in Entwicklungsländern, insbesondere in Südasien und in Afrika zu sichern, muß innerhalb von 30 Jahren die Nahrungsproduktion mindestens verdoppelt werden”* (ATSAF,1996: 1).

Nur langsam, v.a. durch die Arbeiten von Amartya Sen, drang der Gedanke, daß Hunger in erster Linie ein Problem der Verteilung und weniger ein Problem der Produktion sei, in die offizielle Entwicklungshilfepolitik ein. Der von Sen vertretene “entitlement”-Ansatz postuliert, daß Hungersnöte dann entstehen, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen ihren Anspruch auf Nahrungsmittel, z.B. in Form ihrer Erwerbsarbeit, verlieren. Dies

implizierte, daß sowohl chronische Unterernährung als auch akute Hungersnöte ein Zeichen wirtschaftlicher Dysfunktionen in der betroffenen Gesellschaft sind, auch wenn beide Phänomene unterschiedliche konkrete Ursachen haben können. Der Ansatz von Sen konzentriert sich also auf die wirtschaftlichen Dysfunktionen, die dazu führen, daß Menschen ihre Anrechte auf Lebensmittel verlieren können. Bevölkerungswachstum, geringe Agrarproduktivität oder mangelndes Wirtschaftswachstum werden somit nicht mehr per se und als einzige Ursache für Hungersnöte angesehen. Entgegen der bis dahin vorherrschenden malthusianischen Sichtweise rückt Sen die politische, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Allokationsstrukturen in den Vordergrund. Trotz dieser Differenzierung überlebt auch in dem "entitlement"-Ansatz die Annahme, daß "Armut" nur durch eine gut funktionierende liberale Marktwirtschaft grundsätzlich bekämpft werden könnte.

In dieser Perspektive wird die Bekämpfung von Hunger in der offiziellen Entwicklungshilfe ein Teil der Bekämpfung absoluter Armut. Es wird davon ausgegangen, daß die "Konsumkraft" der Armen erhöht werden muß, um ihnen die Inanspruchnahme ihrer Rechte auf Nahrungsmittel zu ermöglichen. Auch wenn also der "entitlement"-Ansatz als solcher nicht unbedingt den Gedanken des Wirtschaftswachstums impliziert, führt seine Einordnung in die allgemeine Entwicklungshilfe zu einer Anpassung an die Modernisierungsdoktrin der liberalen Schule.

2.3. Strukturanpassungsprogramme, „sustainable development“ und „empowerment“

Die 70er Jahre sind vor allem durch die langsame Zerfaserung des Mainstreamdiskurses gekennzeichnet. Auch wenn in den verschiedenen Erscheinungsformen der Entwicklungshilfe weiterhin der Gedanke des Wirtschaftswachstums zentral blieb, so zeichnete sich durch den Grundbedürfnis-Ansatz einerseits und den makro-ökonomisch orientierten Programmen andererseits eine "Zerfaserung" des Entwicklungshilfe-Konzeptes ab. Die Ölkrise von 1973 hatte zu einschneidenden Kürzungen der Entwicklungshilfebudgets geführt. Die Umsetzung so ehrgeiziger Programme wie der Neuen Weltwirtschaftsordnung wurde durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Industrieländer und ihren zielstrebigem Deflationspolitiken verhindert. Viele südlichen Länder versuchten daher, in ihren Ländern Industrialisierungsstrategien unabhängig von den großen Entwicklungshilfeträgern durchzuführen. Vor allem in Lateinamerika wurden die wirtschaftspolitischen Versuche, eine importunabhängige und -substituierende Industrialisierung durchzuführen, mit Krediten privater Geschäftsbanken im Norden finanziert.

Die Erklärung Mexikos 1983, diese Kredite nicht zurückzahlen zu können, führten zu einem Rückzug der Geschäftsbanken aus ganz Lateinamerika und zur Schuldenkrise der 80er Jahre. Weltbank und IWF reagierten mit Strukturanpassungsprogrammen, die vor allem eine Reduzierung des öffentlichen Haushaltsdefizits und eine Liberalisierung des Marktes dieser Länder vorsahen. Die strukturellen Anpassungsprogramme war gänzlich auf der Grundlage liberaler Wirtschaftsvorstellungen erarbeitet worden. Sie zielten auf eine Stabilisierung der makro-ökonomischen Grundwerte (Inflationsrate, Haushaltsdefizit, Wachstumsrate) ab. Den Programmen lag der Gedanke zugrunde, daß ein stabiles makro-ökonomisches Umfeld zu vermehrten Investitionen, diese wiederum zu Wirtschaftswachstum und das wiederum zu "Entwicklung" führen werde.

Gleichzeitig zu der konkreten Politik der Strukturanpassungsprogramme war es innerhalb der UNO (v.a. in der UNCED) und außerhalb zu verschiedenen Debatten über die Ziele und Mittel der Entwicklungshilfepolitik gekommen. Die UN-interne Diskussion hatte bereits 1975 mit dem Bericht der Dag Hammarskjöld Stiftung "What now? Another Development?" begonnen und setzte sich über die Nord-Süd-Kommission und die Brundtlandt-Kommission fort. Gleichzeitig hat die Zahl der Nichtregierungsorganisationen zugenommen, deren Augenmerk sich vor allem auf die Vereinbarkeit von Entwicklung und Umwelt richtete. Beiden Richtungen war gemeinsam, den Gedanken eines globalen Entwicklungsprogrammes durch Industrialisierung abzulehnen und nicht die Regierungen als Adressaten der Entwicklungshilfe anzunehmen, sondern einzelne Gruppen (wie im "basic-needs" Ansatz) und deren relative Machtposition verbessern zu wollen. Stichwörter dieses, unter dem Namen "nachhaltige Entwicklung" zusammengefassten Konzeptes, Entwicklungsparadigmas waren:

- Bedürfnisorientierung,
- einheimische (endogenous) Entwicklung,
- Self-Reliance,
- ökologische Nachhaltigkeit
- und strukturelle Veränderungen von Machtbeziehungen durch "empowerment" benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung als solcher ist relativ unspezifisch. Der Begriff findet sowohl in neoklassischen Wirtschaftstheorien als auch in wachstumskritischen, ökologischen Positionen Verwendung. Die Basisdefinition beinhaltet die Vorstellung, Wohlstand so zu schaffen, daß keine weitergehenden Kosten entstehen. Hierbei verstehen die Ökologen, daß es keine weiterfolgenden Kosten für die Umwelt oder für nachfolgende Generationen geben sollte, während für Ökonomen es grundsätzlich um Kostenreduzierung geht. Der Grundsatz des Wirtschaftswachstums durch die liberale

Marktwirtschaft wird durch diesen Begriff also nicht prinzipiell in Frage gestellt. Zentral ist vielmehr die "richtige Form" des Wirtschaftswachstums. Ausgehend von der Analyse, daß der Großteil der Umweltprobleme in den südlichen Ländern durch Armut entsteht, wird deren Reduzierung zum zentralen Ansatzpunkt gemacht. Die Teilhabe der betroffenen Bevölkerung an den entwicklungspolitischen Konzepten wird dabei als ausschlaggebend angesehen. Dies ist der Kern des "empowerment"-Ansatzes, d.h. dem Versuch, die betroffene Bevölkerung an der Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen und ihr einen Teil der Verantwortung für das Gelingen des Entwicklungshilfe-Projektes zu überschreiben. Er beschreibt damit eine Wiederbelebung des seit den siebziger Jahren propagierten Ansatzes der "Hilfe zur Selbsthilfe", der die Konzentration auf kleine lokale Gruppen begründete.

Anstatt also wie in den 60er Jahren die weltweiten Wirtschaftsstrukturen als Grund für die Unterentwicklung der südlichen Länder zu kritisieren, richtete sich der Fokus dieses kritischen Ansatzes auf die internen Machtstrukturen in den südlichen Ländern und lehnt gerade globale, umfassende und pauschale Konzepte von Entwicklung ab. In der Tradition des basic-needs Ansatzes wurden einzelne Gruppen, denen zu helfen war, aus ihrem sozio-ökonomischen Kontext isoliert und spezifische Entwicklungsprojekte für diese Gruppen entwickelt. Wie im basic-needs Ansatz wurde in der Idee des "empowerment" nur danach gestrebt, die Stellung dieser Gruppen innerhalb des bestehenden Systems zu verändern und nicht das sozio-ökonomische System als solches in Frage zu stellen. Während also auf der Makro-Ebene die Weltbank und der IWF die Strukturellen Anpassungsprogramme durchführten, versuchten Nichtregierungsorganisationen, UNICEF und andere die Folgen auf der Mikro-Ebene aufzufangen und das fehlende staatliche Wohlfahrtsnetz zu ersetzen.

Seit den 70er Jahren ließen sich also zwei parallele Entwicklungen beobachten: während es auf der Makro-Ebene zu einem immer weitergehenden Engagement von Weltbank und IWF kam, die zu einer zunehmenden Liberalisierung der südlichen Länder führte, so privatisierten und diversifizierten sich gleichzeitig die Projekte auf der Mikroebene. Lokale, auf spezifische Gruppen zugeschnittene Projekte, die von privaten Organisationen unternommen worden und privat finanziert waren, lösten zunehmend die staatlichen Großprojekte ab. So waren von 1970 bis 1988 nur 6% der von der Weltbank finanzierten Projekte mit Hilfe von NRO durchgeführt worden. 1993 waren es bereits mehr als ein Drittel aller Weltbank finanzierten Projekte, und 1994 bereits die Hälfte (World Bank, 1999).

Die Vielfalt der Entwicklungsvorstellungen, die sich zum Beispiel 1992 auf dem "Erdgipfel" in Rio darstellten, zeugen von dem Ende *eines* Mainstreams in dem sehr stromlinienförmigen Sinne wie in den 60er Jahren. Die beständige Kritik an diesem liberal, wachstumsorientierten Diskurs sowie die immer bessere Kenntnis der südlichen Länder haben zu immer differenzierteren Ansätzen in der Entwicklungspolitik geführt. Dies wird

auch an der steigenden Zahl beteiligter Akteure - Regierungsorganisationen und private nichtstaatliche Organisationen - deutlich. Dennoch wurde trotz der Differenzierungen weder der Gedanke des Wirtschaftswachstums als zentrales Modernisierungselement noch die Vorstellung einer globalen Entwicklungsstrategie aufgegeben.

Zusammenfassung

“Die Einsicht, daß eine am Markt orientierte soziale Wirtschaftsordnung und ein auf Teilhabe am politischen Prozeß ausgerichtetes Gesellschaftssystem die besten Voraussetzungen für eine menschengerechte Entwicklung bieten, hat sich aufgrund des Scheiterns dirigistisch-sozialistischer Modelle weltweit durchgesetzt.” (BMZ, 1998b: 22). Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Demokratisierung der osteuropäischen Staaten hat in der Entwicklungshilfe zu der Bestätigung des “westlichen” Modells der Entwicklung durch marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftswachstum geführt. Die ökologischen Ansätze, die unter dem Begriff des *“sustainable development”* zusammengefaßt werden, stellen für den Mainstream-, liberalen Diskurs der Entwicklungshilfe keine politisch-ideologische Alternative dar. Sie stellen nicht grundsätzlich in Frage, daß “Unterentwicklung” das Ergebnis der zu geringen Integration der armen Länder in den Weltmarkt ist. Sie können daher um so einfacher in den “mainstream”-Diskurs integriert werden, als sie auf eine Kritik der Form, wie Entwicklungshilfe bereitgestellt wird, reduziert werden. Sie stellen nicht die Legitimität der offiziellen Entwicklungshilfe in Frage.

Die Kritik der letzten Jahrzehnte und die ständige Anpassung des Mainstreamdiskurses an diese hat zu einer Vielfalt von Ansätzen in der Entwicklungshilfe geführt. Trotz dieser “Zerfaserung” der Entwicklungshilfe, die auch durch die Vielzahl beteiligter Akteure - NRO, UN, nationale Behörden etc. - unterstrichen wird, lassen sich zwei prioritäre Richtungen unterscheiden, die beide die Entwicklung der Entwicklungshilfe widerspiegeln. Zum einen steht die Bekämpfung der absoluten Armut im Vordergrund. Sie wird als notwendige Maßnahme des *“enabling”* oder des *“empowerment”* in der Tradition der Grundbedürfnis-Debatte gesehen. Sie widerspricht in diesem Sinne nicht dem Grundziel, eine marktwirtschaftlich organisierte Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft durchzusetzen. Auf einer Mikroebene sollen die Armen in ihren Fähigkeiten gestärkt werden, um als Wirtschaftssubjekte aktiv an einer liberalen Marktwirtschaft teilnehmen zu können.

