

IM FOKUS

Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe

Vom Konzept zur Praxis



caritas international

DAS HILFSWERK DER DEUTSCHEN CARITAS

Impressum

Herausgeber: Deutscher Caritasverband e.V., Caritas international,
Postfach 420; 79004 Freiburg, Tel.: (0761) 200-288; Fax: (0761) 200-730

E-Mail: contact@caritas-international.de

Internet: www.caritas-international.de

Redaktion: Michael Brücker, Volker Gerdesmeier (verantw.), Andrea Edler

Lektorat: Ingrid Jehne

Titelbild: Wiederaufbau in Daikundi, Afghanistan. Foto: Patrick Kuebart

Gestaltung und Produktion: Sebastian Schampera, MSG | media

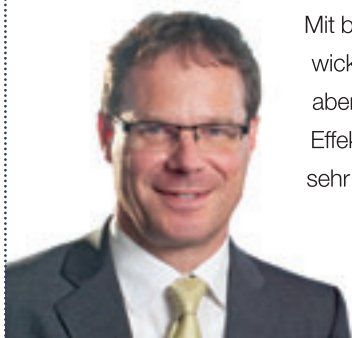
Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe

Vom Konzept zur Praxis

VORWORT

Mehr als 65 Millionen Menschen – so viele wie noch nie – sind derzeit auf der Flucht. Gewaltsame Konflikte, brutale Verfolgung und Naturkatastrophen haben mehr Kinder, Frauen und Männer als je zuvor aus ihren Heimatorten vertrieben. Laut dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) hat sich die Zahl der Flüchtlinge innerhalb von gut zehn Jahren vervierfacht.

Wie kann dieser weltweit gestiegene Hilfsbedarf gedeckt, koordiniert und finanziert werden? Darüber debattierten über 9.000 Teilnehmer aus 173 Staaten beim ersten Weltkongress der Humanitären Hilfe im Mai 2016 in Istanbul. Im Zentrum stand dabei natürlich auch die Frage nach der Qualität der geleisteten Hilfen.



Mit begrenzten Mitteln eine möglichst große Wirkung zu erreichen, ist das Ziel aller humanitären und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen. Aber wie können wir für uns und unsere Arbeit, aber auch für unsere Spenderinnen und Spender sicherstellen, dass unsere Arbeit auch die gewünschten Effekte erzielt, und unerwünschte Nebenwirkungen verhindern? Erst recht, wenn ein Großteil der Hilfe in sehr schwierigem Umfeld geleistet wird: in Konfliktgebieten mit unterschiedlichen Gewaltakteuren, lokalen Autoritäten und kaum Zugang zu unabhängigen Informationen. Wie können wir sicher sein, dass Gelder nicht veruntreut oder bestimmte Zielgruppen begünstigt werden? Oder dass die nach einer Naturkatastrophe notwendigen Hilfslieferungen den lokalen Markt nicht negativ beeinflussen?

Während es vergleichsweise einfach ist, Rechenschaft über die Zahl verteilter Lebensmittel oder Medikamente abzulegen, stellt die Messung darüber hinausgehender Gesamtwirkungen uns vor weit größere Herausforderungen. Doch wenn der Übergang von einer in erster Linie reaktiven zu einer nachhaltig wirksamen Humanitären Hilfe gelingen soll, müssen wir mehr darüber erfahren, was unsere Maßnahmen langfristig bei den Menschen auslösen und bewirken.



Wie wirkt unsere Hilfe?

Wir sind der Überzeugung, dass die Wirkung unserer Arbeit nicht vom heimischen Schreibtisch aus erhoben werden kann, sondern dies vor Ort gemeinsam mit den Betroffenen geschehen muss. Für Caritas international bedeutet Wirkungsorientierung daher immer auch, einen engen Dialog mit unseren Partnern zu führen: Schließlich geht es darum, die gemeinsame Arbeit fortlaufend zu überprüfen und zu hinterfragen, um sie dann im Konkreten noch besser machen zu können.

Der vorliegende Report gibt anhand von zehn Beispielen Einblick, wie und mit welchen Ergebnissen Caritas international das vor fünf Jahren gemeinsam mit der Diakonie Katastrophenhilfe entwickelte „Fachkonzept zur Wirkungsorientierung“ seither in die Praxis umsetzt. Wir wollen damit zur Diskussion um geeignete Methoden und Wege in der Wirkungsbeobachtung anregen und hoffen dadurch auch, einen weiteren Beitrag zur verstärkten Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe leisten zu können.

Herzliche Grüße

Dr. Oliver Müller
Leiter Caritas international

Volker Gerdemeier
Leiter Qualitätsmanagement & Controlling

INHALT

In Äthiopien wurde in einem Wasserprojekt mittels „**Scoring-Methode**“ der Rückgang von Durchfallerkrankungen belegt.

20



Die Wirkungsstudie „**Weaving hopes**“ verglich Hilfsprogramme in Indien zehn Jahre nach dem Tsunami.

42



24

In einem Projekt zur Ernährungssicherung in Afghanistan wurden mittels eines **Vorher-nachher-Vergleichs** auch Veränderungen im Umfeld in den Blick genommen.



28

Eine **Realtime-Evaluierung** in Jordanien bewertete die Verteilung von Gutscheinen im Vergleich zu Cash-Transfers.

Teil 1 Einführung: Wo steht die Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe?

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Einleitung: Vom Konzept zur Praxis (Volker Gerdesmeier, Caritas international) | 6 |
| 2. | Erkenntnisgestütztes Handeln in humanitären Krisen (Prof. D. Dijkzeul, Prof. D. Hilhorst, P. Walker, V. Gerdesmeier) | 12 |
| 3. | Eine Wirkungskultur unter Hilfsorganisationen entwickeln (Aloysius John, Caritas Internationalis) | 16 |

Teil 2 Erfahrungsberichte aus der Praxis

| | | |
|----------------|--|----|
| 4. | Dürre: WASH und Ernährungssicherheit in Äthiopien | 20 |
| 5. | Ernährungssicherheit in Afghanistan | 24 |
| 6. | Nothilfe: Hilfsgüter und Gutscheine für syrische Flüchtlinge in Jordanien | 28 |
| 7. | Wiederaufbau nach dem Erdbeben in Peru | 32 |
| 8. | Bildung für marginalisierte Jugendliche in Liberia | 38 |
| 9. | Gemeinwesenentwicklung: Zehn Jahre Tsunamihilfe in Indien | 42 |
| 10. | Wiederaufbau in der Langzeitbeobachtung | 46 |
| 11. | Partnerstärkung: Organisationsentwicklung nach dem Erdbeben in Haiti | 50 |
| 12. | Do-No-Harm und Unparteilichkeit im Konflikt? Ein Fallbeispiel aus dem Kongo | 54 |
| 13. | Friedensförderung in Kolumbien | 58 |
| Glossar | | 62 |

Einleitung: **Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe – vom Konzept zur Praxis**

Von Volker Gerdesmeier

»Indeed, the Somali emergency might be said to represent the coming together of two great oral cultures: the one Somali and the other humanitarian. Such an encounter is bound to present problems for the conventional evaluator.«

(Hugo Slim in Disasters, Vol. 20, No. 4, 12/1996, S. 359)



Schon immer beobachten humanitäre Organisationen wie Caritas international und ihre Partner vor Ort die Auswirkungen ihrer gemeinsamen Projekte und ziehen daraus Schlussfolgerungen für die kommende Arbeit. Aber vor rund fünf Jahren entschied sich Caritas international gemeinsam mit der Diakonie Katastrophenhilfe, das Thema Wirkungsorientierung zu vertiefen und zu systematisieren.

Drei Gründe waren dafür ausschlaggebend

› Zunächst war zunehmend der Eindruck entstanden, dass die konkrete Arbeit unserer Partnerorganisationen vor Ort unzureichend dokumentiert ist. Ihre Entscheidungen und ihr Handeln in akuten humanitären Krisen fußen oft auf jahrzehntelanger Erfahrung in der Nothilfe und der sozialen Facharbeit sowie in tiefer Kenntnis des sozialen und kulturellen Umfelds. Aber dieses Hintergrundwissen wird noch zu wenig offengelegt, dokumentiert und mit anderen, weniger erfahrenen Partnerorganisationen und uns geteilt. Projektberichte und Evaluierungen beschränken sich zu stark darauf, Maßnahmen nach Soll-Ist-Logik darzustellen. Warum in einer Krise – angesichts großer Dilemmata und Zielkonflikte, vor denen wir in der Humanitären Hilfe ständig stehen – auf begrenzter Entscheidungsgrundlage wie entschieden wurde, wurde zu wenig erhoben. Dies beraubte andere Partner und uns selbst einer wichtigen Gelegenheit zu lernen. Zu oft diskutierten wir deshalb in akuten Großkrisen wichtige Grundfragen, als stellten sie sich zum ersten Mal.

› Umgekehrt beobachteten wir im Partnerdialog, dass gerade aufgrund der langjährigen Erfahrungen zu oft Effekte durchgeführter Maßnahmen erwartet, ihr Eintreten aber nicht systematisch genug überprüft wurde. Saatgut wurde verteilt, Schulungen wurden durchgeführt. Der Zeitraum der Ernte lag aber nach dem Projektzeitraum. Anstatt zurückzukehren und abzufragen, ob die erwarteten Mengensteigerungen auch tatsächlich eingetreten waren, arbeiteten unsere Partner bereits an weiteren dringenden Projekten in anderen Teilregionen. Hier vergaben wir uns selbst die Möglichkeit, durch den Vergleich unterschiedlicher Projekt-Ansätze Innovationen zu testen.

› Schließlich stellten wir fest, dass die notwendige Diskussion um Grundprinzipien, Policies und Qualitätsstandards sich aufgrund äußeren Drucks zunehmend spezialisierte und von der konkreten Projektarbeit entfernte. Mit dem „Code of Conduct“, der 1994 aufgrund der traumatischen Erfahrungen vieler Hilfsorganisationen – wie z.B. der eigenen Grenzen und Dilemmata im Ostkongo angesichts der Flüchtlingskrise nach

dem Völkermord in Ruanda – geschrieben wurde, lag zwar eine Richtschnur für weiteres Handeln sowie ein Verhaltenskodex vor, der von unserem Netzwerk Caritas Internationalis auch als bindend unterzeichnet worden war. Aber zu oft wurde ohne systematische Überprüfung angenommen, dass wir die hochgesteckten Ziele in der praktischen Arbeit auch erfüllten. Während umgekehrt Kritiker der Humanitären Hilfe dies regelmäßig in Abrede stellten, ebenfalls pauschal und ohne wirkliche empirische Grundlage.

Diese identifizierten Verbesserungsbedarfe sind aus unserer Sicht und Erfahrung typisch für den Sektor der weltweiten Humanitären Hilfe und vermutlich auch der Entwicklungszusammenarbeit. Wir sind der Meinung, dass wir, wie viele andere Organisationen auch, stolz auf die jahrzehntelange, oft unter schwierigsten Umständen geleistete Hilfe sein können. Wir sind aber ebenso davon überzeugt, dass die in den letzten Jahren immer häufiger erhobene Forderung, genaue Rechenschaft über das Erreichte abzulegen, durchaus berechtigt ist. Wir begrüßen die Fortschritte der letzten Jahre in der Entwicklung objektiv überprüfbarer Qualitätsstandards, beobachten aber auch mit Sorge, dass die Vervielfachung von Policies, Standards und Querschnittsthemen, die der humanitäre Sektor in den letzten Jahrzehnten erlebt hat, zu einer Entkoppelung der Diskurse von der Projektrealität führt. Uns scheint es deshalb von großer Bedeutung, die theoretische Diskussion vom Kopf auf die Füße zu stellen und an konkreten Projekten gemeinsam mit unseren Partnern genau zu untersuchen, was unsere Hilfe bewirkt.

