

Notunterkünfte und Wohnungsbauprogramme
in Katastrophengebieten:

Wie viel Wohnung braucht der Mensch?

Fachkonzept

Katastrophenhilfe

Welt für Alte und Kranke

Welt für Kinder

Welt für behinderte Menschen

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Caritas international
Postfach 420
79004 Freiburg
Tel. 0761/200-288
Fax 0761/200-730
E-Mail : contact@caritas-international.de
www.caritas-international.de

August 2009

Inhalt

Vorwort	7
1. Einleitung:	9
1.1 Ziel des Fachpapiers	9
1.2 Zur Bedeutung von „Shelter“ und „Housing“ Programmen im Kontext von Katastrophen	10
1.3 Ziele von Wiederaufbaumaßnahmen von Caritas international	12
2. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Tätigkeitsfelder	13
2.1 Ausgangslage für Wiederaufbauprojekte	13
2.2 Aufgaben und Tätigkeitsfelder von Caritas international	15
2.2.1 Aufgaben und Tätigkeitsfelder im Bereich Wohnversorgung	15
2.2.2 Wiederaufbau technischer und sozialer Infrastruktur	16
2.2.3 Aufgaben im Bereich der Katastrophenvorsorge	16
3. Maßnahmen und zentrale Arbeitsbereiche	17
3.1 (Emergency) Shelter: Not- und Behelfsunterkünfte	18
3.1.1 Local Shelter Initiatives: Selbsthilfeinitiativen	19
3.1.2 Dispersed Settlement: Unterkünfte bei Gastfamilien	19
3.1.3 Mass Shelter: Gemeinschaftsunterkünfte / Auffanglager	20
3.2 Transitional Shelter Sector: Übergangswohnlösungen	20
3.2.1 Camps: (Flüchtlings-)Lager / Durchgangslager	21
3.2.2 Prefabricated Shelters: Bausysteme und Fertigbauten	21
3.3 Housing: Hausbau / Wohnverhältnisse / Lebensbedingungen	22
3.3.1 Community Rehabilitation	23
3.4 Resettlement: Umsiedlungsmaßnahmen	23
4. Allgemeine Grundsätze und Leitlinien für Programme von Caritas international	23
5. Konzepte, Strategien und Mindeststandards	27
5.1 Konzepte	27
5.1.1 Konzepte für die Notversorgung mit Unterkünften	30
5.1.2 Konzepte für den Wiederaufbau von Wohnraum	32
5.2 Sicherstellung von Standards und Mindestanforderungen	36
5.2.1 Shelter Standards: SPHERE, OCHA, UNHCR	37
5.2.2 Housing: Mindeststandards für Wohnraum	37
5.3 Strategien und Instrumente der praktischen Umsetzung	39
5.4 Sicherstellung von Handlungskompetenz – Organisationsentwicklung	47
6. Beispiele aus der Praxis	48
6.1 Indonesien / Aceh	48
6.2 Sri Lanka	57
Anhang	
Abkürzungsverzeichnis	75
Literaturverzeichnis	76

Danksagung

Unser besonderer Dank gilt Claus Hemker, dem Verfasser dieses Fachkonzepts von Caritas international über Bauen in der Katastrophenhilfe. Herr Hemker begleitet und berät seit vielen Jahren als Architekt und Fachberater Bauprojekte der Caritas auf der ganzen Welt. Seine umfangreichen Kenntnisse, sein Sachverstand und seine Erfahrungen sind in dieses Konzept eingeflossen.

Vorwort

Caritas ist keine Bauhütte! Dieser Satz begleitet uns seit über zwanzig Jahren und meint wohl, dass Caritas seine Kernkompetenzen in sozialen Arbeitsfeldern hat und Bauen dagegen eine technische Disziplin ist. Diese Sichtweise ist korrekturbedürftig. Die umfangreichen technischen und vertragsrechtlichen Anforderungen, die mit der Planung und Durchführung von Bauprojekten verbunden sind, verstellen oft den Blick auf die soziale Dimension des Bauens, insbesondere bei siedlungsrelevanten Bauaufgaben, im Wohnungsbau und bei Bauaufgaben von sozialer Infrastruktur. In der Not- und Katastrophenhilfe sind die sozialen Aspekte des Planens und Bauens für die Betroffenen sogar von existenzieller Bedeutung. In der Diskussion um Mindeststandards, die in diesem Arbeitsbereich geführt werden muss, haben sozioökonomische Aspekte denselben Stellenwert wie Fragen nach der geeigneten Standortwahl oder der Standsicherheit der Baukonstruktion. Die Einflussnahme auf eine sozial gerechte Wohnungspolitik, das Erleichtern des Zugangs für mittellose Menschen zum Wohnungsmarkt, zu angemessenen Finanzierungsinstrumenten, notwendigen technischen Mitteln, Rechtsbeistand und schließlich Hilfestellungen für Obdachlose sind zentrale Herausforderungen für die kirchliche Sozialarbeit.

Bei Wiederaufbaumaßnahmen nach Kriegen und Katastrophen hat sich immer wieder gezeigt, dass eine angemessene Versorgung armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum immer auch strukturelle und individuelle Problemlagen berücksichtigen muss. Technische Logik und soziale Prozesse zusammenzuführen, darin liegt die besondere Herausforderung beim Wiederaufbau von Wohnraum. Die Bautechniker brauchen die Kompetenz der Sozialwissenschaften, um im Kontext von Katastrophen ihren Auftrag erfüllen zu können, und die Sozialwissenschaftler und Finanzfachkräfte müssen die Bautechniker verstehen, um verantwortungsvoll in diesem Grenzbereich von Mindeststandards agieren zu können. Interdisziplinäres Arbeiten ist beim Bauen in der Katastrophenhilfe unverzichtbar.

Das Wort „bauen“ stammt aus dem Hochmittelalter und leitet sich ab von „bü“ = Wohnung oder Haus. Der (Er)bauer ist ursprünglich der „Mitbewohner“, einer der im gleichen „bür“ – Wohnort lebt. Diese ursprüngliche Wortbedeutung ist hilfreich für das Verständnis, was Bauen in der Katastrophenhilfe leisten muss: Es geht um Bedürfnisse, um gebaute Umwelt, um Wohnraum und die Sicherung von Lebensgrundlagen – nicht um Häuser und Baukonstruktion. Dennoch sind die mit dem Hausbau verbundenen Entscheidungen mitbestimmend für die Möglichkeiten der Lebensgestaltung der Bewohner. Die Entscheidungen über die Beschaffenheit und Lage von Grundstücken, das Umfeld, Eigentumsrechte, der Hausentwurf, der Entstehungsprozess des Hausbaus und die damit verbundene Sicherheit vor Katastrophen eröffnen vielfältige Perspektiven für eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung.

Hilfsmaßnahmen für die Opfer von Katastrophen tragen nicht per se durch den guten Willen oder die gute Absicht zur Verbesserung der Situation bei. Falsch organisierte Hilfe kann das Konfliktpotenzial in einer Region erhöhen, Nachbarschaften und Gemeinschaften auf Dauer zerstören und lokale Wirtschaftskreisläufe negativ beeinträchtigen. Die Einhaltung universell

gültiger Prinzipien der humanitären Hilfe¹ und die Sicherung von Mindeststandards² bilden den Referenzrahmen für alle weiterführenden fachlichen Überlegungen. Deshalb nimmt der nachfolgende Text entsprechend häufig Bezug auf solche internationale Vereinbarungen.

Das folgende Fachkonzept soll eine Brücke bauen zwischen Spendern und Betroffenen, zwischen lokalen Bedürfnissen und internationaler Bestimmtheit, zwischen sozialen Prozessen mit vielen Unsicherheitsfaktoren und Gesetzmäßigkeiten der Projektarbeit, zwischen Selbsthilfe und professioneller Facharbeit. Ein solches Konzept kann nicht frei sein von Widersprüchen und immer nur den aktuellen Erfahrungshorizont widerspiegeln. Es lädt ein zu Fragen, kritischer Stellungnahme und Ergänzungen aus einem anderen Blickwinkel. Katastrophenhilfe ist immer situationsbezogen. Handbücher und Fachkonzepte können keine weltweit anwendbaren Rezepte für das Gelingen von Wiederaufbauprojekten liefern, aber sie müssen mehr sein als nur theoretisches Programm und Absichtserklärung.

Verbindliche Regeln für Wohnungsbaumaßnahmen in unterschiedlichen Problemlagen, Regionen und Kulturen aufzustellen, kann nur soweit gelingen, wie man sich auf universelle Werte, verbindliche Mindeststandards und grundsätzliche Arbeitsprinzipien verständigen kann. Bereits bei der Diskussion um den in der westlichen Welt selbstverständlichen Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ werden in stärker hierarchisch geprägten Gesellschaften deutlich andersartige Interpretationen zu erwarten sein. Die Diskussion mit Führungspersönlichkeiten in Lateinamerika oder Asien um das Konzept der „Casa Digna“³ oder der „Casa Minima“⁴ ist in erster Linie keine Diskussion um Hausgrößen oder bautechnische Ausbaustandards, sondern dahinter verbirgt sich die unterschiedliche Auffassung über gesellschaftliche Modelle von Abhängigkeit und Unabhängigkeit, von Patronagesystemen und Klientel. Das wertvollere Geschenk stärkt die Position des Gebenden, die Aufforderung zur Mitarbeit wird als Schwäche interpretiert. Es ist auffallend, dass einflussreiche Persönlichkeiten in diesen Regionen, wenn sie sich überhaupt im Wiederaufbau nach Katastrophen engagieren, gerne schlüsselfertige Wohnhäuser für einzelne Familien errichten lassen, die dann aber deutlich größer und besser ausgestattet sind als die landesweit üblichen Hilfsprogramme. Selbstbaukonzepte, Kernhäuser oder Ausbauhäuser müssen in den Augen der Nachbarn solcher Projekte wenig attraktiv wirken.

Solange eine Milliarde Menschen in ungenügenden Wohnverhältnissen leben, kann es kein Arbeitsansatz in der Katastrophenhilfe sein, Paläste für wenige statt Grundbedürfnisbefriedigung für viele zu schaffen. Die Wiederaufbaukonzepte von Caritas sind gekennzeichnet von sozial gerechten Standards und von Fachlichkeit. Die Umsetzung muss unter Beteiligung der Betroffenen und im partnerschaftlichen Dialog erfolgen. Das nachfolgende Papier kann dabei hilfreich sein.

¹ International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies: The Code of Conduct of the Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief

² The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Genf 2004

³ Darunter versteht man ein schlüsselfertiges Haus, von Handwerkern errichtet und aus konventionellen, handelsüblichen Baustoffen gebaut

⁴ Dieser Begriff steht für „unfertige“ Häuser oder Minimalkonstruktionen und Stufenlösungen, welche in Selbsthilfe fertiggestellt oder erweitert werden.

1. Einleitung

1.1 Ziel des Fachpapiers

Die Bereitstellung von Notunterkünften, der Wiederaufbau von Wohnraum⁵ und sozialer Infrastruktur sowie die nachhaltige Wiederherstellung von Siedlungsstrukturen sind Tätigkeitsfelder mit zentraler Bedeutung in der Katastrophenhilfe. Unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen muss eine Vielzahl von Betroffenen in möglichst kurzer Zeit angemessen mit Wohnraum „versorgt“⁶ werden. Es ist ein konfliktreiches Arbeitsfeld, das zum einen zwar notwendigerweise zunehmend reglementierter wird und in welchem zum anderen das Verhandlungsgeschick und die institutionelle Überzeugungskraft der Entscheidungsträger vor Ort wesentlichen Einfluss auf den äußerst dynamischen und unbeständigen Arbeitsprozess haben. Nicht selten sind Anspruch und Wirklichkeit von Wiederaufbauprojekten weit voneinander entfernt. Von den Akteuren werden daher zunehmend Erfahrung, Kompetenz, entsprechende Organisationsstrukturen und ausreichende personelle und materielle Kapazitäten gefordert.

Caritas international hat mit seinen Partnern in den zurückliegenden Jahren weltweit umfangreiche und vielfältige Hilfsprogramme zur Wiederherstellung von durch Krieg oder Katastrophen zerstörtem Wohnraum gefördert und teilweise in eigener Verantwortung durchgeführt. Dabei wurden viele handlungsleitende Erkenntnisse für die Arbeit von Caritas international gewonnen und unterschiedliche Instrumente für die Projektarbeit entwickelt und erprobt.

Das vorliegende Fachpapier greift diese Erkenntnisse auf. Es klärt zentrale Begriffe und erläutert die Bedeutung des Arbeitsgebiets sowie einige Besonderheiten und Problemfelder. Es begründet caritasspezifische Aufgaben und Handlungsansätze in der Not- und Katastrophenhilfe. Obdachlosigkeit bzw. die strukturelle Unterversorgung mit Wohnraum sind in diesem Zusammenhang zwar ebenfalls von Bedeutung, stehen aber nicht im Mittelpunkt der Betrachtung. Die grundlegenden Arbeitskonzepte und die fachlichen Standards von Wiederaufbauprogrammen für Caritas international werden definiert und ihre Konsequenzen für die Durchführung von solchen Programmen werden aufgezeigt. Das Fachpapier liefert die Grundlage für die weitere Entwicklung von organisationsspezifischen Ressourcen der Katastrophenvorsorge und des Katastrophenmanagements sowie von verbindlichen Verfahren der Koordination und Kooperation mit anderen Akteuren.

⁵ Vgl. Kap. 3.3: Wohnraum steht hier für den international üblichen Begriff „Housing Programmes“. Der Begriff Wohnung ist im deutschen Sprachraum baurechtlich definiert und weder für die Beschreibung von Wohnraumbeschaffungskonzepten in der Nothilfe noch für provisorische, informelle und vorübergehende Formen menschlicher „Behausung“ in Notsituationen tauglich. Maßnahmen zur vorübergehenden Unterbringung von Menschen werden in diesem Kontext allgemein mit Notunterkunft (= Shelter) im Sinne von Obdach schaffen bezeichnet.

⁶ Die Notwendigkeit zu Intervention und versorgender Dienstleistung für die Opfer von Katastrophen und die Möglichkeit für Initiativen der Unterstützung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe sind im Rahmen der Katastrophenhilfe regelmäßig aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu hinterfragen.

Das Fachpapier soll dazu beitragen, dass Finanzgeber, Partner, beteiligte Fachkräfte und Entscheidungsträger von Caritas international einen realistischen Orientierungsrahmen für die Förderung und Durchführung von Bauprogrammen für Notunterkünfte und den Wiederaufbau von Wohnbauten nach Katastrophen erhalten. Es ist weder Handbuch im Sinne einer Arbeitsanleitung für Referenten oder Bauexperten noch kann und soll es die Mitarbeit von international erfahrenen Fachkräften in der Projektarbeit ersetzen.

Zur Vorbereitung des Dokuments wurden aktuelle internationale Trends beobachtet, relevante Publikationen gesichtet und Kontaktmöglichkeiten zu den international maßgeblich beteiligten Organisationen und Fachforen identifiziert. Maßgeblich waren jedoch die praktischen Erfahrungen aus den Wiederaufbauprogrammen, welche Caritas international nach Großkatastrophen in Lateinamerika, Asien und Europa in den zurückliegenden zehn Jahren durchgeführt hat.

1.2 Zur Bedeutung von „Shelter“ und „Housing“ Programmen im Kontext von Katastrophen

Ein „Zuhause“ ist unabdingbare Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben⁷. Jeder Mensch braucht einen Ort, an den er sich zurückziehen kann, in dem er seine Privatsphäre hat und wo er geschützt ist. Eine Wohnung ist mehr als nur ein schützendes Obdach. Sie ist Antwort auf vielfältige Bedürfnisse und Ausgangspunkt für die Teilhabe an bürgerlichen Rechten.

Der Wert von Wohnraum ist vielschichtig: Eine Wohnung schützt vor Witterung und Übergriffen. Sie sichert „die Unversehrtheit des Leibes“⁸. Sie vermittelt das Gefühl von Sicherheit, ist Rückzugsort, Ort der Erholung und zentraler Ort der Sozialisierung. Häuser haben eine historische, eine kulturelle und in vielen Regionen auch eine religiöse Dimension. Ein Haus verleiht Identität und ist in den Ländern der Dritten Welt häufig gleichzeitig ein Ort für Handel, Gewerbe und Produktion. Der materielle Wert von Wohneigentum bietet Sicherheit und bildet häufig die Grundlage für Sparmaßnahmen, Vermögensbildung, Investitionen und ökonomische Entwicklung.

Der Ortsbezug ist wichtiger Bestandteil von sozioökonomischen Entwicklungsprozessen. Die Wahlfreiheit und die Verfügbarkeit über die Wohnverhältnisse ist die Voraussetzung für ein selbstverantwortetes Leben.

Eine Wohnung, die das Minimum einer menschenwürdigen Lebensweise sicherstellt, ist keine Selbstverständlichkeit. Nach Angaben des UNHCR gab es Ende 2007 weltweit über 11,4 Mio. Flüchtlinge neben 4,6 Mio. palästinensischen Flüchtlingen und 26 Millionen Binnenvertriebenen. 2008 lebt erstmals die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten. Jeder siebte lebt in informellen städtischen Siedlungsgebieten⁹, meist an ökonomisch wenig interessanten Standorten, in

⁷ Vgl. Theologische Grundlagen für die Wohnungslosenhilfe der Caritas; in: Perspektiven der Wohnungslosenhilfe, Caritas, Dezember 1995

⁸ Johannes XXIII, Pacem in Terris, 1963

⁹ Einfachste Siedlungsgebiete ohne Rechtstitel und ohne öffentliche Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Elektrizität, Müllentsorgung, Bildungseinrichtungen etc.)

Randlagen, an gefährdeten Standorten und meist unter rechtlich unsicheren Verhältnissen. In den Ländern südlich der Sahara leben inzwischen über 70% der Bevölkerung in Elendsvierteln, in einfachsten Unterkünften ohne differenziertes Raumangebot und ohne haustechnische Einrichtungen. Über eine Mrd. Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Als Folge struktureller Unterentwicklung und zunehmender Verarmung leben und sterben Millionen Menschen im öffentlichen Raum, in den Nischen und auf den Straßen der Großstädte.

Die Bevölkerungsentwicklung und der Verstädterungsprozess in den am wenigsten entwickelten Ländern verheißen nichts Gutes für die kommenden Jahrzehnte. Hinzu kommen die Folgen des Klimawandels: Es wird erwartet, dass der Meeresspiegel bis zum Ende des 21. Jahrhunderts um einen Meter ansteigen wird. Das Gefährdungspotenzial wächst: Über 10% der Asiaten leben in Meeresnähe. Extremwetterlagen mit Sturm und hohen Niederschlagsmengen nehmen zu.

Vertreibung, Zerstörung von Wohnraum und Wohnumfeld sowie der Verlust von Eigentum und Erwerbsmöglichkeiten durch Katastrophen hat weitreichende Folgen für eine Gesellschaft und wird für die meisten Betroffenen zur Lebenskrise: Massenhafte Wohnungslosigkeit und Mittello-sigkeit verursachen eine regionale wirtschaftliche und soziale Destabilisierung und - zumindest vorübergehend - den Verlust einer selbstbestimmten Lebensführung. Wenn nicht durch umfassende Hilfsmaßnahmen gegengesteuert wird, führt diese Situation in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Erwerbslosigkeit zu sozialen Spannungen, Konflikten und schließlich einer dauerhaften Verarmung und Ausgrenzung der Betroffenen.

Die Unterbringung in **(Not-)Unterkünften**, die Bereitstellung von medizinischer Versorgung, Nahrungsmitteln und eine allgemeine Grundversorgung sind für die Überlebenden unmittelbar nach Großkatastrophen von existenzieller Bedeutung. Eine Unterkunft ist notwendig für den Schutz und die Sicherheit von Personen. Sie verhindert Übergriffe, schützt vor der Witterung und erhöht die Widerstandskräfte gegen Krankheit und Seuchen. Eine angemessene Unterkunft ist wichtig für die Bewahrung der Würde der Menschen und unterstützt gerade unter widrigen Umständen das Zusammenleben von Familien und Gemeinschaften¹⁰.

Die Bereitstellung und Organisation von geeigneten **Übergangslösungen** mit akzeptablen Standards für eine Versorgung von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren bildet die Grundlage für die physische und psycho-soziale Rehabilitation der Betroffenen. Übergangslösungen werden so ausgelegt, dass bei der Unterbringung auf Familienzugehörigkeit und Schutzbedürftigkeit besondere Rücksicht genommen werden kann. In Übergangslösungen wird selbständiges Wirtschaften von einzelnen „Haushalten“ oder „Wohngruppen“ ermöglicht. Übergangslösungen tragen dazu bei, dass die Betroffenen den Zeitraum, welcher für die Planung und Durchführung dauerhafter Lösungen notwendig ist, in einem menschenwürdigen Umfeld und unter angemessenen Lebensbedingungen verbringen können. Sie ermöglichen, dass Provisorien und Notunterkünfte möglichst bald wieder aufgelöst werden können, dass öffentliche Einrichtungen wieder zweckbestimmt genutzt werden können und dass die Normalisierung des All-

¹⁰ Vgl.: The Sphere Project, Kap. 4, The importance of shelter, settlement and non-food items in disasters, Ausgabe 2004, Seite 208f

tags im Umfeld gefördert wird. Zweckmäßigerweise werden Übergangswohneinrichtungen an geeigneten Standorten eingerichtet, so dass Konflikte mit der Gastbevölkerung vermieden werden, eine gute Versorgung und Betreuung sichergestellt werden kann, die Betroffenen Zugang zu Behörden, Hilfsdiensten und Gemeinschaftseinrichtungen haben und sich am Prozess des Wiederaufbaus beteiligen können.

Der **Wiederaufbau von Wohnraum** hat bei der Überwindung der Krise hohe Priorität. Es ist für die Betroffenen häufig der erste Schritt beim Aufbau einer neuen Existenz.¹¹ Die Wiederherstellung von sicherem, **dauerhaftem Wohnraum** an geeigneten Standorten bildet eine wesentliche Grundlage für den Erholungsprozess einzelner und der Gesellschaft nach einer Katastrophe. Nachhaltiger Wohnungsbau schützt vor Vertreibung und reduziert die Krisenanfälligkeit.

Jede dieser Maßnahmen ist für die Minderung der Folgen von Katastrophen und die Überwindung der Krise gleichermaßen unverzichtbar.

1.3 Ziele von Wiederaufbaumaßnahmen von Caritas international

Caritas hat das Ziel, „den Menschen in seiner Würde zu schützen“, das heißt „insbesondere benachteiligte und schwache Menschen vor Ausnutzung und Ausgrenzung zu bewahren und ihre Selbsthilfekräfte anzuregen“.¹²

Übergeordnetes Ziel der Katastrophenhilfe ist es, direkte Hilfe für die Betroffenen zur Bewältigung der Katastrophenfolgen zu leisten, die individuellen und strukturellen lokalen Hilferessourcen zu stärken und Impulse für eine zukünftige Entwicklung zu geben. Nothilfemaßnahmen der Caritas haben zum Ziel, **kurzfristige Überlebenshilfe** zu geben, zur Sicherung der Grundbedürfnisse wie Nahrung, Wasser, **Unterkunft** und Gesundheit beizutragen und die Folgen von Katastrophen abzuschwächen. Caritas gewährt den Opfern von Katastrophen Schutz vor und Beistand bei Verfolgung, organisiert psychosoziale Betreuung, Beratung und Begleitung und fördert umfassende Rehabilitationsmaßnahmen.

Die Nothilfe betrifft nicht ausschließlich materielle Aspekte. Denn Katastrophen zerstören nicht nur den materiellen Besitz, sie hinterlassen auch Gefühle der Isolation, Hoffnungslosigkeit und Lähmung. Die Begleitung der Opfer sowie Hilfen, die Traumatisierung überwinden, sind in ihrer Bedeutung von gleichem Rang wie die materiellen Hilfen.¹³ Hilfe zur Selbsthilfe bedeutet in diesem Kontext zunächst **psycho-soziale Rehabilitation**. Im Unterschied zu Programmen der Entwicklungszusammenarbeit ist die Bewältigung traumatischer Erlebnisse und die psychosoziale Stabilisierung der Opfer von Katastrophen die Voraussetzung zu Mobilisierung und aktiver Teilnahme. Die Beteiligung der Betroffenen bei Entscheidungen und am Wiederaufbau nach Katastrophen ist für Caritas mehr als nur eine Methode zur Erreichung von übergeordneten Pro-

¹¹ Housing as a first step, The World Bank, Website: East Asia & Pacific, 10.12.2006

¹² Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1997, S.6

¹³ Vgl.: Caritas - ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not. Die Wahrnehmung internationaler Aufgaben im Deutschen Caritasverband ; in : neue caritas spezial 1/2001 S. 17

jektzielen. Die psycho-sozialen Rahmenbedingungen, Bedarfslagen und übergeordneten Zielsetzungen von Projekten haben maßgeblichen Einfluss auf die Facharbeit anderer Disziplinen und sind auch Richtschnur für die Konzeption und Durchführung von Programmen zur vorübergehenden Unterbringung von Opfern von Katastrophen und von Wohnungsbauprogrammen.