Dem Ziel der liberalen Marktwirtschaft dienen auf einer Makroebene Maßnahmen der zweiten Richtung von Entwicklungshilfe. Hier stehen solche Maßnahmen im

Vordergrund, die die makro-ökonomischen Voraussetzungen für eine Industrialisierung durch Kapitalinvestitionen schaffen sollen. So sagt der Weltbank Präsident Wolfensohn: *“If they [die Entwicklungsländer] do not have an effective financial system, if they do not have adequate regulatory supervision or adequate bankruptcy laws, if they do not have effective competition and regulatory laws, if they do not have transparency and accounting standards, their development is endangered and will not last.”* (Wolfensohn, 1998)

Trotz der inhaltlichen Änderungen und der vielfachen Differenzierung bleibt der Gedanke des Wirtschaftswachstums und seiner zentralen Bedeutung für die Bekämpfung von Armut der Kern offizieller Entwicklungspolitik. “Unterentwicklung” wird weiterhin als Dysfunktion des “normalen” Wegs wirtschaftlicher Entwicklung nach Vorbild der industrialisierten Länder angesehen. In einer solchen Perspektive ist der Sinn von Entwicklungshilfe vor allem die “Fehler” dieser Länder bei ihrem Versuch, sich nach westlichem Vorbild zu modernisieren, zu korrigieren.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, wenn die Weltbank zum Beispiel versucht, trotz aller Differenzierungen und trotz der steigenden Zahl der Akteure, weiterhin einen globalen Ansatz der Entwicklung zu propagieren. Allerdings ist nun der Ansatz nicht mehr, schlichtweg nach dem Vorbild des Marshall Plans enorme Finanztransfers in diese Länder zu unternehmen, sondern nun soll die gezielte Allokation der Entwicklungshilfe die Grundlagen für Wirtschaftswachstum schaffen. So entwirft James Wolfensohn in der bereits zitierten Rede ein *“New development framework”* mit fünf zentralen Elementen: *“good governance”; “regulatory and institutional fundamentals essential to a workable market economy”; “policies that foster inclusion”; “public services and infrastructure necessary for communication and transport; urban strategies and rural programs”; “environmental and human sustainability”*. Diese Ziele sollen erreicht werden über die Arbeit von kleinen, privaten Projekten und in Zusammenarbeit mit *“government, parliamentary assemblies and civil society”*.

Letztere Aussage macht deutlich, daß der “Special Case” der westlichen Industriestaaten nicht nur in ökonomischer, sondern auch in politischer Hinsicht den Entwicklungshilfeträgern weiterhin das Vorbild für “Entwicklung” ist. Die Existenz von Staaten in der Form und Tradition des Westens wird als eine selbstverständliche Grundbedingung *der* wirtschaftlichen Entwicklung angesehen. Dies impliziert die Existenz eines Gewaltmonopols in einem abgegrenzten Territorium, durch das innere Sicherheit gewährleistet werden kann; einen souveränen Gesetzgebungsprozess durch entpersonalisierte Institutionen, im besten Fall demokratisch verfaßt; ein funktionierendes bürokratisches System; einen Status des “Staatsbürgers” für die Individuen der Bevölkerung, der sich durch seine entpersonalisierte, “vergesellschaftete” Bande zum Staat von anderen paternalistischen, klientelistischen, familiären, stämmischen, feudalen etc.

Beziehungen unterscheidet. Es ist nur eines der Paradoxe der Entwicklungshilfe, daß die makro-ökonomischen Maßnahmen wie z.B. die Strukturanpassungsprogramme des IWF, eine Verminderung des Gewichts der westlichen, entpersonalisierten staatlichen Strukturen verlangt, die viele der Entwicklungsländer überhaupt erst nach ihrer Unabhängigkeit aufbauen mußten bzw. diese mit mehr oder weniger Erfolg aufzubauen versuchten (vgl. Badie, 1992; Jackson, 1990).

In gewisser Weise haben damit bestimmte entwicklungspolitische Maßnahmen den Effekt gehabt, die Länder des Südens eher noch zu schwächen als zu stärken. Hierauf wird weiter unten noch eingegangen. Im Großen und Ganzen läßt sich zunächst feststellen, daß die Entwicklungshilfe, trotz der steigenden Ausgaben in den letzten Jahrzehnten, Armut nicht vermindern konnte. Im Gegenteil ist Armut heute verbreiteter denn je. In 37 Staaten der Welt müssen laut dem Human Development Report 30-60% der Bevölkerung als absolut arm angesehen werden (entsprechend des Human Poverty Indexes), wobei Lebenserwartung, Bildung, individuelle Sicherheit, Nachhaltigkeit und Einkommen die Bemessungskriterien bilden. 1,3 Milliarden Menschen in der dritten Welt haben 1993 täglich weniger als 1\$ Einkommen zur Verfügung gehabt. Ihre Zahl hat seit 1987 um 100 Millionen zugenommen. Mehr als 100 Entwicklungsländer haben in den letzten zwanzig Jahren ein negatives oder um den Nullwert oszillierendes Wachstum gehabt. Zwar wird durch die verschiedenen Kriterien des Human Development Index deutlich, daß Wirtschaftswachstum alleine noch keine Reduzierung von Armut herbeiführt, aber für viele Länder bedeutete ein negatives Wirtschaftswachstum, daß es innerhalb von wenigen Dekaden zu einer weitgehenden Verarmung der Bevölkerung kam (World Bank, 1997).

Die relativ und absolut zunehmende Armut geht einher mit einer allgemein zu beobachtenden Schwächung staatlicher Strukturen in vielen der sogenannten Entwicklungsländer. Im Entwicklungshilfe-paradigma der 80er und der beginnenden 90er Jahre war diese Schwächung staatlicher Strukturen geradezu Programm. Aus der Beobachtung heraus, daß staatliche Institutionen in vielen Entwicklungsländern eher dazu dienten, bestimmte Machtcliquen zu bereichern, wurde in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und von NROn mit dem „Community“-Ansatz versucht, direkt der armen Bevölkerung zu helfen. Makroökonomisch wurde eine „Verschlankung“ der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes und eine zunehmende Privatisierung staatlicher Aufgaben vorangetrieben.

In Afrika führte in mehreren Ländern die Kombination der „Strukturanpassungsprogramme“ mit bereits bestehenden cliquenhaften Machtverhältnissen³, Rivalitäten zwischen verschiedenen lokal angesiedelten Autoritäten

³ Robert Jackson und Carl Rosenberg (1982) haben solche Regime als „Kleptokratien“ bezeichnet; Holsti (1997) benutzt den Begriff der „Räuberstaaten“ (predatory states).

zum Staatszerfall. Staatszerfall bedeutet hier im Sinne der Definition von Zartman (1995), daß es in dem Land keine Regierung mehr gibt, die fähig oder willens wäre, Gesetze zu erlassen und durchzusetzen, es keine Autorität mehr gibt, die identitätsstiftend wirken könnte, und daß es kein Monopol der legitimen physischen Gewalt mehr gibt, durch das die Sicherheit der Bevölkerung nach außen und nach innen gewährleistet werden kann. Auf politischer Ebene verfügen die ehemals staatlichen Institutionen über keine Legitimität mehr und weder kontrollieren noch regulieren sie das Gemeinwohl. Auf sozioökonomischer Ebene verfügt der Staat über keine Ressourcen mehr und kann nicht mehr eine wohlstandsverteilende Funktion übernehmen⁴. „*No longer functioning, with neither traditional nor charismatic nor institutional sources of legitimacy, it [der Staat] has lost the right to rule*“ (Zartman, 1995: 5). Staatszerfall ist in der in vielen afrikanischen Ländern beobachteten Form nur durch ein mit ihm einhergehenden Zerfall der Staatsgesellschaft möglich. Diese wurde meist vorher durch Unterdrückung und Diktatur fragmentiert und geschwächt, so daß die Auflösung staatlicher Strukturen ein Politikvakuum schafft, das weder durch traditionelle noch durch rudimentäre staatliche Autoritäten, z.B. auf lokaler Ebene, gefüllt werden kann (Salamé, 1996: 66; Zartman, 1995: 7).

Während man bei vielen afrikanischen Ländern von Staatszerfall redet, so sind viele lateinamerikanischen Länder von einer Unterminierung der staatlichen Institutionen durch Gewalt und Korruption gekennzeichnet. Staatszerfall wie er in Afrika vorkommt, scheint für die lateinamerikanischen Länder nicht akut. Viel eher scheint es angebracht, hier von schwachen Staaten zu sprechen. Diese zeichnen sich dadurch aus, daß nur gewisse Elemente der Staatlichkeit nicht mehr in ausreichendem Maße funktionieren. Die staatlichen Institutionen bestehen weiter und übernehmen zum Teil die ihnen aufgetragenen Aufgaben. Die gesellschaftliche Kohäsion ist zum Teil noch gegeben, z.B. in einer nationalen Identifikation. Jean-Germain Gros hat einen solchen Staatentyp als „anämisch“ bezeichnet, da die vitalen Funktionen der Staatlichkeit zwar noch bestehen, aber nur bei einem sehr geringen „Pulsschlag“ (vgl. Holsti, 1997: 9-12).

Sowohl bei schwachen als auch bei zerfallenden Staaten kommt es in besonderem Maße zu Katastrophen, auf die mit humanitärer Hilfe reagiert wird. Das Gewicht der humanitären Hilfe gegenüber der Entwicklungshilfe hat unter anderem deswegen in den letzten 10 Jahren deutlich zugenommen. Bei natürlichen Katastrophen führen die fehlenden oder mangelhaften staatlichen Strukturen dazu, daß kein ausreichender Katastrophen- und Zivilschutz vorhanden ist. Weder sind die Frühwarnkapazitäten angemessen noch die Fähigkeiten der Staaten, der von Katastrophen betroffenen Bevölkerung zu helfen, da keine

⁴ Der Begriff „wohlstandsverteilende Wirkung“ mag bei Ländern, die zu den ärmsten der Welt gehören, zynisch wirken, aber umfassend interpretiert beinhaltet dieser Begriff nicht nur direkt an den Bürger ausgezahlte Sozialleistungen, sondern auch öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen wie Post, Wasserversorgung oder Straßen.

Infrastrukturen, weder Personal- noch finanzielle Ressourcen genügend sind und oftmals der Informationsfluß zwischen den Bedürftigen und den Autoritäten gestört ist.

In den letzten 10 Jahren haben aber neben den Naturkatastrophen vor allem die anthropogenen Katastrophen, d.h. in erster Linie die gewaltsamen Konflikte innerhalb der Staaten zu einer Erhöhung der Etats für humanitäre Hilfe geführt. Gewaltsame Konflikte sind zumeist die Begleiterscheinung des Staatszerfalls oder Folge der Machtkämpfe in schwachen Staaten. Die Zerstörungen und das menschliche Leid, das mit gewaltsamen Konflikten einhergeht, hat nicht nur zu einem gesteigerten Bedarf an humanitärer Hilfe geführt, sondern auch dazu geführt, das grundsätzlich neue Überlegungen angestellt wurden, wie humanitärer Hilfe mit Rehabilitations- und Entwicklungshilfe zu verbinden sei.

II. Das Entwicklungskontinuum

1. Die Verknüpfung von humanitärer und Entwicklungshilfe im „Kontinuum“ von Prävention, Nothilfe, Rehabilitation und Entwicklung

Fünfundzwanzig Jahre Entwicklungspolitik haben weder die Verarmung weiter Teile der Bevölkerung verhindern können noch zu einer größeren Stabilität in der Welt beigetragen. So lautet die bittere Schlußfolgerung, die man ziehen könnte, wenn man die Reden der Entwicklungspolitiker und –Helfer mit der realen Situation vieler Länder des Südens vergleicht. Dieses Bilanz wiegt um so schwerer als nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Hoffnung entstand, daß sich das Ende des Rüstungswettlaufes und der Konkurrenz um die 3. Welt Staaten positiv auf Entwicklung und Stabilität in der Welt auswirken würde. Doch anstatt wie erwartet von der „Friedensdividende“ profitieren zu können, schienen sich in vielen Ländern des Südens Konflikte und Krisen zu verschärfen und Armut und Elend zuzunehmen.