In einem gemeinsamen Prozess mit der Diakonie Katastrophenhilfe erarbeiteten wir deshalb ein Konzept zur verbesserten Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe.¹ Wir befassten uns eingehend mit den sehr guten Konzepten von Misereor und der Welthungerhilfe sowie dem von der Venro-AG Wirkung begleiteten Projekt NGO-Ideas. Es fehlte aber aus unserer Sicht ein spezifischer Ansatz für Humanitäre Hilfe. Hier war die Beschäftigung mit Ansätzen aus dem anglophonen Raum wie z.B. von Chris Roche, dem Feinstein Centre oder ALNAP absolut lohnend. Aber auch die Arbeit von URD im frankophonen Raum war für uns sehr inspirierend.

Schwerpunkte unseres Konzepts

Ein wesentlicher Punkt unseres Konzepts ist, zwischen Förderbereichen zu differenzieren und Reichweite und Ausrichtung der Wirkungsbeobachtung dem untersuchten Förderbereich anzupassen.

Phasen und Unterstützungsprozesse der Internationalen Zusammenarbeit

| | Nothilfe | Rehabilitation | Entwicklungs- zusammenarbeit | Katastrophenvorsorge Prävention |
|------------------------------------|--|--|--|---|
| Anlass | Akute Notlage | Zerstörte Infrastruktur | Strukturelle Instabilität | Erhöhte Vulnerabilität, Risikogebiete |
| Ziele unserer Unterstützung | Überleben sichern | Wiederherstellung der Lebensgrundlagen | Nachhaltige Entwicklungsprozesse begleiten | Risiken nachhaltig vermindern, die Leben und Existenzgrundlagen bedrohen |
| Zeitraumen | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig | Mittel- bis langfristig |
| Aktivitäten | Grundversorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln; temporäre Unterkünfte; medizinische Hilfen; Flüchtlingsbetreuung | Reintegrationsmaßnahmen; Wiederaufbau; Kapazitäten zur Selbstversorgung unterstützen | Beratung und Fortbildung; Kleinkredite | Aufbauen und stärken von Kapazitäten für das Erkennen, Beurteilen und Bewerten von Risiken; Stärken von lokalen Strukturen zur Krisenbewältigung |

Wirkungsbeobachtung muss dem Förderbereich angepasst werden. Grafik aus: Fachkonzept Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe, von Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe, 2013.

In der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit, in der Katastrophenvorsorge oder der sozialen Facharbeit ist es möglich, den Ausgangszustand gründlich zu analysieren, um später eingetretene Veränderungen erfassen und ihren Zusammenhang mit den Projektmaßnahmen untersuchen zu können. Äußerst anspruchsvolle Ziele, wie z.B. eine gestärkte Resilienz der Gemeinden, sollen operationalisiert und ihre Umsetzung konkret erhoben werden. Nicht zu Projektende, sondern dann, wenn sich Wirkungen wirklich entfaltet haben oder wenn der Moment der Wahrheit – zum Beispiel die nächste große Naturkatastrophe – eintritt.

Umgekehrt ist in Projekten der akuten Überlebenshilfe so ein aufwendiger Vorher-nachher-Vergleich sachlich und ethisch nicht machbar. Hier drängt die Zeit, hier muss auf Basis einer Bedarfsanalyse schnell gehandelt werden. Wo immer möglich, sollen die Wirkungen deshalb im Laufe des Projekts (z.B. mit sogenannten Echtzeit-Evaluierungen) abgeschätzt werden, um mögliche zuvor unberücksichtigte Faktoren zu erkennen und umzusteuern. Außerdem sollen Schlussevaluierungen eingesetzt werden, um im Rückblick zu prüfen, ob die gesetzten Standards eingehalten wurden, und um Rückschlüsse für zukünftige Projekte zu ziehen.

Ein weiteres Anliegen unseres Konzepts ist die Suche nach einem Mittelweg. Zwischen qualitativer bis teilweise fast anek-

dotischer Wirkungsbeobachtung einerseits und dem Anspruch an quasi-experimentelle Forschungsdesigns auf der anderen Seite. Wir wollen kein Expertenwissen schaffen, sondern unseren Partnern vor Ort und – soweit möglich – auch den betroffenen Menschen selbst besser ermöglichen, über Schwächen und Stärken des jeweiligen Projektansatzes nachzudenken. Wir sind uns bewusst, dass jede Evaluierung subjektiv ist. Durch begleitete Selbstevaluierung wollen wir nicht nur die Wirkung unserer Arbeit kontrollieren, sondern gemeinsam mit unseren Partnern vor allem auch Räume schaffen, in denen sie ihr eigenes Tun kritisch und methodisch gründlich überprüfen können. Darin folgen wir bewusst dem Ansatz „Sehen-urteilen-handeln“ der kirchlichen Soziallehre. Auf eine so entstehende „Lernkultur“ können externe Evaluierungen gut aufbauen.

Schließlich ist es uns wichtig, den Anspruch an vertiefte Wirkungsbeobachtung nicht flächendeckend durchsetzen zu wollen. Erstens scheint uns die Gefahr groß, dabei zu verflachen. Zweitens sind wir der Meinung, dass die Kosten dafür in einem vernünftigen Verhältnis zur eigentlichen Projektarbeit bleiben müssen.

Konkret haben wir uns zum Ziel gesetzt, zehn Prozent unserer Projekte mit einem Volumen über 100.000 Euro zu evaluieren. Darüber hinaus führen wir regelmäßig themenübergreifende

Querschnittsevaluierungen durch. Anhand dieser nach bestimmten Kriterien (z.B. Risikofaktoren, innovative Ansätze) ausgewählten exemplarischen Fälle bemühen wir uns, den komplexen Fragestellungen nach Wirkungen und Wechselwirkungen zwischen Projekten und ihrem jeweiligen Kontext nachzugehen. Diese intensivierte Wirkungsbeobachtung soll den Weg hin zu einer hinreichend tiefgehenden Wirkungsorientierung ebnen.

Vom Konzept zur Praxis

Seit drei Jahren beobachten und analysieren wir auf der Basis unseres Konzepts gemeinsam mit unseren Partnern die Wirkungen unserer Projektarbeit in der Humanitären Hilfe. Die direkten Kosten dafür liegen bei unter zwei Prozent der Ausgaben evaluierter Projekte und unter 0,2 Prozent der Ausgaben für die gesamten Projekte. Dabei experimentieren wir mit verschiedenen Herangehensweisen wie lokalen und/oder internationalen Gutachtern, Vorstudien, Schlussevaluierungen, Langzeit- und Querschnittsevaluierungen oder einer Kombination von Evaluierung und Trainings im Bereich Monitoring und Evaluation. Durch Lern- und Austauschveranstaltungen bemühen wir uns, die dabei gemachten Erfahrungen mit Partnern und Mitarbeitenden zu vergemeinschaften.

Heute, rund drei Jahre später, wollen wir mit dieser Publikation eine erste Zwischenbilanz ziehen, ob und wie wir den Schritt vom Konzept zur Praxis vollzogen haben. Deshalb werden hier zehn Beispiele vorgestellt, wie versucht wurde, Zielerreichung und Wirkungen in konkreten Projekten der nachhaltigen Katastrophenhilfe zu erheben.

Zur Einordnung in den weiteren Kontext der letzten Jahre helfen uns in einem ersten Teil zwei Grundsatzbeiträge. Dennis Dijkzeul, Professor für Konflikt- und Organisationssoziologie an der Ruhruniversität Bochum, beschreibt die Entwicklung erkenntnisgestützter Ansätze in den letzten Jahrzehnten. Er verweist auf „ungehobene Schätze“ wie z.B. das Potenzial stärkerer Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis oder vertiefter Studien auf Basis langer Präsenz vor Ort und dem Einsatz partizipativer Techniken.

Aloysius John, zuständig für „Institutional Development Strengthening and Capacity Development“ im Dachverband unseres weltweiten Netzwerkes Caritas Internationalis und Dozent für humanitäre Hilfe, beschreibt Beispiele der gelungenen Wirkungsbeobachtung bei Süd-Mitgliedern und schlägt den Bogen zu Organisationsentwicklung und den neu entwickelten Management-Standards von Caritas Internationalis.



© Claire McEvoy / Trocaire

Ausblick

Es scheint uns von großer Bedeutung, uns mit anderen Akteuren guten Willens über sinnvolle Wege der Wirkungsbeobachtung und damit hin zu einer verbesserten Wirkungsorientierung unserer Arbeit auszutauschen. Die hier vorgelegte Sammlung von konkreten Beispielen will dazu ein Anstoß sein.

Folgende erste Erkenntnisse aus unserer Praxis halten wir für nützlich:

- Projektpartner sind grundsätzlich sehr offen und interessiert, wenn es darum geht, die Wirkungen ihrer Arbeit genauer und systematischer zu betrachten. Die Herausforderung besteht, wie bei allen Wandlungsprozessen, vor allem darin, es angesichts knapper Ressourcen und drängender Alltagsprobleme schlicht und einfach auch wirklich zu tun.
- Zielerreichung und Wirkungen von scheinbar einfachen sektoralen Projekten wie WASH oder Ernährungssicherung zu evaluieren erweist sich im Detail als sehr komplex. Offenbar bleibt es hier weiter schwierig, eigentlich bekannte Methoden auch in der Praxis umzusetzen.
- Es ist möglich, Wirkungen zu „messen“, „gesicherte“ Aussagen zu treffen, wenn die Bevölkerung einbezogen wird und wenn quantitative und qualitative Methoden sinnvoll kombiniert werden. Es ist ethisch unter Umständen durchaus machbar, mit Kontrollgruppen zu arbeiten, wenn sie vorher gut informiert werden und ihr Einverständnis eingeholt wird.
- Qualitative Ansätze können völlig gerechtfertigt und unter Umständen das Mittel der Wahl sein, wie das Beispiel der Evaluierung des Jugendprojekts in Liberia zeigt. Gerade schwer fassbare Einstellungen und Verhaltensmuster in Konfliktkontexten können hier unter Umständen besser erhoben werden.
- Auch Querschnittsfragen wie Gemeinwesen-Entwicklung, Partnerstärkung oder Einhaltung humanitärer Prinzipien können evaluiert werden, wenn sie operationalisiert und methodisch sauber untersucht werden. Das Beispiel der gezielten Befragung von Angehörigen aller Religionsgruppen und auch Nicht-Empfängern der Projektleistungen, wie im Fall der Evaluierung in der Demokratischen Republik Kongo, kann gut anderswo wiederholt werden.
- Evaluierungen sind auch noch Jahre nach Projektende methodisch machbar und geben präzise Informationen über erfolgte Nothilfe. Durch die Langzeitperspektive lassen sich Wirkungen besonders gut erfassen. Es bedarf nicht zwingend eines Vorher-nachher-Vergleichs auf Basis einer Baseline.

➤ Kritische Ergebnisse sowohl in der Querschnittsevaluierung Balkan/Mittelamerika/Indonesien als auch in der Liberia-Evaluierung deuten darauf hin, dass Eigenleistung nicht automatisch zu mehr „ownership“ führt und umgekehrt unter Umständen sogar vulnerable Bevölkerungsgruppen ausschließt.

Es bleibt eine Herausforderung, das hochgesteckte Ziel verstärkter Wirkungsbeobachtung in der Alltagsarbeit durchzuhalten. Kolleginnen und Kollegen sind häufig zu sehr vom laufenden Bedarf vor Ort und den Berichtspflichten gegenüber Finanzierern getrieben und können nicht hinreichend Zeit darauf verwenden, Wirkungsanalysen zu organisieren. Auch zu kurze Vorläufe mancher Geldgeber und dementsprechende Planungsunsicherheit erschweren in der Praxis partizipative Planung und Festlegung sinnvoller Indikatoren gemeinsam mit den Zielgruppen. Wir sehen hier eine starke Analogie mit dem Logical-Framework-Ansatz, der auch einmal als umfassender Analyse- und Planungsansatz begann und heute häufig zur Schrumpfversion einer „für den Geldgeber“ erstellten Tabelle reduziert eingesetzt wird.