Die Katastrophenhilfe der Caritas führt über die kurzfristige Intervention hinaus und versucht, die Solidarität von außen in Hilfe zu übersetzen, die sich mit der Selbsthilfe der Betroffenen verbindet, die die Ursachen für die Notlagen bekämpft und die den Armen und Marginalisierten eine Stimme gibt¹⁴. Diese **entwicklungsorientierte und nachhaltige Katastrophenhilfe**¹⁵ und **Vorsorge** sollen ein Beitrag sein zur Förderung von Gerechtigkeit und Versöhnung¹⁶. Sie umfasst Maßnahmenbündel zur Wiederherstellung tragfähiger Lebensgrundlagen wie Rechtsbeistand, Resozialisierung, Rücksiedlung, längerfristige Wiederaufbauhilfen, Programme der Existenzsicherung (Livelihood, einkommenschaffende Maßnahmen, landwirtschaftliche Produktion, Kleingewerbe, **Wohnungsbau**, die Wiederherstellung von **sozialer und technischer Infrastruktur**, Bildungseinrichtungen) sowie Vorsorge und Vorbeugung für künftige Katastrophen (**Aus- und Fortbildung, Strukturförderung, Sicherungsmaßnahmen, Schutzbauten, Umsiedlung**).

Sämtliche Maßnahmen sind verbunden mit dem Ziel, die Eigenverantwortung der Menschen und den selbständigen Umgang mit allgemeinen Lebenslagen zu stärken. Weitere Ziele sind der Abbau von Benachteiligungen sowie die Befähigung und Ermöglichung der Teilhabe am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben. Hieraus ergeben sich vielfältige Aufgaben für den Wiederaufbau im Bereich Wohnen, Bauen und Siedeln.

2. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Tätigkeitsfelder

2.1 Ausgangslage für Wiederaufbauprojekte

Katastrophen können formelle und informelle Siedlungsgebiete gleichermaßen treffen. Die Anfälligkeit für Katastrophen ist jedoch für Wohngebiete an gefährdeten Standorten und bei mangelhafter Konstruktion und entsprechend unzureichender Standfestigkeit der Gebäude deutlich höher.

Wiederaufbauprogramme von Wohnraum nach Katastrophen sind geprägt durch schwierigste Rahmenbedingungen: Zusammenbruch der Versorgungssysteme, höhere Vulnerabilität, Engpässe bei Material und Fachkräften, mangelnde Koordination der Akteure. Großkatastrophen verursachen umfangreiche Schäden und Beeinträchtigungen an Gebäuden, an Produktionsstätten und an technischer und sozialer Infrastruktur. Durch einstürzende Gebäude werden Menschen erschlagen, verletzt und verschüttet. Nach größeren Erdbeben oder Flutkatastrophen

¹⁴ Caritas - ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not, Neue Caritas Spezial 1/2001

¹⁵ Im internationalen Kontext mit LRRD-Konzept bezeichnet: Linking Relief, Rehabilitation and Development

¹⁶ Deutscher Caritasverband; Caritas international: Unsere Arbeit, unsere Ziele, Freiburg 2000

(Tsunamis) wird die Bevölkerung ganzer Stadtteile oder Regionen innerhalb von wenigen Sekunden obdachlos. Die medizinische Versorgung, die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, mit Trinkwasser, Energie und notwendigstem Hausrat wird erheblich beeinträchtigt. Das Verkehrswesen, die Landwirtschaft und die industrielle Produktion können betroffen sein. Öffentliche Dienste und Bildungseinrichtungen müssen schließen oder arbeiten nur provisorisch. Die Bevölkerung ist auf Hilfe von außen angewiesen und lokale Behörden und staatliche Stellen sind meist völlig überfordert.

Um Menschenleben zu retten und weitere Folgeschäden abzuwenden, müssen den Einsatzkräften und Rettungsdiensten besondere Rechte eingeräumt werden, die die üblichen Regelwerke der zivilrechtlichen Ordnung vorübergehend außer Kraft setzen und durch Regelungen des Katastrophenschutzes ersetzen. Die Notwendigkeit zu kurzfristiger Aktion bei unzureichendem Planungsvorlauf in der Katastrophenhilfe bedingt aus beruflicher Sicht ein Abweichen von den üblichen Normen und Verfahren der Bautechnik und Wissenschaft, was von den Entscheidungsträgern gemeinsam verantwortet werden muss. Provisorien und Übergangslösungen sind mit vielfältigen Risiken und Unzulänglichkeiten verbunden und daher nur zeitlich begrenzt tolerierbar.

Die Planung und fachgerechte Vorbereitung von Bau- und Siedlungsmaßnahmen erfordert unter normalen Umständen mehrere Monate bis Jahre und ist weitgehend durch nationale Gesetze und Bauvorschriften reglementiert. Die Aufhebung gängiger Normen und Verfahren und deren vorübergehende Substitution durch Notstandsgesetze und internationale Gremien führt in den ersten Monaten nach einer Katastrophe regelmäßig zu Interessenskonflikten zwischen den lokalen Baubehörden, der Koordinationsstelle für die Katastrophe und internationalen Gremien. Die notwendige Konzentration von Machtbefugnissen ist nicht unproblematisch. Der Versuch des Missbrauchs, der eigennützigen Einflussnahme und Kompetenzstreitigkeiten zwischen Leitungsstellen sind systemimmanente und häufige negative Begleiterscheinungen der Katastrophenhilfe. Ein wenig attraktives Arbeitsfeld für Planer.

Lokale Planer und Ingenieure, die mit der Durchführung von Wiederaufbauprojekten beauftragt werden, orientieren sich auch im Katastrophenfall in der Regel an den ihnen vertrauten Vorgaben und Verfahren der örtlichen Baubehörden. Sie sind mit den Regelwerken internationaler Projektabwicklung meist nicht vertraut und werden häufig auch von den Richtlinien der im Katastrophenfall zuständigen Gremien nicht erreicht. Der Fachkräftemangel an international erfahrenen, verfügbaren Berufskräften für dieses Arbeitsgebiet ist eklatant. Weltweit interessieren sich nur wenige Hochschulen für die Thematik. Die Aus- und Fortbildung von Fachkräften muss in der Regel während der Durchführung von Hilfsprogrammen stattfinden.

Weder die Bauindustrie noch die örtlichen Märkte und Handwerker sind auf den plötzlich entstehenden Bedarf vorbereitet. Durch die große Nachfrage entstehen nach kurzer Zeit Engpässe an Baustoffen und Fachkräften. Händler und skrupellose Geschäftemacher drängen in ein Arbeitsfeld, das soziale Verantwortung und berufliche Kompetenz erfordert. Erhebliche Preissteigerungen verbunden mit Qualitätsverlust sind die Folge. Die rechtlichen Möglichkeiten, um

Leistungen von lokalen Bauunternehmern und Handwerkern verbindlich einzufordern, sind meist eingeschränkt.

Die Menschen reagieren unterschiedlich auf die Ereignisse. Einige wollen und können ihr Leben in die eigenen Hände nehmen, wenn sie die entsprechenden Mittel und Freiräume erhalten. Bei anderen kann Eigeninitiative unmittelbar nach der Katastrophe nur bedingt vorausgesetzt werden. Ein Neuanfang wird für letztere nur möglich, wenn Hoffungslosigkeit und Apathie überwunden werden und sie durch Begleitung, Partizipation und einfühlsame Mithilfe mobilisiert werden können. Selbsthilfemaßnahmen und aktive Teilnahme können in dieser Situation nicht Voraussetzung für Hilfsmaßnahmen sein, sondern werden ein zentrales Projektziel.

Die Handlungsträger der Zivilgesellschaft sehen sich vor der großen Herausforderung, professionell, routiniert und schnell zu handeln und gleichzeitig zukünftige Entwicklungen in ihre Überlegungen mit einzubeziehen, ohne dabei die Betroffenen auszuschließen.

2.2 Aufgaben und Tätigkeitsfelder von Caritas international

Großkatastrophen erfordern eine möglichst schnelle Reaktionsfähigkeit, klare Hierarchien und Handlungsanweisungen für die beteiligten Einsatzleiter und Helfer, gute Koordination der unterschiedlichen Aktionen, ausreichende Information und Betreuung der Betroffenen sowie die Einsatzbereitschaft von erfahrenen, gut ausgebildeten und entsprechend ausgestatteten Mitarbeitern in ausreichender Anzahl. Der Schlüssel zu einer erfolgreichen Not- und Katastrophenhilfe liegt in einer möglichst umfassenden Katastrophenvorsorge, in welche die Bevölkerung selbst, staatliche Stellen und die Hilfsdienste eingebunden sind.

2.2.1 Aufgaben und Tätigkeitsfelder im Bereich Wohnversorgung

Unmittelbar nach einem Ereignis mit katastrophalen Folgen hat die Sicherung des Überlebens Vorrang vor anderen Zielen. Die Unterstützung bei der Organisation von Notunterkünften und bei Bedarf die Bereitstellung von **geeigneten Unterkünften** an sicheren und geschützten Orten gewährleistet Schutz vor Witterung, Kälte und Übergriffen. Dieser Rahmen ist die physische Voraussetzung für die Opfer von Katastrophen um zu überleben, um die Ereignisse zu verarbeiten und um die Traumatisierung zu überwinden. Es ist davon auszugehen, dass das Sicherheitsbedürfnis einzelner je nach Art und Ursache der Katastrophe sehr unterschiedlich sein wird und in der ersten Zeit nach den traumatischen Ereignissen entsprechend unterschiedliche Wohnlösungen erfordert.

Die Begleitung der Opfer und die psychosoziale Arbeit haben für Caritas den gleichen Stellenwert wie die materiellen Aspekte der Nothilfe. Sie macht das spezifische Profil der Not- und Katastrophenhilfe von Caritas international aus. Caritas sieht eine besondere Herausforderung darin, die organisatorischen und die technischen Aspekte bei der Gestaltung und der Unterhaltung von Notunterkünften mit der psycho-sozialen Arbeit zu verbinden. Ort, Art, Größe, Belegdichte, Materialwahl, Raumaufteilung, Ausstattung, Baustandards, Sicherheitsvorkehrungen

und die Durchführung von Baumaßnahmen selbst sollten im Rahmen der personellen, der finanziellen, der räumlichen und zeitlichen Möglichkeiten sozialen und technischen Mindeststandards genügen. Hierbei dienen international definierte Richtgrößen zur Orientierung.

Caritas international fördert den **Bau von dauerhaftem Wohnraum**, wenn der Wiederaufbau lebensfähiger Gemeinwesen nachhaltig möglich erscheint. Der Bau von Wohnraum hat zum Ziel, die Notlage der Betroffenen umfassend und nachhaltig zu überwinden. Er bildet die Grundlage für die soziale und wirtschaftliche Rehabilitation und trägt dazu bei, dauerhafte Armut und Wohnungsnot zu verhindern. Mehrgeschossige Wohngebäude und größere Wohnanlagen werden von Caritas in der Regel nicht gefördert. Solche Konzepte sind als wohnungspolitische Maßnahme für unterste Einkommensgruppen in Entwicklungsländern erfahrungsgemäß nicht zweckmäßig. In solchen Anlagen besteht die latente Gefahr der Segregation der Bewohner durch Ghettobildung oder der Verdrängung, weil die Finanzierung der Gebäudeunterhaltung und der Betriebskosten von den Bewohnern nicht geleistet werden kann.

2.2.2 Wiederaufbau technischer und sozialer Infrastruktur

Jeder Mensch hat das Recht auf **angemessene Wohnverhältnisse**¹⁷. In Einklang mit den Empfehlungen aus dem „The Sphere Project“, hebt Caritas ausdrücklich hervor, dass unter dem international eingeführten Begriff „adequate housing“ nicht nur das physische Produkt Haus zu verstehen ist, sondern die Gesamtheit der Voraussetzungen, Einrichtungen und Rahmenbedingungen, die erforderlich sind, um einen Haushalt selbstbestimmt, sicher und nachhaltig zu betreiben. Dies kann nur dann gelingen, wenn Bodenrechts- und Eigentumsfragen geregelt werden und nicht nur die Wohnhäuser selbst Gegenstand des Wiederaufbaus sind, sondern der gesamte Siedlungszusammenhang Existenz sichernde Voraussetzungen erfüllt. Eine ausreichende Erschließung und die Versorgung mit technischer Infrastruktur, Wasserversorgung, Abwasser, Müllentsorgung und Energieversorgung müssen ebenso in die Planung einbezogen werden wie Einkommensmöglichkeiten und der Zugang zu Märkten, Bildungseinrichtungen und sozialen Dienstleitungen¹⁸.

2.2.3 Aufgaben im Bereich der Katastrophenvorsorge

Die Katastrophenvorsorge ist eine permanente Aufgabe. Ihr Kern ist der richtige Umgang mit Risiken und die Sicherstellung von Ressourcen und Handlungskompetenzen für den Ernstfall. Zu unterscheiden sind hier drei Ebenen: Caritas international, unsere Partner und die Menschen in gefährdeten Gebieten.

Zentrale Aufgabenstellung für alle Beteiligten ist die Entwicklung von Maßnahmen, um die Anfälligkeit für künftige Katastrophen zu mindern. Die Maßnahmen umfassen Information, Aufklärung und Ausbildung, Schutz der Umwelt, Einflussnahme auf die Siedlungspolitik zur Förderung

¹⁷ Artikel 11 (1), Internationales Komitee für Menschenrechte, Dezember 1991

¹⁸ Siehe auch: The Sphere Project, S.207

des Abbaus ethnischer Spannungen (Konfliktprävention) sowie Einflussnahme auf die Bodenpolitik, um geeignete Standortvoraussetzungen auch für einkommensschwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen, die Berücksichtigung von Risiken beim Gebäudeentwurf und der Baukonstruktion, Sicherstellung der Bauqualität durch Fachplanung, Facharbeit und ausreichende Baukontrollen sowie baufachliche Beratung von Partnern und Selbsthilfeinitiativen. Auch Frühwarnsysteme und die Berücksichtigung von Fluchtmöglichkeiten bei der Siedlungsplanung sind wichtige Komponenten, um die Risiken von Katastrophen zu verringern.

Im Interesse der Betroffenen ist im Katastrophenfall abgestimmtes Handeln und die Zusammenarbeit aller Akteure gefragt. Die übergeordneten bau- und siedlungsrelevanten Aspekte in der Katastrophenvorsorge liegen im Zuständigkeitsbereich von staatlichen Stellen. Gemeinsame Aufgabe aller am Wiederaufbau Beteiligten ist es, verbindliche Verfahren der Koordination und Kooperation zu entwickeln¹⁹. „The Sphere Projekt“ fordert deshalb dazu auf, für routineartige Arbeitsabläufe standardisierte Verfahren und Checklisten zu verwenden²⁰.

3. Maßnahmen und zentrale Arbeitsbereiche

Die Begriffe für Wohnungs- und Siedlungsmaßnahmen in der Not- und Katastrophenhilfe unterscheiden sich grundsätzlich in ihrer Bedeutung von den im Baubereich üblichen normierten Fachtermini. Projektverantwortliche und Baufachkräfte müssen entsprechend vorbereitet werden. In der humanitären Hilfe beschreiben Begriffe wie „Shelter“ oder „Housing“ keine konstruktiven oder planerischen Phänomene, sondern zunächst einen Zustand, der mit Hilfe unterschiedlichster Maßnahmen erreicht werden kann. Eine Baumaßnahme kann in diesem Zusammenhang notwendig sein, ist damit aber nicht ausschließlich gemeint.

Auch die Standards und Verfahren, was und wie gebaut werden soll, orientieren sich in der humanitären Hilfe nicht an normierten und fachlich sowie technisch optimierten Prozessen, sondern an Mindeststandards und situationsbedingt unterschiedlichen Verfahren, die die größtmögliche Eigeninitiative der Opfer von Katastrophen ermöglichen. Damit ändert sich auch die Rolle von Bauexperten grundlegend. Ihr Beitrag ist nicht die Lösung und technische Optimierung vorgegebener planerischer Probleme, sondern das Ermöglichen von Beteiligung der Betroffenen durch Information über unterschiedliche Optionen, durch logistische und administrative Unterstützung, durch Beratung und Vereinfachung und Reduktion auf Mindeststandards.

Da Englisch die dominierende Sprache in internationalen Programmen ist, sollten alle Beteiligten die zentralen Begriffe und unterschiedliche Lösungsansätze in englischer Sprache und als Originaltext²¹ kennen und verstehen.

¹⁹ Caritas: ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not, Abs. 1.3, Oktober 2000

²⁰ Vgl: The Sphere Project, The Minimum Standards, S. 29 und S. 31

²¹ Die nachfolgend aufgeführten Definitionen sind dem Glossar der Publikation „Transitional Settlement - Displaced Populations“ entnommen; sie entsprechen den von UN Einrichtungen und The Sphere Project eingeführten Begriffen; University of Cambridge, 2005

3.1 (Emergency) Shelter: Not- und Behelfsunterkünfte

„A habitable covered living space, providing a secure, healthy living environment with privacy and dignity to the groups, families and individuals residing within them.“²²

Eine Notunterkunft ist eine behelfsmäßige Unterkunft.²³ Notunterkünfte sind Wohnungersatz-Maßnahmen. Sie dienen der vorübergehenden, geregelten Unterbringung von Wohnungslosen in außergewöhnlichen Notsituationen. Der Begriff Notunterkunft ist zunächst ein Sammelbegriff mit vielfältiger Bedeutung. Da nationale Bauvorschriften abweichende Standards im Wohnungsbau nur im Ausnahmefall zulassen, werden von Behörden alle notwendigen Maßnahmen zur vorübergehenden oder provisorischen Unterbringung von Katastrophenopfern, Flüchtlingen, Obdachlosen oder Rücksiedlern als Notunterkunft bezeichnet. Damit werden die ansonsten geltenden regionalen Normen im Wohnungsbau umgangen.

Im Zusammenhang mit Maßnahmen der internationalen Not- und Katastrophenhilfe dient der Begriff zur Abgrenzung gegenüber informellen und teils illegalen Siedlungsformen im städtischen Kontext, in welchen sich ärmere Bevölkerungsschichten meist in Selbsthilfe ein permanentes Zuhause schaffen.

Für die Konzeption von Hilfsprogrammen ist es wichtig, die beabsichtigten „Shelter-Maßnahmen“ aus dem speziellen Gesamtzusammenhang heraus explizit zu beschreiben und die beabsichtigten Wirkungen verständlich darzulegen. Aus der Analyse der Lebensumstände der Betroffenen²⁴ ergibt sich von selbst, dass die Versorgung mit Wohnraum immer mit anderen Grundbedürfnissen wie Wasser, Hygiene, Energie, Nahrungsmitteln, Haushaltsgeräten und medizinischer Versorgung kombiniert sein muss.

Notunterkünfte müssen innerhalb von wenigen Tagen verfügbar sein.²⁵ Sie müssen Mindestvoraussetzungen an Standsicherheit, Klimaschutz, Brandschutz, Hygiene und Raum(luft)qualität erfüllen und das Bedürfnis nach Privatsphäre und Sicherheit der Betroffenen befriedigen.²⁶

Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und Strategien, um Menschen zu unterstützen, die plötzlich durch eine Katastrophe obdachlos geworden sind. Eine Übersicht liefert das „Handbook for Emergencies“ des UNHCR und „Shelter after Disaster“ von UNDRO. Die Kenntnis beider Handbücher ist für alle Planer und Helfer in verantwortlicher Stellung unverzichtbar.

Die folgende Erläuterung beschränkt sich auf die begriffliche Klarstellung und Herausarbeitung der wesentlichen Merkmale verschiedener Maßnahmen.

²² Siehe Fußnote 21

²³ Duden

²⁴ Vgl. The Sphere Project, Common Standards 2: Initial Assessment, S. 29 ff

²⁵ Vgl. UNDRO, Shelter after Disaster

²⁶ Sinngemäß aus: UNHCR, Handbook for Emergencies

3.1.1 Local Shelter Initiatives: Selbsthilfeinitiativen²⁷

„The first step is to put a roof over people's heads.“²⁸

Der Verbleib in der Nähe des beschädigten oder zerstörten „Zuhauses“, wenn möglich auf dem eigenen Grundstück, hat oberste Priorität für die meisten Opfer von Katastrophen. Ausnahmen sind solche Situationen, wo die Betroffenen extreme Verletzungen erlitten haben und mit dem Ort schmerzliche Erinnerungen oder sogar eine dauerhafte Bedrohung verbinden.²⁹ Wenn immer möglich, schaffen sich die Menschen provisorisch einfachste Unterkünfte „on site“, unter Nutzung von Restmaterial und örtlich verfügbarem Baumaterial. Die Unterstützung von solchen Initiativen, die einen oder mehrere Räume bewohnbar machen (Dach über dem Kopf-Programme in Bosnien und Kosovo) oder durch „Upgrading“ von provisorischen Wohnlösungen durch Werkzeuge, Planen und Baustoffe für Dachreparaturen, durch Handwerker, Gutachter und Materialhilfen sollte Vorrang haben vor zentral organisierten Einheitslösungen (Standardunterkunft) oder Massen- und Gemeinschaftsunterkünften.³⁰ Die Schaffung von Wohnraum durch die Reparatur beschädigter Häuser unterstützt die vorhandenen Fähigkeiten von Gemeinden, baut auf etablierte Sozial- und Siedlungsstrukturen auf und nutzt die vorhandene technische Infrastruktur.³¹

3.1.2 Dispersed Settlement – Unterkünfte bei Gastfamilien

„Refugees find accommodation within the households of families who already live in the area of refuge. The refugees either share existing accommodation or set up temporary accommodation nearby and share water, sanitation, cooking and other services of the pre-existing households.“³²

Diese Beschreibung des UNHCR ist nicht nur für die Situation von Flüchtlingen zutreffend, sondern ist grundsätzlich auch auf andere Szenarien übertragbar. Die Unterbringung einzelner Familien auf den Grundstücken oder in den intakten Wohngebäuden von Nachbarn, Freunden und Verwandten ist unmittelbar nach einem Schadensereignis sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der zuständigen Behörden und Hilfsdienste die bevorzugte und am besten geeignete Lösung, wenn ein Verbleib auf dem eigenen Grund und Boden nicht möglich ist. Für die Planung humanitärer Hilfsprogramme ist in diesem Kontext wichtig zu beachten, dass die Gastfamilien, obwohl sie nicht selbst Opfer der Katastrophe sind, als Zielgruppe für Hilfsmaßnahmen ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

²⁷ Siehe Fußnote 21

²⁸ UNHCR, Handbook for Emergencies, Kap. 6.6: Shelter

²⁹ Kriegsfolgen (Kosovo, Bosnien), Flutereignisse (Sri Lanka), Erdbeben (Indien, Peru)

³⁰ The Sphere Project, S. 222, Abs. 2: Local shelter initiatives

³¹ The Sphere project, S. 212/213, Abs. 1: Return

³² Siehe Fußnote 21

3.1.3 Mass Shelter – Gemeinschaftsunterkunft / Auffanglager

„Refugees find accommodation in pre-existing facilities, for example in schools, barracks, hotels, gymnasiums. These are normally in urban areas and are often intended as temporary or transit accommodation.“³³

Notunterkünfte werden nur dann von Rettungsdiensten oder Hilfsorganisationen eingerichtet, wenn eine große Anzahl von Personen gleichzeitig betroffen ist und keine anderen Wohnmöglichkeiten in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Im Bedarfsfall werden dann, so nahe als möglich aber an einem sicheren Ort, Notunterkünfte in öffentlichen Gebäuden³⁴ geschaffen, die als Auffanglager dienen können. Solche Maßnahmen ermöglichen die behelfsmäßige Versorgung und Unterbringung für eine möglichst große Anzahl von Betroffenen in kürzester Zeit und bei einem Minimum an administrativem und logistischem Aufwand. Sie dienen ausschließlich der Nothilfe und Erstversorgung, können aber auch über einen längeren Zeitraum betrieben werden.³⁵

3.2 Transitional Settlement Sector – Übergangswohnlösungen

„The field of work related to the provision of settlement and shelter needs resulting from conflict and natural disasters, ranging from emergency response to durable solutions; aim: to provide transitional settlement support to communities, families and individuals affected by conflict and natural disasters, as well as any hosting populations, to ensure their security, good health, privacy and dignity.“³⁶

Übergangswohnlösungen oder auch temporäre Wohnlösungen können sowohl zentral organisierte Sonder-Wohnformen als auch Initialprojekte für dauerhafte Wiederaufbauprogramme sein. In Konfliktgebieten, ländlichen Siedlungen oder informellen Siedlungseinheiten ist die Planungsunsicherheit, was den Standort und die Verweildauer der Bevölkerung betrifft, häufig äußerst gering. Eine bautechnische Entsprechung für solche Szenarien sind „semi-permanente“ Bauweisen, die überwiegend in Selbsthilfe und mit lokalen Mitteln organisiert werden können. Die Akzeptanz von einfachen, in Selbsthilfe errichteten Gebäuden ist sehr hoch, trotz der kaum vermeidbaren, umfangreichen bautechnischen Mängel und einer unverminderten Anfälligkeit gegen eine erneute Katastrophe.