1.1. Die neuen Konflikte: „complex political emergencies“

Heutzutage spricht man immer häufiger von den „neuen“ Konflikten und ihrer Häufigkeit. Hiermit werden v.a. die innerstaatlichen Kriege, denen oft ein ethnischer, kommunitärer oder kultureller Charakter zugesprochen wird (Salamé 1995, Kaplan 1993, Huntington 1997). Eine genaue Betrachtung der Konflikte und Kriege in der Welt führt zu dem Schluß, daß in den letzten 10 Jahren nur wenig neue Konflikte entstanden sind. Dafür hat sich aber die Anzahl der langanhaltenden gewaltsamen Konflikte erhöht (Eberwein/Chojnacki, 1998). Es kam also seit Beginn der achtziger Jahre zu einem Kumulationseffekt dieser nicht enden wollenden Konflikte. Immer mehr humanitäre Katastrophen sind in den 90er Jahren nicht das Ergebnis von unkontrollierbaren Naturkatastrophen, sondern sie sind in zunehmendem Maß durch diese kriegerischen Auseinandersetzungen hervorgerufen. In Ermangelung einer präzisen Definition dieser Notsituationen werden sie als „complex political emergencies“ beschrieben. Diese zeichnen sich trotz verschiedener Erscheinungsformen durch gemeinsame Merkmale aus:

- die Konflikte sind „entinstitutionalisiert“, d.h. daß die Kriegsträger nicht im Namen von politischen oder sozialen Institutionen handeln;
- bei den gewalttätigen Konfrontation handelt es sich nur in seltenen Fällen um „klassische“ militär-taktische Schlachten; meistens werden die bewaffneten Konflikte nach Guerillamanier geführt⁵;

⁵ Dies ist zum einen die Folge des irregulären, entinstitutionalisierten Charakters dieser Kriege als auch der geringen Waffenausstattung. Doch trotz der Ähnlichkeiten in der Kampfform, unterscheiden sich „complex political emergencies“ von den „klassischen“ Guerillakriegen eines General Giap oder Mao Tse Tung ganz entscheidend durch ihr Kriegsziel. In

- es ist keine klare Unterscheidung der verschiedenen Konfliktparteien zu treffen: die Allianzen und Abspaltungen der verschiedenen Bewegungen überschneiden sich und sind sehr wechselhaft;
- da es keine klar voneinander zu unterscheidenden Konfliktparteien gibt, ist es oft nicht möglich die Zivilbevölkerung von den Kombattanten zu unterscheiden;
- große Teile der Bevölkerung, die nicht an den Kämpfen beteiligt sind, werden so zur Flucht gezwungen oder sie werden gezielt terrorisiert und getötet;
- das Kriegsziel ist in erster Linie kein politisches (Errichtung eines Staates; Verteidigung der Nation o.ä.), sondern die wirtschaftliche Bereicherung spezifischer Gruppen;
- die meisten dieser Kriege sind nicht territorial begrenzt; Gebietseroberungen scheinen nicht unmittelbar das Ziel des Konfliktes zu sein und meistens sind sowohl durch die Vertreibungen als auch in den Kampfhandlungen und Nachschubwegen grenzüberschreitend;
- da die Kriege allumfassend und allgegenwärtig sind, werden durch sie die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen der Region zerstört, was als solches vielfach Kriegsziel zu sein scheint;
- die meisten dieser Konflikte werden durch großangelegten, mafiösen Handel (Drogen, Edelsteine, Hölzer u.ä.) finanziert; dieser Handel kann ebenso sehr Auslöser wie Folge des Konfliktes sein.

Wie bereits erwähnt, wird diesen Konflikten oft das Prädikat verliehen, in erster Linie ethnische oder kommunitäre Konflikte zu sein. Diese Interpretation der Konfliktursachen verweist auf ein weiteres gemeinsames Merkmal der „complex political emergencies“ und zwar das Versagen solcher Konfliktlösungsinstrumente, die vor allem mit Tit-for-Tat Interessenausgleich arbeiten (vgl. z.B. Matthies et alii, 1996; Pfaffenholz, 1996). Da die Vernichtung des Gegners ein Kriegsziel ist, ist es nicht möglich, zwischen den Konfliktparteien einen umfassenden Ausgleich zu finden. Auch der Ansatz über Institutionenbildung (gemeinsame Regierung, Rechtsstaatsprinzip, staatliche Umverteilungsmechanismen u.a.) ist unsicher, da die Kriegsziele nur selten, wenn überhaupt, politisch motiviert sind. Die gescheiterten gemeinsamen Regierungen in Liberia, Angola, Somalia oder Mosambik belegen dies deutlich.

den „Volkskriegen“ (wie Holsti 1996 diese Guerillakriege auch nennt), ging um das politische Ziel der Errichtung oder Bewahrung eines politischen Gemeinwesens: „People's war is at once a war of resistance and a campaign to politicize the masses whose loyalty and enthusiasm must sustain a post-war regime.[...]war fought to persevere and establish a community.“ (Holsti, 1996: 37-38).

Ganz offensichtlich scheinen die Konflikte dieser Länder von anderen Motiven geprägt zu sein als von politischen Motiven, die sowohl den gehegten Kriegen des 18. Jahrhunderts als auch den Völkerschlachten und totalen Kriegen des 19. und 20. Jahrhunderts oder aber den Befreiungskriegen in den ehemaligen Kolonien zugrunde lagen. Duffield (1998) und Reno (1997) interpretieren die „neuen“ Konflikte als gewalttätige Bereicherungskriege einiger weniger Warlords, in denen sich die Gewalt verselbständigt hat und durch die soziale und ethnische Mobilisierung weiter vorangetrieben wird. Obwohl also die gesamte Bevölkerung von den Kriegen betroffen ist, handelt es sich doch nicht um die gewalttätige Variante eines gesamtgesellschaftlichen Verteilungskonfliktes (als den man z.B. auch manche Bürgerkriege interpretieren könnte), da nur wenige Einzelgruppen den Krieg unterhalten. Dennoch wird mit dem Postulat, es handele sich bei diesen Kriegen um ethnische Konflikte, von westlicher Seite genau ein solches Schema von gesellschaftlichen Verteilungskonflikten unterstellt. Armut provoziere diese Verteilungskonflikte sowie Gewalt und sei daher die grundlegende Ursache für die Kriege im Süden. Die ethnischen Gemeinschaften zögen sich aufeinander zurück und versuchten durch die gewalttätige Bestätigung ihrer Identität, das Überleben ihrer Mitglieder zu sichern. Die Hauptursache der heutigen Konflikte sei somit in der wirtschaftlichen Unterentwicklung dieser Länder zu suchen (vgl. z.B. Gtz, 1998: 16-18).

Der Zusammenhang zwischen Armut und Katastrophen scheint in dieser Perspektive auf einen ersten Blick offensichtlich: *“Better development can reduce the need for emergency relief; better relief can contribute to development; and better rehabilitation can ease the transition between the two”* (Commission of the EC, 1996:iii). Katastrophen treten in einer solchen Entwicklungsvorstellung als “Unfälle” auf. In der Perspektive eines mehr oder weniger linear voranschreitenden Entwicklungsprozesses sind Katastrophen vorübergehende “Fehler”, die Dysfunktionen im Entwicklungsprozeß und somit auch im Allokationsprozeß der Entwicklungshilfe deutlich machen. Es ist hierbei hervorzuheben, daß zunächst kein Unterschied zwischen Katastrophen mit natürlichen Ursachen und Katastrophen, denen eine kriegerische Auseinandersetzung zugrunde liegt, gemacht wird. Besonders kriegerische Auseinandersetzungen werden als *“a somehow temporary, abnormal and dysfunctional feature of society”* angesehen (RRNP, 1998, 15).

Es wird damit angenommen, daß es eine “Normalität” gebe, die nicht kriegerisch bestimmt ist, und zu der die Staaten, wenn die Krise behoben sei, wieder zurückkehren könnten, ebenso wie nach einer Überschwemmung eine Normalität einkehre, wenn erst die Aufräumarbeiten erledigt sind. Auf der Grundlage dieser pauschalen Ursachenanalyse scheint die Forderung nach einem Kontinuum von Prävention, Katastrophenhilfe, Rehabilitation und Entwicklungshilfe eine angemessene Reaktion auf den steigenden Bedarf nach Hilfe, der in den letzten 10 Jahren durch die zunehmende Schäden der Katastrophen entstanden ist.

Die Kriege und Konflikte des Südens werden somit zu neuen Umfeldern für Entwicklungshilfe definiert. Während zu Beginn des Entwicklungsparadigmas in den 50er und 60er Jahren davon ausgegangen wurde, daß Entwicklungshilfe nur dort sinnvoll ist, wo ein Minimum an politischer und sozialer Stabilität vorherrscht, wird mit dem Kontinuumskonzept gerade die Krise zu einem entwicklungspolitischen Handlungsfeld.

Eine solche Neuinterpretation der Krisensituationen ist nur durch die Wandlungen möglich, die das Entwicklungshilfeparadigma seit den 70er Jahren durchlaufen ist. In der Tradition des Basic-Needs Ansatzes und des Postulats der nachhaltigen Entwicklung wird bei der Ursachenerklärung für Armut und Konflikt der Focus auf die soziale Mikroebene, d.h. das Individuum und die Gruppe gerichtet. Das bereits erläuterte Erklärungsmodell für Konflikte – daß diese aus Verteilungskämpfen zwischen ethnischen Gemeinschaften entstünden – spiegelt mehrere Grundannahmen des Entwicklungsparadigmas wider:

- Konflikte sind vor allem ein Problem des Verhaltens der betroffenen Bevölkerungen: Konflikte entstünden durch Fehlperzeptionen, Mißverständnisse und fehlenden Dialog zwischen verschiedenen Volksgemeinschaften; so schreibt die Weltbank 1997 bezüglich möglicher Konfliktlösungsstrategien: *„first, behavior must be altered from the application of violence to more peaceful forms of disputes settlement; second, a transition from wartime to peace mentality needs to occur; third, the system of risks and rewards should encourage peaceful pursuit of livelihood [...] fourth, adversaries must come to view each other as members of the same society“* (zit. n. Duffield, 1998: 13);
- Konflikte werden durch interne Ursachen hervorgerufen und haben relativ wenig bzw. gar nichts mit der internationalen Gemeinschaft zu tun: *„Instabile Verhältnisse entstehen vor allem durch fehlenden gesellschaftlichen Interessenausgleich und mangelhafte Teilhabe an politischen Prozessen. Eine schlechte Versorgungslage und Auszehrung der Bevölkerung [...] Dem Staat fehlt der politische Wille oder die Kraft zur Vorsorge und zu entwicklungsorientiertem Handeln“* (Gtz, 1998:8);
- Die von den Konflikten betroffenen Bevölkerungen sind grundsätzlich oder waren einmal so strukturiert, daß ein Unterschied zwischen „guter“ Zivilgesellschaft und skeptisch zu betrachtendem Staat gemacht werden kann; letzterer, so der Vorwurf, behindere oft die freie Entfaltung der „zivilgesellschaftlichen Kräfte“, der wirtschaftlichen Kräfte, einer funktionierenden Infrastruktur, eines umfassend verlässlichen Finanzsystems und von Industrie und Handel.

Als Reaktion auf die Krisen müsse dementsprechend die „capacities“ der von der Krise betroffenen Gemeinschaften gestärkt werden. Dieser Ansatz des „community“ bzw. „capacity building“ zeigt deutliche Parallelen zu dem Ansatz der nachhaltigen Entwicklung des „empowerment“. Ausgewählte Gruppen der Bevölkerung, die als besonders verletzlich

angesehen werden – Frauen, Kinder, ethnische Minderheiten u.a. - werden als Adressaten der Hilfsmaßnahmen isoliert. Die Hilfe soll in Form von kleinen Projekten organisiert werden, die sich nach Möglichkeit mittelfristig selber tragen sollen. *„Sie [die entwicklungsorientierte Nothilfe] arbeitet zielgruppenbezogen, berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Männern und wirkt subsidär zu den Eigenanstrengungen der Regierungen und der Menschen in den Partnerländern“* (Gtz, 1998:17). Für die Entwicklungshilfeorganisationen, die sich für das Kontinuum von Prävention – humanitäre Hilfe- Entwicklungshilfe engagieren, ändert sich mit dieser Interpretation der Krisensituation und der Hilfsmöglichkeiten nichts grundsätzlich am Entwicklungshilfeparadigma. Anpassung wird in dieser Hinsicht vor allem von den humanitären Hilfsorganisationen gefordert. Sie sollen die ihrem Handeln zugrunde liegenden Prinzipien aufgeben, um ihre Einpassung in ein Kontinuum hin zu klassischer Entwicklungsarbeit zu ermöglichen.

1.2. Die Krise des humanitären Systems als Auslöser der Kontinuumsdebatte

Die Diskussion um das Kontinuum ist unter anderem eine Folge der Krise des humanitären Hilfssystems. Die zunehmende Komplexität der Katastrophen, der Umstand, daß humanitäre Hilfe in der Zwischenzeit vor allem in den Krisengebieten und nicht mehr am Rand geleistet wird, sowie die steigenden Ausgaben der humanitären Hilfe haben Anlaß zu vielfältiger Kritik am humanitären Hilfssystem gegeben. Joanna Macrae unterscheidet vier Gruppen von Kritikern (Macrae, 1998: 310), die, aus verschiedenen Motiven heraus, sich über zwei Vorwürfe an die humanitäre Hilfe einig sind⁶: zum einen schaffe humanitäre Hilfe eine neue Abhängigkeit der Bevölkerung von ausländischer Hilfe, zum anderen trage humanitäre Hilfe nicht zur Konfliktlösung bei, ja sie würde sogar konfliktverlängernd wirken.