Die Verabschiedung der „Core Humanitarian Standards“ sind eine große Chance, die Qualität Humanitärer Hilfe für Menschen in Not weltweit weiter zu verbessern. Wir begrüßen die konkrete Operationalisierung dieser weitreichenden Ziele zwanzig Jahre nach dem wegweisenden, aber leider für viele abstrakt gebliebenen Code of Conduct. NROs und Geldgeber müssen die Einhaltung dieser Ziele durch methodisch angemessene Evaluierungen der Arbeit überprüfen. In der Frage, welche Methode angemessen ist, schließen wir uns der Empfehlung von Imme Scholz² zu den „Sustainable Development Goals“ an: zu beobachten, was zählt, und nicht nur, was gezählt werden kann („things that count but can't be counted“). Wirkungsbeobachtung Humanitärer Hilfe wird, wie die Humanitäre Hilfe selbst, ein „unvollkommenes Angebot“ (James Orbinski) bleiben. Wir sind mit unseren Partnern stolz darauf, erste konkrete Schritte gegangen zu sein. Vieles bleibt zu tun, manche Fragestellungen konnten wir mit den gegebenen Methoden nur streifen, wie z.B. die nach Wirkungen der langfristigen Projektarbeit in Konfliktkontexten. Sie erfordern vertiefte Studien und Langzeitbeobachtungen gemeinsam mit Partnern, wie sie Dijkzeul (u.a.) im folgenden Kapitel fordern.

1 Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe (2013): Fachkonzept Wirkungsorientierung in der Humanitären Hilfe. Menschen in Not besser beistehen. www.caritas-international.de

2 Scholz, I. in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2015): Translating an Ambitious Vision into Global Transformation. The 2030 Agenda for Sustainable Development, S. 8.

Erkenntnisgestütztes Handeln in humanitären Krisen¹

von Dennis Dijkzeul, Dorothea Hilhorst, Peter Walker und Volker Gerdesmeier

Hintergrund

Im Krimkrieg 1853–56 setzte sich Florence Nightingale für die Verbesserung der Zustände in einem Militärkrankenhaus in Scutari bei Konstantinopel ein. Sie versuchte, die hohen Mortalitätsraten unter den dort behandelten verwundeten Soldaten zu senken. In einem Bericht nach dem Krieg stellte sie dar, dass die Mehrheit der Todesopfer unter den Soldaten des Krimkrieges nicht auf Kriegsverletzungen, sondern auf vermeidbare Krankheiten wie Cholera zurückzuführen gewesen seien. Diese Erkenntnis hatte sie auf Basis epidemiologischer Statistiken gewonnen. So wurde sie zu einer Pionierin der evidenzbasierten Praxis. Florence Nightingale setzte sich für den Rest ihres Lebens für gute hygienische Bedingungen im Umgang mit Verletzten und Kranken ein.

Das Beispiel zeigt, wie erkenntnisgestütztes Handeln funktionieren kann: Ein schwerwichtiges Problem wird erkannt, relevante Daten werden methodisch sauber gesammelt und analysiert, und Empfehlungen für zukünftiges Handeln werden daraus abgeleitet und umgesetzt. Forderungen nach stärker evidenzbasiertem Handeln in der Humanitären Hilfe (wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit, siehe z.B. Duflo/Banerjee „*Poor economics*“) haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Darin drückt sich die Hoffnung aus, durch genaueres Erfassen der Wirkungen unserer Interventionen („*to know what works and why*“) übertragbare Erkenntnisse zu gewinnen und menschliches Leid zu verringern. Belastbare Erkenntnisse zu gewinnen und in künftige Praxis umzusetzen ist jedoch weitaus schwieriger, als es den Anschein hat.

Die Verbreitung erkenntnisgestützter Ansätze

Die Forschung über humanitäre Krisen und die Nutzung systematisch erhobener und ausgewerteter Daten für humanitäres Handeln war bisher schwierig (Darcy et al. 2013). Eine Kultur des

„Wir müssen schnell handeln“ hat dazu beigetragen, dass Daten eher „*quick and dirty*“ erhoben wurden, wenn es um Analysen, Implementierung und Evaluierung ging (Levine und Chastre, 2004, S. 19–20, Garfield, 2011). Außerdem ist der humanitäre Bereich eher normativ ausgerichtet und Organisationen leiten ihre Legitimität und Glaubwürdigkeit mehr aus ihren erklärten Prinzipien als aus ihren empirisch gewonnenen Erkenntnissen ab. Systematische Projektevaluierungen waren in der Humanitären Hilfe bis in die 1990er Jahre hinein unüblich. Zum Teil, weil es als unangemessen angesehen wurde, Fragen über die Effektivität und Effizienz lebensrettender Maßnahmen zu stellen.

In den letzten zwanzig Jahren ist in vielen Sektoren eine Entwicklung hin zu verstärkter Evaluierung und damit auf faktengestütztes Handeln festzustellen, die auch die Humanitäre Hilfe beeinflusste.

Insbesondere seit dem Völkermord in Ruanda 1994 und der massiven Verunsicherung der humanitären Gemeinschaft – die durch die von mehreren Geldgebern beauftragte bahnbrechende „Ruanda-Evaluierung“ (Danish International Development Assistance, 1997) mit ausgelöst wurde – erlebte der humanitäre Sektor einen (unvollständigen) Trend in Richtung Professionalisierung. Gemeinsame Standards und Indikatoren, wie z.B. das Handbuch des Sphere-Projekts, wurden entwickelt. Trainings wurden durchgeführt und der Evaluierung und Rechenschaftslegung Humanitärer Hilfe wurde mehr Beachtung geschenkt, wobei das „*Active Learning Network for Accountability and Performance*“ (ALNAP) eine zentrale Rolle spielte. Zahlreiche Handbücher, Leitlinien und andere Instrumente zur Verbesserung – oder zumindest zur Formalisierung – humanitären Handelns wurden erarbeitet, die ständig durch neue Instrumente ergänzt werden.²

In allen diesen Fällen spielen Erkenntnisse eine Rolle, die auf Basis systematischer Erhebungen gewonnen wurden. Humanitäre Datenerhebungen und Analysen haben sich vervielfacht. Wir stehen jedoch vor der großen Herausforderung, die relevantesten

Instrumente auszuwählen, ihre methodische Qualität einzuschätzen und vor allem ihre korrekte Anwendung bei der Entscheidungsfindung, Implementierung und Evaluierung sicherzustellen (Mock und Garfield, 2007).

Vergleichsstudien brauchen belastbares Datenmaterial

In der Medizin, der Ernährungswissenschaft und der öffentlichen Gesundheit dominieren randomisierte Kontrollstudien (RCTs). Sie können in dem Maß zu Wahrscheinlichkeits-Aussagen führen, wie der Forscher die Wirkung einer Intervention auf eine Zufallsauswahl der Zielgruppe mit der Situation in einer Kontrollgruppe vergleicht. Mit diesem komparativen Verfahren kann man dem Problem begegnen, dass das Kontrafaktische (was wäre ohne die Intervention passiert?) oft nicht erhoben werden kann. Zum Beispiel legte Collins 2001 in „The Lancet“ (S. 498–501) dar, dass therapeutische Ernährungszentren zur Bekämpfung von Unterernährung bei einer weit verstreut siedelnden Bevölkerung ungeeignet seien. Er stellte die These auf, dass stattdessen ein gemeindeorientierter Ansatz – unter Nutzung von therapeutischer Fertignahrung – Unterernährung deutlich reduziere, die Zahl erreichter Familien erhöhe, den betroffenen Familien helfe, ihre tägliche Arbeit weiter zu erledigen und die Kosten humanitärer Programme senke. Er begründete seine Einschätzung zum Teil mit den Ergebnissen von RCTs anderer Forscher und führte diese fort. Seine Erkenntnis regte weitere Forschungen an und führte schließlich zu einer breiten Übernahme dieses innovativen Ansatzes durch zentrale Akteure im Feld der Bekämpfung von Unterernährung.

Allerdings sind die Kausalketten in humanitären Interventionen – ähnlich wie in der öffentlichen Gesundheit – lang und komplex, von lokalen und internationalen Akteuren sowie von vielen Kontextfaktoren beeinflusst. Hier werden oft nur Plausibilitäts-Aussagen möglich sein, abgeleitet von Evaluierungen, die auf randomisierte Elemente wie die Auswahl von Befragten per Zufallsstichprobe verzichten, aber trotzdem vergleichende Forschungsdesigns mit Kontrollgruppen nutzen (komparative, quasiexperimentelle und/oder theoriegestützte Ansätze). Mit Hilfe solcher Untersuchungen kann man versuchen zu ergründen, ob andere Variablen als die eigentliche Intervention die angestrebte Wirkung beeinflussen. Auch können sie Informationen über die logische Abfolge von Zwischenschritten zwischen der Intervention und ihrer Wirkung liefern.

Den Blick weiten: Theorien des Wandels und die Bedeutung des Kontextes

Die größte Herausforderung besteht darin, über die Erfassung von *Inputs* und *Outputs* hinauszugehen und direkte Wirkungen (*outcomes*) und indirekte Wirkungen (*impacts*) zu messen. Die eben beschriebenen komparativen und quasiexperimentellen Ansätze und die eher theoriegestützten Ansätze können hier wichtige, sich gegenseitig ergänzende, Rollen spielen.

Theoriegestützte Ansätze sind eher qualitativ ausgerichtet, sie beinhalten „*Theories of Change*“, kausale Modellierungen, „*Outcome mapping*“, „*Most Significant Change*“ usw. Sie gehen davon aus, dass „in komplexen (Kontexten) oft nicht mehr getan werden kann, als durch vernünftige Abwägung darzulegen, dass ein gegebener Input logisch zu einem gegebenen Wandel führt, auch wenn es nicht statistisch beweisbar ist“ (Proudlock und Ramalingam, 2009, S. 29). Im Rahmen eines guten Projekt-Monitorings können dann Indizien dafür gesammelt werden, ob die Theorie des Wandels, der durch das jeweilige Projekt angestrebt wird, aufgeht oder nicht.

Humanitäre Programme haben nur einen begrenzten Einfluss auf humanitäre Krisen. Der Blick auf den Kontext ist daher von zentraler Bedeutung. Weder komparative Ansätze mit ihrem Risiko der Übersimplifizierung noch die bisher übliche Anwendungspraxis theoriegestützter Ansätze berücksichtigen das ausreichend.

Den weiteren Kontext in die Betrachtung einzuschließen bedeutet, gemeinsam mit allen relevanten Entscheidungsträgern das Ziel und den Umfang der Wirkungserfassung zu definieren (Proudlock und Ramalingam 2009, S. 14). So ein partizipativer Ansatz kann auch die widerstreitenden Ziele und Werte der vielfältigen Akteure offenlegen, die humanitäre Programme mitbeeinflussen oder von ihnen beeinflusst werden. Infolgedessen kann ein partizipativer Ansatz sowohl eine notwendige Aufgabe des Projektmanagements sein als auch ein politisch sensibles Thema. Partizipation in der Wirkungsbeobachtung offenbart fast automatisch die Grenzen eines technokratischen Ansatzes, bei dem eine intervenierende Organisation die Ziele setzt und sich auf Instrumente und Techniken zur Erreichung von *Outputs* und *Outcomes* beschränkt. Sie wirft die Frage auf, wessen Zielen, *Outcomes* und Bedürfnissen am meisten Beachtung geschenkt wird.