Im Idealfall lassen sich die Aufwendungen für die Überbrückung der unter Umständen mehrere Jahre dauernden Phase zwischen Ersthilfe und Wiederaufbau für den Wiederaufbau nutzen.³⁷ Dann müssen aber die konstruktiven Elemente von Gebäuden, der Fundamentbereich und die lasttragenden Teile unter fachlicher Aufsicht gefertigt werden.

³³ Siehe Fußnote 21

³⁴ Schulen, religiöse Zentren, Sporteinrichtungen

³⁵ Wikipedia: Notunterkunft - Soforthilfe: Auffanglager

³⁶ Siehe Fußnote 21

³⁷ Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD)

Grundsätzlich muss man davon ausgehen, dass die Voraussetzungen für umfangreiche, fachgerechte und nachhaltige Baulösungen in den ersten Monaten nach einer Großkatastrophe nicht flächendeckend gegeben sind. Eine Möglichkeit der Einflussnahme sind frühzeitig initiierte Pilotprojekte und Modellvorhaben an Standorten mit besonders günstigen Rahmenbedingungen. Bei intensiver Betreuung können solche Projekte Beispielcharakter bekommen und dadurch einen Beitrag leisten, dass sich regionale Baustandards und Verfahren nachhaltig verbessern.

3.2.1 Camps: (Flüchtlings) Lager / Durchgangslager

„Refugees find accommodation in purpose-built sites where a full range of services, for example water, sanitation, are provided, usually exclusively for the population of the site. High-density camps with very large populations are the worst possible option for refugee accommodation. However, this may be the only option because of decisions by the host country or simply because of a lack of alternatives. They are common in areas with little or no pre-existing infrastructure or where the size of refugee population is such that it would put an intolerable strain on the local resources if dispersed settlement or mass shelter were used.“³⁸

Die Organisation und der Betrieb von Flüchtlingslagern erfordert umfangreiche Spezialkenntnisse, ausreichend erfahrenes Personal und eine enge Kooperation mit den staatlichen Lenkungsorganen. Die Koordination solcher Aufgaben übernehmen meist UN-Organisationen. Im Umfeld des Bosnien-Konflikts und im Rahmen der Tsunami-Projekte in Südostasien hat auch Caritas mehrere Flüchtlingscamps errichtet oder betreut. Diese Programme sind jedoch kein vorrangiges Tätigkeitsfeld für Baumaßnahmen von Caritas international und somit nicht Gegenstand des vorliegenden Fachpapiers.

3.2.2 Prefabricated Shelters – Bausysteme und Fertigbauten

„Shelters made in separate parts which need to be assembled on site upon delivery“³⁹

Hersteller von Fertigbausystemen bieten ihre Produkte regelmäßig den in der Katastrophenhilfe tätigen Organisationen an. Caritas international nutzt in Übereinstimmung mit internationalen Arbeitsprinzipien diese Angebote nicht. In den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden weltweit umfangreiche Projekte mit Fertigbausystemen realisiert. Durch Vorfertigung und Rationalisierung sollte das Wohnproblem insgesamt gelöst werden können. Dies war ein Trugschluss. Die Erfahrungen mit dem Einsatz von importierten Fertigbausystemen für die Notversorgung und Ersthilfe nach Katastrophen waren durchweg negativ: Die Ergebnisse sind wenig angepasst, mit hohen Kosten verbunden, es kommt zu Transport- und Importproblemen, die Baulösungen sind nicht flexibel und die Häuser können in großer Anzahl nicht so schnell wie lokal improvisierte Unterkünfte bereitgestellt werden. Die Weiterverwendung oder die Erweiterung

³⁸ Siehe Fußnote 21

³⁹ Siehe Fußnote 21

solcher Systeme ist für die Betroffenen mit lokalen Mitteln meist nicht möglich oder nicht erwünscht und die Beseitigung ist aufwendig.⁴⁰

3.3 Housing: Hausbau / Wohnverhältnisse / Lebensbedingungen

Das englische "housing" hat unterschiedliche Bedeutungen, die regelmäßig zu Missverständnissen führen. Zum einen, ist damit das Produkt Haus selbst gemeint, zum anderen aber der gesamte Prozess der Planung und Fertigung. Seit der Diskussion um Wohnversorgungsstrategien der 70er Jahre wurde die Bedeutung des Begriffs erweitert, „indem sie auch das mit dem Wohnen verbundene Bedürfnisgeflecht und das physische Wohnumfeld in das Konzept des „housing“ einbezieht... Housing wird jetzt wahrgenommen als komplexe Gesamtheit aus Unterkunft und Versorgung und die Vernetzung kleinerer Einheiten mit größeren.“⁴¹

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff housing verwendet für dauerhaften, nachhaltigen Wohnungsbau zur Unterscheidung von temporären Wohnversorgungsprogrammen, welche mit Shelter bezeichnet werden. Dies ist eine für die Konzeption von Wiederaufbauprogrammen von Wohnraum notwendige Klarstellung, die für „housing“ Programme einen integrierten Projektansatz bedingt. Ein Großteil der Handbücher über Wiederaufbau und Wohnraumbeschaffung nach Katastrophen differenziert leider nicht ausreichend zwischen diesen grundsätzlich unterschiedlichen Konzepten und bietet deshalb keine ausreichende Orientierung für Planer bei der Festlegung von Grundstücksgrößen, für den Hausentwurf und die Baumethode.

3.3.1 Community rehabilitation (UNDP)

“Community rehabilitation involves mobilising community members and providing them with, or enabling them to provide for themselves, a safe, secure and enabling environment. Community rehabilitation entails restoring infrastructure and basic services, such as energy, water, sanitation, healthcare, education, access to information, as well as providing less tangible forms of support, such as counselling and groups for awareness building.”

Die Forderung nach Nachhaltigkeit in der Katastrophenhilfe und die Berücksichtigung von Zielen einer auf soziale Entwicklung bezogenen Facharbeit werden in den international eingeführten Begriffen der „Rehabilitation“ oder „Reconstruction“ nicht verdeutlicht. Um im internationalen Kontext und bei interdisziplinären Fragestellungen arbeitsfähig zu bleiben wird es erforderlich sein, dass die jeweiligen Zielsetzungen und Arbeitsansätze unter den Beteiligten bei Projektbeginn geklärt werden.

⁴⁰ Vgl. UNHCR, Kap. 6.6 Abs. 3, S. 66

⁴¹ Seebacher, Andreas, 2004, S.42

3.4 Resettlement: Umsiedlungsmaßnahmen

„Actions necessary for the permanent settlement of persons dislocated or otherwise affected by a disaster to an area different from their last place of habitation“⁴²

Umsiedlungsmaßnahmen bedeuten für die Opfer von Katastrophen immer Entwurzelung, Verunsicherung und Neuanfang. Der Wechsel des Wohnorts erfolgt meistens unter Zwang. Er ist selten erwünscht und verbunden mit Integrationsproblemen, der rechtlichen Klärung von Grundstücksfragen, öffentlicher Infrastruktur und dem Aufbau von Einkommensmöglichkeiten. Umsiedlungsmaßnahmen sind teuer und aufwendig. Sie sind mit vielen Risiken behaftet und erfordern daher sorgfältige Planung und gute Kooperation mit öffentlichen Stellen.

4. Allgemeine Grundsätze und Leitlinien

Die Grundsätze und Leitlinien der Auslandshilfe des Deutschen Caritasverbands sind in dem Fachpapier „Caritas: ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not - Die Wahrnehmung internationaler Aufgaben im Deutschen Caritasverband“ festgelegt.⁴³ Die Bewältigung von Großkatastrophen erfordert solidarisches Handeln aller Akteure der internationalen humanitären Gemeinschaft sowie situationsgerechtes und abgestimmtes Vorgehen. Die Beteiligten in der Katastrophenhilfe verpflichten sich dazu, gemeinsam vereinbarte, grundlegende Regeln und Arbeitsprinzipien einzuhalten, die im allgemeinen Interesse und zum Schutz der Betroffenen aufgestellt wurden.

Caritas hält diese allgemein anerkannten Grundsätze der humanitären Hilfe ein, insbesondere den Verhaltenskodex für die internationale Bewegung des Roten Kreuzes, die zwölf Grundregeln für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland⁴⁴, die Kriterien für Personaleinsätze in der humanitären Hilfe⁴⁵ und die Mindeststandards aus dem „The Sphere Project“.

Für die internationale Facharbeit im Kontext von Katastrophen ist damit ein übergeordneter Bezugsrahmen festgelegt, der eine Überprüfung und **Neubewertung fachlicher Standards und Verfahren** erfordert, die für die jeweilige Fachdisziplin auf nationaler Ebene und unter normalen Bedingungen gelten. Für den Bereich des Bauens, Wohnens und Siedelns ergeben sich umfangreiche Konsequenzen, sowohl was das veränderte Verständnis zur Rolle und Verantwortlichkeit der beteiligten Planer betrifft als auch in Bezug auf die andersartigen Konzepte und Methoden des Bauens.

Grundlage für das Engagement von Caritas international im Bereich der Wohnungsversorgung nach Katastrophen sind die Kriterien der katholischen Soziallehre, die unter anderem die Men-

⁴² Siehe Fußnote 21

⁴³ In: neue caritas spezial 1/2001, S. 11ff.

⁴⁴ Quelle: <http://www.auswaertiges->

[amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/HumanitaereHilfe/Grundregeln.navCtx=172240.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/HumanitaereHilfe/Grundregeln.navCtx=172240.html)

⁴⁵ VENRO (Hrg): Kriterien für Personaleinsätze in der humanitären Hilfe, Bonn 2002

schenwürde, Solidarität, Subsidiarität, Gerechtigkeit, Anwaltschaft und Nachhaltigkeit umfassen. Überträgt man diese Forderungen in die Logik des Bau- und Wohnungswesens ergibt sich zwangsläufig, dass Caritas in erster Linie ein fachlicher Dienstleister und Ermöglicher von Wiederaufbauprogrammen sein will und nicht selbst Macher. Die verantwortliche Rolle von Caritas erwächst erst aus dem Auftrag von Geldgebern und Spendern und der Position des **Treuhänders** für die anvertrauten Mittel. Spender und öffentliche Stellen, die der Caritas Geld anvertrauen, setzen gute Facharbeit voraus und haben ein Anrecht auf finanzielle Transparenz.

Dadurch kommt es zu einer klaren Aufgabenteilung: Die Betroffenen sind in diesem System als Klienten zu betrachten, die **Bauherren mit eingeschränkten Rechten** sind. Sie sind Auftraggeber für die Konzeption und Planung und entscheiden über das Projektdesign, während Caritas fachliche Hilfestellung gibt und verantwortlich bleibt für die Einhaltung von Mindeststandards und nicht verhandelbaren Vorgaben und Arbeitsprinzipien, für die zweckbestimmte Verwendung der Mittel und damit für das gesamte Projektmanagement. Dieses Grundprinzip der Arbeit von Caritas international ist auch für beauftragte lokale Partnerorganisationen bindend.

Die Mitarbeiter von Caritas **beteiligen** die Betroffenen so weit wie möglich bei der Organisation und Ausgestaltung von Bauprogrammen. Die Projektkonzeption, das Projektmanagement und die Bauabwicklung in Wiederaufbauprogrammen von Caritas werden den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen angepasst und so gestaltet, dass die Betroffenen, lokale Partner und deren Baufachleute ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten entsprechend in die Lage versetzt werden, sich möglichst bald und umfassend in den Prozess einzubringen und sowohl administrative als auch technische Maßnahmen weitgehend mit eigenen Kapazitäten und Ressourcen meistern können. Caritas entwickelt ständig entsprechende einfache, angepasste Standards in der Planungsmethodik, im Projektdesign und für die Projektadministration weiter, stimmt diese mit anderen Akteuren ab und setzt sich dafür ein, dass diese Standards bei Geldgebern und Prüfinstanzen als zweckdienlich und ausreichend akzeptiert werden.

Die Hilfe von Caritas ist **subsidiär**. Caritas unterstützt, dass die Opfer von Katastrophen, sobald sie dazu in der Lage sind, zuerst ihre eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten nutzen um die Folgen der Katastrophe zu überwinden und dass Staaten ihrer Verpflichtung den Bürgern gegenüber nachkommen. Die Hilfe durch Caritas soll nicht staatliche Aufgaben ersetzen. Die Rehabilitation von Verkehrsbauten, Verwaltungsgebäuden, Schulen oder öffentlicher Infrastruktur liegen in der Zuständigkeit staatlicher Stellen. Im vernachlässigten ländlichen Raum und im informellen Siedlungsbereich kann es dennoch zweckmäßig sein, dass Caritas im Rahmen von umfassenden Programmen auch kleinere, angepasste Infrastrukturmaßnahmen fördert.

Die vorrangige Aufgabe der Hilfe besteht darin, diejenigen Opfer von Katastrophen, welche Ansprüche auf staatliche oder private Unterstützung haben, im Sinne individueller **Anwaltschaft** konsequent in der Durchsetzung ihrer gesetzlich verankerten Leistungsansprüche zu unterstützen⁴⁶ und diejenigen, welche keine oder keine ausreichende Unterstützung erhalten, mit zusätzlichen Maßnahmen zu helfen. Sozialstrukturen und räumliche Strukturen überlagern sich. Die

⁴⁶ Der Arbeitsansatz ist vergleichbar mit dem der Wohnungslosenhilfe der Caritas in Deutschland, siehe hierzu: Perspektiven der Wohnungslosenhilfe, Abs. 4. 3.1

räumlichen Merkmale von Wohnquartieren spiegeln weitgehend die sozioökonomischen Verhältnisse ihrer Bewohner. Die Zielgruppe von Caritas lebt überwiegend in städtischen Slums, in ökonomisch wenig interessanten Randlagen, an gefährdeten Standorten, in der Peripherie von Ballungszentren und im ländlichen Raum. Der einfachen und ungenügenden Infrastruktur und Bebauung in diesen Quartieren entsprechen komplexe rechtliche und sozioökonomische Problemlagen. Die Sicherung von geeigneten Siedlungsflächen sowie die Regulierung von Rechtsansprüchen und Landtiteln ist zentraler Bestandteil von Wiederaufbauprogrammen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Ausgehend von den Fähigkeiten und Möglichkeiten der Opfer von Katastrophen bemüht sich Caritas, das Potential der Menschen zur Selbsthilfe zu stärken und sie durch die Hilfe nicht zu entmündigen. Mit der Organisation der Projektvorbereitung, mit der fachgerechten Durchführung und einer transparenten Projektadministration von Baumaßnahmen sind jedoch gerade die Bedürftigsten häufig überfordert. Individuelle Finanzhilfen oder die Zuteilung von Baustoffen setzen ein hohes Potenzial individueller Selbsthilfefähigkeiten voraus. Solche Förderprogramme sind als ergänzende Maßnahmen wünschenswert, werden jedoch der besonderen Bedarfslage traumatisierter und benachteiligter Bevölkerungsgruppen nach einer Katastrophe nicht immer gerecht.

Caritas verfolgt den Ansatz der **gemeinwesenorientierten Sozialarbeit**⁴⁷. Durch die Vernetzung der Akteure und die solidarische Einbindung der einzelnen Haushalte in Nachbarschaften oder Gruppen werden die Voraussetzungen für eine eigenverantwortliche, gemeinschaftlich organisierte Selbsthilfe geschaffen.

Die Vernetzung von Interessensgruppen bildet bei einem strukturschwachen Umfeld auch die Grundlage für den Bau von Gemeinschaftseinrichtungen, die Durchführung von Vorhaben technischer Infrastruktur im Siedlungszusammenhang und für den nachhaltigen Betrieb einfacher Ver- und Entsorgungseinrichtungen auf lokaler Ebene.⁴⁸

Die Hilfe von Caritas ist **Subjekt bezogen**⁴⁹ und orientiert sich am Bedarf einzelner Haushalte. Einziges Kriterium bei der Abwägung von Prioritäten der Hilfeleistungen ist die Not der Menschen und nicht der Wert des erlittenen materiellen Verlustes oder Schadens. Es sind die Menschen mit der größten Verwundbarkeit, denen Caritas vorrangig hilft, da sie weniger als andere Opfer der Katastrophe die Möglichkeit haben, ohne fremde Hilfe ihr Überleben zu sichern und zu einem menschenwürdigen Leben zurückzufinden. Voraussetzung für staatliche Hilfen oder Ersatzansprüche von Versicherungen bei Schäden an Wohngebäuden ist in der Regel, dass drei Grundvoraussetzungen erfüllt sind: es muss eine offizielle gutachterliche Feststellung des Schadens vorliegen, es ist der Nachweis zu erbringen, dass der Schaden durch das betreffende Schadensereignis verursacht wurde und es muss ein Eigentumsnachweis vorliegen, der den

⁴⁷ Die Projektarbeit setzt sich nicht nur mit den einzelnen Fällen von Bedürftigen auseinander, sondern versucht auch im Umfeld problembezogen einzugreifen; Caritas international, Veranstaltung zum Thema „Gemeinwesenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit“, Freiburg 07.12.2000

⁴⁸ Z.Bsp.: Unterhaltung von Brunnen für die Trinkwasserversorgung oder Drainagen für die Oberflächenentwässerung

⁴⁹ Versicherungsleistungen und staatliche Ersatzleistungen beziehen sich meist auf den Objektwert, den Schadensumfang und die Eigentumsverhältnisse;

Antragsteller als Berechtigten ausweist. In vielen informellen Siedlungsgebieten, in traditionellen ländlichen Siedlungen, in Squatter und Slums können die Bewohner solche Nachweise jedoch nicht erbringen. Dadurch werden die Bedürftigsten nicht nur regelmäßig von offiziellen Hilfsprogrammen ausgeschlossen, sondern die Katastrophe dient häufig als Vorwand für Vertreibung und Umsiedlung. Wiederaufbauprogramme von Caritas steuern solchen Tendenzen entgegen und wirken ausgleichend.

Wiederaufbauprogramme zur Wohnungsversorgung sollen einen relevanten Beitrag zur **Sicherung von Grundbedürfnissen** leisten. Dem entspricht das baufachliche Konzept der „Casa Minima“, das regional und kontextbezogen unterschiedliche Prägung haben kann. In den Programmen von Caritas werden planerische Ansätze favorisiert, die ein Minimum an Schutz, Privatsphäre und Hygiene bieten und die die Voraussetzungen für private Hauswirtschaft und Erholung sicherstellen. Diesem Ansatz entsprechen „Dach über dem Kopf“-Programme⁵⁰, Core-Haus oder Nukleus-Modelle⁵¹ oder ein „geschlossener Rohbau mit einem ausgebauten Raum“⁵². Gemeinsam an diesen Konzepten ist, dass der Schutz der Bewohner gewährleistet ist, dass die tragenden Bauteile und die Baukonstruktion standsicher sind, dass die Gebäudesubstanz selbst vor Verfall geschützt ist und dass die Bewohner in der Lage sind, die Fertigstellung in einem überschaubaren Zeitraum und mit eigenen Fähigkeiten und Mitteln bewältigen können.

Weltweite Hilfe braucht Partner vor Ort. Im Rahmen internationaler Netzwerke lassen sich vorhandene Ressourcen und Kompetenzen am effektivsten nutzen. Caritas international vertraut bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum grundsätzlich auf die Präsenz und **Kompetenz lokaler Partner**. Es liegt jedoch in der Natur von Großkatastrophen, dass lokale Kapazitäten zur Bewältigung der Krise häufig nicht ausreichen. Die Intervention internationaler humanitärer Organisationen reflektiert die Tatsache, dass diejenigen, welche in erster Linie zuständig und verantwortlich sind, nicht immer wollen oder nicht in der Lage sind, diese Rolle selbst zu übernehmen.⁵³ Die Partner von Caritas sind eingebunden in ein solidarisches, weltweites Netzwerk, das die Handlungsfähigkeit auch in strukturschwachen Regionen, in Konfliktgebieten und bei internationalen Problemlagen gewährleistet. Lokale Partner werden bei ihren Aufgaben personell, finanziell und materiell unterstützt, um jederzeit fach- und situationsgerecht handeln zu können.

Die oben aufgeführten grundlegenden Arbeitsprinzipien bedingen konkurrierende Konzepte. So wird zum Beispiel die Selbstbestimmtheit und Unabhängigkeit lokaler Partner bei Großkatastrophen durch verbindliche internationale Vereinbarungen ebenso eingeschränkt wie durch die Verantwortung den Spendern gegenüber. Nothilfe und nachhaltige Hilfe, Selbsthilfe und baufachliche Qualitätsansprüche, soziale Entwicklungsprozesse und begrenzte Projektlaufzeiten lassen sich nur dann miteinander vereinbaren, wenn ihre Bedeutung jeweils projektspezifisch geklärt und zwischen allen Beteiligten verbindlich geregelt wird.

⁵⁰ Bosnien, Kosovo

⁵¹ Indien, Indonesien, Peru

⁵² Sri Lanka

⁵³ The Sphere Project, Kap. 2.2: Roles and Responsibilities

5. Konzepte, Strategien, Mindeststandards

Die Begriffe **Konzept** und **Strategie** werden im Folgenden genutzt, um eine Differenzierung vorzunehmen zwischen dem theoretischen System (= Konzept) eines Programms zur Wohnraumversorgung und dem Plan zur Vorgehensweise (= Strategie), um ein bestimmtes Konzept in einem konkreten Kontext und mit der Vorgabe konkreter Ziele zu realisieren. Jedes Konzept ist durch bestimmte Merkmale gekennzeichnet, die eine Unterscheidung oder Abgrenzung verschiedenartiger Konzepte ermöglichen. Die Betroffenen sollten die Wahl zwischen unterschiedlichen Optionen selbst treffen können. Dazu sind die einzelnen Merkmale unterschiedlicher Konzepte herauszuarbeiten und die Konsequenzen aus den unterschiedlichen Handlungsansätzen aufzuzeigen. Sie müssen zur Diskussion gestellt werden und die Betroffenen sind in die Entscheidung über die Festlegung eines Konzepts einzubeziehen. Dieser Prozess der Information und Partizipation führt zu einem besser angepassten Projektdesign und stärkt die Akzeptanz für Wiederaufbauprogramme erheblich.

Die nachfolgend aufgeführten Konzepte und Strategien stellen das Rüstzeug für die fachlich Beteiligten dar. Die Konzepte sind dem Arbeitsbereich des „Low Cost Housing“ zuzuordnen und im Rahmen der Katastrophenhilfe meist nur als Kombination unterschiedlicher Konzepte für verschiedenartige Problem- und Bedarfslagen nutzbringend umzusetzen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Fachkonzept geht es zunächst darum herauszustellen, welche Konzepte der Wohnraumbeschaffung es gibt, wie diese mit den Möglichkeiten und Prinzipien von Caritas in Einklang gebracht werden können und welche Strategien modellhaft sind⁵⁴, weil sie unter bestimmten Rahmenbedingungen eine größtmögliche Aussicht auf eine erfolgreiche Realisierung vorgegebener Ziele im Bereich der Wohnraumversorgung versprechen.