Beide Vorwürfe sind als solche bisher noch nicht empirisch belegt worden (vgl. Bradburry, 1998: 332ff). Im Gegensatz zu diesen Vorwürfen scheint es nach bisherigen Erfahrungen eher so, daß die Hilfe viel zu gering ist, um eine Abhängigkeit entstehen zu lassen. Inwieweit die Hilfe Kriege nährt, kann nur im Einzelfall geklärt werden. Die empirische Haltbarkeit der Vorwürfe scheint aber angesichts der Krise des humanitären Systems und in Anbetracht der Interpretationsmacht des Entwicklungshilfeparadigmas von sekundärer Bedeutung. Sehr viel wichtiger scheint zunächst die Feststellung zu sein, daß die Zahl und das Ausmaß der humanitären Katastrophen trotz der großen Anstrengungen der westlichen Staaten und der internationalen Organisationen zu Beginn der 90er Jahre

⁶ Macrae (1998) macht folgende vier Gruppen aus: Die Antiimperialisten, die der humanitären Hilfe u.a. den Vorwurf machen, apolitisch zu sein; die „Realpolitikers“, die den Interventionismus der humanitären Hilfe kritisieren; „Orthodox developmentalists“, die wie hier beschrieben davon ausgehen, daß humanitäre Hilfe Abhängigkeit schaffe und die „capacities“ der Gemeinschaften „dort“ schwäche; die „Neopeaceniks“, die der humanitären Hilfe vorwerfen, nicht konkret zur Friedensschaffung beizutragen. Wie Macrae schreibt bilden sich unter dem Hinweis auf die beiden genannten, gemeinsamen Vorwürfe die seltsamsten Allianzen zwischen diesen Kritikergruppen aus.

nicht weniger geworden sind bzw. sich in diesen Ländern wie z.B. Somalia immer noch keine stabilen Verhältnisse herausgebildet haben.

Die humanitären „Interventionen“ in Somalia, Bosnien und Ruanda haben in erster Linie die Grenzen des humanitären Einsatzes aufgezeigt, wenn dieser nicht durch unterstützende, umfassende politische Maßnahmen flankiert wird. Diese Erfahrung hat dazu geführt, daß das Konzept eines Kontinuums wieder ins Gespräch kam. Die Debatte um das „Kontinuum“ als solche ist nicht neu. Sie hat aber in den letzten 10 Jahren aufgrund der Zunahme der humanitären Hilfseinsätze an Brisanz gewonnen und wird nun auch auf Geberseite in den offiziellen Entwicklungsinstitutionen geführt (so in Deutschland im BMZ). Ökonomische Überlegungen stehen auf der Geberseite durchaus im Vordergrund. Die Gtz betont, daß durch Katastrophen *„Entwicklungserfolge gefährdet werden, Investitionen blockiert und wertvolle Ressourcen gebunden“* (Gtz, 1998: 1) und es *„ist entgegen weit verbreiteter Vorstellungen sowohl aus kurzfristigen als auch aus langfristigen Gründen ökonomisch sinnvoll, in die entwicklungsorientierte Nothilfe zu investieren“* (BMZ, 1997:5). Bereits die steigenden Ausgaben der humanitären Hilfe im Verhältnis zu der Entwicklungshilfe rechtfertigen auf Geberseite die Suche nach Verknüpfungsmöglichkeiten: *„Humanitäre Hilfe und entwicklungsorientierte Nothilfe können aber auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten und stehen darüber hinaus oft im Einklang mit ökonomischen Erwägungen“*, faßt der wissenschaftliche Beirat des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zusammen (BMZ, 1997: 5. Hervorhebung im Original.).

Verschiedene staatliche Geber sind daher bemüht, das Konzept des Kontinuums konzeptionell zu vertiefen (vgl. BMZ, 1996, BMZ, 1997, Gtz, 1998, EU-Kommission 1996 u.a.) und die beiden Bereiche administrativ zusammenzulegen. So gibt es z.B. in der BRD es seit längerem immer wieder Ansätze, den Bereich humanitäre Hilfe aus dem Auswärtigen Amt in das BMZ zu verlegen. In der neuen EU-Kommission unter der Präsidentschaft von Romano Prodi wurden die Bereiche Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe in einer Generaldirektion zusammengelegt. In dieser Hinsicht folgt der neue Kommissionspräsident dem Bericht des europäischen Rechnungshofes von 1996, der eine deutlichere Komplementarität zwischen den beiden Bereichen verlangte. Diese Annäherung wurde zum einen mit dem Argument der besseren Mittelallokation und der besseren Kontrolle der Mittelverwendung durch NGOs gefordert; zum anderen wurde auch auf die theoretische Komplementarität von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe hingewiesen: *„The effectiveness of [relief] aid may be impaired by underlying structural problems (for example a lack of development, economic or political transition, mismanagement) unless the relief component is accompanied by measures designed to address the structural weaknesses“* (Journal Officiel C 143, Special Report Nr. 2/97: 28).

Die Katastrophen- bzw. humanitäre Hilfe soll mit dem Kontinuumsansatz in einen umfassenderen Prozeß der Entwicklungshilfe eingebunden werden. Anstatt daß jedoch die Vorgehensweise der Entwicklungshilfe neu überdacht wird, soll die humanitäre Hilfe jetzt einen präventiven und rehabilitativen Charakter annehmen. Dieser Anspruch stellt damit die humanitäre Hilfe grundsätzlich in Frage, da es hierbei nicht nur um eine Kritik der Funktionsweise des humanitären Hilfssystems geht, sondern um die Infragestellung der humanitären Prinzipien von individualisierter Hilfeleistung, Unparteilichkeit, Neutralität und Kurzfristigkeit.

Grundlage für das Kontinuum ist eine Interpretation von Konflikten, die oben bereits angedeutet wurde und hier nochmals genauer ausgeführt werden soll. Marc Duffield hat diese Interpretation das „Development Model of Conflict“ bezeichnet (Duffield, 1998: 22-28).

2. Die Katastrophe als Normalität

Das Grundproblem des Kontinuumsansatzes beruht in dieser Interpretation der Konfliktsituationen, die oft der tatsächlichen Dynamik der Konflikte nicht gerecht wird, da sie zu viele wichtige Elemente unbeachtet läßt.

Duffield hat dieses Interpretationsschema „The Development Model of Conflict“ genannt, da es die Konfliktsituationen ausschließlich mit der „Unterentwicklung“ der betroffenen Länder erklärt. Der Begriff der „Unterentwicklung“ hat hierbei seit der Studie der Weltbank über Lesotho (vgl. S. 4-5) keine neue Bedeutung erfahren: *„Indeed, the development model, based on the premise that internal war results from a combination of poverty, scarcity and weak institutions is a core sociological assumption within mainstream aid policy“* (Duffield, 1998a: 22-23). Diese Interpretation der Konflikte als Folgen von Armut und „Unterentwicklung“ erlaubt es, eine Vision von Normalität, die der westlichen „entwickelten“ Industriestaaten entspricht, aufrechtzuerhalten. Somit werden aber die Konflikte ihres ureigenen Charakters als soziale und politische Prozesse beraubt: *„because underdevelopment ist something that affects society as a whole, everyone - rulers and ruled - are a form of victim. Questions of justice or responsibility tend to play a subordinate role in this model. In other words, conflict is **depoliticised**. At the same time, since it is tied to images of breakdown and collapse, it finds it very difficult, if not impossible, to comprehend internal war as symptomatic of the emergence of new, innovative and expansive forms of political economy in the South.“* (Duffield, 1998a: 23, Hervorhebung C.G.).

Will man die Konflikte und Notsituationen im Süden in ihrer Eigenart verstehen, so muß man sie im Gegenteil als den Entwicklungsprozess selbst, als die Normalität ansehen.

Die oft gezogene Parallele zwischen Naturkatastrophen, „Unfälle“ der Natur und des Schicksals, und Konflikt- oder Notsituationen, die durch gesellschaftliche und politische Prozesse entstanden sind, ist dann nicht mehr angemessen, schon allein aus dem Grund, weil es bei Naturkatastrophen nicht zu einer solchen gewaltätigen Eigendynamik kommt wie bei der Eskalation vieler der heutigen Konflikte.

2.1. Drei Typen „katastrophaler Normalität“

Drei Typen einer „katastrophalen Normalität“ können heutzutage beobachtet werden: eine „Integration“ der Nothilfe in den staatlichen Allokationsprozess von Ressourcen; die Auflösung gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen in den oben zitierten Formen einer neuentstehenden politischen Ökonomie; die dauerhafte Sondersituation von Flüchtlingen.

a) Die Integration der Hilfe in die Nationalökonomie

Ein Beispiel, wie Katastrophen in die Normalität integriert werden, zeigt François Jean in seinem Aufsatz “Corée du Nord: un régime de famine” auf. So legt François Jean dar, daß die Überschwemmungen von 1995 in Nordkorea nicht der Auslöser der Hungersnot waren, sondern nur der Anlaß, um internationale Hilfe zu bitten bzw. diese durch die Drohung, sich vom Atomwaffensperrvertrag zurückzuziehen, zu erpressen (Jean, 1999). Anstatt also ein “Unfall” darzustellen, dessen Folgen zugunsten einer “normalen” Entwicklung so schnell wie möglich behoben werden müssen, sind diese Naturkatastrophen Ereignisse, die in eine allgemeine Überlebensstrategie des davon betroffenen Staates miteinbezogen werden. Die auf die Katastrophe folgenden Hilfslieferungen werden in die Gesamtwirtschaft des Staates integriert und als Ressourcen genutzt, was z.B. in Nordkorea die ständige Verlängerung der Hilfsprogramme erklärt. Laut der Analyse Jeans ersetzen die Nahrungsmittellieferungen seit 1995 die Nahrungsmittelimporte zu “Freundschaftspreisen” aus China und aus der Sowjetunion (die Importe aus China sind im Jahr 1994 von 800 000 t auf 300 000 t zurückgegangen; alleine die Lieferungen der USA machten 1998 300 000 t aus; Jean, 1999: 15-19). Die Existenz der Nahrungsmittelhilfe ermöglicht dem nordkoreanischen Regime, seine knappen planwirtschaftlich zu verteilenden Ressourcen auf Industrieprojekte oder aber auf die Produktion agrarisch hochwertiger, zur Planerfüllung bestimmter Produkte zu konzentrieren. Somit werde das Prinzip der sozialistischen Planwirtschaft und das Regime selber am Leben erhalten.

In diesem Fall ist also die Nahrungsmittelhilfe nicht eine Ausnahme zu einer Normalität, sondern im Gegenteil ist sie konstitutiver Bestandteil des “normalen” Wirtschaftsablaufs des Staates. Das Beispiel Nordkoreas macht deutlich, in welchem

Maße, humanitäre Hilfe bzw. Katastrophenhilfe zu einem Bestandteil der politischen und wirtschaftlichen “Entwicklung” dieser Länder geworden ist. Die Unterernährung und die Hungersnot sind zum einen das Resultat der ineffizienten landwirtschaftlichen Produktionsformen und zum anderen die Folge mangelnder Zirkulation von Informationen über die physischen Situation der Bevölkerung⁷. Diese Schwachstellen des Systems entspringen aber nicht der „Unterentwicklung“ des Landes. Sie sind auch nicht ein “Ausrutscher” in seinem Entwicklungsprozess. Im Gegenteil resultieren sie aus der grundsätzlichen Funktionsweise des nordkoreanischen Regimes. Die Verwundbarkeit Nordkoreas dient dem Regime als ein Element der Stabilisierung sowohl in innen- als auch in außenpolitischer Hinsicht.

Innenpolitisch dienen, so Jean, die Verteilung der Hilfsgüter der Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen „Klassensystems“, in dem sich der soziale Status eines Nordkoreaners durch die Entfernung seiner Familie vom inneren Kreis der kommunistischen Führung bestimmt. Dieses komplizierte System, das die nordkoreanische Gesellschaft in 50 verschiedenen Rangstufen mit verschiedenen „Privilegien“ einteilt, kann durch die Nahrungsmittelhilfe aufrechterhalten werden. Jean nimmt an, daß es eben das Ziel der geldgebenden Industriestaaten (v.a. USA und Japan) ist, einen gesellschaftlichen Zusammenbruch zu vermeiden. Die Gefahr, daß die Schwäche des Regimes zu gewalttätigen oder einfach nur tumulthaften Versuchen Nord- oder Südkoreas führen könnte, das Land wieder zu vereinen, scheint zu groß. Die Hungersnot in Nordkorea stellt also für das nordkoreanische Regime eine Gelegenheit dar, seine Herrschaft innen- und außenpolitisch zu stärken. Das Leiden für die Menschen hat also nicht „Unterentwicklung“ im klassischen Sinne als Ursache, sondern ist das Ergebnis einer „Überlebensstrategie“ der kommunistischen Regierung Nordkoreas. Die Hungersnot ist somit mitnichten ein „Ausrutscher“ auf dem normalen Entwicklungsweg, sondern der Entwicklungsweg selbst.

b) Complex political emergencies

Ein ähnliche Integration der Nothilfe in die Überlebensstrategie von Akteuren geschieht auch in den Fällen von kriegerischen Auseinandersetzungen, die mit schweren Übergriffen auf die Zivilbevölkerung, Ernteaussfällen, Hungersnöten und Epidemien einhergehen. Für Mark Duffield stellen viele dieser “complex emergencies” eine eigene Form von wirtschaftlicher Entwicklung und von Integration einzelner Akteure in die globalisierte Weltwirtschaft dar. *“The keys to understanding these developments are the innovative linkages between so-called ‘parallel’ and ‘grey’ economic activity and global*

⁷ Der Mangel an Informationen ist in mehrfacher Weise zu beobachten. Zum einen werden, laut Jean, im Inneren des politischen Systems Nordkoreas die Informationen über Mangel- und Unterernährung nicht von der Basis nach oben in die politischen Zentralen weitergegeben; zum anderen kann die internationale Gemeinschaft zwar über Aufklärungssatelliten Hinweise über Mißernten und Bevölkerungsdichtungen in bestimmten Regionen gewinnen, aber nicht über die Orte akuter Hungersnot. Diese Informationen werden von den politischen Behörden Nordkoreas, falls sie selber informiert sind, auch nicht unbedingt an die internationalen Hilfsorganisationen weitergegeben.

markets [...] Warlords provide an important link between resources and international markets and maintain a certain continuity in inter-state relations even as formal structures are failing.” (Relief and Rehabilitation Network Paper, 1998: 15). Vertreibungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen können somit als eine Befreiung von Ressourcen angesehen werden, das Überschwappen von Konflikten in benachbarte Länder als die Schaffung von Transport- und Handelswegen und die Beherrschung eines bestimmten Gebietes durch eine Kriegspartei kann im Dienste von multinationalen Firmen stehen.