Infolgedessen können offenere, partizipativere Methoden zur Gewinnung von Erkenntnissen – insbesondere qualitative Ansätze, z.B. narrative wie „Dichte Beschreibung“ – zum Verständnis von Interventionen in ihrem breiten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Umfeld helfen, um besonders schwierige Fragen wie Veruntreuung von Hilfe, ihr Beitrag zur politischen Ökonomie des

¹ Der Artikel ist eine gekürzte und überarbeitete Version des Beitrags von Dijkzeul, Hihorst und Walker „Introduction: evidence-based action in humanitarian crises“, in *Disasters* 2013, 37 (S1), S 1-19.
² Für einen Überblick dieser Instrumente siehe auch Mock und Garfield, 2007; OCHA, 2007; Bradt 2009; Maxwell, Parker und Stobaugh, 2013; Dijkzeul, Hihorst, Walker 2013).

Konflikts und versteckte Macht-Aspekte (nicht zuletzt die Machtposition der humanitären Organisationen selbst) zu erfassen. Die Untersuchung solcher Fragen erfordert in der Regel eine lange Präsenz vor Ort, Zusammenarbeit mit lokalen Partnern und partizipative Techniken (Hilhorst, Haar, Heijmans 2013, 37).

Humanitären Organisationen ist nicht immer bewusst, wie sich ihre Ziele in der Praxis auswirken und wie sie vor Ort wahrgenommen und kritisiert werden (Dijkzeul und Wakenge 2010). Wenn solche Ziele als selbstverständlich angenommen werden, verwandelt sich humanitäres Handeln in eine technokratische Übung, die politische Aspekte überdeckt, wie z.B. ihre Auswirkungen auf politischen Wandel. Max Weber legte dar, wie das technokratische Modell die Diskussion von Zielen verunmöglichte. Er sah es als einseitige Rationalität an, eine Zweckrationalität, die ausschließlich auf Effizienz und Planung fokussierte. Wertrationalität, die berücksichtigt, warum bestimmte Ziele gesetzt werden, wird dann vernachlässigt. Zweckrationalität in diesem Sinn kann traditionelle Ansätze verstärken und Innovationen blockieren.

Generell bedarf es bei humanitären Krisen gründlicher Theoriebildung, um sowohl die Forschung als auch die Praxis voranzubringen. Die im humanitären Handeln verbreitete Neigung zum Pragmatismus führt dazu, dass die theoretische Untermauerung von Studien oft vernachlässigt oder ignoriert wird. Aber wo werden Studien über die Funktionsweise von Märkten in Krisensituationen auf solide wirtschaftswissenschaftliche Theorien aufgebaut? Oder Ansätze des „targeting“ von Hilfe auf grundlegende soziologische Theorien (Hilhorst und Janssen 2012)? Eine gut fundierte Theorie kann die Methodensuche zur Erhebung von Daten sehr erleichtern.

Die Kombination von Methoden und die Generierung von Erkenntnissen

Letztendlich ist es wichtig, sowohl die eigentliche Intervention der humanitären Organisation als auch den Krisenkontext zu verstehen, weil beide interagieren. Dazu ist es möglich, eine große Bandbreite von Methoden der Daten-Erhebung und Daten-Interpretation zu nutzen. Anstatt komparative Ansätze und insbesondere RCTs qualitativeren, narrativen Methoden entgegenzusetzen, ist es sinnvoller, sie als (teilweise überlappende) Sammlung von Methoden und Ansätzen zu verstehen. In allen Fällen sollte die gewählte Methode drei Kriterien erfüllen: Sie sollte erstens relevant in Bezug auf die Ausgangsfrage sein, zweitens ein hinreichendes Vorgehen im Vergleich mit anderen Methoden darstellen und sie sollte drittens wahrhaftig sein, im Sinne einer Datensammlung und Analyse, die sowohl frei von Verzerrungen als auch so weit wie möglich unbeeinflusst von gegebenen Interessen ist (Leeuw et al. 2012, S.2).

Zusammenfassung und Ausblick

Humanitäre Qualitätsstandards wie die *Sphere Standards* wären ohne vorausgegangene empirische Forschung nicht möglich gewesen. Umgekehrt müssen verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um die Anwendung humanitärer Standards in der Praxis in fairer und machbarer Weise überprüfbar zu machen. Dazu müssen wir von allzu informellen, deskriptiven und anekdotischen Ansätzen wegkommen. Wir brauchen formellere, rigorosere, methodisch begründete, analytischere und transparentere Ansätze zur Gewinnung und Nutzung von Erkenntnissen für Humanitäre Hilfe in Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen.

Das Potenzial zur stärkeren Zusammenarbeit von Forschung und Praxis ist sehr hoch und wird momentan nur unzureichend realisiert. Auch die von Caritas international in der Einleitung geschilderte Lücke zwischen Forschung und *Policy* auf der einen und gelebter Praxis auf der anderen Seite ist ein reales Problem. Praktiker setzen weiter sehr stark auf ihr Erfahrungswissen. Sie sehen regelmäßig die Wirkungsdebatte mit großer Skepsis und unterstellen Fachberatern und akademischen Kreisen gelegentlich, das Thema nur aus Eigeninteresse voranzutreiben. Umgekehrt stehen Fachleute angesichts ihrer umfassenden Methodenkenntnis in der Gefahr, konkrete Praxis von Wirkungsbeobachtung als unprofessionell einzustufen und mehr zu fordern, als machbar ist. Langfristige, partnerschaftliche Initiativen könnten helfen, diese Stereotypen und Abwehrreflexe zu überwinden.

Die Betroffenen selbst und einheimische Organisationen vor Ort sind die wichtigsten Akteure zur Bewältigung humanitärer Krisen. Die Weiterentwicklung der Qualität Humanitärer Hilfe kann nur mit ihnen und (teilweise) durch sie geschehen. Professionalisierung muss lokalen Organisationen zugänglich sein und muss ihnen nutzen. Berechtigte Forderungen nach methodischen Verbesserungen dürfen nicht zu Herrschaftswissen unter Nord-Organisationen führen.

Nord-Organisationen selbst sollten Süd-Partner bei Untersuchungen fördern (Investitionen in Evidenz kosten Geld). Sie sollten außerdem die Möglichkeiten evidenzbasierter Untersuchungen nutzen, um die eigene Arbeit in Frage zu stellen, und sie nicht vorschnell in den Dienst der Eigenwerbung stellen. Hier hat die Vervielfachung von Akteuren in den letzten Jahrzehnten zu einem starken Wettbewerb geführt, der das Eingeständnis von nicht Erreichtem und den Dialog darüber erschwert. Viele äußerst wichtige Querschnittsthemen werden zu oft lediglich auf rhetorischer Ebene abgearbeitet, ohne dass ihre Umsetzung vor Ort auch nur ansatzweise methodisch überprüft wird.

Unterschiedliche Typen von Forschungsproblemen und Methoden

| Art der Kausalkette | Kontext | Art der humanitären Aktivität | Methoden | Beispiele von Entscheidungen oder durchgeführten Aufgaben | Affinität mit Ansätzen verschiedener Disziplinen |
|---|--|--|---|---|--|
| <p>Kurze, direkte Kausalketten</p> <p>Lange, anpassungsfähige komplexe Kausalketten</p> | Beinahe identische Kontexte, Begünstigte mit gemeinsamen Charakteristika | Standardisierte Intervention | Quantitativ, RCTs und quasi-experimentell | Effizienz und Übertragbarkeit von medizinischen Behandlungsformen, für Bedarfsanalysen, Schwerpunktsetzungen, Triage | Biologie, Medizin, Ernährung, medizinische Behandlung von Kriegsopfern |
| | Ähnliche Kontexte mit unterschiedlichen Begünstigten | Standardisierte Intervention | Quantitativ, quasi-experimentell, Theorie-gestützt, Kombination von quantitativen und qualitativen Ansätzen | Einschätzung von Projektdesigns, Machbarkeit, Meilensteine und Kostenanalyse, Evaluierung ähnlicher Projekte | Logistik, öffentliche Gesundheit |
| | Unterschiedliche Kontexte mit unterschiedlichen Begünstigten | Individuell entwickelte Maßnahmen und/oder Fokus auf (zumindest teilweises) Verständnis des Kontexts | Iterative Designs eher Theorie-gestützte, qualitative und narrative Methoden | Projekt-Erforschung, Vergleich (großer) Programme | Ethnologie, Entwicklungs-Ökonomie, Internationale Beziehungen, Logistik, Organisationssoziologie, öffentliche Gesundheit |
| | Breiter Kontext, unterschiedliche Begünstigte und/oder andere Gruppen, und/oder Organisationen und/oder Staaten (komplexe Situationen) | Fokus auf Verständnis des Kontexts | Eher Theorie-basiert, qualitative und narrative Methoden | Monitoring für das Management von Entscheidungsfindungen, Organisations-Evaluierung, Evaluierung nationaler Programme, Studien über internationale zivile oder militärische Interventionen und die politische Ökonomie von Kriegen, langfristige Folgen | Ethnologie, Internationale Beziehungen, Organisationssoziologie |

Nach Stern (2008), Proudlock und Ramalingam (2009) und eigener Forschung der Autoren Dijkzeul, Hilhorst, Walker.

Auch Geldgeber haben eine große Verantwortung darin, die Entwicklung der letzten Jahre zu systematischerer Wirkungsorientierung mitzusteuern und technokratische Auswüchse zu verhindern. Sie senden derzeit noch zu oft widersprüchliche Botschaften, indem sie einerseits mehr nachweisbare Kontext-Orientierung und Partizipation in den Programmen fordern (die flexible Umsetzungsmodalitäten voraussetzen würden), andererseits die Soll-Ist-Kontrolle vorab gesetzter Programmziele weiter formalisieren.

Wir sehen die Verabschiedung des *Core Humanitarian Standards (CHS)*, in Komplementarität zu den weiter geltenden Sphere Standards, als große Chance, die Qualität Humanitärer Hilfe für Menschen in Not weltweit weiter zu verbessern, weil er die Zielgruppe der Hilfe ins Zentrum stellt und versucht, dazu Methoden anzubieten. Die kritische Debatte um Selbstverpflichtung versus externe Verifizierung und Zertifizierung ist dabei berechtigt und notwendig (siehe z.B. Geoffroy et al. 2015). Die Frage, wie und welche evidenzbasierten Verfahren eingesetzt werden, um die Einhaltung der Standards intersubjektiv nachvollziehbar überprüfen

zu können, sollte hier vorrangig sein. Befürchtungen vor einer „ekzessive(n) Normung von Methoden, Techniken und Indikatoren, die zu Lasten der Sache ginge“ (Loiacano in Geoffroy 2015), sollten ernst genommen werden, um diese neue Initiative für verbindlichere Qualitätsstandards in der Humanitären Hilfe zu einem lebenden Dokument zu machen.

Es ist nicht leicht, die Humanitäre Hilfe zu verbessern. Bessere Evidenz erhöht den Grad an erkenntnisgestütztem Handeln und seiner Wirkung, somit kann sie einen wichtigen Beitrag leisten; die Wirkung der Humanitären Hilfe besser zu verstehen, im Folgenden weiterzuentwickeln und zu optimieren.

- > Dennis Dijkzeul, Professor für Konflikt- und Organisationssoziologie am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum
- > Dorothea Hilhorst, Professorin für Humanitäre Hilfe und Wiederaufbau an dem Institut für Soziale Studien (ISS), Den Haag, Niederlande
- > Peter Walker, Dekan, Falk School of Sustainability, Chatham University, Pittsburgh, USA
- > Volker Gerdesmeier, Leiter Qualitätsmanagement Caritas international

Eine **Wirkungskultur** unter Hilfsorganisationen entwickeln

In den letzten drei Jahrzehnten kamen Hilfsorganisationen unter großen Druck, ihren Mehrwert zu belegen. Internationale Hilfe wird nicht mehr als simple Wohlfahrtsaktivität aus gutem Willen wahrgenommen, „Effizienz“ der Hilfe ist zu einem Schlüsselwort geworden. Das Caritas-Netzwerk ist von diesem Trend nicht ausgenommen. Für viele von uns sind systematische Evaluierungen, enges Projektmonitoring und viele andere Elemente zu einer Verpflichtung geworden. Eine andere wichtige Dimension, die heutzutage Teil der üblichen Praxis geworden ist, ist die Bedeutung, die den „Outcomes“ unserer Aktivitäten beigemessen wird. Rechenschaft und Transparenz gegenüber den Empfängern der Hilfe sowie ihre Einbindung in Hilfsprogramme durch partizipative Planung sind zu neuen Paradigmen geworden.