5.1 Konzepte

Bauprojekte unterliegen vielfältigen Einflussgrößen. Die „gebaute Umwelt“ entsteht immer neu in einem örtlich und zeitlich abhängigen Wechselspiel variabler Größen aus den Bereichen von Humanwissenschaften und Technik. Wohnversorgungsprogramme nach Katastrophen sind **vier-dimensional** zu betrachten. Sie haben eine dominante politische, eine sozioökonomische, eine bautechnisch-planerische und eine administrative Seite. Alle vier Bereiche beeinflussen sich gegenseitig und sind unter dem Aspekt der Festlegung von Mindeststandards sektorübergreifend zu betrachten. Die Priorität und die jeweiligen Bedeutungen müssen situationsspezifisch geklärt und projektspezifisch geregelt werden. Selbsthilfe zum Beispiel hat sowohl eine soziale als auch eine politische, eine bautechnische und eine administrative Dimension. Während Selbsthilfe aus sozialer Sicht und in Gesellschaften mit einer schlechten Versorgungslage auch aus entwicklungspolitischer Sicht eine gewisse Akzeptanz erreicht hat, stoßen Selbsthilfemaßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Projekten der Wohnraumversorgung auf

⁵⁴ Zum theoretischen Ansatz „modellhafter Strategien“ und zur Charakterisierung unterschiedlicher Strategien der Wohnraumversorgung vgl. Seebacher, Kap. 2.4 ff;

erhebliche Widerstände aus Sicht der Politiker, der Bautechniker und häufig auch aus Sicht der Projektadministration.

Die nachfolgende Tabelle zeigt beispielhaft einige relevante Aspekte auf, welche die Komplexität der Problemstellung verdeutlichen. Interessenskonflikte sind unvermeidbar. Es bleibt den Verantwortlichen überlassen, für die jeweilige Situation und Bauaufgabe die Parameter entsprechend zu ergänzen oder pragmatisch zu reduzieren.

	Variable Einflussgrößen	Regelwerke
Politisch	Dimension der Katastrophe, mehr als 20.000 Opfer, Ressourcen, übergeordnete sicherheitspolitische, regionalplanerische und wirtschaftspolitische Ziele, Zeit, Umweltschutz, Küstenschutz, Beteiligung unterschiedlicher Akteure, zentrale Steuerung und Koordination, Verhältnis zu NGOs, Medien, Zielgruppe, Art und Umfang der Hilfe, Landfragen, Erschließung und technische Infrastruktur	rechtliche Vorgaben Bodenpolitik Kataster Wohnungspolitik Reconstruction- Guideline Policy Paper Projektvereinbarung
Sozioökonomisch	Partizipation, Anzahl der Opfer, Umfang der Schäden, Versorgungslage, Zeit, Familienstruktur, Gesellschaft- und Wirtschaftsform, Livelihood, Tradition, Selbsthilfe, Funktion und Bedeutung von Haus und Grundstück, Nachbarschaft, Gender, Eigentum, Umsiedlung, Gemeinwesenorientierung, Konfliktvermeidung, Gesundheit, Minderheiten, Armutsorientierung, Einkommensmöglichkeiten, (Aus-) Bildungsmöglichkeiten, Haustyp, Hausgröße, Belegdichte, soziale Infrastruktur, Märkte	Caritas Vision The Sphere Project Förderrichtlinien Social Assessment Community Activity Planning Beratungsstellen Eigentumstitel
Bautechnisch	Ist das Gebiet zugänglich? Umfang der Schäden, Art und Bereiche, Bauschadenanalyse, Ressourcen, Kapazitäten, Zeit, Neubau, Sanierung, Standort, Grundstücksbeschaffenheit, Bauindustrie, Baustoffe, Siedlungsplanung, öffentliche Infrastruktur, Hausgröße und Entwurf, Technologie und Konstruktion, Ausbau- und haustechnische Standards, Fertigstellungsgrad, Standfestigkeit, Katastrophenvorsorge, Art der Durchführung (Selbstbau, Handwerker, Bauunternehmung), Steuerung, Qualitätskontrolle, Dokumentation	Gutachten Terminplanung Kostenplanung Bodenanalyse Bestandsaufnahmen Bauzeichnungen Baustatik Leistungsverzeichnisse Bauverträge, Bauleitung Bautagebuch, Rohbauabnahme Schlussabnahme
Administrativ	Spender, Treuhänder, „Back-Donor“, Organisation und Leitung, Management, Finanzwesen, Logistik, Wettbewerb, kostengünstig, Kommunikation, Transparenz, externes Audit	Antragsverfahren Projektvereinbarung Ausschreibung, Angebot und Vergabe, M & E, Berichtswesen, Controlling

Tabelle 01

Die Definition von Mindeststandards erfordert bei einer solch komplexen Problemlage ein übergeordnetes Regelsystem, das konkurrierende Interessen harmonisiert, die Prioritäten in der Zielsetzung für die einzelnen Bereiche klärt, diese gegeneinander abwägt und allen Beteiligten zur Aufgabe macht, ihren Arbeitsbereich entsprechend zu gestalten. Dies kann nicht von einem „Project Writer“⁵⁵ geleistet werden, sondern muss im interdisziplinären Dialog geschehen. Ohne Klärung der Projektziele und einer gemeinsam vereinbarten Strategie der Umsetzung in Form eines Policy Papers besteht die latente Gefahr, dass die Projektverantwortlichen vor Ort einer Vielzahl unterschiedlichster Interessen von verschiedenen Seiten ausgesetzt sind, die zu einer permanenten Überforderung führen und eine konfliktreiche Projektdurchführung zur Folge haben.

Hilfe zur Selbsthilfe

Richtungsweisend für Wohnraumversorgungsmaßnahmen von Caritas ist das übergeordnete Ziel, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und der Anspruch, durch die Einbettung multisektoraler Maßnahmen in einen sozialräumlichen Handlungsansatz zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse beizutragen. Gleichzeitig soll die Anfälligkeit für Katastrophen deutlich gemindert werden. Diese anspruchsvollen qualitativen Ziele können nur dadurch erreicht werden, dass Wohnraumversorgungsmaßnahmen Teil eines integrierten und sektorübergreifenden Gesamtkonzepts der Soforthilfe bzw. Rehabilitation sind⁵⁶ und die Projektdurchführung einem Regelwerk qualifizierter Lenkung und Qualitätssteuerung unterstellt ist.

Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten ist ein naheliegender Ansatz, der als handlungsleitendes Prinzip zunächst für Programme der Entwicklungszusammenarbeit Anwendung findet, auf die Not- und Katastrophenhilfe aber per Definition dessen, was eine Katastrophe charakterisiert, nur eingeschränkt übertragen werden kann. Der Ansatz entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, das sich nicht nur auf die Ebene der Betroffenen selbst bezieht, sondern gerade auch in seiner sozialen und gesellschaftlichen Dimension bedeutsam wird. Dieses Grundkonzept hat somit auch Einfluss auf die fachliche Ebene und auf interinstitutionelle Vorgänge bei der Gestaltung und Organisation von Hilfsprogrammen.

In allen Phasen des Wiederaufbaus nach Katastrophen ist deutlich zu unterscheiden zwischen Versorgungsmaßnahmen im Sinne von Dienstleistungen, welche Caritas international beisteuern muss⁵⁷, zwischen dem Kerngeschäft eines gemeinwesen-orientierten Wiederaufbaus in Selbsthilfe und den Sonderfällen, die durch eine besondere Notlage oder außergewöhnliche Problemlage begründet sind und entsprechend gesondert zu regeln sind.

⁵⁵ Lokale Organisationen bedienen sich zunehmend solcher Project Writer, um den Anforderungen an die Vorgaben für Projektanträge zu entsprechen. Das Ergebnis sind häufig blumige Textkopien ohne realistischen Bezug zur Problemlage.

⁵⁶ Vgl. Tony Beck, South Asia Earthquake 2005, Learning from previous recovery operations, ALNAP

⁵⁷ lebensrettende Maßnahmen und Wahrnehmung der Treuhänderfunktion

Die Unterscheidung von Projekten in „Donor Driven“ und „Owner Driven“ sind rechtliche Kategorien, die für die generelle Charakterisierung der Konzeption von integrierten Wiederaufbauprogrammen wenig zweckdienlich und teilweise sogar irreführend sind. Hilfreich ist diese Kategorisierung lediglich bei bestimmten Finanzierungsmodellen für die Klarstellung, wer Bauherr ist und somit zuständig für den Bereich der administrativen Abwicklung einer Baumaßnahme. Ob dabei Bauleistungen in individueller Selbsthilfe erbracht werden oder Handwerker mit der Durchführung beauftragt werden, ist offen.

Selbsthilfe wird im Wohnungsbau immer dann thematisiert, wenn der Markt und die staatliche Wohnungspolitik versagen. In Anbetracht zunehmender Verstädterung und Umweltprobleme nimmt die Bedeutung von Planung und überregionaler Steuerung im Bau- und Siedlungswesen jedoch notwendigerweise immer mehr zu. In der Katastrophenhilfe und im Zusammenhang mit der Bewältigung komplexer sozialer, administrativer und technischer Vorgänge von Wiederaufbauprogrammen ist Arbeitsteilung und Spezialisierung in bestimmten Bereichen unverzichtbar, um Überleben zu sichern und um eine Mindestqualität der Arbeit zu gewährleisten. Durch die Übertragung der Gesamtverantwortung für die Projektdurchführung an nicht betroffene Dritte entsteht die Gefahr der Einflussnahme⁵⁸ von Geldgebern, Projektleitern und Interessensgruppen aus Politik und Wirtschaft auf den Entscheidungsprozess der Gestaltung von Wiederaufbauprogrammen, ohne dass die Interessen der Betroffenen selbst ausreichend Berücksichtigung finden.⁵⁹ Die Entscheidungsgremien können sich auch in der Katastrophenhilfe nur durch die möglichst frühzeitige und umfassende Beteiligung der Betroffenen legitimieren und müssen bei der Gestaltung von Wohnungsbauprogrammen Raum schaffen, damit die Betroffenen und deren Vertreter am Entscheidungsprozess partizipieren können.

5.1.1 Konzepte für die Notversorgung mit Unterkünften

Die Konzepte und Strategien für die Organisation und temporäre Versorgung mit Wohnraum nach Katastrophen sind sehr gut in der einschlägigen Literatur erläutert⁶⁰. Der Gestaltungsspielraum in dem Arbeitsfeld der „Unterbringung einer großen Anzahl von Flüchtlingen in Lagern“, ist im Interesse einer möglichst schnellen und homogenen Versorgungsstrategie in der Nothilfe gering und auf Grenzbereiche und Nischen beschränkt. Wenn immer möglich, werden die Opfer von Katastrophen versuchen, **sich selbst eine Unterkunft zu (be)schaffen** oder vorübergehend bei Freunden, Verwandten oder Nachbarn unterzukommen.

Caritas verfügt in vielen Regionen der Erde über ein weit verzweigtes lokales Netzwerk von Kirchengemeinden und basisnahen Gruppen, welche ein großes Potenzial an Helfern und an „Shelter-fähiger“ Gebäudesubstanz und Grundstücken repräsentieren. Dieses Potenzial kann sowohl bei der Erstversorgung, bei der Bergung und Registrierung von Opfern, für die **private**

⁵⁸ In diesem Zusammenhang muss auf das hohe Maß an Korruption in bestimmten Regionen gerade in Verbindung mit Landfragen und finanziell immer interessanten Bau- und Siedlungsvorhaben hingewiesen werden

⁵⁹ Z.Bsp.: Bauverbot in der „Buffer Zone“ in Sri Lanka nach dem Tsunami; vgl.: Assistance Policy & Implementation Guidelines, Presidential Secretariat, Fassung vom 01.Juni 2005

⁶⁰ Handbücher von UNHCR, UNDRO usw.

Unterbringung bei Gastfamilien, als auch für die Versorgung von größeren Gruppen in öffentlichen Einrichtungen mobilisiert werden. Überall dort, wo Caritas auf ein solches Netzwerk zugreifen kann, hat Caritas deutliche strategische Vorteile, über die nur wenige Akteure verfügen. Helfer zu mobilisieren, Gebäude zur Verfügung zu stellen, Mitarbeiter zu qualifizieren und bei der Organisation der Hilfe zu unterstützen sind die zentralen Anliegen von Caritas international bei der Erstversorgung von Opfern bei Katastrophen.

Wenn keine Unterkünfte in ausreichender Anzahl vorhanden sind, erfolgt die Versorgung von Flüchtlingen witterungsabhängig am einfachsten, schnellsten und kostengünstigsten in der Regel mittels Planen und Zelten. Der Einsatz von Planen und Zelten wird von Caritas nur dann unterstützt, wenn aufgrund der Notlage ein dringender Bedarf besteht⁶¹, der kurzfristig von anderen Akteuren nicht bedient werden kann.

Die Notwendigkeit von Übergangslösungen ist oben beschrieben. Caritas fördert das Konzept von **Notunterkünften für einzelne Haushalte**, wenn damit der Verbleib vor Ort von besonders hilfsbedürftigen Familien ermöglicht wird und eine Unterbringung in standortfernen Gruppenunterkünften vermieden werden kann, wenn mit dem Wiederaufbau eines zerstörten Gebäudes erst nach mehreren Monaten begonnen werden kann, oder wenn in Konfliktgebieten oder nach Großkatastrophen davon auszugehen ist, dass eine Rücksiedlung oder der Wiederaufbau Jahre dauern kann.

Die Festlegung qualitativer Indikatoren für temporäre Unterkünfte ist aus baufachlicher Sicht problematisch. Für die Beurteilung zeitlich befristeter, humanitärer Maßnahmen gibt es verschiedene Instrumente, die von den wichtigsten internationalen Akteuren der humanitären Hilfe genutzt werden. Die zentralen Qualitätsmerkmale der angestrebten bautechnischen Standards müssen beim Projektdesign und der Einsatzplanung so definiert werden, dass eine Überprüfung der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen unter denselben Gesichtspunkten möglich ist.⁶² Wenn das Überleben und die Sicherheit der Betroffenen gewährleistet werden muss, hat schnelle Hilfe höchste Priorität bei der Durchführung von Programmen zur Erstversorgung mit Wohnraum. International festgelegte Prinzipien und Mindeststandards sind in diesem Prozess zielführend, können jedoch häufig nur sukzessiv realisiert werden.

Der Bedarf für Übergangswohnraum kann in der Anfangsphase häufig nur grob eingeschätzt werden. Zeitdruck, Kommunikationsprobleme, die Dynamik der Situation und zeitgleiche Aktionen unterschiedlicher Akteure erschweren die Erhebung von verlässlichem Datenmaterial. Als Entscheidungskriterium gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip, bei dem Risiken und Szenarien unterschiedlicher Aktionsmodelle gegeneinander abgewogen werden müssen, um handlungsfähig zu bleiben. Entscheidungen in dieser Phase sollten immer im Team vor Ort getroffen werden und möglichst viele aktuelle Informationen aus unterschiedlichen Quellen einbeziehen. Die Parameter, welche der Entscheidung zu Grunde liegen, werden zur Entlastung aller Beteiligten nachvollziehbar dokumentiert.

⁶¹ Konfliktgebiet, schlecht erschlossene Region, Wintereinbruch

⁶² The ALNAP Quality Proforma 2005, Assessing the Quality of Humanitarian Evaluations; ODI London

Die Forderung nach einer „nachhaltigen Katastrophenhilfe“ und der Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsziele bereits in der Phase der Erstversorgung kann bei dem derzeitigen Wissensstand nur als Korrektiv beim Umgang mit weitreichenden Entscheidungen bei einer nur geringen Planungssicherheit gesehen werden, aber nicht als Leitlinie für die Katastrophenhilfe insgesamt gelten. Dafür fehlt es an überzeugenden Beispielen und Modellen, die im Bereich des Wohnens und Siedelns flächendeckend erfolgreich umgesetzt werden könnten. Die Übertragbarkeit einzelner Modellvorhaben, die unter besonderen Rahmenbedingungen und mit ausreichender Mittel- und Personalausstattung durchgeführt wurden, ist leider nicht gegeben. Die Forderung nach einer nachhaltigen Qualität im Bauen, die eine Verbesserung der Situation vor der Katastrophe darstellen soll, aber gleichzeitig unter den weitaus schwierigeren Verhältnissen und oben geschilderten problematischen Rahmenbedingungen nach einer Katastrophe durchgeführt werden muss, ist wegen der angestrebten extrem kurzen Planungs- und Bauzeiten, wegen der ungenügenden Vorbereitung der Betroffenen und der begrenzten baufachlichen Kapazitäten nicht zu realisieren.

Als strategische Vorgabe für die Erstversorgung mit Wohnraum unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit kann gelten, dass so viel Wohnraum wie möglich unter Nutzung bestehender Gebäude und möglichst in der Nähe des ursprünglichen Standorts verfügbar gemacht wird, dass die Materialien für temporäre Bauten möglichst umweltverträglich gewonnen werden und von den Betroffenen weiter- oder wiederverwertet werden können und dass provisorische Unterkünfte und Siedlungen dennoch internationalen Mindestanforderungen entsprechen müssen.⁶³ In jedem Fall zeigt die Erfahrung, dass eine wirksame Strategie der Erstversorgung mit Wohnraum aus einer Kombination unterschiedlicher, situationsgerechter Maßnahmen bestehen muss, die auch die standortnahe Versorgung mit anderen Hilfsgütern möglich macht.

5.1.2 Konzepte für Wiederaufbauprogramme von Wohnraum

Für den Wiederaufbau von Wohnraum nach Katastrophen gibt es sehr unterschiedliche Konzepte, denen teilweise deutlich verschiedene Zielsetzungen zu Grunde liegen. Das Spektrum reicht von konservativen Ansätzen zum Erhalt der traditionellen lokalen Baukultur, über einzelne bautechnische Verbesserung- oder Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zu grundlegenden sozioökonomischen und siedlungsrelevanten Modernisierungstendenzen. Historisch betrachtet zeigt sich, dass die regionale Baugesetzgebung und Siedlungsplanung im Hinblick auf die Katastrophenprävention nahezu immer mit neuen Richtlinien auf Großkatastrophen reagiert und dementsprechend mit einer zeitlichen Verzögerung von sechs bis zwölf Monaten Einfluss auf laufende Wiederaufbauprogramme nimmt. An gefährdeten Standorten kann dies soweit gehen, dass ein Bauverbot erteilt wird und begonnene Bauvorhaben nicht weitergeführt werden können. Die baurechtliche Absicherung von Bauvorhaben ist daher unverzichtbar, auch wenn dadurch der Gestaltungsspielraum für Wiederaufbaukonzepte erheblich eingeschränkt werden kann. Bei unklaren rechtlichen Rahmenbedingungen empfiehlt es sich, mit dem Wiederaufbau dort zu beginnen, wo eine begrenzte Anzahl von Wohnhäusern in einem baurechtlich und städ-

⁶³ Siehe dazu die weiteren Abschnitte in diesem Papier

tebaulich geregelten Siedlungszusammenhang und auf den Grundstücken der Hauseigentümer selbst errichtet werden kann.

Auch die Methodik der Durchführung von Wohnungsbauprogrammen ist geprägt von unterschiedlichen gesellschaftlichen Werthaltungen und andersartig orientierten Entwicklungsmodellen. Sie reichen von individuell geprägten Selbsthilfemodellen über klassische Finanzierungsmodelle bis hin zu zentralistisch vorgegebenen Interventionsmethoden für die Serienproduktion schlüsselfertiger Siedlungseinheiten. Eine vergleichende Bewertung solcher unterschiedlicher Konzepte ist nur möglich, wenn es gelingt, sich über gemeinsame Ziele von Wiederaufbauprogrammen zu verständigen.

Die Eignung eines Konzepts hängt wesentlich von dem jeweiligen Kontext ab. Bestimmende Faktoren sind dabei die Ursachen und das Ausmaß der Zerstörung, das Selbsthilfepotenzial der betroffenen Gesellschaft im Allgemeinen und der Opfer der Katastrophe im Besonderen, die Verfügbarkeit und Eignung lokaler Ressourcen (einschließlich der Landfrage!⁶⁴) für den Wiederaufbau, die rechtlichen Rahmenbedingungen und schließlich die Möglichkeiten der Gesamtheit der staatlichen und zivilgesellschaftlichen, nationalen und internationalen Akteure.

Finanzierungsmodelle

Staatliche Hilfsprogramme bevorzugen Finanzierungsmodelle, bei denen die Eigentümer einen Zuschuss für die Sanierung oder den Wiederaufbau beschädigter oder zerstörter Wohngebäude in Form von Barmitteln oder Materialgutscheinen erhalten. Für die Festlegung der Höhe des Zuschusses gibt es unterschiedliche Verfahren. Aus Sicht der Behörden haben solche Programme den Vorteil, dass sie relativ schnell und ohne zusätzliche Strukturen über Banken durchgeführt werden können. Das Geld wird meist in mehreren Raten ausbezahlt, abhängig vom Baufortschritt, der meist von einer unabhängigen Instanz oder von Baufachleuten bescheinigt werden muss. Um die Fertigstellung des Gebäudes sicherzustellen, wird die letzte Rate erst dann ausbezahlt, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die Baumaßnahmen (fachgerecht) abgeschlossen wurden.

Die Bewältigung der administrativen und bautechnischen Probleme, die der Wiederaufbau mit sich bringt, bleibt bei diesem Modell ganz den Betroffenen selbst überlassen. Meist reichen die Zuschüsse jedoch nicht einmal für den Bau eines Hauses mit minimalen Abmessungen, unter anderem deshalb, weil entweder Kosten für die Planung, den Transport oder die Handwerker nicht ausreichend berücksichtigt wurden oder die Baukosten in der betroffenen Region sprunghaft ansteigen. Begleitprogramme für hilfsbedürftige Haushalte, die zusätzliche Unterstützung benötigen, für Menschen in besonderen Notlagen und Sondermaßnahmen für Menschen, die von staatlichen Programmen ausgeschlossen sind oder welche die staatliche Hilfe nicht erreicht, sind bei dieser Form der Hilfe unverzichtbar.

⁶⁴ Die Ressource „standortnahe, geeignete Siedlungsflächen“ für die betroffenen armen Bevölkerungsgruppen verfügbar zu machen, ist häufig das Haupthindernis für einen nachhaltigen und entwicklungsorientierten Wiederaufbau von Wohnraum

Caritas international nutzt solche Fördermaßnahmen nur für Einzelfälle, wenn ein Haushalt nicht im Siedlungszusammenhang versorgt werden kann⁶⁵ und die fachgerechte Durchführung von Baumaßnahmen dennoch gewährleistet ist.

Site & Service

Site & Service-Programme gehen davon aus, dass die Bevölkerung selbst in der Lage ist, sich mit adäquatem Wohnraum zu versorgen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind. Das Konzept stellt die Aspekte der Bereitstellung von Bauland, die Legalisierung von Besitzansprüchen und die Versorgung mit technischer und öffentlicher Infrastruktur in den Vordergrund. Bei Umsiedlungsprogrammen in der Katastrophenhilfe sind allerdings die Voraussetzungen für selbstorganisierten Wohnungsbau aus Eigenmitteln meist nicht gegeben und die Standortfrage muss immer auch unter sozioökonomischen Gesichtspunkten überprüft werden.

Materialhilfe und Baugeräte – individuelle Selbsthilfe

Materialhilfen betreffen meist nur die Baustoffe und Bauteile, welche erforderlich sind, um einen geschlossenen Rohbau⁶⁶ herzustellen. Die Verteilung von Baustoffen kann über ein Gutscheinsystem (Finanzierungsmodell) oder ein Bauhofmodell erfolgen. Grundlegend ist bei beiden Modellen der Gedanke, dass die Mittel zweckbestimmt in den Bausektor gelenkt werden und die Begünstigten in der Lage sind, die Baumaßnahmen selbst zu regeln oder sogar selbst durchzuführen. Das Konzept ist besonders geeignet für Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden, welche keine relevanten Schäden an tragenden Bauteilen haben, für Selbstbauer mit handwerklicher Erfahrung oder in ländlichen Gebieten mit einer ausgeprägten selbstorganisierten Bautradition.

Das Bauhofmodell hat bestimmte Vorteile. Es lässt sich auch in strukturschwachen Regionen umsetzen, es macht unabhängiger von der schwankenden Versorgungslage des lokalen Marktes und es bietet eine größere Einflussnahme durch zentralen Einkauf und Qualitätskontrollen der Baumaterialien. Allerdings ist der Betrieb von Materiallagern recht aufwendig und stets auch mit Sicherheitsrisiken behaftet.

Materialhilfen sollten immer mit weiteren finanziellen Zuschüssen für Arbeitsleistungen und Ausbaurbeiten ergänzt werden. Um eine Mindestqualität der Baumaßnahmen sicherzustellen, müssen Materialhilfen durch Ausbildungsmaßnahmen und Fachberater begleitet werden oder die Baumaßnahmen müssen durch Bautrups erstellt werden. Besonders hilfsbedürftige Haushalte müssen bei dieser allgemeinen Form der Hilfe zusätzliche Unterstützung erhalten.