William Reno (1997) macht dies an den Beispielen der westafrikanischen Staaten Liberia und Sierra Leone deutlich, indem er zeigt, wie die Kriegssituationen Ausdruck einer Reorganisation politischer Macht und wirtschaftlicher Entwicklung außerhalb staatlicher Institutionen sind. Diese Reorganisation ist eng mit dem Ende des Kalten Krieges verbunden: die nachlassende technische, finanzielle und militärische Unterstützung für verschiedene politische Regime in Afrika führte dazu, daß die staatlich Regierenden ihre fragilen politischen Netzwerke, die auf Patronage und Nepotismus beruhten, nicht mehr aufrecht erhalten konnten. Die strukturellen Anpassungsprogramme haben hierbei eine besondere Rolle als Katalysator dieser Neustrukturierungen politischer Macht gespielt. So weist Reno darauf hin, daß die von den strukturellen Anpassungsprogrammen geforderten Privatisierungsmaßnahmen oft dazu dienten, eine bestimmte Klientel der Regierung mit Ressourcen zu versorgen und einer anderen Gruppe diese Ressourcen zu entziehen. Diese wiederum könnte sich die Überschwemmung des Waffenmarktes und die zunehmende Privatisierung von Gewalt durch Söldnerunternehmen zunutze machen, um sich ihren Anteil an den nationalen Ressourcen zu erkämpfen (Reno, 1997: 497; Banégas, 1998). *“These local efforts to manage broad post-cold war changes weaken bureaucratic state institutions but leave available to rulers and strongmen alike a wider range of informal and illicite means to pursue their interests.”* (Reno, 1997: 497).

Anstatt also eine “Unterbrechung” der normalen Entwicklung zu sein, sollte man “complex emergencies” in diesen Ländern als Entwicklungsweg selber ansehen. Sie sind, zumindest in Form kriegerischer Auseinandersetzungen wie in Westafrika, Teil des allgemeinen Prozesses der Verteilung politischer und wirtschaftlicher Macht. Entwicklungs- und humanitäre Hilfe spielen dabei eine nicht unerhebliche Rolle der Vorantreibung und Unterstützung dieser “Allokationsprozesse”, da sie die betroffenen Bevölkerungen versorgen und gegebenenfalls sogar in bestimmten Gegenden konzentrieren und festhalten, z.B. durch Nahrungsmittelverteilungszentren oder in Flüchtlingslagern. In diesem Sinne findet der Vorwurf, daß Nothilfe manche Konflikte „ernähre“, seine Berechtigung, da die Hilfe zu einer Ressource wird, um die die Konflikte entstehen können. So weist z.B. Keen (1999: 10-11) darauf hin, daß es einen Zusammenhang zwischen der Intensität der Kriegshandlungen in Mosambik oder Sudan und den Nahrungsmittellieferungen gegeben habe. Allerdings spielen die Hilfslieferungen

nur dort eine Rolle als Konfliktgegenstände, wo es keine anderen Ressourcen gibt, durch die die verschiedenen Kriegsherren sich und ihre Milizen durchfüttern könnten.

Auch wenn das Ende des Kalten Krieges diese Form von politischer Organisation verschärft hat, so steht sie doch in der Tradition der Außenpolitik vieler afrikanischer Staaten seit der Unabhängigkeit. Clapham beschreibt, wie die innere und äußere Schwäche der quasi-souveränen afrikanischen Staaten (vgl. Jackson, 1990) dazu geführt, daß es für die regierenden Gruppen in ihrer gesamten Innen- und Außenpolitik darum ging, sich der Ressourcen zu bemächtigen, die ihre Anerkennung von außen als legitime Regierung ermöglichen könnten. Solange die staatliche Souveränität ein Garant für das politische und wirtschaftliche Überleben dieser Gruppen war, war es ihr Ziel, mit der stillschweigenden oder offenen Unterstützung einer verbündeten westlichen oder östlichen „Freundesmacht“ die Insignien der Staatsregierung (Radiostationen, Armee, Häfen u.ä.) in ihre Macht zu bringen: *„In practice the international community tacitly adopted the rule that the government of a state consisted of that group of people who controlled the most important buildings in the national capital“* (Clapham, 1996: 20).

Mit der zunehmenden Globalisierung, d.h. der immer geringeren Bedeutung von Staatlichkeit in den internationalen Beziehungen, und durch die Auswirkungen der strukturellen Anpassungsprogramme der 80er Jahre, ist es für viele dieser um die Ressourcen der Macht eifernden Gruppen immer günstiger, ihre Ziele zu erreichen, indem sie die rudimentäre Staatlichkeit der entsprechenden Länder weiter aushöhlen. Dies geschieht vor allem durch mafiöse und gewalttätige Formen der Bereicherung, die sowohl die staatlichen Strukturen als auch die Möglichkeit sozialer Kohärenz zerstören. Diese Gruppen fügen sich somit problemlos in das „globalisierte“ internationale System seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, das zunehmend von einer Privatisierung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Tätigkeitsbereiche geprägt ist (vgl. Duffield, 1999). Die Konflikte sind somit ebenso das Resultat der internationalen Strukturen, die die Bereicherungsstrategien bestimmter Gruppen in diesen Ländern nichts entgegensetzen bzw. sogar unterstützen.

c) Flüchtlinge

Die dritte, heute häufig auftretende Form von Zerrüttung als Normalität stellen die Flüchtlingsbewegungen und -lager dar, die häufig Teil der „complex political emergencies“ sind. Ende 1997 zählte der UNHCR rund 12 Millionen Flüchtlinge, d.h. Personen, die auf ihrer Flucht Grenzen zu Nachbarländern überschritten haben. Im Gesamten kümmerte sich der UNHCR um das Schicksal von 22,4 Millionen Menschen (Flüchtlinge, Asylsuchende, Fluchtrückkehrer, rückkehrende Binnenflüchtlinge und andere) (vgl. UNHCR, 1998: 5). Flüchtlinge haben meist nicht nur all ihr Hab und Gut verloren, sondern sie sind auch aus ihrem sozialen Kontext, meist sogar aus ihren Familien

herausgerissen worden, und sie sind individuell-psychologisch traumatisiert. In den Flüchtlingslagern selber kann es schnell zu sozialen, ethnischen, religiösen und sprachlichen Friktionen kommen. Ebenso etablieren sich zumeist schnell soziale Hierarchien in den Lagern, die Verwundbarkeitsschemata und Konflikte aus dem Ursprungsland weiterführen oder die neue Verwundbarkeiten und Konflikte entstehen lassen können. Hinzu kommt bei starken Flüchtlingsbewegungen, daß sie das Fluchtland stark destabilisieren und dessen Verwundbarkeit erhöhen können. Schließlich muß die starke Abhängigkeit des Schicksals der Flüchtlinge von den politischen Umständen in ihrem Ursprungsland und in ihrem Gastland sowie auf internationaler Ebene erwähnt werden. So kann der allgemeine Grundsatz, daß die Flucht nur provisorisch zu sein habe, dazu führen, daß trotz der Aussichtslosigkeit einer baldigen Rückkehr den Flüchtlingen keine Möglichkeiten zu dauerhaften Niederlassung, gar Integration im Aufnahmeland gegeben werden, da dies national, regional oder international als wenig opportun angesehen wird (die palästinensischen Lager der UNRWA in Gaza sind hierfür das wohl bekannteste Beispiel). Auch hier kann die Nothilfe internationaler Organisationen ein konstitutives Element der Kriegs- und Vertreibungsstrategie eines oder mehrerer der Kriegsakteure darstellen. So scheint es heute außer Frage, daß die Flüchtlingslager in Zaire den ruandischen Hutu dazu dienten, ihre Milizen neu zu formieren und daß diese an den verschiedenen Rebellenbewegungen in Zaire teilgenommen haben (vgl. Keen, 1999).

Angesichts der prekären Situation der Flüchtlingen, der Eventualität, daß das Aufnahmeland durch die Flüchtlinge destabilisiert wird, v.a. durch eine zu großzügige Behandlung der Flüchtlinge gegenüber der einheimischen Bevölkerung, und der fehlenden Zeitperspektive in der Flüchtlingsarbeit ist ein Kontinuum von Not- und Entwicklungshilfe nur schwer durchzuführen.

Flüchtlinge stellen eine der wichtigsten Zielgruppen des Kontinuumansatzes dar. Ihre Versorgung und ihre Reintegration wird als eine besondere Herausforderung an die Verknüpfung von Not- und Entwicklungshilfe gesehen. Hier wird besonders deutlich, daß das Kontinuumskonzept der Reaktion auf Naturkatastrophen entliehen ist. In der Annahme, daß eine Rückkehr der Flüchtlinge nicht nur möglich sei, sondern auch in absehbarer Zukunft stattfinden werde, wird hier versucht, Projekte mit dem aus der nachhaltigen Entwicklung stammenden Leitmotiv des „capacity building“ durchzuführen. Hierbei geht es darum, den Flüchtlingen Kenntnisse und praktische Fähigkeiten nahezubringen, die sie bei ihrer Rückkehr für den Wiederaufbau einsetzen könnten. Mary Anderson (1989) berichtet in „Rising from the Ashes“ von zwei Projekten, einem kambodschanischen Flüchtlingslager an der thailändischen Grenze und einem äthiopischen Flüchtlingslager in Sudan, in denen solche Maßnahmen durchgeführt wurden. Zu diesen gehörte die Vermittlung von Kenntnissen im Ackerbau, in der medizinischen Grundversorgung, der Hygiene u.ä. In beiden Projekten blieb sowohl in der Projektplanung als auch -

durchführung der politische Kontext der Flucht unbeachtet. Die Aufmerksamkeit ist einzig auf die eine Gruppe von Flüchtlingen und die Fähigkeiten und Kenntnisse der einzelnen Mitglieder gerichtet, als ob das Problem der Flucht in erster Linie ein Problem der Kenntnisse über Kinderhygiene sei.

Ziel solcher Projekte ist es, die „Verwundbarkeit“ der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu reduzieren. Anderson (1989) beginnt ihren Entwurf des „Entwicklungscontinuums“ mit einer Analyse der „Verwundbarkeit“ einer Gesellschaft und ihrer Fähigkeiten zur Selbsthilfe („capacities“). Theoretisch müßte es Ziel der Nothilfe sein, nicht nur diese Fähigkeiten während der Krise zu nutzen, sondern auch in Hinblick auf zukünftiges Handeln zu stärken. Bereits in der Konzeptionalisierung der Nothilfe muß demnach darauf geachtet werden, daß keine neuen „Verwundbarkeiten“ geschaffen werden. Mary Anderson stellt fest, daß „Verwundbarkeit“ durch Fehlentwicklungen in drei Bereichen entstehen kann : im physisch-materiellen Bereich (Armut), im sozial-organisatorischen Bereich und im Bereich der individuellen psychologischen Disposition der von der Krise Betroffenen. Die politische Dimension wird in diesem Schema nicht beachtet. Dies weist auf den „community“-Ansatz der Entwicklungshilfe hin, die Bevölkerung isoliert von den staatlichen und politischen Strukturen des Landes zu sehen und sie unabhängig von diesem Kontext als besonders bedürftige „Target-Group“ zu definieren. Politisch-strukturelle Ursachen von Krisen oder gar Konflikten werden systematisch ausgeblendet⁸.

Dies ist umso auffälliger als bisherige Erfahrungen mit Versuchen, Nothilfe- mit Entwicklungshilfemaßnahmen zu verbinden, deutlich machen, daß ein „Kontinuum“ da möglich ist, wo es sich um schleichende Naturkatastrophen, z.B. Dürren, in einigermaßen stabilen Gesellschaften mit funktionierenden staatlichen Autoritäten handelt. So konnten in Zambia, Botswana und Zimbabwe Ernteauffälle wegen Dürren durch eine gezielte Nothilfe, die mit Arbeitsprogrammen und Nahrungssicherungsmaßnahmen verbunden wurden, ausgeglichen werden und die Nothilfe in Entwicklungshilfeprojekte übergeleitet werden (IDS-Bulletin, 1994). Von ähnlichen Erfahrungen berichtet Anderson in Burkina Faso (Anderson, 1989).