Von Aloysius John, Direktor für institutionelle Stärkung und Organisationsentwicklung beim internationalen Caritas-Netzwerk Caritas Internationalis



Warum Wirkungsorientierung?

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung bleibt oft vage, weil Evaluierungsergebnisse nicht die Möglichkeit bieten, konkrete, nachhaltige Wandlungsprozesse zu identifizieren. Zu oft werden lediglich die „Outputs“ in Relation zur Planung gesetzt, um zu sehen, was erreicht wurde. Der Blick auf die „Outcomes“ und Wirkungen eines Projekts erlaubt uns hingegen, die Prozesse sozialen Wandels bei den Begünstigten zu erfassen. Laut OECD-Definition sind Wirkungen „positive und negative, primäre und sekundäre, direkte oder indirekte, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Langzeit-Effekte einer Entwicklungsmaßnahme“¹. Unabhängig von der Frage, ob eine solche Definition auf humanitäre Hilfe übertragbar ist, benennt sie nicht explizit, was mit Effekten gemeint ist und in Bezug zu wem. Die Frage stellt sich, ob mit diesen Effekten auch Verhaltens- und Einstellungsänderungen bei konkreten Menschen gemeint sind. Wirkungserfassung darf nicht bei der Messung von Projektergebnissen stehenbleiben, sondern muss klar untersuchen, ob und welche Veränderungsprozesse bei den Menschen selbst eingetreten sind. Die Praxis der Caritas, von Natur aus reich und vielfältig, führt uns zu einer sehr praktischen, auf konkreter Erfahrung beruhenden Definition. Wirkungen können definiert werden als Veränderungen von Einstellungen, Fähigkeiten und Verhaltensweisen bei Menschen, die sie zu einem selbstbestimmten Leben als Bürger einer globalen Gesellschaft führen. Aus moralischer und spiritueller Sicht soll ein Projekt zur Befreiung von Armen aus einer Kultur der Armut beitragen und sie zu einem verwandelten Leben in Würde ermächtigen. Aus dieser Perspektive hat die Wirkungsorientierung für Caritas auch einen theologischen Hintergrund in dem Sinne, dass „Barmherzigkeit“ nicht als rein caritativer Akt, sondern als Dienst der Kirche ausgeführt wird, die die „Befreiung der Armen“ anstrebt, die „Freisetzung der Potenziale“ derer, die unterdrückt und ihrer Grundrechte beraubt worden sind. Das Entwicklungsprojekt auf Mikro-Ebene oder die humanitäre Aktion werden so zu Hebeln sozialen Wandels und sozialer Veränderungen, die zu einer ganzheitlichen menschlichen Entwicklung führen.

Wie misst man Wirkungen?

In Entwicklungsprogrammen, aber auch in der nachhaltigen Katastrophenhilfe, führt uns Wirkungsorientierung dazu, den Erwerb von Fähigkeiten bei Individuen und der Gemeinschaft zur Stärkung ihrer Selbstständigkeit zu verfolgen. „Empowerment“ ist eine Reihe von Änderungen im „Sein“, „Tun“ und „Haben“, die geänderte Einstellungen, Verhaltensweisen und langfristig gesell-

schaftlichen Wandel auslösen. Diese drei Elemente können und müssen gemessen und dazu Indikatoren formuliert werden.

Wirkungserhebung ist mehr als Evaluierung. Evaluierungen können dafür genutzt werden, aber das Projekt muss von Beginn an durch eine klare Problemanalyse, eine präzise Ziel- und Maßnahmendefinition und die Formulierung von erhebbaren Indikatoren eine Grundlage für die Wirkungserhebung schaffen und sich dabei auf die wichtigsten Fragen fokussieren. Wir-



© Caritas Internationalis

kungsanalyse ist ein Prozess, keine einmalige Handlung. Die Erhebung kann durch Fokusgruppen-Treffen und durch regelmäßige Treffen mit den ganzen Gemeinschaften im Rahmen des Projektmonitorings geschehen. Auch direkte Beobachtung durch den Projektkoordinator und Mitarbeiter ist wichtig. Aber zentral ist es, von den Begünstigten selbst auszugehen und sie selbst zu motivieren, Veränderungsprozesse mit angemessenen Methoden nachzuverfolgen.

Wirkungsorientierung im Bereich der Partnerstärkung

Im Feld des „Capacity-building“ wird Wirkungserfassung als ein Mittel zur Überprüfung angesehen, ob die eingesetzten Gelder gut investiert wurden. Das ist legitim und notwendig, drückt aber nur eine kurzfristige Erwartung aus und kann zu Fehlschlüssen führen. Die größere und wichtigere Herausforderung ist, die Langzeit-Effekte auf die Partnerorganisation zu untersuchen und Veränderungen zu erfassen. Entsprechend bedarf es eines holisti-

¹ OECD (2009): Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management, S. 31.



© Sachit Shrestha

scheren Ansatzes, um die Leistungen, Fähigkeiten und neu dazugekommenen Potenziale einer Organisation einzuschätzen. Es geht nicht nur darum, Indikatoren auszufüllen und Schaubilder zur Befriedigung der Geldgeber zu produzieren, sondern kontinuierlich mit Partnern und ihrem ganzen Team zu reflektieren.

Ein langfristig angelegtes „Capacity-building“ überträgt den oben dargelegten Ansatz der Stärkung von Potenzialen und Fähigkeiten von den Zielgruppen, den Menschen in Not, auf die Akteure, die handelnden Organisationen vor Ort. Es zielt darauf ab, die operativen und organisatorischen Fähigkeiten von Partnern zu stärken. Es bedarf einer tiefergehenden Reflexion, Strategien und vor allem eines kollektiven und partizipativen Prozesses, der durch eine offene Kommunikation mit allen Ebenen der Organisation zu führen ist. Dieser langfristige Ansatz bringt grundsätzliche organisatorische Wandlungsprozesse mit sich, die den Prozess der Entscheidungsfindung betreffen, die Mission, die Vision sowie die Ansprüche an professionelles Arbeiten.

Caritas Internationalis ist ein Netzwerk von 165 nationalen Caritas-Strukturen weltweit und zahlreichen Verbänden auf Diözesan- und Ortsebene. Diese breit verwurzelte und komplexe Struktur bietet ein enormes Potenzial. Die Frage, wie wir es nutzen und den wachsenden Herausforderungen angesichts massiver humanitärer Notlagen in der Welt gerecht werden können, hängt entscheidend davon ab, wie wir unsere Partnerschaften und Beziehungen im Netzwerk gestalten werden.

Die Hilfe nach dem Tsunami – Beispiel einer gelungenen Partnerarbeit

Die Tsunami-Katastrophe in Asien war eine der größten humanitären Krisen weltweit. Die Hilfsaktion für ihre Opfer war ein historischer Höhepunkt internationaler Solidarität. Das Caritas-

Netzwerk mobilisierte über 500 Mio. US-Dollar für die Arbeit in den drei meistbetroffenen Ländern Indien, Sri Lanka und Indonesien. Mit Sri Lanka traf die Katastrophe ein Land, das ethnisch gespalten und von Jahren des Bürgerkrieges gezeichnet war, und in dem es sehr schwierig war, sich frei zu bewegen.

Die Caritas Sri Lanka war im ganzen Land vertreten, sie mobilisierte sofort lokale Hilfe auf Pfarrei-Ebene, aber das Ausmaß der Katastrophe überstieg ihre Möglichkeiten. Nach drei Tagen waren neun internationale Caritas-Organisationen vor Ort, und Caritas Frankreich wurde von Caritas Sri Lanka gebeten, die Federführung in der gemeinsamen Hilfsaktion zu übernehmen. Zur gemeinsamen Bedarfserhebung wurden die unterschiedlichen internationalen Caritas-Organisationen den jeweiligen einheimischen Strukturen zugeordnet. Die Bischofskonferenz von Sri Lanka setzte zur Klärung der strategischen Linien eine „Task force“ mit Vertretern der Kirche und der Zivilgesellschaft aus beiden ethnischen Gruppen ein. Ein Managementteam der Caritas Sri Lanka koordinierte auf operativer Ebene. Ausländische Helfer wurden nur nach Einverständnis der Caritas Sri Lanka aktiv. Caritas Frankreich nahm als federführende Organisation eine unterstützende „Coaching“-Rolle für die Caritas Sri Lanka ein und überließ ihr bewusst das eigentliche Projektmanagement. Zehn Tage nach der Katastrophe stand ein abgestimmtes erstes Nothilfe-Programm. Schritt für Schritt wurde eine umfassende Hilfsoperation aufgesetzt, das Personal der Caritas Sri Lanka stieg in kurzer Zeit von ca. 100 auf über 600 Mitarbeitende, eine enorme Herausforderung für die Organisation.

Das Management führte wöchentlich eine Beurteilung der Hilfsaktionen durch, besprach Schwächen und Probleme und beschloss Gegenmaßnahmen. Der „Task force“ und der Bischofskonferenz wurde monatlich Bericht erstattet. Regelmäßige Evaluierungen und Buchprüfungen wurden durchgeführt. Wie die nach sechs Jahren durchgeführte Wirkungsevaluierung der ge-

leisteten Hilfen und der Begleitstrategie gezeigt hat, war es durch diese Maßnahmen gelungen, zwischen den intervenierenden Caritas-Strukturen ein Klima des Vertrauens und der Kooperation aufzubauen. Anfängliche Alleingänge aufgrund des wahrgenommenen Drucks, noch schneller zu handeln, führten zu Misserfolgen und unangepassten Hilfsaktionen. Fehler wurden dank der regelmäßigen Evaluierungen aufgedeckt und behoben.

Das Ziel einer nachhaltigen Katastrophenhilfe für die Überlebenden der Katastrophe wurde erreicht.

Wie die Wirkungsanalyse zeigte, war es richtig, die einheimische Caritas in den Mittelpunkt zu stellen. Es gelang ihr, der massiven Herausforderung der Großkatastrophe zu begegnen, nachhaltige Strukturen aufzubauen und darüber hinaus als Organisation ihre Resilienz zu verstärken. Die Selbstbeschränkung von Caritas Frankreich auf Training, Coaching und Begleitung gab ihr dazu den Raum. Mindestens ebenso wichtig war aber auch die Rolle der Ortskirche. Sie zeigte den politischen Willen, die anstehenden Wandlungsprozesse positiv zu gestalten und anzupacken.

Ausblick

2014 gab sich Caritas Internationalis nach einem langen Konsultationsprozess im Netzwerk neue Management-Standards. Sie sind für alle Mitglieder weltweit ein bindender Qualitätsstandard für ihre institutionelle Verfasstheit und Kompetenzen und werden in Zukunft eine zentrale Referenz für Partnerstärkungsprozesse im Netzwerk werden. Regelmäßige begleitete Selbst-Assessments werden Wandlungsprozesse über die Jahre dokumentieren. Neben dem Blick in die Einzel-Organisationen werden wir auch die Beziehungen zwischen den Mitgliedern betrachten müssen. Es kann nicht oft genug betont werden, dass veränderte Beziehungen von zentraler Bedeutung in der Organisationsentwicklung sind. Sie sind schwer zu erfassen. Trotzdem muss Wirkungsbeobachtung nicht nur in der Projektarbeit, sondern auch in der Kapazitätsstärkung und Netzwerkarbeit messen, was wichtig ist und nicht nur, was leicht sichtbar ist. Der Testfall für unser Netzwerk ist immer wieder eine Großkatastrophe. Das gelungene oder nicht gelungene Zusammenspiel unserer Mitglieder zu evaluieren, wie wir es im oben beschriebenen Fall Sri Lanka getan haben, wird uns wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, wie wir Hilfe für die Opfer von Krieg und Gewalt noch besser koordinieren und dabei unsere Mitglieder vor Ort noch stärker befähigen können.