⁶⁵ z. B. Umsiedlung wegen Traumatisierung oder Bauverbot am alten Standort

⁶⁶ Fundamente, Außenwände, Dach, Türen und Fenster

Gemeinschaftliche Selbsthilfe – Community Based Rehabilitation⁶⁷

Die gemeinschaftlich organisierte Selbsthilfe fördert die Eigenverantwortlichkeit einer solidarischen Gemeinschaft und überträgt die Fürsorge für hilfsbedürftige Menschen sowie die administrative und die technische Bewältigung eines Bauprogramms auf die Gemeinschaft. Dies geschieht in der Regel durch die Bildung eines Wiederaufbaukomitees, das administrativ und bautechnisch von Projektmitarbeitern unterstützt wird.

Ein solches Konzept der Hilfe kommt den Vorstellungen von Caritas am nächsten, kann aber nicht immer mit der gesellschaftlichen Realität in der humanitären Hilfe in Einklang gebracht werden. Alle Konzepte, welche die Verantwortung für die Durchführung von Bauprojekten den Betroffenen, Wiederaufbaukomitees, Gemeinden oder Partnern übertragen, bergen das Risiko einer eingeschränkten Steuerung und Kontrolle durch den Projektträger. Die Einhaltung von Standards, Arbeitsprinzipien, Zeitplänen und Budgets ist unter diesen Umständen nur noch eingeschränkt zu gewährleisten. Das Risiko von Fehlentwicklungen und Zweckentfremdung von Projektmitteln kann durch bestimmte strategische Maßnahmen zwar begrenzt, aber nie völlig ausgeschlossen werden.

Low Cost Housing

Unter Low Cost Housing werden im Rahmen dieses Fachpapiers verschiedene planerische Konzepte zusammengefasst, die von einem unterschiedlich definierten Minimum an Wohnqualität ausgehen und über unterschiedliche Formen an Eigenleistung und Weiterbau den stufenweisen Ausbau von Wohnraum in Selbsthilfe ermöglichen sollen. Eine detaillierte Beschreibung dieser Modelle führt über den Rahmen dieses Fachpapiers hinaus. Die fünf wichtigsten Konzepte, die sich in der Arbeit von Caritas besonders bewährt haben, sind folgende:

- „Dach über dem Kopf“-Programme
- Upgrading oder Sanierungsmaßnahmen
- Kernhaus-Konzepte
- Ausbaustrukturen und
- der geschlossene Rohbau mit einem bewohnbaren Raum

Die **Dach über dem Kopf-Programme** waren besonders hilfreich in der Phase der Erstversorgung in Bosnien und dem Kosovo, um ausgebrannte Häuser mit einer relativ guten Bausubstanz in Stahlbetonbauweise wieder bewohnbar zu machen. Diese Maßnahmen wurden anstelle des Baus von Übergangslösungen gefördert. In einer späteren Phase wurden die Häuser dann erweitert, ergänzt oder nachgebessert.

⁶⁷ Das Konzept der Community Based Rehabilitation war leitend bei den Tsunami Wiederaufbauprogrammen von Caritas in Sumatra und auf Java unter dem Begriff des Kampong Peduli - eine solidarische Dorfgemeinschaft aufbauen. In Indonesien kann man auf viele traditionelle Formen gemeinschaftlicher Selbsthilfe zurückgreifen. Das Prinzip des Kotong Royong - die gemeinsame Anstrengung zum Besten der Gemeinschaft - ist eine traditionelle Form gemeinschaftlicher Selbsthilfe, die noch heute auf Java stark verbreitet ist.

Upgrading-Maßnahmen zielen vorrangig auf eine Verbesserung der Sicherheit, der Hygiene, der Wasserversorgung, Entwässerung oder den Ausbau der Infrastruktur in meist hochverdichteten, informellen Siedlungsgebieten⁶⁸. Die damit verbundenen Aufgaben erfordern nachbarschaftliche Abstimmung und die Beteiligung der Betroffenen und bieten sich an für Sozialarbeit und als Träger für Prozesse von Gemeinwesenentwicklung.

Upgrading-Maßnahmen werden in Wiederaufbauprogrammen von Caritas, aber auch als Sanierungsmaßnahme einzelner Häuser oder Nachbarschaften gefördert, wenn es zum Beispiel darum geht, einen gefährdeten Standort gegen Erdbeben zu sichern⁶⁹ oder um die Bewohner extrem ärmlicher Behausungen in unmittelbarer Nachbarschaft von Aufbauprogrammen - aus sozialen Gründen – mitzuversorgen. Es muss dann aber sichergestellt sein, dass solche Maßnahmen mit den Vorgaben der Geldgeber abgestimmt werden, nachrangig zu Nothilfemaßnahmen durchgeführt werden und im Regelfall nicht mehr als 10% der Gesamtzahl der Wohnhäuser im Programm ausmachen.

Unter **Kernhaus** versteht man ein „fertiges“ Wohnmodell mit minimalem Raumprogramm. Die Größe von Kernhäusern ist regional unterschiedlich. Sie liegt zwischen 18 qm (Einraumhaus plus Küche und WC) und 42 qm (zwei Zimmer, Wohnbereich, Küche, WC, Veranda). Kernhauskonzepte werden von Behörden favorisiert, da die realisierten Bauteile den Bauvorschriften entsprechend hergestellt werden und im Rahmen der Hilfsmaßnahme als abgeschlossen betrachtet werden können. Die angedachte Erweiterung solcher Kernhäuser liegt allerdings in der Verantwortung der Bewohner und wird häufig wegen zu kleiner Grenzabstände, fehlenden Fachkenntnissen oder fehlender Mittel wenig fachgerecht ausgeführt.

Eine **Ausbaustruktur** besteht aus einem Rohbaugerüst oder Bauskelett aus tragenden Bauelementen in einer statischen Mindestqualität, wobei die nichttragenden Teile des Hauses und der Ausbau mit lokalen Stoffen oder Recyclingmaterial in Eigenregie erfolgen können. Ausbaustrukturen sind immer dann interessant, wenn abgewogen werden muss zwischen begrenztem Budget, Hausgröße und Standsicherheit.

Sowohl das Kernhaus als auch Ausbaustrukturen finden überwiegend in Erdbebenregionen Anwendung.

5.2. Sicherstellung von Mindeststandards und Mindestanforderungen

Zur Sicherstellung von Mindeststandards bei Shelter- und Wohnungsbauprogrammen werden sowohl die Ziele als auch der Prozess, mit welchen Maßnahmen einzelne Teilziele erreicht werden sollen, mittels einer geeigneten Methode⁷⁰ erarbeitet und in Schriftform dokumentiert. Aus dem oben dargestellten Sachverhalt ergibt sich, dass Mindeststandards für sämtliche der relevanten Bereiche eines Wiederaufbauprogramms von Wohnraum, für Soziales, Bautechnik und Projektadministration gesondert zu definieren sind. Die Organisation und die Verantwortlichkeit

⁶⁸ meist Slum Upgrading oder Settlement Improvement Programme

⁶⁹ vgl.: Kindergartenbauprogramm auf Java in Ci - Best Practice

⁷⁰ z. B.: mittels ZOPP oder Logframe

ten für die Projektdurchführung werden in Form eines Organigramms festgelegt, das zyklisch revidiert wird, um die sich verändernden personellen Möglichkeiten zu berücksichtigen und um sukzessiv die Übertragung von Zuständigkeiten in lokale Strukturen zu regeln.

Der Bauprozess selbst ist zusätzlich zu regeln. Die Mindeststandards im Bereich Bauen und Planen unterliegen der regionalen Gesetzgebung. Neubaumaßnahmen sind in der Regel ab einer bestimmten Größe genehmigungspflichtig. Sanierungsmaßnahmen - und dazu zählt häufig auch der baugleiche Wiederaufbau – können meist ohne Eingriff von Behörden ausgeführt werden. Im Katastrophenfall und für den Bau von Notunterkünften gelten häufig Ausnahmeregelungen und vereinfachte Standards und Verfahren.

5.2.1 Shelter Standards: SPHERE, OCHA, UNHCR

Für die Mindeststandards von Notunterkünften gibt es umfangreiche internationale Vereinbarungen und Richtlinien. Caritas ist Mitunterzeichner von „The Sphere Project“ und orientiert sich im Bereich Shelter an den dort beschriebenen Mindeststandards und Planungsgrößen.⁷¹ Die Projektverantwortlichen von Caritas kennen diese Richtlinien und leiten ihre Mitarbeiter entsprechend an.

Bei der Auswahl von geeignetem Gelände für die Anlage von Flüchtlingslagern muss man von einer Planungsgröße von 45 qm pro Person ausgehen, wenn zentrale Einrichtungen, Küchen, Toiletten, Gemeinschaftsanlagen und die interne Erschließung berücksichtigt werden müssen.⁷² Kleinere Grundstücke, welche direkt an öffentliche Flächen angrenzen, können zwar entsprechend dichter belegt werden. Hier stellt sich aber die Frage nach der Abgrenzung und Sicherheit für die Bewohner.

Die Mindestfläche pro Person soll in Notunterkünften in keinem Fall weniger als 3,5 qm pro Person betragen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Mindestraumgröße 9,0 – 10 qm betragen sollte und Familienunterkünfte mindestens 20 qm groß geplant werden und möglichst aus zwei getrennten Räumen bestehen sollen.

Aus technischen Gründen sind Familienunterkünfte, welche in der Nothilfe eingesetzt werden nur 3,6 x 3,6 m groß (Tunnel Struktur aus UNHCR 7 x 4 m Standard Folien) oder 4,0 x 4,0 qm (Standard Zelt). Ein solches Zelt in geeigneter Qualität wiegt bereits 70kg – 100 kg.⁷³

5.2.2 Housing: Mindeststandards für Wohnraum

Mindeststandards für Wohnraum sind jeweils durch die örtliche Baugesetzgebung geregelt. Im Rahmen von Wiederaufbauprogrammen legen die Behörden oder internationale Koordinie-

⁷¹ The Sphere Project, Kap. 4.1 Shelter and Settlement, strategic planning und physical planning

⁷² Vgl. UNHCR, Handbook for Emergency, Kap. 12: Site Selection, Planning and Shelter

⁷³ Vgl. OCHA, Tents

rungsgremien im Interesse einer möglichst einheitlichen Versorgung meist Mindeststandards oder auch eine maximale Hausgröße fest. Solche Festlegungen dienen lediglich zur Orientierung und um einen finanziellen Rahmen für Förderprogramme zu definieren. Die Bauplanung selbst bedarf in Abstimmung mit den lokalen Behörden meist einer regionalen und bedürfnisgerechten lokalen Anpassung. Bei der Planung von Wohnhäusern sind die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen: die Anzahl der Hausbewohner, die Familienstruktur, die Wirtschaftsform aber auch die Standards der öffentlichen Ver- und Entsorgungssysteme. Eine optimale, individuelle Gebäudeplanung ist aufwendig und im Rahmen von Wiederaufbauprogrammen durch die Projektadministration kaum zu leisten. Eine individuell zugeschnittene Bauplanung lässt sich nur dann realisieren, wenn die Betroffenen die Planung selbst veranlassen und die Baudurchführung selbst verantworten.

Der Tatsache, dass als Folge von Erdbeben oder Flutereignissen flächendeckende Bauschäden und Menschenleben in großer Anzahl zu beklagen sind, schulden Wiederaufbaukonzepte eine besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf die Standortsicherheit, auf ein geeignetes Hausdesign, auf die Korrektheit der Baukonstruktion und eine fachgerechte Bauausführung. Bauschäden sind teilweise auf Unkenntnis und ungeeignete Bautechnologie zurückzuführen, zum Großteil aber auch auf unsachgemäße Bauausführung, unwirksame Baukontrollen und Korruption.

Regelungsbedürftig bei Wohnungsbaumaßnahmen sind insbesondere siedlungsrelevante Faktoren⁷⁴ und Sicherheitsaspekte⁷⁵, die Eigentumsverhältnisse, die Grundstücksgröße, die Hausgröße und die Art der Bebauung, die Bereiche Hygiene, Haustechnik, Entwässerung und Energieversorgung, Entsorgung von Abwasser und Müll sowie die Standsicherheit. Wiederaufbauprogramme müssen darüber hinaus auch eine Antwort auf die Frage des Ausbaustandards, den Fertigstellungsgrad, die Ausstattung mit Hausgerät und Mobiliar und bei Stufenkonzepten die Erweiterbarkeit berücksichtigen.

Die Standards für Wohnungsbauprogramme werden bei Projektbeginn diskutiert und in Form eines Policy Papers zwischen den Beteiligten vereinbart.

Personal für die Projektdurchführung von Housing Programmen

Für die fachgerechte Planung und Durchführung von Bauprogrammen ist eine entsprechend qualifizierte Personalausstattung vorzusehen. Ein Bauleiter kann im Rahmen von Wiederaufbauprogrammen pro Jahr maximal den Bau von etwa 50 baugleichen Häusern mit einfacher Ausstattung betreuen, wenn die Häuser in unmittelbarer Nachbarschaft liegen. Die Vorbereitungszeit für ein Projekt dieser Größenordnung beträgt im günstigsten Fall drei bis vier Monate. Bei Umsiedlungsprogrammen muss immer mit Verzögerungen des Baubeginns gerechnet werden. Wegen Grundstücksproblemen, fehlender öffentlicher Infrastruktur, Verzögerungen mit der Baugenehmigung, Konflikten unter den Beteiligten oder der Notwendigkeit vorbereitender Ausbildungsprogramme und Pilotprojekten sind Vorbereitungszeiten von sechs Monaten bis zu ei-

⁷⁴ Flächennutzung, öffentliche Infrastruktur, Bauart und Dichte, Freiflächen, etc.

⁷⁵ Standortsicherheit, Brandschutz, Umweltschutz, Grundwasserschutz, öffentl. Beleuchtung

nem Jahr nicht ungewöhnlich. Der Herstellungsprozess selbst dauert bei einer einfachen, eingeschossigen Bauweise ohne besondere Anforderungen an die Wärmedämmung pro Haus etwa vier bis sechs Wochen. Die Baumaßnahmen werden zweckmäßigerweise in Clustern oder Nachbarschaften von etwa zehn Einheiten / Häusern organisiert. Durch zeitlich versetzten Baubeginn und Einsatz von Bautrupps wird ein hoher Grad an Spezialisierung erreicht und eine ausreichende Kontroll- und Korrekturmöglichkeit sichergestellt. Bei gleichzeitigem Baubeginn ist damit zu rechnen, dass eine Abstimmung zwischen Sozialarbeit und Bauleitung nicht ausreichend gefördert werden kann, dass viele unqualifizierte Bauarbeiter eingesetzt werden und dass der Auftraggeber kaum Einfluss auf die Bauqualität und sonstige Fehlentwicklungen nehmen kann.

Die Sicherstellung von planerischen und bautechnischen Mindeststandards von Bauvorhaben erfolgt projektbegleitend über unabhängige Gutachter⁷⁶. Diese prüfen Baudokumente im Rahmen des Antragsverfahrens. Sie überwachen den Rohbau, begutachten tragende Bauteile, prüfen Baurechnungen und bescheinigen die fachgerechte Fertigstellung von Bauleistungen auf der Grundlage von Projektvereinbarungen, Leistungsbeschreibungen und Bauverträgen. Kennzeichnend für diese Art der baufachlichen Begleitung und Kontrolle in Wohnungsbauprogrammen von Caritas international ist es, dass die Qualität von Baumaßnahmen immer im Zusammenhang mit übergeordneten Projektzielen beurteilt werden muss. Die Einhaltung von Mindeststandards und baurechtlichen Vorschriften sind in diesem Prozess nicht verhandelbare Größen.

5.3 Strategien und Instrumente der praktischen Umsetzung

Durch das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe ändert sich die Blickrichtung von Hilfsmaßnahmen. Im Zentrum steht in erster Linie nicht mehr das Individuum als passiver Empfänger von Hilfe, sondern die Vorgabe, nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Betroffenen sich organisieren können und wie ihre Umwelt zu gestalten ist, damit sie ihre Probleme selbst in die Hand nehmen können. Die Organisation der Betroffenen, die Organisation von Projektbüros und die Steuerung von zentralen Abläufen der Hilfe sind entscheidend für die erfolgreiche Realisierung eines solchen Interventionskonzepts. Gleichzeitig muss aber auch über professionelle Unterstützung und betreuende Maßnahmen nachgedacht werden⁷⁷. Im Umfeld von Nothilfeprogrammen mit komplexen Förderrichtlinien, Verwaltungsvorschriften, technokratischen Planungsmethoden und internationalen Richtlinien wird ein solcher Handlungsansatz immer nur rudimentär bleiben müssen. Die größtmögliche Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften und Technologie und die angemessene Förderung und Unterstützung der Betroffenen, der lokalen Partnerorganisationen und der lokalen Fachkräfte sind eine ständige Herausforderung für alle Programmverantwortlichen.

Bauvorhaben unterscheiden sich grundsätzlich von anderen Hilfsmaßnahmen, welche die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Produkten sicherstellen sollen. Die Qualität von Wohnraum lässt sich nicht nur über technische Standards definieren, sondern auch ganz

⁷⁶ Independent Third Party

⁷⁷ vgl.: C.Reutinger in Deutschland als Entwicklungsland, Lambertus 2007, S43 ff

entscheidend über vielfältige individuelle Bedürfnisse und lokale Bezüge. Wohnraum entsteht nicht in einem Prozess industrieller Serienproduktion. Der Prozess der Planung, die Art der Durchführung und die Maßnahmen der Qualitätssicherung haben ganz wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis.

Modelle der Projektdurchführung, bei denen auch das Projektmanagement in die Hände von politischen Vertretern, Partnerorganisationen oder Bauunternehmern gelegt wird oder die Mittelverwaltung den Gemeinden selbst anvertraut ist, bergen die latente Gefahr, dass weder internationale Standards bei der Beteiligung der Betroffenen eingehalten werden, noch berufliche Mindeststandards erreicht werden und die Mittel im schlimmsten Fall zweckentfremdet werden.

Im Folgenden werden einige caritasspezifische Strategien und Einzelmaßnahmen vorgestellt, die förderlich sind, um vor Ort die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass schnelle Hilfe geleistet werden kann, dass das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe bei Wiederaufbauprogrammen von Wohnraum so gut wie möglich gefördert wird, dass soziale und bautechnische Ziele erreicht werden und gleichzeitig die Vorgaben der Projektadministration eingehalten werden können.

Strategische Partnerschaften – schnelle Hilfe durch lokale Kapazitäten

Caritas setzt auf die Kompetenz von Partnern vor Ort und auf das weltweite Caritas-Netzwerk. Die Caritas vor Ort, Kirchengemeinden, Diözesen und Ordensgemeinschaften sind privilegierte Partner von Caritas international bei der Durchführung von Wiederaufbauprogrammen. Die Stärke dieser Kooperation ist schnelle Präsenz und Ortskenntnis vereint mit internationaler Solidarität und internationalem Know How. Auf dieser Grundlage wird weltweite Hilfe ermöglicht, eine situationsgerechte Gestaltung der Hilfe unterstützt und effiziente Hilfe nach internationalen Richtlinien sichergestellt.

Lokale Partner in der Krise unterstützen – Emergency Staffing & Counterpart

Die fachgerechte Planung und Durchführung von Wiederaufbauprogrammen nach Großkatastrophen erfordert besonders in der Aufbauphase die Präsenz von erfahrenen Mitarbeitern. In der Regel verfügen kleinere Partnerorganisationen vor Ort nicht über ausreichende technische Kapazitäten. Lokale Bauplaner sind selten mit partizipativer Planung und Low-Cost-Housing Konzepten vertraut und nicht auf ein internationales Szenario⁷⁸ in der Katastrophenhilfe vorbereitet. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die örtlichen Partner keinerlei Vorerfahrung mit dem Management und der Administration von umfangreichen Bauprogrammen nach Großkatastrophen haben oder, dass diese Erfahrungen soweit zurückliegen, dass das Personal nicht mehr verfügbar ist.

⁷⁸ Abstimmung mit internationalen Gremien, englische Sprachkenntnisse, internationale Arbeitsprinzipien, „Bedienung“ internationaler Geldgeber

Die großen Caritasverbände wie CAFOD, CORDAID, CRS und der DCV beschäftigen Fachkräfte, um die Kontinuität der institutionellen Erfahrung mit Wiederaufbauprogrammen zu gewährleisten und um im Bedarfsfall Partnerorganisationen auch personell angemessen unterstützen zu können. Örtliche Partner werden dadurch befähigt, als Teil eines internationalen Netzwerks Fachkompetenz und relevante Ressourcen für Wiederaufbauprogramme von Wohnraum einzubringen. Örtliche Counterparts generieren das lokale Know How und stellen sicher, dass die Intervention internationaler Akteure zeitlich begrenzt werden kann und keine langfristigen Abhängigkeiten gefördert werden.

Einrichtung von Informationszentren

Voraussetzung für die Beteiligung der Betroffenen am Wiederaufbauprozess ist eine ausreichende Information über die Gesamtsituation, über staatliche Hilfsprogramme, Fördermodalitäten anderer Akteure und die bautechnischen und administrativen Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau. Diese Informationen werden häufig von den an der Projektdurchführung Beteiligten zwar zusammengetragen, aber nicht aufbereitet und auch nicht systematisch weitergegeben.

Die Einrichtung von Infozentren und Beratungsstellen in Anbindung an Projektbüros ist eine notwendige und von den Betroffenen hoch geschätzte Maßnahme. Sie erhöht die Transparenz, sie trägt zur Qualifizierung von Wiederaufbauprogrammen bei, stärkt das Selbsthilfepotenzial und erhöht die Akzeptanz von Projektmaßnahmen.

Sozialverträgliches, angepasstes Projektdesign durch Planung kleiner Einheiten

Die Qualität eines Wiederaufbauprogramms von Wohnraum wächst mit der Bereitschaft, eine Mischung aus unterschiedlichen Konzepten zu planen und den Kapazitäten, eine solche Planung auch fachgerecht umsetzen zu können. Der erhöhte administrative Aufwand eines solchen sozial differenzierten Projektdesigns wird durch die Nachhaltigkeit der Lösungen und positive sozioökonomische Effekte ausgeglichen. Die Einbindung der Betroffenen in die Planung, die größtmögliche Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Siedlungszusammenhänge, bautechnischer Gegebenheiten und unterschiedlicher sozialer Bedarfslagen führt zu einer Projektplanung in überschaubaren, kleinen Einheiten.

Simultaneous Social Engineering – zyklische Projektorganisation

Simultaneous Engineering (SE) ist ein Begriff, der zunächst der Ökonomie entlehnt ist und gleichzeitig aber auch einem fernöstlichen Verständnis von Entwicklungsprozessen entspricht. SE bedeutet die zeitgleiche Organisation von Forschung, Entwicklung, Engineering, Produktion und Distribution eines Produkts, vornehmlich unter Zeitdruck oder um zeitrelevante Entwick-

lungskosten⁷⁹ zu sparen. Im Zusammenhang mit Maßnahmen der Katastrophenhilfe ist eine solche Vorgehensweise notwendig. Bei dem Prozess müssen auch externe Einflussgrößen und besonders soziale Komponenten berücksichtigt werden. Traditionelle Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit ebenso wie Flussdiagramme eines Bauprojekts unterliegen der linearen Logik einer stufenweisen Organisation. Simultaneous Social Engineering (SSE) unterliegt einem spiralförmigen Organisationsmuster. Charakteristisch im Projektzusammenhang ist, dass die Grundlagenermittlung (Assessment), das Antragsverfahren und die Planungsgenauigkeit immer wieder dem jeweiligen Informationstand und dem Projektfortschritt angepasst werden müssen. Die Unterteilung in kleinere Projekteinheiten, die Durchführung von Pilotprojekten, mehrstufige Assessmentverfahren und mehrstufige Bewilligungsverfahren ermöglichen schnelle Aktionen, eine progressive, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Betroffenen und reduzieren die Risiken⁸⁰. Eine solche Vorgehensweise bietet die Möglichkeit Fehlentwicklungen gegenzusteuern und die Anpassung des Programms an sich ständig ändernde Rahmenbedingungen durch partizipative Prozesse und Aktivitäten anderer Akteure. Der Programmverlauf muss unter diesen Umständen entweder zeitnah und regelmäßig zwischen Projektbüro und dem Finanzgeber abgestimmt werden, oder die Projektverantwortlichen vor Ort sind mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten.

Projektvereinbarungen oder Bauverträge für umfangreiche Programme mit mehreren Jahren Laufzeit unter dem Handlungsdruck einer Großkatastrophe und bei geringer Planungssicherheit abzuschließen, ist nicht ratsam. Solche Vereinbarungen entsprechen nicht der Dynamik nach Großkatastrophen. Die Arbeitsprinzipien des SSE erfordern eine hohe Flexibilität der Verwaltung und eine regelmäßige Revision von Prozessen und Teilzielen.