Bezeichnend für diese Fälle ist der Umstand, daß es in den Projektgebieten trotz der Katastrophe zu keiner Zerrüttung der sozialen Strukturen gekommen war. Die Hilfsorganisationen konnten sich auf starke soziale Strukturen verlassen. Auch waren die Organisationen oft die einzigen, die in diesem Gebiet arbeiteten, so daß es zu keinen widersprüchlichen oder überlappenden Maßnahmen mehrerer Organisationen kam. Auch handelte es sich um Krisensituationen, die sich über einen gewissen Zeitraum entwickelten

⁸ Es ist hierfür auch bezeichnend, daß Anderson zwei Nahrungsmittelprojekte in Äthiopien in den 80er Jahren beschreibt, ohne daß hier die Frage der Deportation der äthiopischen Bevölkerung oder die Rolle der Zwangskollektivierung für das Entstehen der Hungersnot thematisiert werden.

und somit der unmittelbare Handlungsdruck nicht gegeben war. Dies ermöglichte nicht nur eine sorgfältige Bedarfsplanung, sondern auch eine umfassende Koordination mit staatlichen, lokalen oder kommunalen Behörden und Organisationen sowie eine umfassende Partizipation der Bevölkerung. Dies ist bereits bei plötzlichen Naturkatastrophen schon nicht mehr möglich und wird bei diesen unter Umständen noch durch eine starke Mediatisierung der Katastrophe erschwert.

In allen den Fällen, in denen es zu erfolgreichen "Kontinuumsprojekten" kam, hat der Staat eine wichtige Rolle in der Frühwarnung, der Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und bei der Verteilung der Hilfe übernommen. Der "Respekt" vor den staatlichen Strukturen und eine direkte Einbeziehung der Bevölkerung sowie kommunaler sozialer und politischer Strukturen wird von den Organisationen selber als eine Erklärung für den Erfolg ihrer "Kontinuumsprojekte" gesehen (Anderson, 1989: 152-154). Hinzu kommt in all diesen Situationen, daß den Staaten selber, aufgrund einer relativ geringen Außenverschuldung oder großzügiger Unterstützung der Entwicklungshelfer, ausreichend Ressourcen zur Verfügung standen, um Nahrungsmittelimporte, Infrastrukturmaßnahmen oder Arbeitsbeschaffungsprogramme zu finanzieren (IDS-Bulletin, 1994).

Die für die Erfolge der bei Anderson berichteten Fälle von Kontinuumsprojekten sind in dem oben zitierten Fall der „complex emergencies“ nicht gegeben: weder gibt es funktionierende staatliche Strukturen, auf die sich die Hilfsorganisationen verlassen könnten noch das Maß an gesellschaftlicher Organisation, das einen Erfolg dieser Maßnahmen versprechen könnte. Alle drei oben zitierten Fälle weisen außerdem noch auf einen weiteren Unterschied zu den von Anderson zitierten Fällen. In den drei skizzierten Szenarien, bei denen es heutzutage zu Hilfseinsätzen kommt, können die Ursachen der Konfliktsituation nicht isoliert von den Strukturen des internationalen Systems betrachtet werden. Insbesondere im Falle der „complex emergencies“ ist die Globalisierung und die mit ihr einhergehende Privatisierung eine Rahmenbedingung für die Existenz der Konflikte. Die Krise des humanitären Systems hat ihre Ursache gerade in dieser Privatisierungstendenz. Durch sie wird die Verantwortung für das Wohlergehen der betroffenen Bevölkerungen allein der Effizienz der Hilfsorganisationen zugeschrieben. Die grundsätzliche Entpolitisierung von Fragen der Wohlstandsverteilung, die die Globalisierung impliziert, führt somit zunehmend zu einer Politisierung der humanitären Hilfe. Die bereits zitierte Kritik, daß humanitäre Hilfe nicht die Ursachen der Konflikte behebe, zielt in diese Richtung. Wie Macrae feststellt, stellt diese Kritik das humanitäre System grundsätzlich in Frage, da es hierbei nicht um die Funktionsweise humanitärer Hilfe geht, sondern die humanitären Werte als solche (Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit) kritisiert werden. Nach dem hier Analysierten liegt der Schluß nahe, daß die Kontinuumsdebatte ein vom Mainstream Entwicklungsparadigma inspirierter Versuch

ist, eine Lösung auf das Politisierungsdilemma der humanitäre Hilfe (vgl. Eberwein, 1997) zu finden, ohne aber die grundsätzliche Frage der politischen Verantwortlichkeit in Angriff zu nehmen. Zu befürchten ist, daß die humanitäre Hilfe durch einen solchen Kontinuumsansatz, der sich auf das apolitische, neoliberal bestimmte Entwicklungsparadigma stützt, absorbiert wird.

Schlußfolgerungen

„Das positive und scheinbar harmlose Wort „Entwicklung“ ist geeignet, Geschichte umzuschreiben, Strittiges zu vertuschen, Handlungen, an die man nicht gerne erinnert wird, weil sie zu unschön sind, als naturgegebenen Vorgang erscheinen zu lassen: eine Version der Wirklichkeit durchzusetzen. Seine vieldeutige Allgemeinheit stiftet Konsens. „Entwicklung“ ist ein ‚mehrheitsfähiges‘ Wort“ (Pörksen, 1989:34).

Fünfzig Jahre „Entwicklungspolitik“ haben weder Armut reduziert oder wirtschaftlichen Wohlstand verbreitet noch den friedliche Übergang der Entwicklungsländer zu demokratisch-liberalen herbeigeführt. Dennoch ist diese Glaubensvorstellung, wie Rist den Entwicklungsgedanken bezeichnet, weiterhin vorherrschend. So wurde auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 das Ziel gesetzt, die Zahl der absolut Armen bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Dieser Beschluß ist nicht nur zu einer Grundlage der Politikempfehlungen des Development Assistance Committee der OECD geworden, sondern auch für die Formulierung der weiteren Entwicklungspolitik in den Geberländern (vgl. Hanmer/Naschold et alii, 1999). Das liberalwirtschaftliche Entwicklungsparadigma scheint sich dabei vollkommen durchgesetzt zu haben und wird nicht mehr in Frage gestellt. Die Ursachen für Armut und „Unterentwicklung“ werden somit heutzutage fast ausschließlich in der mangelhaften Effizienz der ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnissen des Landes gesucht. Die wirtschaftlichen und politischen Mechanismen des internationalen System werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Zwar wird auf den verschiedenen Konferenzen und Kongressen der Entwicklungsinstitutionen immer wieder der Ruf nach mehr „Solidarität“ laut (so im Juni dieses Jahres auf der Fachtagung der Gtz in Eschborn, vgl. Frankfurter Rundschau, 5.7.99), aber es handelt sich hier um Kritiken an einzelnen „Fehlentwicklungen“ und nicht um eine grundsätzliche Kritik des liberalen Entwicklungsparadigmas. Dieses impliziert außer einer Ursachenanalyse, die auf die inneren Strukturen des „Entwicklungslandes“ beschränkt bleibt,

- das Leitbild des liberal-demokratischen Rechtsstaates und der sozialpolitisch regulierten Marktwirtschaft
- die Vorstellung, daß Staat und Gesellschaft voneinander zu trennen seien und getrennt werden müßten

- eine Privatisierung der Hilfe, die sich zum einen durch die zunehmende Zahl von Nichtregierungsorganisationen und zum anderen durch die gezielte Schwächung des öffentlichen Sektors in den „Entwicklungsländern“ auszeichnet
- eine zunehmende Dezentralisierung der Hilfe, die eine Folge der Privatisierung und der Konzentration auf „Zielgruppen“-Projekte ist
- ein starke Konzentration auf die technischen Aspekte der „Entwicklung“⁹
- hiermit geht der Versuch einher, die politische Infragestellung des Entwicklungsparadigmas einzudämmen.

Das von Duffield (1998a) sogenannte „Development Model of Conflict“ beruht auf diesem liberalen Entwicklungsparadigma. Die Ursachen der heutigen Konflikte in den südlichen Länder haben ihre Wurzeln vor allem in den sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnissen des Landes, d.h. in seiner „Unterentwicklung“: *„Die strukturellen Ursachen von gewaltsamen Konflikten liegen oft in wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit, Umweltzerstörung und Ressourcenknappheit in Verbindung mit Bevölkerungswachstum sowie in der Zerstörung von sozialer und kultureller Identität und der Mißachtung der Menschenrechte“* (BMZ 1999: 36). Entwicklungszusammenarbeit hat in dieser Sichtweise von Konflikten eine *„generell krisenpräventive Funktion“* (BMZ, 1995:3) und ebenso ein notwendig rehabilitative Funktion: *„In diesem Fall [von Katastrophen und Krisen] hat sie [EZ] die Aufgaben, den Übergang von der humanitären Hilfe in Wiederaufbauhilfe und nachhaltige Entwicklung [...] zu sichern und damit wieder den Grundstein für eine sich selbst tragende Entwicklung zu legen“* (BMZ 1999:37). Krisen und Katastrophen sind in dieser Sichtweise Ausnahmen zu dem „normalen Entwicklungsprozess“ und es ist Aufgabe der humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe diesen Zustand der „Normalität“ wieder herzustellen. Zumindest in der Theorie ergänzen sich humanitäre und Entwicklungshilfe in idealer Weise: Während durch Entwicklungshilfe langfristig Strukturen geschaffen werden sollen, die den Bevölkerungen Wohlstand, Teilhabe am technischen Fortschritt und Demokratie ermöglichen sollen, ermöglicht die Nothilfe bei plötzlich auftretenden Katastrophen, daß die Menschen kurzfristig wieder in die Lage versetzt werden, über ihr Schicksal selber zu entscheiden.

Die theoretische Komplementarität der beiden Formen von Hilfen ergibt sich nicht nur aus dem Development Model of Conflict, sondern auch aus dem Vergleich von Nothilfe in

⁹ Hierfür bezeichnend ist zum Beispiel eine Studie des britischen Ministeriums für Entwicklungszusammenarbeit DFID *„Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges“*, die sich in einem ersten

Naturkatastrophen und humanitärer Hilfe in Konfliktsituationen. *„It was extremely distressing to see that the consequences of such disasters which are called ‚natural‘ are not so different to those we call ‚man-made‘. What difference does it make whether your house and your family have been destroyed by a bomb or by a mudslide?“* (Bonino in ECHO Annual Review, 1999: 2) An diesem Vergleich wird besonders deutlich, daß die Probleme des sogenannten „Kontinuums“ vorwiegend als technische Probleme gesehen werden, wie man nämlich durch die richtige Mittelallokation, Koordination und Logistik, d.h. durch das richtige „Projektmanagement“ zurück zur „Normalität“ finden kann. Diesen Überlegungen kommt der Umstand zugute, daß sowohl die Entwicklungshilfe als auch die humanitäre Hilfe apolitisch sind. Während aber dieser apolitische Charakter ein konstitutives Merkmal der humanitären Hilfe ist, ist dieser bei der Entwicklungshilfe das Resultat der Geschichte des Entwicklungsparadigmas, das besonders seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes jeglicher, grundsätzlicher Überlegung zur Gestaltung der politischen Gemeinschaft auf internationaler Ebene entbehrt.

Die Überlegungen zum Kontinuum sind weiterhin eine Reaktion auf die Dauerhaftigkeit vieler Krisen, die zum einen dazu führt, daß humanitäre Hilfsprojekte entgegen ihrer Intention strukturbildend wirken können, da es nicht zu der Ablösung der Hilfsprojekte durch staatliche Maßnahmen oder gar Selbsthilfe kommt; zum anderen scheitern aber langfristig angelegte, strukturbildende Projekte der Entwicklungshilfe scheitern. Dies wiederum hat zur Folge, daß aufgrund der zunehmenden Kosten der humanitären Hilfe die Geberinstitutionen nach ökonomisch rationalen Lösungen suchen. Administrativ bedeutet das auf der Geberseite ein Bemühen, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe zusammenzulegen, was bereits den bürokratischen Aufwand vermindern würde und eine effizientere Auswahl der Organisationen und ihrer Projekte ermöglichen würde.

In der Praxis stellt sich aber der Übergang von humanitärer Hilfe zu Entwicklungshilfe als problematisch dar, da Entwicklungshilfe grundsätzlich funktionierende staatliche Strukturen, durch die eine rechtliche und administrative Grundlage für Produktionsprozesse und Ressourcenverteilung ermöglicht werden, und ein Minimum an sozialer Kohärenz voraussetzt. Diese Bedingung ist aber in den meisten gewalttätigen Konflikten nicht erfüllt. Eben dies unterscheidet die „neuen“ Konflikte von dem „klassischen“ zwischenstaatlichen Krieg, in dessen Kontext auch die humanitäre Hilfe

Teil mit den verschiedenen ökonometrischen Modellen beschäftigt, durch die ökonomische Langzeitprognosen bezüglich der Armutsverminderung berechnet werden können (vgl. Hanmer/Naschold/Joekes/McGee, 1999).

geschaffen wurde. In den neuen Konflikten sind die gesellschaftliche Zerrüttung und die Schwächung des Staates gerade Kriegsziel (vgl. Keen, 1999).