➤ *Aloysius John ist Direktor für institutionelle Stärkung und Organisationsentwicklung bei Caritas Internationalis, dem weltweiten Caritas-Netzwerk mit 165 nationalen Mitgliedsverbänden. Caritas Internationalis hat seinen Sitz in Rom.*



© Alexander Bühler

WASH und Ernährungssicherheit in Äthiopien

Partizipative Wirkungsbeobachtung mit einer analphabetischen Bevölkerung

Es scheint nur auf den ersten Blick einfach, die Erreichung sektoraler Projektziele, wie z.B. den Rückgang wassergebundener Krankheiten, mit Fakten zu belegen. Befragungsergebnisse können aus Furcht, aus der Förderung herauszufallen – oder umgekehrt, durch die Hoffnung, weitere Unterstützung zu erhalten – verzerrt werden. Kritisches Hinterfragen wird von den Begünstigten oft missverstanden. Die Zielgruppen bleiben zu Recht misstrauisch, wenn sie nicht wissen, zu welchem Zweck die Befragungen stattfinden und was genau mit den Ergebnissen geschieht. In Äthiopien gelang es der Caritas/Hararghe Catholic Secretariat (HCS) mit einer vorwiegend analphabetischen Bevölkerung eine beispielhaft offene Befragung mit Beteiligten des Projektes durchzuführen.

*Von Afework Teklu Betemariam
und Volker Gerdesmeier*



Die Bevölkerung im Bundesstaat „Somali Regional State“ in Ost-Äthiopien besteht aus Pastoralisten und Agropastoralisten, die hauptsächlich von der Viehzucht leben. 65 Prozent der Bevölkerung im Projektgebiet halten Ziegen, 18 Prozent Schafe. Nur 7 Prozent können sich Rinder, Esel oder Kamele leisten. Ihre Ernährungssicherheit hängt stark von den inzwischen fast jährlich wiederkehrenden Dürren ab. Auslöser dafür sind Entwaldung, Bodenerosion und der Klimawandel, der sich im Gebiet Shinile durch sehr hohe Temperaturen und mangelnde Regenfälle manifestiert. Der starke Bevölkerungszuwachs verstärkt das Problem der Wasserknappheit und der Bodenerosion, da viele vulnerable Familien sich durch den Verkauf von Feuerholz und Holzkohle ein geringes Einkommen erwirtschaften. Die Trockenheitsperioden führen zu mangelnden Weidemöglichkeiten, großen Ernte- und Tierfutter-Verlusten, Krankheiten bei Mensch und Vieh und zu Unterernährung. Da alternative Einkommensmöglichkeiten fehlen, wurde für einen Großteil der Bevölkerung die Ernährungslage extrem unsicher. Nicht funktionierende Märkte, extreme Preisschwankungen und ein politisches Umfeld, das die besonderen Bedarfe und Potenziale der pastoralistischen Wirtschaftsform und Lebensweise vernachlässigt, erschweren zudem das Überleben in der Region.

Die verfügbare Wassermenge pro Kopf liegt unter dem Sphere-Standard

Die Viehzüchter in der Region haben nur begrenzten Zugang zu Veterinärdiensten, Bildung und Wasser. Eine Ausgangsuntersuchung zu Projektbeginn ergab, dass weniger als ein Drittel der Bevölkerung sauberes Trinkwasser konsumieren kann. Frauen

und Mädchen müssen pro Tag vier bis sechs Stunden mit Wasserholen verbringen. Die durchschnittlich verfügbare Wassermenge pro Kopf und Tag liegt bei zwölf bis 13 Litern, das ist weniger, als der humanitäre Qualitätsstandard „Sphere“ als Minimum für z.B. die Versorgung in Flüchtlingslagern empfiehlt. Die Nahrungsmittelproduktion der Familien ist gering. Es fehlt an Wissen, an Betriebsmitteln wie Saatgut, Werkzeug und Zugochsen oder Traktoren, und es ist schwierig, neues oder brachliegendes Land zum Anbau vorzubereiten.

Ziel des Projekts „Verbesserung der Lebensbedingungen für Pastoralisten und Agropastoralisten“ war es, durch die Diver-



Mittels „Scoring-Methode“ werden in der Gruppe z.B. die Zahl der Durchfallerkrankungen ermittelt.

sifizierung von Einkommensquellen das Einkommen der Bevölkerung insgesamt zu erhöhen und damit für mehr Ernährungssicherheit zu sorgen. Mit dazu beitragen sollte vor allem eine verbesserte Tiergesundheit sowie eine verbesserte Wasserversorgung und die Weiterbildung der Bevölkerung in Anbaumethoden und Saatechniken.

Das Projekt wurde in den Verwaltungseinheiten Shinile, Aysha und Dembele gemeinsam mit der Bevölkerung und der örtlichen Verwaltung über 19 Monate von Juni 2011 bis Dezember 2012 durchgeführt. Verschiedene Mitglieder des Caritas-Netzwerks, zum Schluss vor allem Caritas international, sorgten für die Finanzierung. Fast

13.000 Haushalte, also fast 70.000 Menschen, wurden im Rahmen des Projekts unterstützt und begleitet.

Fokusgruppen und „Scoring-Methode“

Die Evaluierung wurde gezielt erst drei Monate nach Projektende durchgeführt. Das erlaubte der befragten Bevölkerung einen Rückblick und die Möglichkeit, die durch das Projekt erzielten Wirkungen zumindest ansatzweise einzuschätzen.

Vier typische Gemeinden wurden ausgewählt. Pro Gemeinde wurden zwei Fokusgruppendifkussionen durchgeführt. Insgesamt wurden 83 Menschen befragt, davon 40 Männer und 43 Frauen. Zusätzlich wurden zwölf Vertreter der örtlichen Behörden (Wasserbüro, Gesundheitsbüro usw.) befragt.

Um gemeinsam mit der weitgehend analphabetischen Bevölkerung erreichte Wirkungen einschätzen zu können, wurden Veränderungen, die dem Projekt zugeschrieben wurden, „gepunktet“ („before-and-after-scoring“¹). Jede Fokusgruppe erhielt 100 Zähler (Objekte wie Steine, Stöckchen usw.). Dann wurden spezifische Probleme angesprochen, z.B. durch verschmutztes Wasser hervorgerufene Durchfallerkrankungen bei Kindern. Die Gruppe diskutierte, wie viele Kinder unter fünf Jahren vor dem Projektbeginn krank geworden waren. Das Ergebnis wurde grafisch festgehalten, indem die Zähler auf zwei Felder aufgeteilt wurden. Feld eins stand für Kinder, die in den drei Monaten vor Projektbeginn mindestens einmal Durchfall gehabt hatten. Feld zwei stand für Kinder, die in den drei Monaten nie krank geworden waren. Das Ergebnis ergab einen Anteil erkrankter

¹ Eine Methode der partizipativen Wirkungserhebung, die auch vom renommierten Feinstein International Center empfohlen wird: Andrew Catley, John Burns, Dawit Abebe, Omeno Suji, Participatory Impact Assessment. A Guide for Practitioners. <http://fic.tufts.edu/>; Vergleichbare Methoden hat NGO-Ideas entwickelt: <http://www.ngo-ideas.net/home/>



© Laura Sheahan/CRS

Vor allem Frauen und Mädchen profitieren, wenn die Zeit fürs Wasserholen reduziert wird.

Kinder vor Projektbeginn. Anschließend wurde die Situation nach Projektende diskutiert und wiederum grafisch festgehalten. Im Vergleich der Vorher-Nachher-Situation konnte eine Veränderung ausgemacht werden. Im Schnitt aller befragten Fokusgruppen reduzierte sich die Zahl der Kinder unter fünf Jahren, die an Durchfall erkrankten, durch Wasserbaumaßnahmen im Rahmen des Projekts um ein Drittel. Die Gutachter verglichen die Zahlen mit den Statistiken der örtlichen Gesundheitsbehörde. Diese Zahlen deuten ebenfalls auf eine Reduzierung der Durchfallerkrankungen hin.

In ähnlicher Form wurden verschiedene Themen mit den Fokusgruppen diskutiert und festgehalten. Zum Thema Tiergesundheit wurden Ranglisten von Haupterkrankungen vor und nach Projektintervention erstellt („ranking“) und durch „Punkten“ („scoring“) ermittelt, wie sich die Zahl der Erkrankungen pro Haupterkrankung über die Zeit veränderte. Dabei wurde sichtbar, dass generell weit weniger Tiere starben als vor dem Projekt, dass aber einzelne Krankheiten bisher nicht hinreichend durch die Projektberater in den Blick genommen worden waren oder erst seit kurzer Zeit auftraten und zunahmen. Durch die differenzierte Methode wurde so ein Problem erkannt, das bei einem konventionellen Pro-

jektmonitoring nicht erkannt worden wäre.

Neben diesen formalisierten Methoden wurden auch Einzelgeschichten der Befragten in offener, qualitativer Form angefragt und dokumentiert, sie liefern wichtige ergänzende Informationen.

Zeit fürs Wasserholen wurde enorm reduziert

Neben den eben genannten Outcomes ergab die Evaluierung, dass sich die Zeit, die Frauen und Mädchen zum Wasserholen einsetzen müssen, bei über 80 Prozent der Befragten nach dem Projekt auf unter 30 Minuten reduziert hatte. Die wasserbaulichen Maßnahmen führten auch zu anderen Wirkungen. Ein Befragter erklärte:

»Caritas/HCS reparierte die Viehtränke und baute zwei neue Viehtränken, die an den ebenfalls neu gebauten Tiefbrunnen angeschlossen wurden. Dies half der Gemeinde, ihr Vieh im Umkreis von 30 Minuten Gehzeit zu tränken. Da die Tiere weniger weit laufen müssen, geben sie mehr Milch und sind gesünder. Kinder, vor allem Mädchen, hüten die Tiere. Da sie weniger Zeit brauchen, um sie zu tränken, sind sie jetzt öfter in der Schule und ihre Leistungen haben sich verbessert.«

Weniger positiv fielen die Ergebnisse im landwirtschaftlichen Bereich aus. Die Verteilungen von Saatgut und Werkzeugen und die erfolgten Schulungen hatten nicht zu verbesserten Ernten geführt. Es hatte zu wenig geregnet und die Unterstützung für Bewässerungsfeldbau war bisher nicht eingeplant.

Frauenspargruppen konnten 136 Frauen zu Einkommen verhelfen, die für Nahrungsmittel für die Familien sowie für Kleider und Schulmaterial für die Kinder ausgegeben wurden. Eine Befragte:

»Ich erhielt einen Kleinkredit von der Spargruppe und Caritas/HCS unterstützte mich mit einer Schulung. Ich habe einen Stand mit Kaffee und Tee eröffnet und verdiene damit 450 Birr (ca. 19 Euro) pro Monat. Einen Teil des Geldes schicke ich meinem Sohn, der in Jijiga auf die Universität geht. Auch finanziere ich die Grundschulausbildung der jüngeren Kinder damit. Das Projekt gab mir die Zuversicht und die Möglichkeit, meine Kinder weiter zur Schule bzw. auf die Universität gehen zu lassen.«

Die Befragungen im Rahmen der Evaluierungen ergaben überdies indirekte positive Wirkungen der Spargruppen. Die Spargruppen erwarben sich über ihre direkte Funktion der Verwaltung der Spareinlagen und der Kleinkredite Anerkennung in den Gemeinschaften. Sie wurden deshalb auch für andere Aufgaben angefragt, z.B. schlichteten sie Konflikte in Familien oder überzeugten sie davon, auch die Mädchen zur Schule zu schicken. So sprangen sie auch ein, um Medikamente für besonders bedürftige Frauen zu kaufen.