Optimale Strukturen für die Projektarbeit aufbauen - Projektbüros

Fachgerechte Katastrophenhilfe unterliegt Eigengesetzlichkeiten, durch welche sich die Arbeitsansätze grundsätzlich unterscheiden von denjenigen in der Sozialarbeit und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Der Aufbau spezieller Organisationsstrukturen an strategisch zweckmäßigen Standorten ist für die Durchführung umfangreicher Bauprogramme unverzichtbar.

Für die Koordination vor Ort gibt es drei grundsätzliche Szenarien, die unterschiedlich zu bedienen sind. Die Verantwortung für die Durchführung übernimmt a.) ein kompetenter nationaler Partner mit erfahrenen Planungskapazitäten b.) ein Partner, der beim Aufbau der baurelevanten Strukturen durch Fachberater unterstützt werden muss oder c.) es wird eine Außenstelle von Caritas international vor Ort eingerichtet. Darüber hinaus ist zwischen der Ebene der Projektkoordination und der Ebene der Projektdurchführung zu unterscheiden.

Das Koordinierungsbüro auf nationaler oder regionaler Ebene wird nicht direkt mit der Durchführung von Bauprojekten beauftragt, sondern übernimmt nur übergeordnete baufachliche Auf-

⁷⁹ Overheadkosten für Projektleiter, Anmietung von Büroräumen, Kredite für Investitionen
⁸⁰ z.Bsp. Reduzierung der Bausumme und Anzahlung beim Abschluss von Bauverträgen

gaben im Sinne eines Dienstleisters und Controllers für die Projektarbeit vor Ort. Zu diesen Aufgaben zählen die Abstimmung von Bauprogrammen mit dem nationalen Baurecht, die Abstimmung mit der Policy von nationalen oder internationalen koordinierenden Stellen und Fachforen, die Rekrutierung von nationalem und internationalem Fachpersonal für die Leitungsebene, die Unterstützung bei der Ausarbeitung von Projektanträgen, die Unterstützung des übergeordneten Projektmanagement, die Vorbereitung und Prüfung von Bauverträgen, die Entwicklung von Qualitätskriterien und Standards, Aufgaben der zentralen Finanzbuchhaltung und zentrale Beschaffungsdienste, Pflege von Statistik und Datenbanken, internationale Kontakte und das internationale Berichtswesen. Für diese Aufgaben wird ein projekterfahrener Baufachmann benötigt.

Die Organisation der Durchführung von Bauprogrammen muss grundsätzlich vor Ort geregelt werden. Projektbüros vor Ort begünstigen darüber hinaus eine partizipative Projektarbeit durch die Nähe zu den Betroffenen. Caritas Projektbüros vor Ort haben den Charakter von offenen Beratungsstellen mit angegliederten Fachdiensten und weitreichenden Aufgaben der Projektverwaltung. Die Kombination von Bauhof, Werkhof, Planungsabteilung und Bauleitung unterstützt ein effizientes Baumanagement bei geringen Personal-⁸¹ und Strukturkosten. Das Projektdesign und die Durchführung von Projektmaßnahmen können in solchen Projektbüros unter größtmöglicher Beteiligung der Betroffenen vor Ort entwickelt werden. Dies ist unabhängig davon, ob mit der Bauplanung und Durchführung Caritas Personal⁸², eine Partnerorganisation⁸³, ein Wiederaufbaukomitee⁸⁴ oder unabhängige Planungsbüros beauftragt werden. Es ist allerdings immer schwierig, ausreichend qualifiziertes Fachpersonal an entlegenen Standorten zu rekrutieren oder dauerhaft zufriedenstellend unterzubringen. Standorte in zentraler Lage und mit guter Versorgungslage sind daher besonders geeignet für die Einrichtung von größeren Projektbüros. Für entlegene Standorte müssen meist geeignete Außenstrukturen geschaffen werden. Dies kann in Form von temporär besetzten Infozentren, mobilen Beratungsdiensten, Bau-camps⁸⁵ oder Baustellenbüros geregelt werden.

Vorhandene Kapazitäten effizient einsetzen – On the Job Training

Die Durchführung umfangreicher Bauprogramme in der Katastrophenhilfe erfordert in der Regel zusätzliches Personal. Neue Mitarbeiter müssen eingestellt und bei laufendem Betrieb eingearbeitet werden. Die Personalauswahl von Baufachkräften sollte unter den Kriterien von fachlicher Eignung, Erfahrung und Zuverlässigkeit erfolgen. Erfahrungsgemäß kann es bis zu einem halben Jahr dauern, bis alle Schlüsselpositionen ausreichend besetzt werden können. Wenn es erforderlich ist, dass mehrere Projektbüros eingerichtet werden müssen, wird zweckmäßigerweise

⁸¹ Besonders Wachdienste und zentrale Verwaltungsdienste

⁸² z.Bsp. Wiederaufbauprogramm in Sri Lanka, Payagala

⁸³ z.Bsp. Indonesien, Yogyakarta

⁸⁴ z.Bsp. Indonesien, Alue Bungkoh

⁸⁵ Temporäre Strukturen aus Containern, behelfsmäßigen Bauten oder Zelten für Baumaschinen, zur Zwischenlagerung von Baumaterial, Büros für die Projektleitung und Unterkünfte für Projektpersonal

eine Außenstelle in zentraler Lage mit Modellcharakter und Ausbildungsfunktion eingerichtet. Neue Mitarbeiter arbeiten zunächst in der Funktion von Assistenten solange in dem Programm mit, bis das zentrale Büro ausreichend konsolidiert ist, freie Kapazitäten vorhanden sind und damit eine ausreichende Grundlage für die Ausweitung der sozialen, der baufachlichen und der administrativen Aktivitäten geschaffen wurde.

Das gleiche Prinzip wird angewendet, wenn umfangreichere Schulungs- oder Fortbildungsprogramme zur Qualifizierung von Bauleitern, Handwerkern, Baukomitees oder den Betroffenen selbst anstehen.

Der Aufbau lokaler Projektstrukturen bei laufendem Betrieb ist extrem anspruchsvoll, konfliktreich und stressbelastet. Die Einrichtung von Büros für die Durchführung von umfangreichen Bauprogrammen wird daher grundsätzlich unterstützt von erfahrenen Mitarbeitern von Caritas international. Organisationsberater, Finanzexperten, Sozialfachkräfte und Bauexperten entlasten die Projektleitung und stellen gemeinsam mit den Partnern vor Ort sicher, dass die Projektadministration und das Projektdesign von Beginn an für den lokalen Kontext entwickelt wird und gleichzeitig mit den Arbeitsprinzipien und Förderrichtlinien von Caritas international übereinstimmen.

Standardisierte Verfahren – Standard Operation Procedures (SOP)

Caritas sieht es als eine gemeinsame Aufgabe aller Akteure in der Katastrophenhilfe an, verbindliche Verfahren der Koordination und Kooperation zu entwickeln⁸⁶ und standardisierte Verfahren für die Projektdurchführung zu erarbeiten⁸⁷. Caritas international nutzt Formblätter, Checklisten und Arbeitshilfen um sicherzustellen, dass notwendige Arbeitsschritte eingehalten werden und diese auch von verschiedenen Mitarbeitern schnell und in einer vergleichbaren Qualität ausgeführt werden können. Diese standardisierten Verfahren erleichtern das Projektmanagement und erhöhen die Reaktionsfähigkeit örtlicher Organisationen. Sie dienen den Beteiligten zur Orientierung und vereinfachen regelmäßig anstehende Aufgaben der Projektadministration und Qualitätskontrolle. Die Arbeitshilfen werden den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten bedarfsgerecht angepasst.

Angepasste, mehrstufige Entscheidungsverfahren / Projekt Bewilligung

Die Planungsmethoden für Projekte wurden im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen Jahren immer weiter entwickelt. Allen Planungsmethoden ist gemeinsam, dass auf Grund bestimmter, meist multisektoraler Bestandsaufnahmen und umfangreicher Untersuchungen eine konkrete Problemlage und deren Ursachen soweit analysiert werden können, dass ergebnisorientierte Gegenmaßnahmen oder

⁸⁶ Neue Caritas, Kap. 1.3, S.13

⁸⁷ The Sphere Project, S 19:...to develop Systems of accountability... und S. 29:... using standardised procedures... S. 31, Ziff 2: Checklists...

Lösungsstrategien entwickelt werden können, die eine generelle Verbesserung der Situation zur Folge haben sollen.

Die Freigabe von Mitteln erfolgt in der Regel auf der Grundlage von Problem- oder Bedarfserhebungen und der überzeugend begründeten Darstellung der Wirksamkeit einer Intervention. Eine baufachliche Feststellung der Bedarfslage bei großflächigen Zerstörungen von Wohnraum auf Grund von Konflikten oder Naturkatastrophen beansprucht selbst für eine relativ geringe Anzahl von Gebäuden viele Wochen oder sogar mehrere Monate. Die notwendigen Untersuchungen erfordern die Zustimmung und das Engagement lokaler Behörden und stellen einen erheblichen Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar. Je länger solche Arbeiten dauern und je intensiver sie betrieben werden, desto größer werden die Erwartungen aber auch das Frustrationspotential bei besonders drängenden Bedarfslagen. Eine Nicht-Bewilligung eines solchermaßen vorbereiteten Projekts ist ohne Gesichtsverlust für die Projektverantwortlichen und ohne Schaden für die verantwortliche Organisation nicht möglich.

Wohnungsbauprogramme von Caritas international werden daher in einem dreistufigen Entscheidungsverfahren abgewickelt: Im Rahmen einer Voranfrage (Concept Note) wird auf Grund der Datenlage einer ersten groben Datenerhebung (Initial Rapid Assessment) darüber entschieden, ob und in welchem Umfang, unter welchen Bedingungen und in welchem Zeitrahmen ein finanzielles Engagement von Caritas möglich ist. Die Informationslage und die Bedingungen, unter denen der Geldgeber bereit sein könnte, ein Bauprogramm zu fördern, werden schriftlich festgehalten und möglichst in einem „Letter of Intention“ den Beteiligten zur Kenntnis gebracht.

Idealerweise werden die notwendigen Arbeitsschritte für die detaillierte Ausarbeitung von einem Projektantrag von einem Nothilfeprogramm oder von Baumaßnahmen in geringem Umfang begleitet. Damit können Haushalte in besonderen Notlagen versorgt werden oder die notwendige Infrastruktur für die Durchführung eines Bauprogramms, Wasserversorgungseinrichtungen o.ä. hergestellt werden. Ein solches Bauprogramm hat Pilotcharakter. Es ist besonders geeignet um die Kapazitäten lokaler Ressourcen auszuloten.

Einzelobjektnachweis - Elaborate⁸⁸

Caritas legt über jeden Haushalt, der einen Antrag auf Fördermittel für Baumaßnahmen stellt, eine baubezogene Projektakte an. Dort werden alle notwendigen Nachweise geführt, wichtige Entscheidungen belegt und die Ergebnisse von Berechnungen und Kontrollen nach Einzelgebäuden nachvollziehbar dokumentiert. Diese Bauakten werden zum Abschluss eines Bauprogramms prüffähig aufbereitet und archiviert.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Projektantrags für ein umfangreiches Wiederaufbauprogramm ist es in der Regel nicht möglich, die endgültige Liste der Begünstigten zu erstellen. Es

⁸⁸ s. Anhang

ist auch nicht zweckmäßig die Werkplanung auszuarbeiten und Angebote von Bauunternehmern vorzulegen, bevor das Projekt bewilligt wurde. Diese Unterlagen werden projektbegleitend erstellt und müssen erst dann vorliegen, wenn die beantragten Mittel zur Auszahlung kommen. Um gemeinschaftlich organisierte Baumodelle zu fördern, erfolgt die endgültige Verteilung der Wohnhäuser bei Umsiedlungsmaßnahmen häufig erst nach Abschluss der Baumaßnahmen.

Bei sanierungsfähiger Bausubstanz müssen Einzelgutachten erstellt werden. Die Bewilligung solcher Bauvorhaben erfolgt über ein örtliches Vergabekomitee im Rahmen eines global bewilligten Budgets.

Synergien fördern – Netzwerke aufbauen; Kooperation mit anderen Akteuren

Caritas international fördert den fachlichen Austausch mit anderen Organisationen und bringt Akteure aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen zusammen um gemeinsame Strategien zur Bewältigung der Folgen von Katastrophen im Baubereich weiter zu entwickeln und um ein abgestimmtes Vorgehen zu ermöglichen. Der Austausch von Informationen über die Projektarbeit und die Anlage von Datenbanken stellen sicher, dass die Hilfe optimal organisiert werden kann, dass jederzeit über den Umfang und Fortschritt einzelner Hilfsmaßnahmen berichtet werden kann und dass Überschneidungen mit Hilfsangeboten anderer Organisationen vermieden werden.

Transparenz und Qualitätssicherung - Accountability

Bauprogramme von Caritas international werden evaluiert und darüber hinaus von unabhängigen Gutachtern geprüft. Die Prüfungen sind sowohl finanztechnischer Art als auch baufachlich. Grundlage für diese Prüfungen sind die zu Projektbeginn vereinbarten Standards und Verfahren. Prüfzeugnisse, Ergebnisse von Baukontrollen und Bauabnahmen werden prüffähig aufbereitet und dokumentiert.

Baurechnungen werden vor der Freigabe von Zahlungen baufachlich geprüft. Als Grundlage dienen Leistungsbeschreibungen, Bauzeichnungen und Bauverträge, welche die Qualität und den Umfang einer Baumaßnahme ausreichend beschreiben. Baufachlich geprüfte Baurechnungen erhalten einen Prüfvermerk.

Das Schlussabnahmeverfahren ist geregelt. Caritas betrachtet eine Maßnahme zur Wiederbeschaffung von Wohnraum erst dann als abgeschlossen, wenn der Wohnraum auch zweckbestimmt genutzt wird, d.h. wenn alle Begünstigten den Wohnraum dauerhaft bewohnen. Die Nachbesserung von Baumängeln und die Nachbetreuung und Regelung von Sonder- und Problemfällen durch Sozialarbeiter über die reine Bauzeit hinaus ist Teil des Schlussabnahmeverfahrens.

5.4 Sicherstellung von Handlungskompetenz - Organisationsentwicklung

Wesentlich für das Gelingen und die Akzeptanz von Hilfsmaßnahmen sind ein abgestimmtes Vorgehen unter den Akteuren und ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Helfern und Betroffenen. Wichtig für den Gesamtprozess ist die frühzeitige und effiziente Präsenz erfahrener Helfer, gute Information und Einbeziehung der Betroffenen in Entscheidungen, überzeugende Fachkompetenz der Helfer und Kontinuität in der Betreuung. Idealerweise ergänzen und überschneiden sich die einzelnen Phasen der Hilfe und werden gleichzeitig angegangen.

Unter Berücksichtigung der besonderen Problematik und auf Grund der langjährigen Erfahrung im Bereich des Bauens nach Katastrophen, hat Caritas international ein permanentes Referat für die Durchführung und Koordination von Maßnahmen der Not- und Katastrophenhilfe eingerichtet und hält personelle, logistische und finanzielle Ressourcen für den Katastrophenfall vor. Caritas qualifiziert einzelne Projektmitarbeiter und Einsatzteams. Bei Bedarf vertreten Experten lokale Partner in internationalen Gremien. Sie unterstützen die lokalen Kräfte bei der Entwicklung situationsgerechter Konzepte und bei Verhandlungen mit Behörden und sie entlasten die Partner bei der Durchführung von umfangreicheren Programmen.

Caritas entwickelt ein verbindliches Regelwerk mit standardisierten Verfahren eines fachlich qualifizierten Projektdesigns, für die Antragsstellung, das Monitoring und der Projektkontrolle durch neutrale Gutachter und Prüfer. Die Anwendung angepasster Assessmentinstrumente und Planungsmethoden ist bei der Konzeption von Wiederaufbauprogrammen ein wesentlicher Baustein für ein zweckbestimmtes und zielorientiertes Projektdesign. Solche Maßnahmen fördert Caritas international daher in besonderer Weise durch den Einsatz erfahrener FachberaterInnen.

Die Programme von Caritas werden regelmäßig evaluiert und ausgewertet. Beispielhafte Programme werden exemplarisch aufbereitet und dokumentiert. Die Erfahrungen von abgeschlossenen Programmen werden in die Anleitungen zur Projektarbeit eingearbeitet. Die Verfahrensregelungen zur Projektdurchführung und das Fachkonzept werden entsprechend weiterentwickelt und angepasst.

6 Beispiele aus der Praxis

6.1 Lhoong – Indonesien

Programme: Tsunami Relief Programme Indonesia - Emergency relief and reconstruction programme after 2004 Tsunami (Flood) and earthquake in Indonesia

Affected region: Coastline of Sumatra within 14 other countries, mainly in the Indian Ocean region (Indonesia, Thailand, India, Sri Lanka)

Situation

Damages and casualties: Huge dimension of disaster, the affected areas are the settlements and the agriculture land along the coastline: more than 230.000 deaths, 1.126 900 displaced people; destroyed housing, livelihood and infrastructure; **Banda Aceh was the most affected area** with several square kilometres of highly populated destroyed areas; economic impact directly on the fishing industry and the tourism and related businesses. The national industries and material supply was only indirectly affected but sector wise over charged (emergency relief, air transport capacity, boat repair, construction industry, public services)

General response: Extremely high public interest and ongoing media reporting (Christmas time, affected tourists, traditional relationship with region and population), huge world wide response and donations, high number of private initiatives and NGO activities in many sectors; partnership initiative of the German Government.

Main problems: The accessibility to the affected areas in Sumatra / ACEH was not possible during the first weeks due to an ongoing armed conflict; permanent risks of earthquakes; lack of qualified staff but unrealistic high expectations from donors, public and responsible to solve the problem of reconstruction within a short time, because of the amount of pledged money; restriction of the Government for reconstruction on site ("Buffer zone"); "Legal timber" issue hampers construction of indigenous architecture (WWF, Sumatra Rainforest and Tiger conservation program); slow master planning and missing of practicable guidelines for coordinated sustainable reconstruction; bad coordination and competition leads to scattered project locations - time consuming and difficult for monitoring; mutual reproach be-

tween Governments and Non Government (NGO) actors to be responsible for the slow process.

Government programmes: BRR becomes Rehabilitation and Reconstruction Agency for North Sumatra; coordinates all ongoing reconstruction activities; Construction of mass shelter and camps, framework for legal procedures; planning of large scale new settlement programs; no financial assistance by the Government to owner driven reconstruction activities;

Legal framework: Regulations on Policies and Administration of Housing and Settlement Assistance for Victims in the Post-Disaster Area; Green Reconstruction Policy Guidelines for Aceh (25.04.2005); minimum house size = 36 m²; strict registration of implementing partners; legal procedure of building permit for reconstruction.

Local Caritas: The population of the region is highly Muslim dominated; Catholic Church structures as base for rapid, visible and professional project implementation do not exist. The local Caritas was dissolved years before. Caritas Germany had in the initial state only scattered and limited projects / partners in the region;

International Caritas: Caritas SOA implemented by international Caritas members through regional (programme) offices: CRS, CORDAID and Caritas Czech; Caritas programme office in Medan, Caritas regional office Banda Aceh;

Project Data

Project description: Semi-permanent Housing Programme: Relocation and reconstruction of 985 core houses within one sub-district with 11 villages; providing of new land, resettlement of the affected population, small scale tree planting programme;

Location / Mapping: Kecamatan (Sub district) Lhoong, the most western Kecamatan of Kabupaten (District) Great-Aceh, West coast (35 – 65 km Aceh-Meulabo road; Mamamia prepared village maps indicating the location of every house.

Implementing partner: Yayasan MAMAMIA, an established local NGO with international Management (Abraham Heijboer), working in agricultural programs in the region;

Donor agencies: Caritas Austria / Caritas Germany (Facilitating Partner)

Budget: 3.054.720 Euro (65% Caritas Germany, 35% Caritas Austria)

Total cost per house / m² 3.101,24 Euro / house (73,84 Euro / m²)

Time schedule: Project Start: 20th January 2005, 13th March First Stone;
Project End: 31st March 2006

Housing Specification

Settlement concept: Rural, scattered individual housing on 600 m² plots for livelihood activities; rural roads and public services available or planned by the government or other organisations;

Architectural design: One single house design, ground floor standard house, 42 m² with two bedrooms, living room, kitchen and toilet inside (!) the house.

Structural design: Traditional "local engineering" without written structural specifications; structural engineer involved during implementation.

Construction: Local timber frame structure on rubble masonry foundation and RRC ground beam; burnt brick basement, cement floor, timber-board / Kalziboard covered walls (cement based fibre-boards); timber carpentry, gable roof covered with galvanized iron sheets.

Technical installation: WATSAN: integrated toilet and kitchen; implementation of public system expected by other organisations; temporary water supply by local wells and local soak away;
Energy: one light point in every room; cooking with liquid gas or in traditional outdoor kitchen.

Grade of finishing: All basic material inclusive: one side covered walls, cement floor, ceiling and paint; electricity fittings and floor covering financed by other organisations;

Technical standards: Local standards, drawings and BOQ only; no specification to allow flexible and fast procurement of different local materials on local market.

Beneficiaries: All Tsunami affected people of 11 villages of the Sub District Lhoong; beneficiary selection was done by the local authorities (official register of affected people = house owner).

Assistance: Grant contract 25 Mio IDRs (1 € = 12.500 IDR), including 5 Mio as cash grant, building materials, various tools and furniture, land survey and introduction of land title procedures, reforestation elements, coordination with other programmes (WATSAN) and personal, technical assistance;

Ownership:	Land is owned by the beneficiaries, the registration of new land is under private initiative with legal assistance, land survey by the project;
Participation:	Top down project design, information and consultation through representative of the community by government agents and implementing agency
Local contribution:	Fully owner driven construction assisted by community leaders / reconstruction committees.
Implementation method:	assisted, individual self-help reconstruction, option of construction by craftsman teams offered by the project.

Project Design

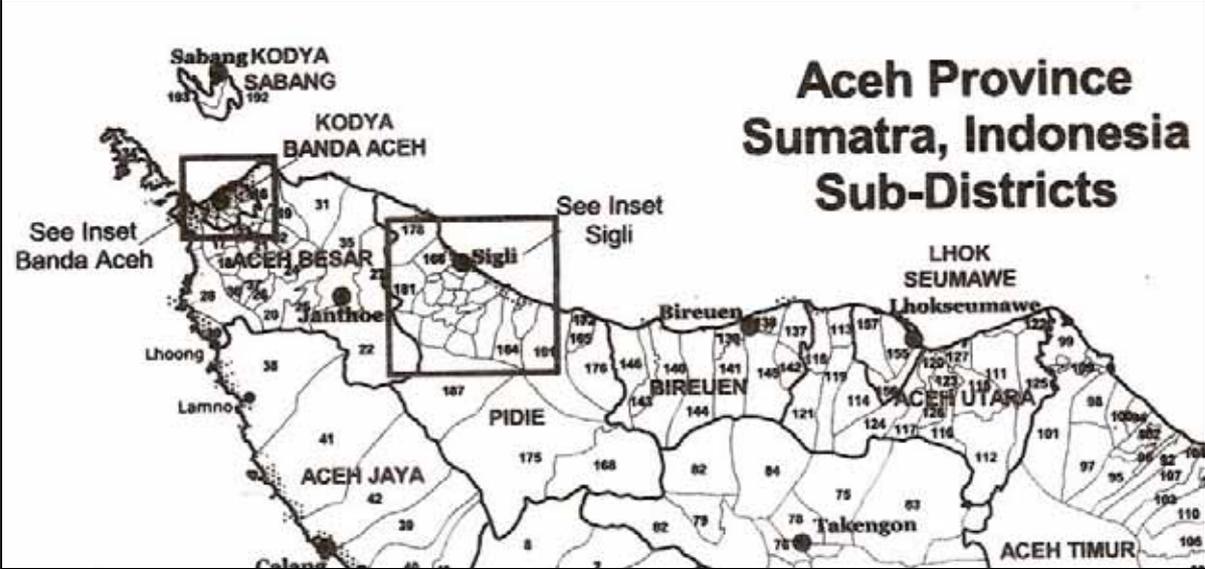
Management:	Project design by Mamamia in coordination with local authority; Central organization managed by Abraham Heijboer and leading staff of MAMAMIA; teams for administration, logistics, transport, warehouse, distribution and land survey;
Implementing structure:	Mamamia head quarter Banda Aceh; base camp of Mamamia in one village for central administration and material supply; distribution of materials and cash in five instalments depending on progress of work; in addition local material supplied by the beneficiaries themselves; 46 staff;
Financial guidelines:	Caritas Germany standard guidelines for financial administration and tender procedures for material purchase. Computer based monthly narrative and financial reporting; the handing over of tools, materials and cash is confirmed by signature of the beneficiaries, documented in individual beneficiary files and summarized in a data base.
Monitoring:	A steering committee with delegates from Caritas Austria and Caritas Germany followed the project implementation. Agenda and decisions have been documented. Representatives from both financing partners held meetings with the implementing partner and visited the area several times.