Diese „neue“ Form des Krieges hat auch den Handlungsrahmen für die humanitäre Organisationen verändert. Anstatt wie in einem zwischenstaatlichen Krieg am Rande des Kriegsgeschehens, in einem von den Kriegsparteien zugewiesenen und von Kriegshandlungen ausgesparten Gebiet humanitäre Hilfe zu leisten, intervenieren die Organisationen heute direkt im Kriegsgeschehen. Somit hat sich sowohl der physisch-materielle als auch der normative Raum, in dem die Organisationen handeln verändert. Physisch-materiell ist dieser Raum immer schwerer abgrenzbar, da sich die Grenzen zwischen Zivilisten und Kombattanten immer mehr verwischen und der direkte Zugang zu den Opfern gesucht wird anstatt abzuwarten, daß diese in Flüchtlingslager, Ernährungszentren, Auffanglager etc. kommen. In normativer Hinsicht ist die Existenz des humanitären Raumes von zwei Faktoren abhängig: zum einen wird er im Inneren durch die Prinzipien des humanitären Handelns (Humanität, Unparteilichkeit und Neutralität) konstituiert, zum anderen muß er durch politische Garantien der Staaten von außen geschützt werden.

Die Prinzipien des humanitären Handelns basieren auf der rein gesinnungsethischen Herangehensweise der Helfer an die Opfer. Diese Beziehung von Opfer und Helfer ist der normative und handlungsethisch grundlegende Kern des humanitären Handlungsraums. Der apolitische Charakter der Hilfe und ihre Kurzfristigkeit ist zugleich Bedingung und Folge dieser Konzentration auf die Opfer-Helfer Beziehung. Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen sind konstitutiv für den Raum humanitären Handelns und können als normative Leitsätze nur in einer Notfallsituation, in einer vom „Alltagskriterien“ befreienden Klammer, Geltung erlangen.

Die Wahrung humanitären Raums ist aber nicht nur Aufgabe der humanitären Hilfsorganisationen, sondern insbesondere auch der Staaten. Diese haben sich durch die Unterzeichnung der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle sowie anderer völkerrechtlicher Dokumente dazu verpflichtet, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren und sich für seine Verbreitung einzusetzen. Weiterhin gehört es zu den Aufgaben der Staaten, die Arbeit der humanitären Hilfsorganisationen zu ermöglichen, indem sie überhaupt erst die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Prinzipien humanitären Handelns schaffen. Denn humanitäres Handeln setzt die Existenz weiterer gesellschaftlicher Prozesse voraus: die eben erwähnten Verpflichtungen des Völkerrechts, der Schutz der Menschenrechte, Aufklärung und Information über die Krisen und

Katastrophen, gezieltes Bemühen für die Schaffung von gerechtem Wohlstand, die Unterdrückung krimineller und mafiöser Praktiken im internationalen Handel usw. All dies sind nicht Aufgaben, die die humanitäre Hilfe übernehmen kann, sondern die von anderen, vorwiegend staatlichen Institutionen erfüllt werden müssen, damit überhaupt erst humanitäre Hilfe geleistet werden kann.

Während also humanitäre Hilfe auf die Komplementarität mit anderen Politiken angewiesen ist, muß sie als solche ihren apolitischen Charakter bewahren. Komplementarität bedeutet also in keinem Fall Austauschbarkeit. Dies wird gerade an der Kontinuumsdebatte deutlich. Die Handlungsbedingungen und die Zielsetzungen von humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe sind grundsätzlich verschiedene. Damit sind auch die Erfolgsbedingungen der beiden Formen von Hilfe andere. Während bei der humanitären Hilfe die Hilfe der Zweck des Handelns ist und einzig die Zahl geretteter Menschenleben von Bedeutung ist, wird bei der Entwicklungshilfe die Hilfe zu einem Mittel eines weiter in der Zukunft gesteckten Ziels. Die Kriterien, um den Erfolg einer Entwicklungshilfe- Mission benennen zu können, sind unklar und strittig, aber das einzelne Kriterium, kurzfristig möglichst viele Menschenleben gerettet zu haben, ist bei der Entwicklungshilfe natürlich nicht ausreichend. Würde nun die humanitäre Hilfe mit Kriterien der Entwicklungshilfe verknüpft, so bedeutete dies eine Auflösung der Prinzipien des humanitären Handelns, die nur in der kurzfristigen Notfallsituation existieren können. So ist z.B. der folgenden, von UNDP formulierte Handlungsgrundsatz in Krisen in jedem Punkt dem humanitären Handeln widersprüchlich:

„Developing countries are themselves responsible for their development, and this holds also true for countries in crisis, even when the national government apparatus is crippled. To the extent initiatives are taken by donors [...] they must be sanctioned by local authorities, whether in the form of a central government or at the regional or community level“ (UNDP, 1998: 4). Eine solche implizite Konditionierung ist mit den Prinzipien humanitären Handelns unvereinbar. Eine Auflösung der humanitäre Hilfe in der Entwicklungshilfe würde das Ende dieser Prinzipien bedeuten.

Geht man von der weiter oben angesprochenen These aus, daß das heute geltende Entwicklungsparadigma wesentlich zu der Existenz vieler heutiger Krisensituationen, insbesondere der „complex emergencies“ in Afrika beigetragen hat, so beinhaltet der Kontinuumsansatz eine weitere Gefahr, nämlich die der weiteren Entpolitisierung der Entwicklungshilfe und ihrer Folgeerscheinungen. Denn anstatt das Entwicklungshilfe-paradigma einer solchen Revision zu unterziehen, daß die

Entwicklungshilfe tatsächlich im Sinne der betroffenen Bevölkerungen effizient werde, würde nur die humanitäre Hilfe absorbiert werden und somit die weltpolitischen und die ökonomischen Grundlagen dieser Krisen, die von vielen verschiedenen Politiken, aber nicht der humanitäre Hilfe abhängen, nicht behoben werden. Denn wenn man davon ausgeht, daß diese Krisen u.a. durch die fortschreitende wirtschaftliche und soziale Privatisierung auf globaler Ebene hervorgerufen und ermöglicht werden, dann scheint weniger die humanitäre Hilfe als die Entwicklungshilfe bzw. das internationale Wirtschaftssystem die Krisen zu „füttern“. Die humanitäre Hilfe würde beim Kontinuum dem wirtschaftsliberalen Paradigma der „Produktivität“ und der Konkurrenz mit den organisatorisch und finanziell stärkeren Entwicklungshilfeorganisationen geopfert werden. Eine Institutionalisierung des Kontinuumansatzes hätte demnach zur Folge,

- daß die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft, politische Maßnahmen zu treffen, noch weiter vernachlässigt wird, da diese Projekte durch dezentralisierte, private Organisationen durchgeführt werden und somit eine kohärente Politik, sollte sie angestrebt werden, fast unmöglich ist;
- der apolitische Charakter der Entwicklungshilfe gestärkt werden wird, da die Ursachen der Konflikte nur im Inneren des Landes gesucht werden und nur durch kleine Einzelmaßnahmen angegangen werden; somit wird das liberale Entwicklungsparadigma gestärkt werden und umfassende, angepaßte Entwicklungskonzepte immer weniger ausgearbeitet und implementiert werden;
- die neoliberale Gestaltung des Weltsystems weiter ausgebaut werden wird, da staatliche und staatszentrierte Initiativen zunehmend von einer dezentralisierten, auf privaten Organisationen beruhenden, heterogenen „governance“ beruhen wird;
- der apolitische Charakter der humanitäre Hilfe geschwächt werden wird, da sie sich zunehmend im Dilemma befinden wird, einerseits die humanitären Prinzipien zu wahren und andererseits auf die langfristigen, teils politischen Effekte ihrer Hilfeleistungen achten zu müssen;
- der humanitäre Raum wird sich infolgedessen auflösen, da sich sowohl die äußere politische Garantie seiner Existenz durch die Dezentralisierung und Privatisierung der Hilfe abschwächt und sich gleichzeitig die Neutralität als Bedingung der inneren Konstitution auflösen wird.

Für die Bevölkerungen, die heute schon Opfer der gewaltsamen „Anpassung“ der Landesverhältnisse an die Erfordernisse der globalisierten Weltwirtschaft durch gewisse „strongmen“ sind, würde das Kontinuum demnach bedeuten, daß auch die Solidarität der humanitären Hilfe nicht mehr „gratis“ ist. Für die „strongmen“ selber gäbe es aber dann immer noch keinen Grund von der heute praktizierten gewalttätigen Umgestaltung der politischen Gemeinschaft Abstand zu nehmen, da das Kontinuum nur eine Antwort auf praktische, konkrete Probleme der Projektgestaltung vor Ort bieten kann, aber nicht auf das grundsätzliche Problem der politischen Abstinenz im Angesicht dieser Krisen.

Diese Kritik an der Kontinuumsdiskussion bedeutet nicht, daß es keine funktionale Komplementarität zwischen humanitärer und Entwicklungshilfe geben kann. Allerdings muß das Kontinuum Teil einer umfassendere Strategie sein, die sicherheitspolitische und wirtschaftspolitische Überlegungen ebenso umfaßt wie eine Forcierung der völkerrechtlichen Normierung, die solche Kriege wie die der „complex emergencies“ effektiver anzugehen erlaubt. Hierzu muß die Entwicklungshilfe wieder in ihrem politischen Kontext gesehen werden. Dies bedeutet, daß sie im Kontext der Wirtschaftsglobalisierung und des liberalen, anti-staatlichen Entwicklungsparadigmas gesehen werden muß.

Der apolitische Charakter der humanitären Hilfe muß dagegen erhalten bleiben. Die humanitäre Hilfe darf nicht als schwächstes Glied der Kette von Interventionen nach einer Katastrophen für die politische Untätigkeit geopfert werden. Die Schlußfolgerung A-1 des Synthesis Report of Joint Evaluation of Emergency Resistance to Rwanda bleibt richtig: *„Humanitarian action cannot substitute for political action“* (Synthesis Report, 1996:46).

Literatur

Anderson, M. and Woodrow, P. (1989): *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Co./ Paris: Westview/ Unesco.

ATSAF e.V. (Hg.) (1996): *Internationale Agrarforschung*. Bonn

Bakhet, O. (1998): *Linking Relief to Development*. www.undp.org/erd/erd.htm.

Badie, B. (1992): *L'Etat importé*. Paris: Fayard.

Banégas, R. (1998): De la guerre au maintien de la paix: le nouveau business mercenaire.

In: *Critique internationale*, (1), 179-193.

Bauer, R. (1978): *Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Materialien zur Analysen zu Organisationen, Programmatik und Praxis*. Weinheim/ Basel: Beltz Verlag.

Bettati, M., P. Biberson, et al. (1999): Qu'est-ce que l'humanitaire ? *Le Monde*, 3.6.1999.

Biberson, P (1998): Zones d'ombre- Dossier Corée du Nord.

<http://www.paris.msf.org/msf/Cont...e989c1256742006d144e?OpenDocument>. MSF-homepage.

Biberson, P. (1996): *La responsabilité humanitaire*. ENA, 12.12.1996.

Bohnet, M. e. a. (1986): *Entwicklungstheorie - Entwicklungspraxis*. Berlin: Duncker und Humblodt.

Brandt, D. P. (1995): War work: Humanitarian assistance in complex human emergencies.

In: *Journal of Humanitarian Assistance*. posted 23. 10. 1995.

Brandt, D. P. (1997): Relief as development, but development as relief? In: *Journal of Humanitarian Assistance*, posted 4 July 1997: <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a005.htm>.

Brauman, R. (1995): Le sacre de l'urgence. In: *Le Débat*, (84), S. 4-8.

Brauman, R. and Petit, P. (1996): *Humanitaire, le dilemme*. Entretien avec Philippe Petit. Paris: Les éditions textuel.

Braumann, Rony (1993): *L'action humanitaire*. Paris: Flammarion.

Browne, Stephen (1990): *Foreign Aid in Practice*. London: Pinter Publisher.