Die Projektkomponenten für Wasserversorgung und Tiergesundheit erzielten sehr wichtige Wirkungen, allerdings ist ihre Nachhaltigkeit gefährdet. Die Familien wollen oder können die ausgebildeten

Gemeindehelfer für Tiergesundheit nicht angemessen bezahlen, so dass diese keine neuen Medikamente kaufen können. Auch wurden Gemeinde-Mechaniker ausgebildet, die die Brunnen, Pumpen und Leitungen instandhalten können. Die Tiefbrunnen werden aber mit Generatoren betrieben, deren Wartung für die lokalen Gemeinde-Mechaniker zu anspruchsvoll ist. Man ging davon aus, dass die lokalen Mitarbeiter der staatlichen Wasserbehörde die Generatoren im Falle einer Panne reparieren können. Das ist leider nicht der Fall, es fehlt ihnen an Wissen und auch an Transportmitteln. Nur Caritas/HCS-Mitarbeiter können das, sie sind seit Projektende aber weniger oft in der Gegend, weshalb die Tiefbrunnen im Fall einer Panne sieben bis zehn Tage stillstehen.

Fazit

Insgesamt ergaben die Befragungen, dass die erwarteten und sonst oft ohne weitere Überprüfung, geschweige denn systematische Befragung der Zielgruppe, unterstellten Wirkungen – wie z.B. weniger wassergebundene Erkrankungen bei Kleinkindern – tatsächlich eingetreten sind. Auch indirekte Wirkungen sind jetzt belegt. Vor allem Frauen konnten durch die verbesserte Wasserversorgung entlastet werden und sie konnten die freige-wordene Zeit dafür nutzen, zusätzliches Familieneinkommen zu erwirtschaften. Die Ernährungssicherheit hat sich durch erhöhte Einkommen und den dadurch möglich gewordenen Zukauf von Lebensmitteln verbessert. Die landwirtschaftliche Produktion hat sich wegen mangelnden Niederschlags aber nicht



© Caritas international

Durch die intensiven Befragungen wurden Probleme erkannt, die bisher unentdeckt geblieben waren.

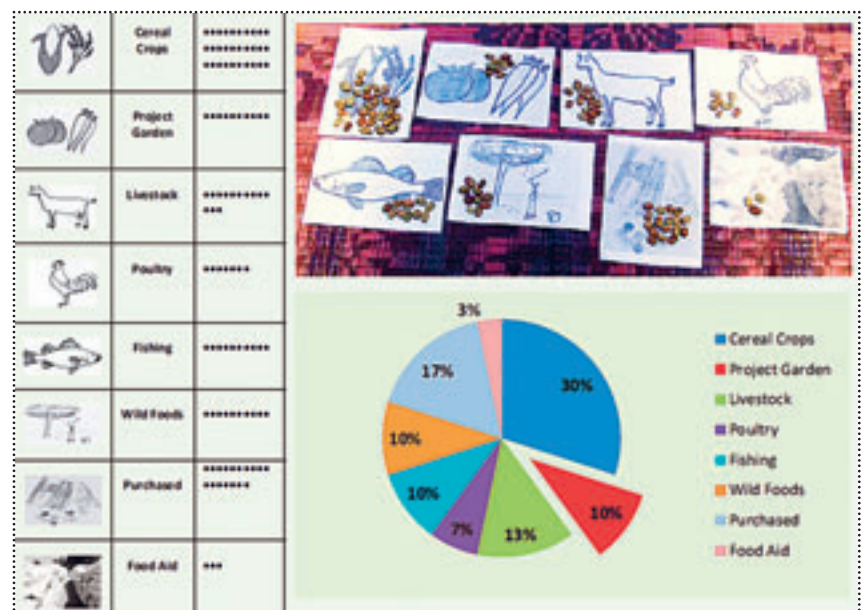
verbessert. Die Caritas/HCS überlegt deshalb, ob in zukünftigen Projekten Bewässerungsfeldbau unterstützt werden sollte. Damit stellen sich aber auch ganz neue Fragen bezüglich Anwendbarkeit, Kosteneffizienz usw.

Die Ergebnisse der Wirkungsbeobachtung führten auch dazu, dass Caritas/HCS einen intensiven Dialog mit dem lokalen staatlichen Dienst für Tiergesundheit führt. Ziel ist es, eine Einbindung der ausgebildeten dörflichen Gesundheitshelfer in das staatliche System und damit Zugang zu verbilligten Medikamenten zu erreichen.

Wie bedeutsam eine Stärkung des lokalen Dienstes für Wasserversorgung wäre, insbesondere eine bessere Ausbildung und bessere Transportmöglichkeiten für die Mitarbeiter, wurde durch die Befragungen ebenfalls sehr deutlich. Allerdings liegt das außerhalb des Einflusses der Caritas. Trotzdem führte das Ergebnis der Wirkungsbeobachtung dazu, dass intensive Diskussionen mit der Verwaltung geführt werden.

- > Afework Teklu Betemariam ist Leiter der Evaluierungseinheit bei Hararghe Catholic Secretariat/Caritas Hararghe (HCS)
- > Volker Gerdesmeier ist Leiter des Qualitätsmanagements bei Caritas international

Beispiel für die Anwendung der „Scoring-Methode“. Aus Andrew Catley, John Burns, Dawit Abebe, Omeno Suji, Participatory Impact Assessment. A Guide for Practitioners. <http://fic.tufts.edu/>



Ist keine Verschlechterung ein Erfolg?

Ein Nothilfeprojekt in Afghanistan im systematischen Vorher-nachher-Vergleich

Ein gründlicher Vorher-nachher-Vergleich hilft nicht nur, die Wirkung eines Projekts zu erfassen, sondern auch die oft gleichzeitig stattfindenden massiven Veränderungen im Umfeld mit in den Blick zu nehmen. Bei einem Projekt zur Ernährungssicherheit im afghanischen Hasaradschat wurde eine Schlussuntersuchung (Endline) systematisch auf einer vor Projektbeginn durchgeführten Ausgangserhebung (Baseline) aufgebaut. Dadurch konnte kontrafaktisch belegt werden, dass das Projekt zwar keine nachhaltige Verbesserung der Ernährungssituation bewirkte, dafür aber eine massive Verschlimmerung der Situation, die aufgrund einer erneut eintretenden Dürre während der Projektlaufzeit zu erwarten gewesen wäre, verhindert werden konnte.

*Von Alexander Pforte
und Sandino Rothenbücher*



Die Provinz Daikundi liegt ca. 300 km von der afghanischen Hauptstadt Kabul entfernt im Zentralen Hochland, das aufgrund seiner vorherrschenden Ethnie, den Hasaras, auch Hasaradschat genannt wird. Die geschätzte Einwohnerzahl liegt bei 440.000. Aufgrund ihrer Abgelegenheit, aber auch aus politischen Gründen ist die Provinz von der Zentralregierung marginalisiert. Vor der Gründung der Provinz im Jahr 2004 hatte es für die gesamte Bevölkerung in der Region nur zwei Schulen und ein Gesundheitszentrum gegeben. Laut UN-OCHA ist das Hasaradschat nach wie vor eine der ärmsten und landwirtschaftlich am wenigsten produktiven Regionen Afghanistans. Gleichwohl bestreitet die überwiegende Mehrzahl der Haushalte ihren Lebensunterhalt aus der Landwirtschaft, die aber in den wenigsten Fällen eine sichere Versorgung mit Lebensmitteln gewährleisten kann. Durch die langen und harten Winter sind die Anbaumöglichkeiten begrenzt, es gibt nur eine Ernte pro Jahr. Neben der Landwirtschaft bietet die Arbeit als Tagelöhner die einzige (seltene) Möglichkeit, um zusätzlich Geld zu verdienen.

Viele Familien sind daher gezwungen, alternative Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Region zu suchen. Als Folge findet eine massive Abwanderung statt. Die zurückgebliebenen Familienmitglieder (vornehmlich Frauen, Kinder und alte Menschen) erhalten im besten Fall Rücküberweisungen. Der Großteil der Haushalte muss jedoch für die Deckung des täglichen Minimalbedarfs oft hohe Schulden (v.a. bei Händlern) aufnehmen.

Hinzu kommt, dass es durch die Überweidung von Berghängen und das Abholzen von Unterholz zur Brennstoffgewinnung zu einer massiven Erosion der humustragenden Schichten kam. Dies führte in den Jahren 2011 und 2012 zu ausgedehnten Trockenperioden bzw. bei saiso-



Oft sind es Frauen, Kinder und alte Menschen, die in der von ausgedehnten Trockenheitsperioden und saisonalen Überflutungen geprägten ärmsten Region Afghanistans zurückbleiben.

© Traudl Otr/Caritas international

nal bedingten Starkregenereignissen zu Überflutungen. Darauf folgende Ernteauffälle führten zu einer Verteuerung der Grundnahrungsmittel um 10 bis 15 Prozent. Die Familien hatten keinerlei Reserven mehr und begannen, ihr Hab und Gut sowie Teile ihrer Viehbestände zu verkaufen.

Mitarbeit wurde mit Nahrungsmitteln entlohnt

Das von der EU-Nothilfe-Abteilung (ECHO) finanzierte Projekt hatte das Ziel, fünf Monate lang in drei Tälern der Provinz Daikundi zur Nahrungssicherung von 8.000 Menschen beizutragen. Es war mit einem längerfristigen Projekt (41 Monate) der EU-Entwicklungsabteilung EuropeAid abgestimmt, das die Themen Ernährungssicherung, Einkommen schaffende Maßnahmen sowie die Selbstorganisation von Bauerngruppen für ca. 34.000 Menschen zum Ziel hatte.

Das Nothilfe-Projekt beinhaltete zudem die Instandsetzung von Schutzwänden und Bewässerungskanälen in 60 Dörfern,

um bei zukünftigen Naturkatastrophen besser gerüstet zu sein. Die Bevölkerung selbst leistete die Arbeit unter Anleitung des lokalen Caritas-Partners. Da es nach dem Winter auf den lokalen Märkten keine Nahrungsmittel mehr zu kaufen gab, wurde diese Arbeit zwei Monate lang mit Nahrungsmitteln entlohnt. Danach wurde auf Bargeld umgestellt. Die Entlohnung wurde auf Basis der „Sphere-Standards“ berechnet. Besonders bedürftige, nicht arbeitsfähige Menschen (10 Prozent der Zielgruppe) erhielten die Nahrungsmittel und später das Bargeld ohne Gegenleistung.

Wirkungsanalyse durch Base- und Endlinestudie

Neben der regulären Berichterstattung durch den durchführenden Partner sowie mehrere Feldbesuche durch Caritas-Mitarbeitende wurde die Wirkungsanalyse des Projekts durch die Erstellung einer Baseline am Anfang des Projekts und eine darauf aufbauende Endlinestudie nach Projektende unterstützt. Die Methodik wurde unter

der Prämisse, möglichst viele vergleichbare Daten zu erheben, von der einheimischen Partner-Organisation gemeinsam mit einer für die Caritas tätigen Beraterin erarbeitet.

Ziel der Baseline war einerseits, die vor Projektbeginn im Rahmen der schnellen Bedarfserhebung untersuchte Ausgangslage einmal vertiefter zu analysieren. Zugleich wurde damit ein wichtiger Referenzpunkt für die spätere Schlussevaluierung geschaffen.

Beide, Base- und Endlinestudie, umfassten Haushaltsbefragungen mithilfe eines festgelegten Fragebogens sowie semi-strukturierte, offene Gruppenbefragungen (Focus Group Discussions).