The technical assistance and monitoring of the construction was done by the technical staff of Mamamia. The progress of work / value of work was registered through the delivered material to the site. Before the last instalment was paid to the beneficiary, every house was checked by Mamamia staff.

In addition inspection and site visits were organized by the programme engineers of Caritas Germany from April 2005, follow

up and site visits by the consultant for Construction of Caritas Germany (from Mai 2005), a technical evaluation by the architect Mr. Wamsler (November 2005), a quantity survey by Beurabo Consultant, T. Anwar AR (7. – 9.April 2006) and a final acceptance by the consultant of Caritas Germany with follow up of the programme engineer Hendra.

Attachments: Lhoong – Final Report (Hemker); project file with Gov. regulations, regional map, architectural drawings, photos



Regional Map: North Sumatra – Indonesia

Katastrophenhilfe

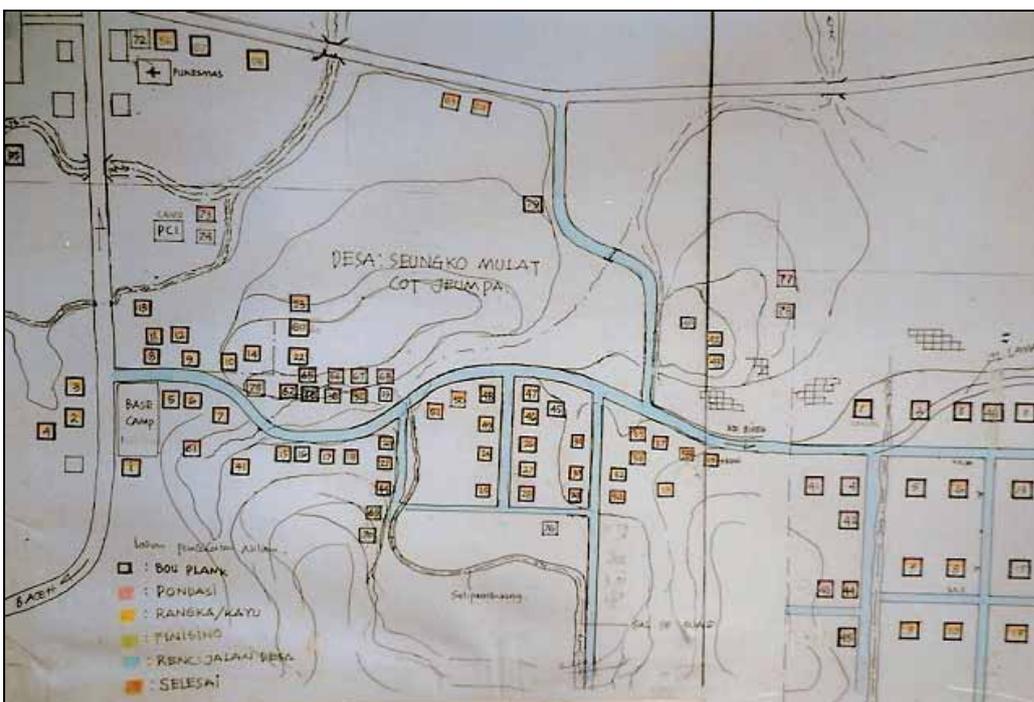
Welt für Alte und Kranke

Welt für Kinder

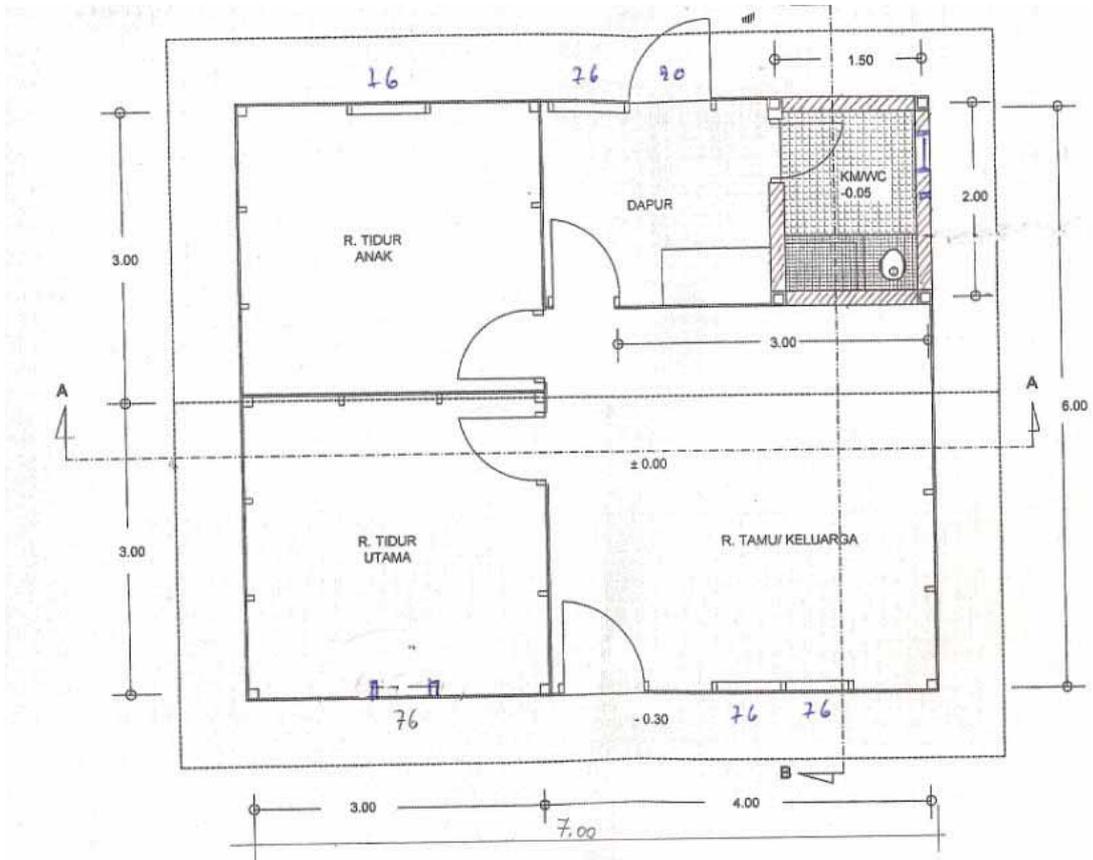
Welt für behinderte Menschen



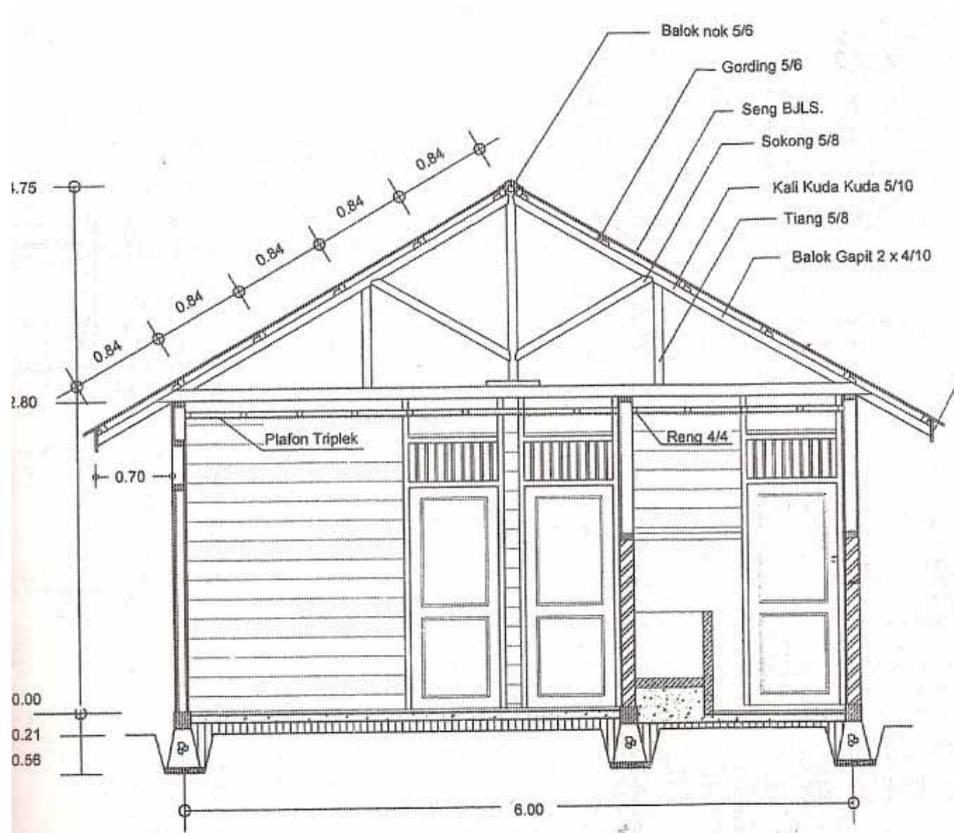
Base Camp - Infocenter



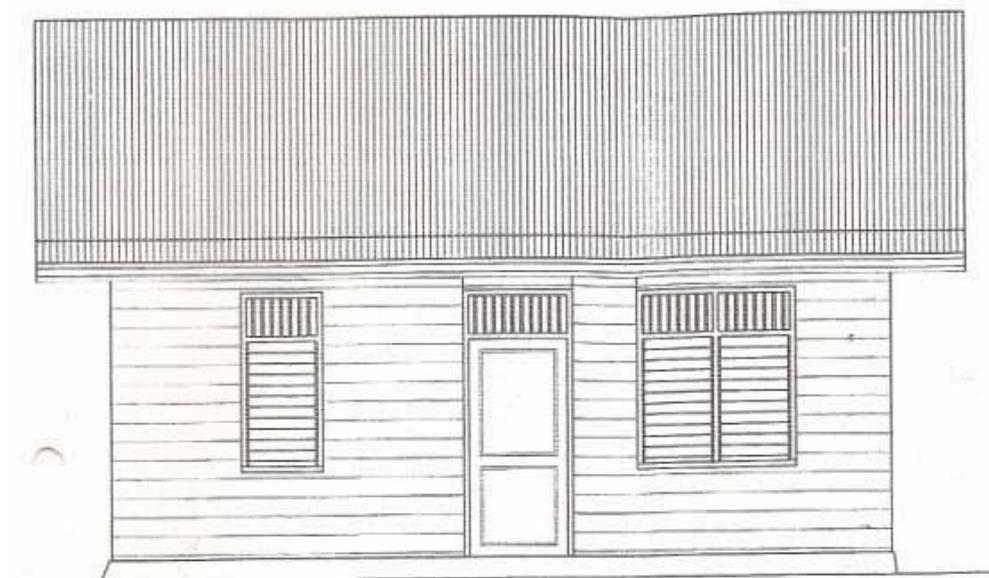
Village Mapping



Standard House - Ground Floor Plan, 1st proposal



Section



TAMPAK DEPAN

S, 1 : 50

Front View



Houses under Construction - May 2005



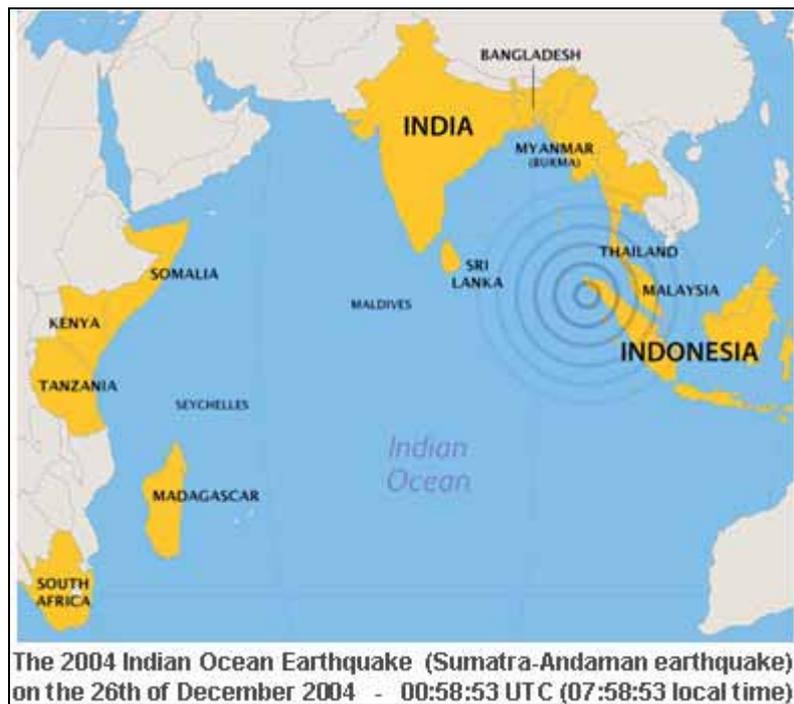
"Beneficiary on site" - July 2006

6.2 Sri Lanka

Programme Characteristic – Sri Lanka

Programme: Tsunami Reconstruction Programme Sri Lanka - Emergency relief and reconstruction programme after 26.12.2004 Tsunami (Flood)

Affected region: The Tsunami struck 80% of the coastal belt of Sri Lanka within 14 other countries, mainly in the Indian Ocean region (Indonesia, Thailand and India.)



Situation

Damages and casualties: (The World Bank)	Fatalities:	35.322
	Injured:	21.441
	Internally displaced people (IDPs):	516.150
	People who lost their livelihood:	150.000
	Houses destroyed:	88.544

The devastations had a long lasting negative economic impact on the fishing industry and the tourism and the related busi-

nesses. The national industries and material supply were only indirectly affected but not prepared for the high demand for emergency relief, boat repair and construction industry.

General response:

Extremely high public interest and ongoing media reporting (Christmas time, affected tourists), huge world wide response and donations, partnership initiative of the German Government, high number of private initiatives and new foundation of numerous NGOs;

about 55.000 emergency shelters built
about 446 schools used as emergency shelter / camps

Main problems:

Sri Lanka is a beautiful island with many natural resources but the country is divided in regions with different political groups in power and the economic welfare is not balanced. Armed conflicts with religious and ethnic background are ongoing for decades while the "Golden Coast" became more and more developed for the international tourism. The cease fire agreement between the government and the separatist movement of the LTTE from 2002 was fragile. The armed conflict started again in 2005. Reconstruction in the north and eastern provinces became nearly impossible. In 2006 all foreigners were evacuated from the conflict areas and civil rights got violated. Any legal procedure takes time because of the well known bureaucracy in the public administration. The corruption rate in Sri Lanka is high.

The presence of the international humanitarian community in such a volatile political scenario was not welcomed by the different leading parties. Some NGOs working without experienced staff and without capacity to participate in coordinated action opened the door for indifferent criticism to the humanitarian actors at all. INGOs found difficulties to work and get blamed by different newspapers.

Soon after the disaster, main relief items like tents or boats were not available any more. The air transport capacity was limited. The huge amounts of money for relief work created high expectations while the capacity of the construction industry of the country was limited to 6000 units per year before the Tsunami. Qualified staff was extremely limited and for decent salaries nearly not available. Prices for building materials and en-

ergy went up. The Government set up restrictions to rebuild within the “Buffer Zone” (= Coastal conservation area). Appropriate land close to the former sites for the resettlement of the population was limited. The conditions for Governments land were nearly not acceptable due to the fact, that the Government refused the responsibility of donors for the selection of the beneficiaries. Promises of the Government to provide infrastructure for new settlements were realized only on few selected projects. The coordination of the reconstruction work was extremely poor.

Government activities:	Emergency measures for permanent housing: TAFREN (Task Force for Rebuilding the Nation) Assistance Policy (1 st June 2005): land for resettlement will be allocated by the Government, cash grants of 100.000 RS for partially damaged houses (= repair cost is less than 40 % of replacement cost of house); 250.000 RS for fully damaged house, disbursed in 4 stages; 500.000 RS concessionary loan; Main Institutional Arrangement: THRU: Tsunami Housing Reconstruction Unit; UDA: Urban Development Authority; NHDA: National Housing Development Authority; CCD: Coast Conservation Department; Service provider: NWS&DB (National Water Supply & Drainage Board), CEB (Ceylon Electricity Board);
Legal framework:	Verification survey by a damage assessment team; approval by the relevant authority (municipal council and service provider) for re-construction is necessary; Plot size for town house required 6 – 12 perches (152 – 303 m ²); Minimum house size is 500 sq feet. Building code and specifications by ICTAD (Institute for Construction Training and development);
Local Caritas:	6.2% Christian population; SEDEC, the national Caritas, is the coordinator of a country wide Caritas network working as “the social arm of the Catholic Church” without own legal status; main activity: assistance to the poor, education, emergency and relief programs for internal displaced people; well equipped office facilities in Colombo 7, limited store room; resource persons for project administration, training, counselling;
International Caritas:	SOA response, facilitating partner Secours Catholique; CRS office at SEDEC with advisor status; partnerships between donor and diocesan Caritas, regional offices in Colombo, Galle, Batticaloa, Trincomalee and Jaffna

Risks / conflicts The unstable political situation, the huge dimension of impact and responses, land issues, high dependency on government decisions for resettlement projects, complex cooperation structures, national programme monitoring (SOA) but regional project offices with donor specific agendas (ERST), limited technical staff capacities, difficult coordination with existing structures, new partnerships with a small, voluntary based organisation, missing expertise in town and infrastructure planning.

Natural hazards: Regular flood caused by heavy rains and storms or cyclones with wind speed over 110 mph (180 km/h)

Project Data

Project Description: Integrated reconstruction programme of permanent settlements including technical infrastructure, housing reconstruction and project activities for counselling, livelihood, IGP and social work in 27 communities.
The total number of houses reconstructed during the programme until December 2008 is 1,404 units: 615 new houses on site, 194 in 8 different resettlements and 585 rehabilitations;

Location / mapping: Western Province, from Negombo in the north to Beruwala (south)

Implementing partner: Seth Sarana (Caritas Colombo) assisted by consultants, experts and a programme manager from Caritas Germany

Donor agencies: Caritas Germany, Caritas Croatia (50 houses)

Budget: 6 Mio. Euro for a three-year programme, money transfer project based;

Total cost per house / m² About 4.150 € = 83 € / m² for a new house
(based on the average cost of 560.000 RS for a 50 m² standard house: prices, standards, implementation method and exchange rates over four years varied from 425.000 RS in March 2005, daily labourer, 535.000 RS in November 2005 / constructor and 725.000 RS in 2008;
Exchange rates: 1 Euro = 125 RS in 2005 (145 in 2008)

Time schedule: Programme Start: 26th February 2005
Programme End: December 2008 (remaining work in 2009)

Housing Specification

Settlement concept:	Priority for on site reconstruction; resettlement of small communities for max. 50 families close to the former livelihood; semi temporary technical infrastructure with the intention of integration in public service systems;
Architectural design:	Context designed, different options and sizes with respect to the number of family members: A. Standard houses of 550 sq feet and 700 sq feet (the 400 Sq. Ft house for single persons was legally not acceptable) B. Two store twin house C. G+3 Condominium apartments D. Owner driven individual design (relocation in very limited number)
Structural design:	Reinforced concrete frame system with ground beam; structural elements of traditional dimension (no structural engineer drawings)
Construction:	Foundation: concrete footing for pillars and strip foundation of random rubble masonry, reinforced ground beam, reinforced ring beam, cement plastered cement bloc masonry for walls, chimney; gable roof with timber roof structure (coconut rafters) and tiles; Finishing: Cement floor, external doors fully flushed panelled timber; 4mm simple glazed windows, concrete kitchen slab;
Technical installation:	Water: public system; 4 settlements with temporary well and water tower; Sanitation: mostly individual septic tanks and open storm drain for rainwater; 3 settlements with independent water purification plants (anaerobic filter system) Energy: electricity provided by the CEB with individual counter, payment management in condominium sites by CBO (community based organisation);
Grade of finishing:	Reconstruction on site: main structure closed with one room plastered, finishing by the beneficiary through government assistance; project cost include all costs for the main structure of the house, the partition walls, the roof, cement floor, outside

	<p>plaster, inside plaster of one room, all doors and windows, electric installation includes main board, cables, one plug point in each room and one light point, sanitary installation includes one toilet, one shower, one hand washbasin and one kitchen sink. Excluded are costs for inside plaster, inside ceiling, paint, annex buildings, workshops, fences or boundary walls and gardening;</p> <p>New settlements: fully finished house without additional Government assistance; paint and external kitchen by the beneficiary;</p>
Technical standards:	<p>Main structure has to be cyclone resistant and minimum earthquake resistant: two iron bars at window sill level. The wall plate has to be anchored into the ring beam. Roofing by fibre cement plates fixed by L shaped hooks, bolt and washer; tiles have to be secured in accordance to technical regulations. Materials from local industry and local market without quality certificate; construction by local craftsman, daily labourer and local constructor;</p>
Beneficiaries:	<p>All persons affected directly or indirectly by the tsunami in the Western Province; every needy family whose house has been destroyed by the tsunami has the right to apply for assistance; the result of the social assessment shows that the family can not resolve the problems by its own means; damage cost must be higher than 5.000 Rs excluding cost of paint; priority for assistance is given to families with more than 3 children, single parent families, families with disabled persons, elderly people living without relatives;</p>
Assistance:	<p>Grant contract for construction cost up to 800.000 RS (national Guideline); assessment, design, contracting, controlling and administration by technical project staff; legal procedures for building permit by the land owner;</p>
Ownership:	<p>Houses are handed over to the beneficiaries; Land for new settlements is owned and developed by the church. Ownership is planned to be given to the beneficiary after a ten years period;</p>
Participation:	<p>Information and consultation meetings with the community in the project preparation phase; foundation of CBOs and reconstruction committees, animators from every parish were inte-</p>

grated in the staff of the regional project offices and linked the project management with the local community;

Local contribution: Initiative by the beneficiary by non formal application letter with all necessary documents and recommendation by a local authority; cleaning of land, providing safe store facilities, providing water for construction and tea for the workers, finishing of the house including paint and outdoor facilities, participation in CBO activities for common services and public space, maintenance of storm water drains;

Implementation method: Different methods for construction: preliminary design and construction of a model house in the initial state, house construction organized by project engineers and technical officers starting with reconstruction of fully damaged houses on site (outside the buffer zone) material purchase by the project, timber work and repair of doors and windows in the project's carpenter workshop, construction by daily labour; with the extension of the program the construction management get more and more outsourced to local architects and constructors; assessment and measurement was done by project staff;

Project Design

Management: In the initial state project management by the Programme Manager and later by the Caritas Director of Seth Sarana under the guidance of the National Caritas and assisted by different experts; project design by Caritas Germany experts and consultants in cooperation with national and diocesan Caritas; preliminary beneficiary selection by local authorities, local priests and confirmed by the Project Manager / Caritas Director; legal procedures and contracting was executed by the main office in Colombo assisted by a legal adviser;

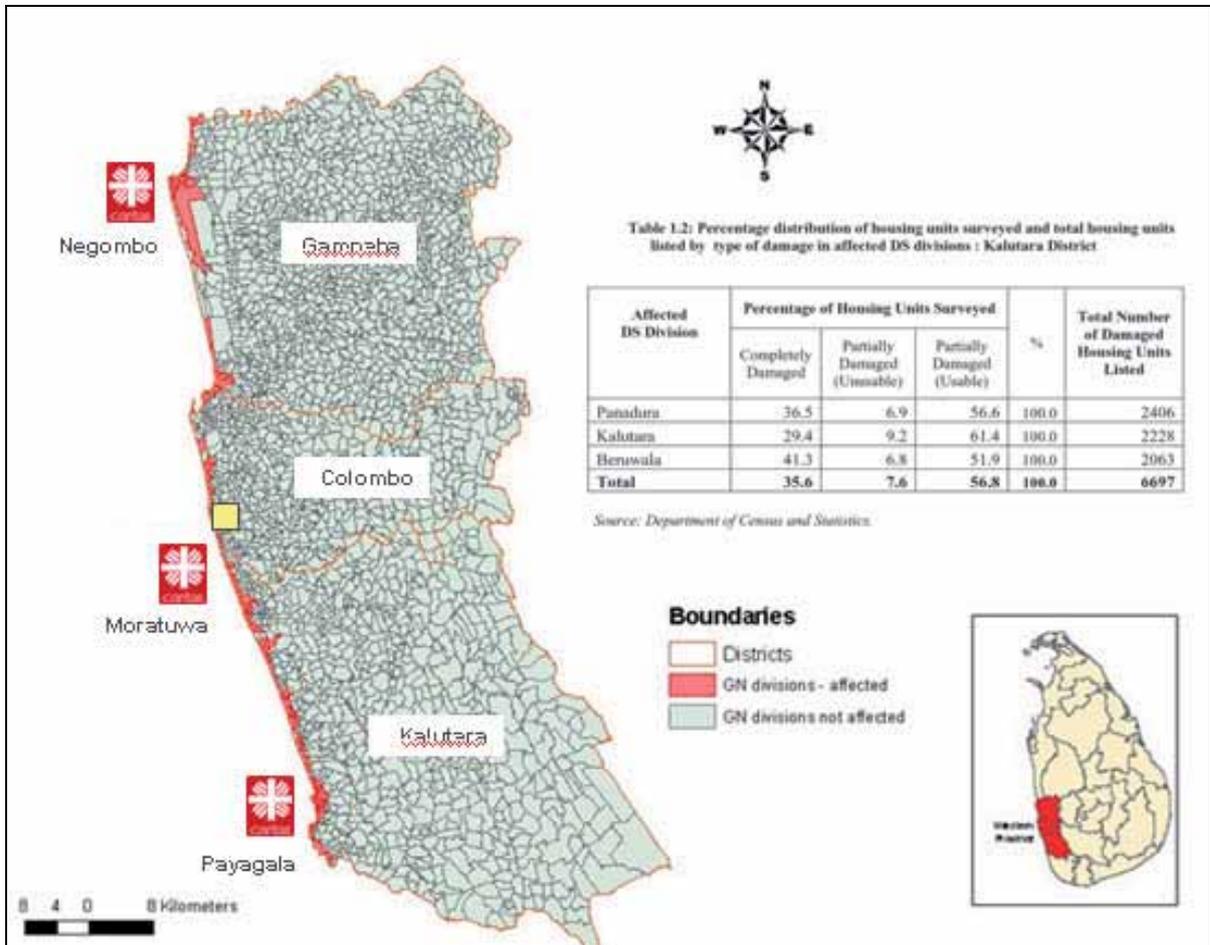
Implementing structure: A separate reconstruction programme management office in the neighbourhood of the diocesan Caritas office in Colombo was rented for the first phase and three regional project offices in the centre of the intervention areas at Payagala, Moratuwa and Negombo were established in Church owned facilities or on rented land as soon as the necessary staff was recruited; one regional office was installed during the initial phase; it served as learning institution for the local context and as model for the set-up of project standards and the training of staff; regional of-

fices served as contact point to the beneficiaries and local authorities, as counselling centres, as bases for the regional animators, for logistics, technical staff and regional project administration. In addition, in one regional office a workshop and a warehouse were established.