Bryer, David (1996): *Providing humanitarian assistance during internal conflict*. Adress to the International Peace Academy Annual Conference, Vienna, 23 July 1996. <http://www.oxfam.org.uk/atwork/emerg/vienna.htm>

- Buirette, P. (1996): *Le droit international humanitaire*. Paris: La découverte.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1995): BMZ aktuell, (079).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1996): *Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ*. Bonn: BMZ Aktuell, (065).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1997): *Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten. Konzeptionelle Aspekte und deren entwicklungspolitische Implikationen*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. BMZ Aktuell 082.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1998a): *Nachhaltige Entwicklung 5 Jahre nach Rio*. In: BMZ Aktuell, nr. 092, S. 24-41.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1998b): *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik 1998*. Bonn: BMZ.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1998c): *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Selbstdarstellung*. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1999): *Jahresbericht 1998*.
Internet: <http://www.bmz.de>
- Chalker, B. (1996): *Humanitarian aid: the role of Britain's ODA programme in complex emergencies*. Address to the Joint Service Defence College, Greenwich, on 16 January 1996.
<Http://www.oneworld.org/euforic/gb/jan16.htm>
- Clapham, C. (1996): *Africa and the International System. The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commission of the European Communities (1996): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Linking Relief, Rehabilitation and Development*. Brüssel, 30.04.1996, CLOM (96) 153 final.
- Cornia, A.C. and Helleiner, G.K. (1994): *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Houndsmill: MacMillan Press.
- Demery, L. (1994): *Structural Adjustment: Its Origins, Rationale and Achievements*. In: G. A. Cornia (Ed.): *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Chicago, S. S. 25-48.
- Destexhe, A. (1993): *L'humanitaire impossible ou Deux siècles d'ambiguïté*. Paris: Colin

- Drèze, J. and Sen, A. (Hg.) (1990): *The Political Economy of Hunger*. Oxford: Clarendon Press.
- Duffield, M. (1991): The Privatization of Public Welfare, Actual Adjustment and the Replacement of the State in Africa. Paper for Presentation at the Conference on "International Privatization: Strategies and Practices", University of St. Andrews, 12-14, September, 1991.
- Duffield, M. (1994): The political economy of internal war: Asset transfer, complex emergencies and international aid. In: Macrae, J. and Zwi, A.: *War and Hunger*. London: Zed Books.
- Duffield, M. (1997): NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm. In: *Third World Quarterly*, 18(3), S. 527-543.
- Duffield, M. (1998a): *Aid Policy and Post-Modern Conflict*. A Critical Review. Discussion Paper (Draft).
- Duffield, M. (1998b): Aid policy and post-modern conflict: A critical review. In: *Relief and Rehabilitation Network Newsletter*, (11).
<http://www.oneworld.org/odi/rrn/newslet/newslet11/article2.htm>
- Duffield, M. (1999): *Globalisation and War Economies. Promoting Order or the Return of History?* Paper prepared for the Fletcher Forum of World Affairs issue on The Geography of Confidence: Environments, Populations, Boundaries.
- Eberwein, W.-D. (1997): *Die Politik der humanitären Hilfe. Im Spannungsfeld von Macht und Moral*. WZB Discussion Papers P 97-301.
- Eberwein, W.-D. and Chojnacki, S. (1998): *Disasters and Violence, 1946-1997. The Link between the Natural and the Social Environment*. WZB Discussion Papers P 98-302.
- ECHO (1999): *Annual Review 1998*. Brussels: Commission of the European Communities.
- ECHO and ICRC (1998): *Action Humanitaire. Perception et Sécurité*. Seminar, Lisbonne, 27-28 mars 1998.
- Escobar, Arturo (1991): *Encountering Development*. Princeton: Princeton U.P.
- Eyben, R. et al. (1999): *A Rights- Based Approach to Development: From Theory to Practice*. How to make a Rights- Based Approach to Development Work: A DFID Perspective. <http://www.oneworld.org/odi/speeches/Eyben2.html>. ODI homepage,
- Ferguson, J. (1990): *The anti-politics machine "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferry, L. (1996): *L'homme-Dieu ou le sens de la vie*. Paris: Grasset.

- Goulding, S. M. (1998): *Global Peacemaking: How do we link the political and the humanitarian ?* Summary of the Speech by Sir Marrack Goulding, 17. November 1998. From the Global Governance Autumn 1998 Meetings Series.
<http://www.oneworld.org/odi/speeches/goulding.html>.
- Graham, C. and M. O'Hanlon (1997): Making Foreign Aid Work. In: *Foreign Affairs*, 76 (4).
- Gronemeyer, M. (1992): Helping. In: Sachs, W. (Hg.): *The Development Dictionnary. A Guide to Knowledge as Power*. London and New Jersey: Zed Books.
- Grünewald, François (1995): From prevention to rehabilitation: Action before, during and after the crisis: The experience of the ICRC in retrospect. In: *International Review of the Red Cross*, (306).
- GTZ (1998): *Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON)*, Arbeitskonzept der GTZ. Eschborn.
- Gundlach, E. and P. Nunnenkamp (1996): Aufholprozess oder Abkoppelungstendenzen? Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung. In: H.-B. Schäfer (Ed.): *Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung*. Berlin: Duncker & Humblodt, S. 87-112.
- Hanmer, L. / Naschold, F. / Ackroyd, S. / Joekes, S. / McGee, R. (1999): *Are the International Development Targets Reachable? Reassessing the Prospects in Asia and Africa*. Talk given at Overseas Development Institute, 26 May 1999.
<http://www.oneworld.org/odi/speeches/hamner.html>
- Helleiner, G. K. (1994): From Adjustment to Development in Sub- Saharan Africa: Consensus and Continuing Conflict. In: Helleiner (Ed.): *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: The Macmillan Press Ltd, S. 3- 24.
- Holsti, K.J. (1996): *The state, war, and the state of war*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Holsti, K. J. (1997): *Political Sources of Humanitarian Emergencies*. UNU World Institute for Development Economics Research. Research for Action, (36).
- Huntington, S. (1997): *Der Kampf der Kulturen*. München: Europa-Verlag.
- ICVA (1996): *The Reality of Aid - An Independent Review of International Aid*. London: Earthscan Publications Ltd.244.
- IDS Bulletin 1994: *Linking Relief and Development*. Sonderausgabe, 25 (4).

- Jackson, R. / Rosberg, C. LG. (1982): *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkely: University of California Press.
- Jean, F. (1996): *Aide humanitaire et économie de guerre*. Ohne Jahr und Ort.
- Jean, F. (1998): De l'interétatique au transnational - Les acteurs non-étatiques dans les conflits (L'exemple des organisations humanitaires internationales). In: *Recherches & Documents*(no 5 - juin), S. 4-38.
- Jean, F. (1999): Corée du Nord: un régime de famine. In: *Esprit*(février), S. 5-27.
- Job, R. (1994): *Lettres sans frontières*. Paris: Editions Complexes.
- Kaplan, R.D. (1996): *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century*. New York: Random House.
- Keen, D. (1999): Fortsetzung der Wirtschaft mit anderen Mitteln. In: *der überblick* (1/99), S. 8- 14.
- Keen, D. 1998): Aid and Violence, with Special Reference to Sierra Leone . In: *Disasters Special Issue: The Emperor's New Clothes: Charting the Erosion of Humanitarian Principles*, 22 (4), S. 318- 327.
- Killick, T., ODI, et al. (1999): *Poverty in Africa: Why Economic Growth Will Not Be Enough*. <http://www.oneworld.org/odi/speeches/killick.html>.
- Kouchner, B. (1986): *Charité Business*. Belfond: Pré Aux Clercs
- Ludermann, B. (1999): Aufbauen, während andere zerstören. *Frankfurter Rundschau*, 30.7.1999.
- Macrae, J. and Young, H. (Hg.) (1998): *Disasters. Special Issue: The Emperor's New Clothes: Charting the Erosion of Humanitarian Principles*. 22 (4), 1998.
- Macrae, J. and Zwi, A. (1992): Food as an instrument of war in contemporary african famines: A review of the evidence. In: *Disasters*, 16, (4), S. 299-321.
- Macrae, J. and Zwi, A. (Hg.) (1994): *War And Hunger - Rethinking International Responses To Complex Emergencies*. London: Zed Book Ltd & Save the Children Fund (UK).
- McNamara, R.S. (1981): *The McNamara Years at the World Bank, 1968-1981*. Baltimore: John Hopkins University/ World Bank.
- Newman, L. (Hg.) (1995): *Hunger in History*. Oxford: Blackwell.
- ODA (1996): *Humanitarian Aid: The Role of Britain's ODA Programme in Complex Emergencies*. Internet: <http://www.oneworld.org/euforic/gb/jan16htm>.

- ODI (1998): *International Economic Development Group. Annual Report 1997/98*.
<http://www.oneworld.org/odi/pubs98/AR9798-iedg.html>
- ODI and L. Gibbons (1998): Humanitarian Action in protracted Conflict. The new relief agenda and its limitations. In: *RRN network paper* (April 1998).
- OECD (1998): *Conflict, Peace and Development Co- Operation*, Report No.1. Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict- Comparative Advantages and Costs-. Paris: OECD.
- OECD (1998): *Statistical Compendium 1998/2*. Paris: OECD/ OCDE - Electronic Publications.
- Pearce, J. (1998): Building Civil Society from the Outside: the Problematic Democratisation of Central America. In: *Global Society*, 12(No.2), S. 177- 196.
- Pilar, U. von (1999): *Humanitarian Space under Siege*. Europe and Humanitarian Aid. Symposium within the Framework of the German EU Presidency 1999, Bad Neuenahr.
- Pörksen, U. (1988): *Plastikwörter- Die Sprache einer internationalen Diktatur*. Stuttgart: Klett- Cotta.
- Pugh, M. (1995): Peacebuilding as Developmentalism: Concepts from Disaster Research. In: *Contemporary Security Policy*, 16 (3), S. 320- 346.
- Pugh, M. (1998): *Post-Conflict Rehabilitation: The humanitarian dimension*. Paper for the 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, 19-21 october 1998.
Http://www.isn.ethz.ch/securityforum_Publications/WS5/WS_5A/Pugh.htm
- Reinhard, V. (1999): Solidarisch in einer Welt-Eschborner Fachtage über den Entwicklungsfaktor Solidarität. Frankfurter Rundschau, 5.7.1999.
- Reno, William (1997): War, markets, and the reconfiguration of west Africa's weak states. In: *Comparative Politics*, 29 (4), 493-510.
- Reno, William (1998): *Warlord Politics and African States*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- Rinken, Alfred 1971: *Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtsverbände*. Berlin: Duncker und Humblodt.
- Rist, G. (1996): *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po.

Rufin, J.-C. (1993): *Le piège humanitaire. Suivi de Humanitaire et Politique depuis la chute du mur*. Paris: Lattès

Russbach, R. and D. Fink (1994): Humanitarian action in current armed conflicts: opportunities and obstacles. <http://www.icrc.ch/icrcnews/37d2.htm>.

Sachs, W. (Hg.): *The Development Dictionnary. A Guide to Knowledge as Power*. London and New Jersey: Zed Books.

Sachße, Christoph/ Tennstedt, Fabian 1980: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Mittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer.

Salamé, G. (1996): *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*. Paris: Fayard

Sass, Hans-Martin (Hg.) (1989): *Medizin und Ethik*. Stuttgart: Reclam.

Schmiege, E. / BMZ (1997): *Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Krisenprävention*. Workshop "Umwelt und Sicherheit", Berlin

Seers, Dudley (1963): The Limitations of the Special Case" in: *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, 25 (2), 77-98.

Streeten, P. (1981): *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Oxford: The World Bank

The World Bank Group/ Wolfensohn, J. D. (1998): *The Other Crisis*.

<http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-en.htm>

The World Bank Group/ Wolfensohn, J. D. (1999): *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>

UNDP (1997): *Building Bridges between Relief and Development-A compendium of the UNDP record in crisis countries*. <http://www.undp.org/erd/archives/bridges.htm>.

UNDP (1998): *Working for Solutions to Crisis: The Development Response*.

<http://www.undp.org/erd/archives/bridges2.htm>

UNHCR 1998: *Refugees and others of concern to UNHCR, 1997 Statistical Overview*. Geneva: Statistical Unit, UNHCR.

(www.unhcr.ch/refworld/refbib/refstat/1998/98intro.htm)

Webster, A. (1990): *Introduction to the Sociology of Development*. London: Macmillan Press.

Welthungerhilfe, D. (1999): Nordkorea: "Eine Generation geht verloren" - Landwirtschaft braucht Reformen, um Selbstversorgung zu leisten.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (1998): *Die Humanitäre Hilfe der Länder der OECD*. WF II - 67/ 98. I. R. Fachbereich II: Auswärtiges, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung.

World Bank (1997): *The Human Development Report*. Washington.

World Bank (1999): Overview – NGO World Bank Collaboration. Internetdokument:
<http://www.worldbank.org/ess.....>

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1997

P 97-301

Wolf-Dieter Eberwein

Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral

P 97-302

Yasemin Topçu

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

P 97-303

Wolf-Dieter Eberwein

Umwelt – Sicherheit – Konflikt
Eine theoretische Analyse

P 97 – 304

Peter Brecke

Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators

1998

P 98 – 301

Wolf-Dieter Eberwein

Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen

P 98 –302

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

Disasters and Violence 1946 – 1997. The link between the natural and the social environment

P 98 – 303

Catherine Götze

Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft.
Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen

P 98 – 304

Ortwin Renn und Andreas Klinke

Risikoevaluierung von Katastrophen

P 98 – 305

Matthias Ecker

Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“: Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1999

P 99-301

Basil Kerski

Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990

P 99-302

Yasemin Topçu

Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field

P 99-303

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

The Capacity and Willingness to Act

Two Constitutive Elements of Strategy Design

BESTELLSCHEIN

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

Absender: _____

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB:
Please send me the following WZB-Papers:

Paper-Nr.:	Autor:

Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von papers **per Telefon oder Fax** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen Aufkleber bei.

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen - wie auch dem WZB - auferlegt wurden, machen diese Maßnahmen unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

Stamps for Papers

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are asked to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

Because of this, it is no longer possible to order papers over the phone or by telefax.

Please send your orders only by letter to the WZB-Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.