Financial guidelines: Caritas Germany standard guidelines for financial administration and tender procedures for material purchase. Computer based monthly narrative and financial reporting; the handing over of materials and houses is confirmed by signature of the beneficiaries and documented in individual beneficiary files. Prices for repairs were tendered on global unit price lists for a specified region and an expected number of houses after technical assessment and documentation of every house, payment was done after measurement.

Monitoring: The project design and implementation was closely followed by the project manager, there exists a beneficiary file with detailed information about the process for every house. In the initial phase, shelter meetings on national level were organized in order to inform about national policies and the coordination of standards and procedures; weekly staff meetings were held and monthly reports on the ongoing programme process were prepared, financial reports have been audited by external experts every year;

The technical documents were prepared by local engineers / architects and their correctness was confirmed by the responsible authorities; implementation was permanently followed by technical officers, inspected by engineers. The sites were visited at random by different integrated or international independent consultants; measurement on finished construction was made by engineers, satisfaction of finishing and handing over of materials and house was confirmed by the beneficiaries; final acceptance was done at random by the consultant of Caritas Germany; the results of the consultants visits are documented.



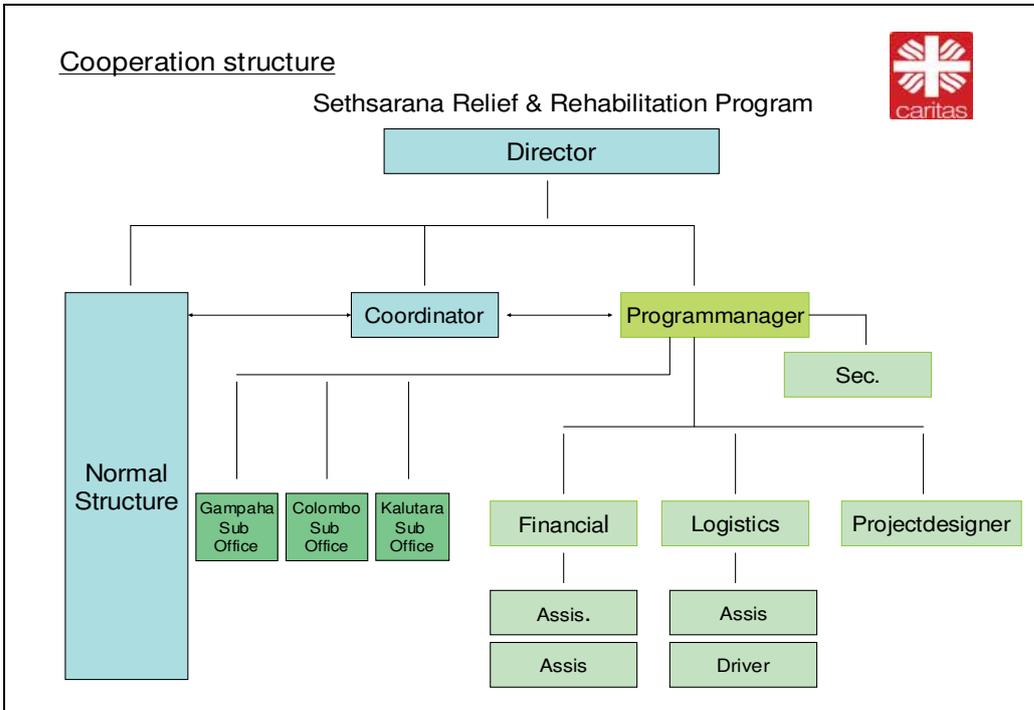
Regional map: Western Province - Sri Lanka



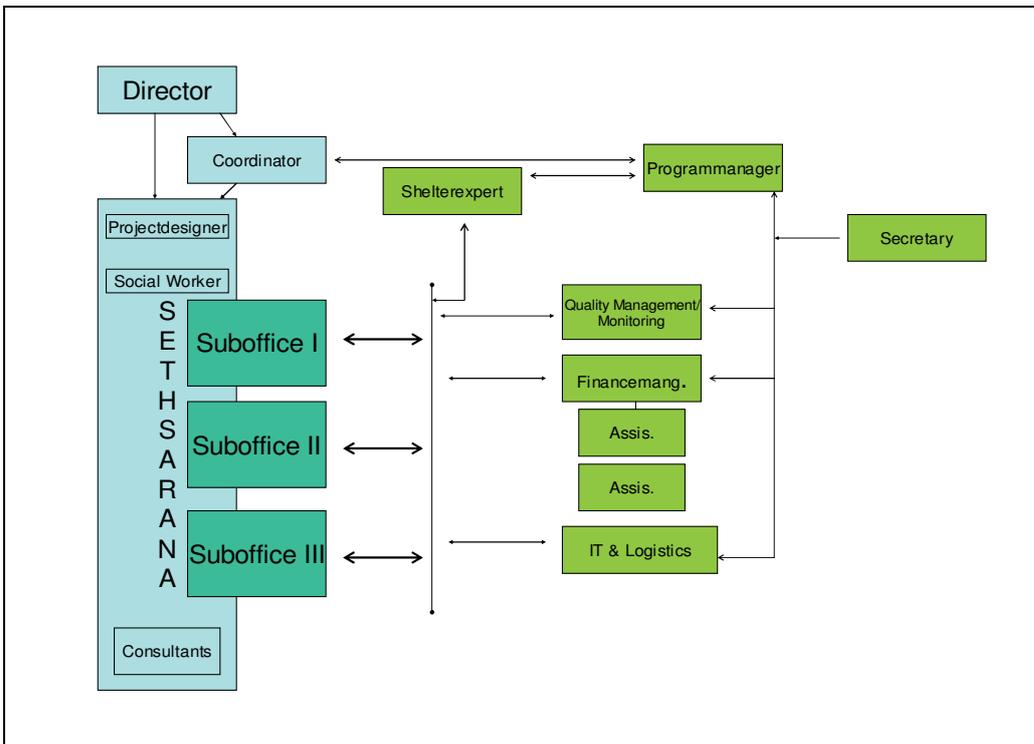
Destroyed coastal area



By tsunami waves destroyed settlement

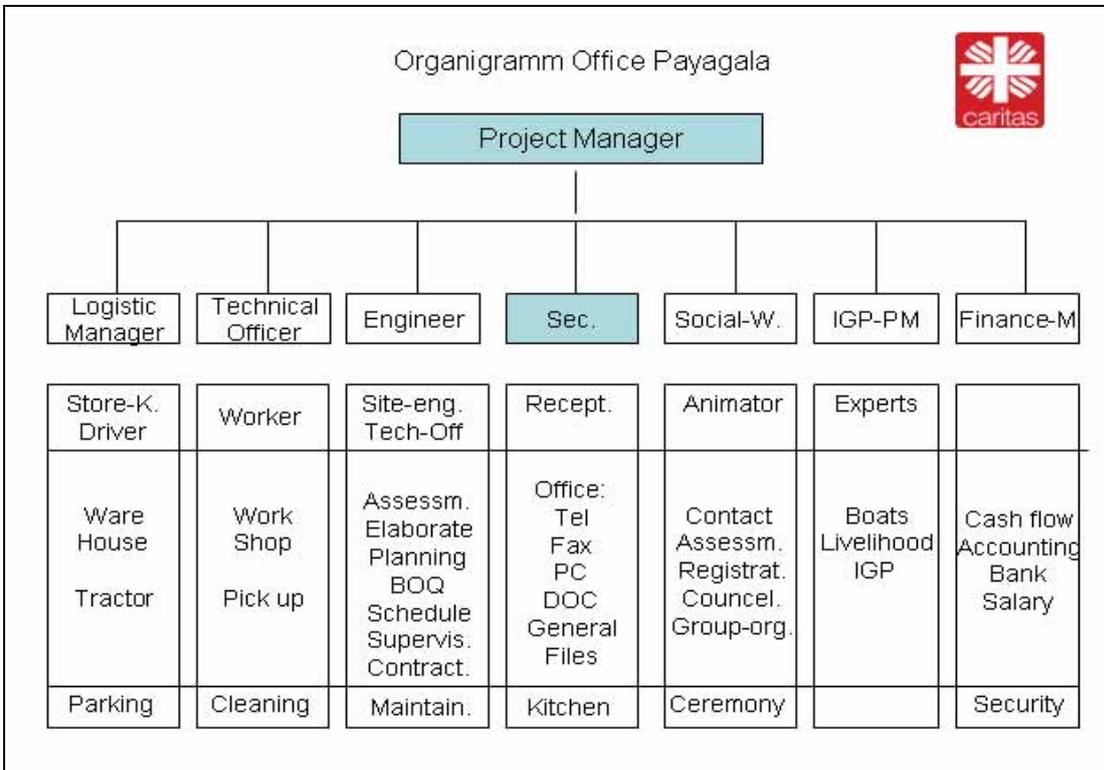


Management 1st Phase

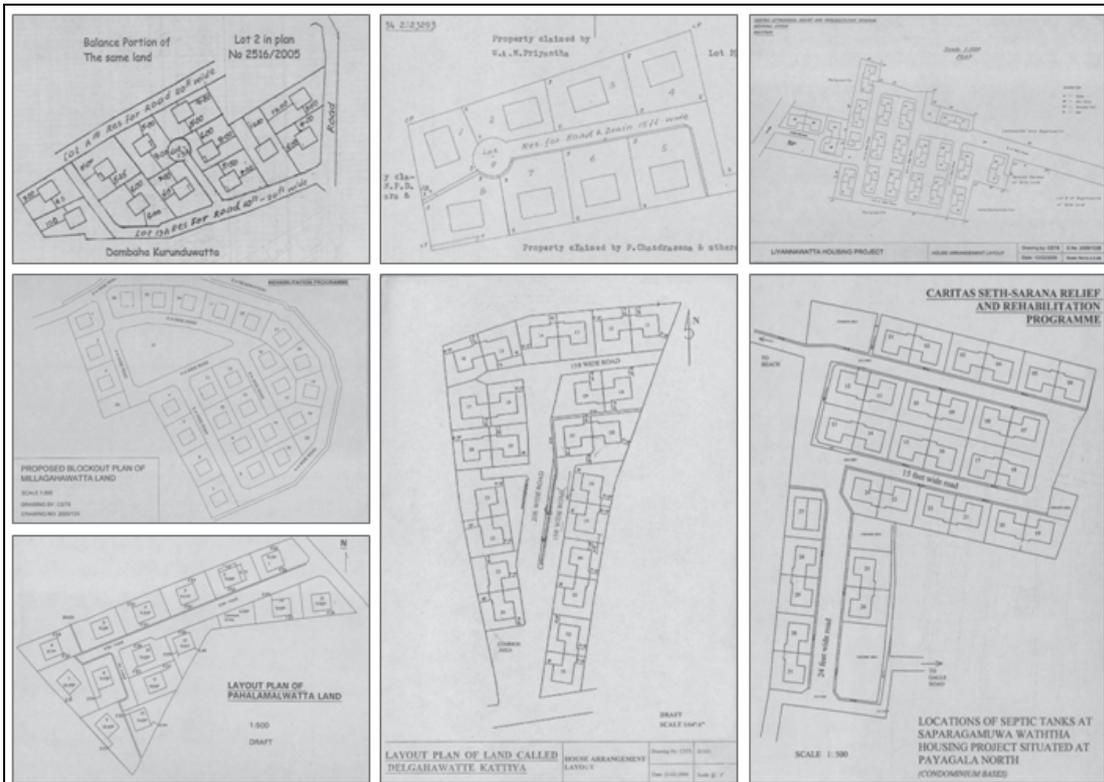


Management 2nd Phase

Organigramm Office Payagala



Regional Office Payagala



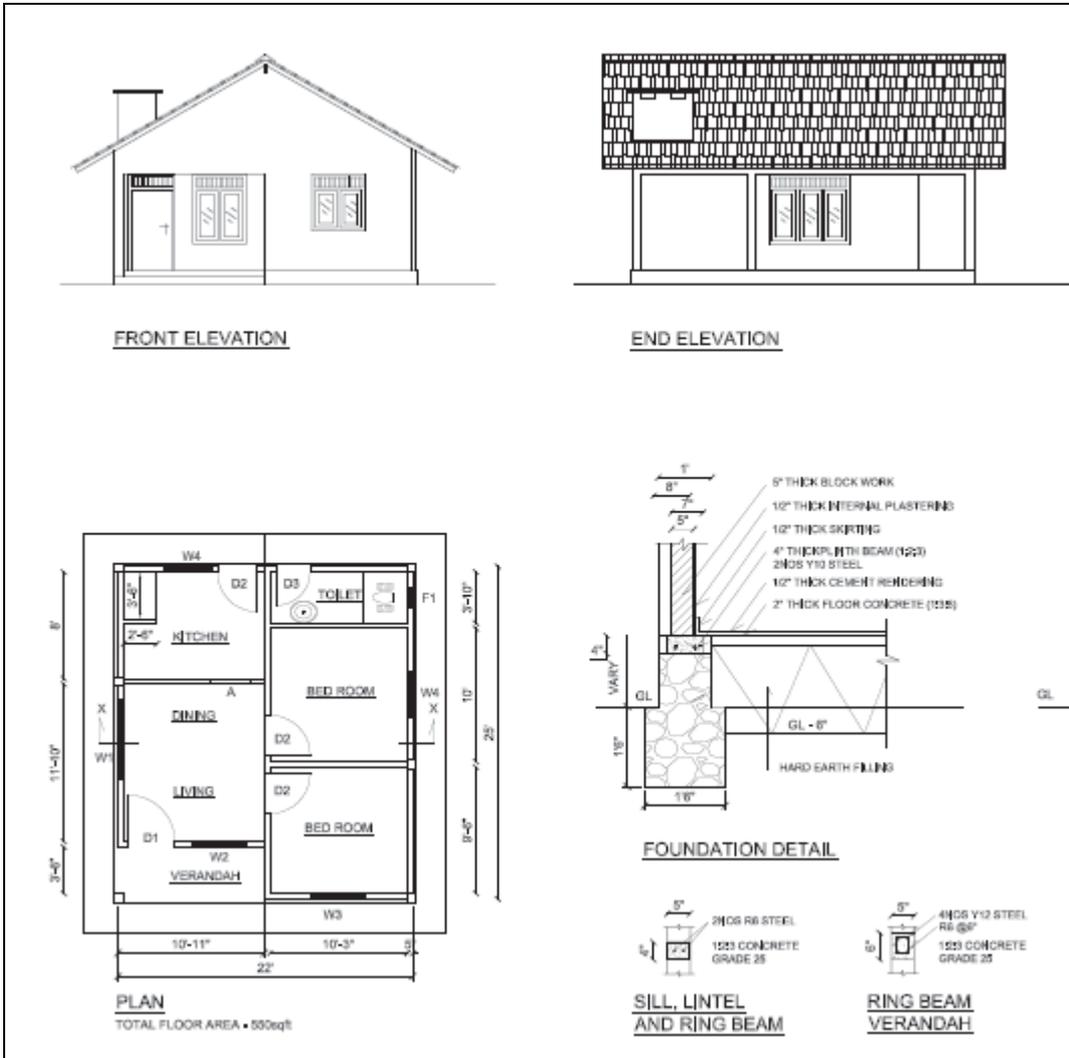
Settlement Planning

Katastrophenhilfe

Welt für Alte und Kranke

Welt für Kinder

Welt für behinderte Menschen



Standard House Design 550 Sq. feet



Model house construction



Beneficiary on site, Payagala Nov 2005

Katastrophenhilfe

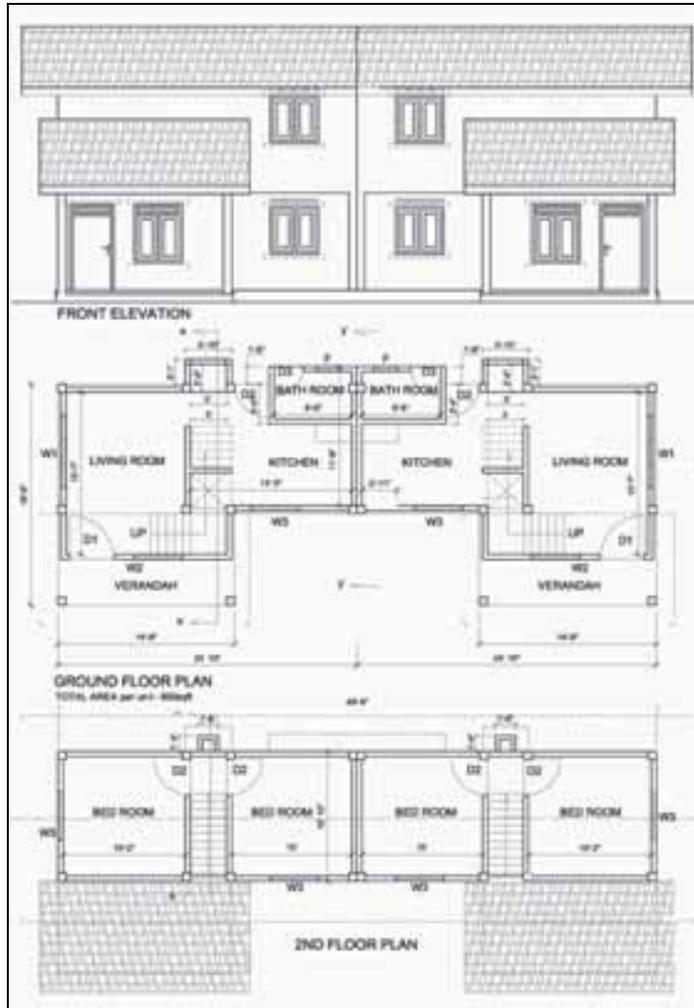
Welt für Alte und Kranke

Welt für Kinder

Welt für behinderte Menschen



Settlement Pallansena, January 2009



Twin House Design

Katastrophenhilfe

Welt für Alte und Kranke

Welt für Kinder

Welt für behinderte Menschen



Typical Road in Liyanawatte / Payagala – May 2006



Kitchen: Self construction by the beneficiary



Meeting with Community Based Organisation (CBO) and project staff - 2006

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
CAFOD	Catholic Fund for Overseas Development - Caritas England
Ci	Caritas international, DCV Freiburg im Breisgau
CI	Caritas Internationalis, Rom
CORDAID	Caritas Niederlande
CRS	Catholic Relief Service - Caritas USA
DCV	Deutscher Caritasverband
EHA	Evaluation of Humanitarian Action
LogFrame	Logical Framework (Planungsmethode)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
LV	Leistungsverzeichnis
M & E	Monitoring and Evaluation
NGO	Non Governmental Organization
OCHA	UN - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODI	Overseas Development Institute
SE	Simoultaneous Engineering
SOP	Standard Operation Procedure
SSE	Simoultaneous Social Engineering
UNCHS	United nations Centre for Human Settlements
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung

Literaturverzeichnis

Barakat, Sultan (ODI)	Housing reconstruction after conflict and disaster	London 2003
Batra, Jeet Bikram mit Chaudhry, Shivani	International Human Rights Standards on Post-disaster Resettlement and Rehabilitation; Habitat International Coalition - Housing and Land Rights Network and People's Movement for Human Rights Learning	New York 2005
Bayer Michael mit Kühnel Martin (Martin-Luther-Universität / Caritas international)	Die Flutkatastrophe 2002 - Die Hilfeleistungen aus Sicht der Betroffenen	Halle-Wittenberg 2003
Caritas India	Caritas Shelter - The Road we travelled; Executive Summary of International, Post Disaster Shelter Workshop 19th - 21st July 2007	New Delhi 2007
Caritas Internationalis	Emergency Guidelines	Rome 2007
Corsellis Tom und Vitale Antonella	Transitional Settlement Displaced Populations; University of Cambridge shelterproject / Oxfam	London 2005
de Boer, Sjaak u.a.	Shelter and Emergency Aid in Cordaid Perspective	2001
Deutsche Welthungerhilfe	Fachkonzept Wiederaufbau und Rehabilitierung	Bonn 2003
Deutscher Caritasverband	Perspektiven der Wohnungslosenhilfe; In: Beihefte der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft	Freiburg 1995
Deutscher Caritasverband	Caritas – ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not. Die Wahrnehmung internationaler Aufgaben im Deutschen Caritasverband. In: neue caritas spezial 1	Freiburg 2001
Etchegaray / Mejia	"What have we done to our homeless?" - The church and the housing problem (Justitia et Pax)	Rom 1987
Gerstner, W. u.a. / Caritas international	Deutschland als Entwicklungsland - Transnationale Perspektiven sozialräumlichen Arbeitens	Freiburg 2007
International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (1994)	Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief	www.ifcr.org/publicat/conduct

Kreutner, Horst Valentin u.a.	Handreichung für Baumaßnahmen nach Katastrophen und Konflikten. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	Eschborn 2003
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	Tents - A guide to the use and logistics of family tents in humanitarian relief	
Saunders, Graham (CRS)	Guidelines for Shelter & Settlement Programming	Baltimore 2004
Schütz, Eike Jacob (Misereor)	Wiederaufbau - Von Zerstörung und Hoffnung, Lehm und Obdach	Aachen 2007
Seebacher, Andreas	Wiederbeschaffung von Wohnraum im Rahmen humanitärer Hilfe nach Kriegen	Stuttgart 2004
The Sphere Project	Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response	Geneve 2004
UNDRO	Shelter after Disaster	New York 1982
United Nations Environment Programme and SKAT	After the Tsunami - Sustainable building guidelines for South-East Asia	Nairobi 2007
United Nations Human Settlement Programme (UN-HABITAT)	People's Housing Process, Aceh-Nias Settlement Support Program	Jakarta 2007
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	Handbook for Emergencies (Second Edition)	Geneve 1982