45 von 60 Dörfern wurden anhand ihrer Profile ausgewählt, um eine repräsentative Mischung zu gewährleisten. Pro Dorf wurden per Zufallsstichprobe zwei Haushalte ermittelt. 151 Erwachsene wurden befragt, von denen 48 Prozent Frauen. In der Endline wurden, abgesehen von einem Einzelfall, exakt dieselben Haushalte befragt. Der Anteil von Frauen und Männern blieb aber derselbe. 80 Prozent der Befragten waren Begünstigte, der Rest Nicht-Begünstigte, die ebenso ausführlich über die Ziele der Untersuchung informiert wurden und bereitwillig Auskunft gaben.

95 Prozent der Befragten sind durch Nahrungsmittelkäufe verschuldet

Die Baselinestudie zeigte, dass sich die Menschen in der Region fast nur von Brot, Milchprodukten und Tee ernähren. Lediglich 17 Prozent aßen jede Woche Gemüse und nur 14 Prozent einmal die Woche Fleisch. Überraschend war, dass noch (geringe) Nahrungsmittelvorräte übrig waren, die



Messung der Pflanzendichte: Ein Bauer zählt die Zahl der Weizenhalme pro 50 x 50 cm

laut Bedarfserhebung bereits vor sechs Monaten hätten aufgebraucht sein müssen. Es wurde nicht klar, ob das an Zukauf oder noch weiter reduziertem Konsum lag.

Von 151 Befragten verfügten 35 nicht über eigenes Land für den Anbau von Lebensmitteln. 49 besaßen Land, konnten es aber nicht bebauen, weil sie kein Geld für Betriebsmittel oder zusätzliche Arbeitskräfte hatten oder weil es an Bewässerungsmöglichkeiten fehlte. Fast alle Befragten besaßen noch Vieh. Nur wenige Bewohner waren aus den Dörfern abgewandert (rund 200 von ca. 13.600), und nur wenige Befragte gaben Rücküberweisungen von Migranten als Einkommensquelle an. 95 Prozent der Befragten waren verschuldet, im Durchschnitt mit 450 Euro pro Familie. Die allermeisten hatten dafür Nahrungsmittel gekauft.

Dank der Nahrungsmittel und Einnahmen aus der Arbeit im Rahmen des Projekts aßen die Familien zum Zeitpunkt

der Endlinestudie besser. 84 Prozent der Befragten aßen Bohnen, 54 Prozent anderes Gemüse, das sie selbst gezogen oder zugekauft hatten. Allerdings war der Effekt nur kurzfristig: Die Ernte, die zwischen der Baseline im Mai und der Endline im November eingefahren wurde, fiel aufgrund einer erneuten Dürre 2013 wiederum sehr niedrig aus. Die meisten der Befragten hatten schon zwei Monate nach dem Einholen ihrer Nahrungsmittel nur noch Reserven für weitere zwei Monate, was bedeutete, dass sie erneut eine lange Phase großer Nahrungsmittelknappheit überbrücken müssen.

Anzahl der Mahlzeiten kein geeigneter Indikator

Die Befragung zeigte, dass die andernorts oft verwendete Anzahl der Mahlzeiten pro Tag in diesem Fall kein geeigneter Indikator war. Die meisten Befragten nahmen nach dem Projekt weniger Mahlzeiten pro Tag ein. Sie beschrieben das aber als Verbesserung und begründeten das damit, dass sie nun besser aßen und deshalb weniger oft ihren Hunger stillen mussten.

Die Zahl der Haushalte, die Land bearbeiteten und die bearbeitete Fläche insgesamt, waren zwischen Base- und Endline weiter gesunken. Das zeigt, dass das im Projekt erarbeitete Einkommen nicht zum



Gemeinsam werden Ernteerträge und Nahrungsmittelsituation der vergangenen Monate rekonstruiert.

Kauf von Betriebsmitteln reichte (oder zur verbesserten Bewässerung eingesetzt werden konnte). Auch das Verschuldungsniveau blieb hoch. Es fiel von Anfang des Projekts bis Projektende nur um 6 Prozent.

87 Prozent der Befragten erklärten aber, dass sie ohne das Geldeinkommen aus dem Projekt gezwungen gewesen wären, sich noch weiter zu verschulden. Das Einkommen erlaubte sehr geringe Rückzahlungen, den Kauf von Nahrungsmitteln und den Kauf von Medikamenten. Über 90 Prozent der Befragten benannten als Wirkung des Projekts, dass es eine weitere Preissteigerung von Nahrungsmitteln auf dem Markt verhindert habe.

Fast alle Befragten befürworteten den dualen Ansatz, der die Verteilung von Lebensmitteln bzw. Bargeld an die Mitarbeit im Projekt koppelte. Die Qualität der verteilten Nahrungsmittel wurde durchgehend als gut bis sehr gut bewertet.



Die Evaluierung zeigte, dass weniger Menschen Überweisungen von Abgewanderten erhalten als angenommen und viele sich für den Zukauf von Nahrungsmitteln hoch verschulden müssen.

Fazit aus dem Vergleich

Durch die vertiefte Wirkungsbeobachtung haben wir viele interessante Erkenntnisse für die Projektarbeit gewonnen, z.B. über die Einkommenssituation der Bauern, ihr Verschuldungsniveau, ihre eigenen Strategien extreme Notsituationen zu überstehen. Auch was die Methodologie der Wirkungsbeobachtung betrifft, haben wir sehr nützliche Erfahrungen gemacht. Zum Beispiel, wie wichtig es ist, die Fragen nicht nur klar und präzise zu formulieren und in die jeweilige Landessprache zu übersetzen, sondern sie darüber hinaus auch von jemandem prüfen zu lassen, der die lokalen Sprachgewohnheiten kennt. Nur so kann vermieden werden, dass kleine, vom vorherrschenden Dialekt abhängige Nuancen in den Formulierungen zu erheblichen Verzerrungen in der Datensammlung führen.

Die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung mögen für Außenstehende enttäuschend erscheinen: Die Ernährungssituation hat sich nur kurzfristig verbessert, das Verschuldungsniveau nur minimal verringert, die Not der Menschen ist weiterhin groß. Die Befragten selbst nannten aber als wichtige Wirkung des Projekts, dass es trotz einer erneuten Dürre während des Projektjahres nicht zu einer weiteren Verschlechterung ihrer Lebenslage gekommen war. Die Ernährungssituation verschlechterte sich nicht, die Nahrungsmittelpreise blieben stabil und die Verschuldung nahm nicht zu. Diese Wirkung konnte dank der sauberen Methodik des Vorher-nachher-Vergleichs belegt werden. Die grundsätzliche Frage, die die Analyse hier aufwirft, lautet deshalb: Kann ein Projekt, das keine Verbesserung bewirkt, aber eine Verschlimmerung verhindert, als erfolgreich gewertet werden?

Wir meinen ja. Aber wie die vertiefte Wirkungsbeobachtung des Projekts gezeigt hat, reichte das Projekt nicht, um die Not der Menschen nachhaltig zu bekämpfen. Andere, langfristige Projekte, wie das oben genannte EU-geförderte Projekt zur Ernährungssicherung, sind von großer Bedeutung. Die Wirkungsbeobachtung verdeutlichte, wie wichtig breitflächig durchgeführte DRR-Maßnahmen (Disaster Risk Reduction) sind, um die Region zu stabilisieren. Solche Maßnahmen würden auch die Nachhaltigkeit von bestehenden bzw. abgeschlossenen Projekten stärken. Schließlich wäre dies auch im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“, da die staatlichen Kapazitäten sich auf absehbare Zeit nicht wesentlich verbessern werden.

- > Alexander Pforte ist Programmkoordinator für Caritas international in Afghanistan
- > Sandino Rothenbücher ist Länderreferent für Zentralasien bei Caritas international

Gutschein-Vergabe versus „Cash-Transfers“

Eine Realtime-Evaluierung in einem Flüchtlingsprojekt in Jordanien

Ein wesentlicher Punkt des Caritas-Konzepts zur verbesserten Wirkungsorientierung ist es, zwischen Förderbereichen zu differenzieren und je nach Förderbereich passende Methoden bei der Wirkungsbeobachtung einzusetzen. In einem Nothilfeprojekt für syrische Flüchtlinge in Jordanien wurde (mit Förderung des Auswärtigen Amtes) noch während der Projektlaufzeit eine sogenannte Realtime(Echtzeit)-Evaluierung durchgeführt. Ziel war es, gemeinsam mit dem lokalen Partner, der Caritas Jordanien, die Vergabe von Gutscheinen und die Verteilung von Hilfsgütern im Vergleich zu „Cash-Transfers“ zu bewerten, um daraus Rückschlüsse sowohl für das laufende Projekt als auch für Folgeprojekte ziehen zu können.

Von Traudl Ott



Die kriegerischen Auseinandersetzungen in Syrien zwischen der Regierung, dem sogenannten „Islamischen Staat“ und diversen Rebellengruppen haben Tausende Opfer in der Zivilbevölkerung gefordert und Millionen Menschen zur Flucht in die benachbarten Länder (Türkei, Libanon, Jordanien und Irak) gezwungen. Viele dieser Länder haben im Verhältnis zur Größe ihrer einheimischen Bevölkerung sehr viele Flüchtlinge aufgenommen.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung, im November 2013, hatte sich die Situation in Jordanien bereits so zugespitzt, dass die Aufnahme- und Organisationskapazität der Flüchtlingslager überschritten war und zum Beispiel im grenznahen Zaatari-Camp (bei über 180.000 Menschen im April 2013) ein Aufnahmestopp von syrischen Flüchtlingen bevorstand. Geschätzte 75 Prozent der damals rund 480.000 in Jordanien Zuflucht suchenden Syrer (so die damalige offizielle Zahl der jordanischen Regierung) versuchten daraufhin an den Camps vorbei in jordanischen Städten und Gemeinden unterzukommen. Die auf der Flucht mitgeführten Wertgegenstände und Barmittel waren aufgrund hoher Kosten für Mieten, Medikamente und Nahrungsmittel häufig rasch aufgebraucht. Viele Flüchtlinge, darunter viele Minderjährige, mussten prekäre Jobs im Bau und in der Landwirtschaft annehmen. Mädchen arbeiteten verbreitet als Haushaltshilfen oder wurden früh verheiratet, um materiell abgesichert zu sein.

Versorgung von Flüchtlingen außerhalb der Camps

Die Caritas Jordanien leistet seit Ausbruch der Krise in Syrien humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge, die in Jordanien außerhalb der Lager untergekommen sind. Auf Hilfe angewiesene Menschen können eines der zehn Caritas-Zentren aufsuchen, wo

sie registriert werden und wo ihr genauer Bedarf ermittelt wird. Die Caritas Jordanien pflegt eine sehr umfassende, zwischen allen acht Standorten vernetzte, elektronische Datenbank, in der alle Begünstigten erfasst sind. Doppelregistrierungen sind dadurch praktisch ausgeschlossen.

Ziel des vom Auswärtigen Amt finanzierten Projekts war es, für knapp 15.000 Familien, rund 74.000 Personen, den dringendsten Bedarf an Nahrungsmitteln und anderen Hilfsgütern, wie Hygienearti-

Drei Arten der Verteilung

Die Hilfsleistungen wurden auf drei verschiedene Weisen an die Begünstigten ausgegeben. So wurden die Bettwaren durch die Caritas Jordanien zentral beschafft und verteilt. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Hygieneartikeln wurde dagegen nicht über Verteilungen organisiert. Stattdessen erhielten die Begünstigten Gutscheine, die sie in einer der über 100 Filialen einer staatlich geförderten Koopera-



Mit diesen Gutscheinen können sich Flüchtlinge in einer der über 100 vom Staat geförderten Kooperativen mit Lebensmitteln eindecken. Wie das Ergebnis der Evaluierung zeigt: eine angesichts der Umstände angemessene, kostengünstige und für die Betroffenen sichere Form der Hilfe.

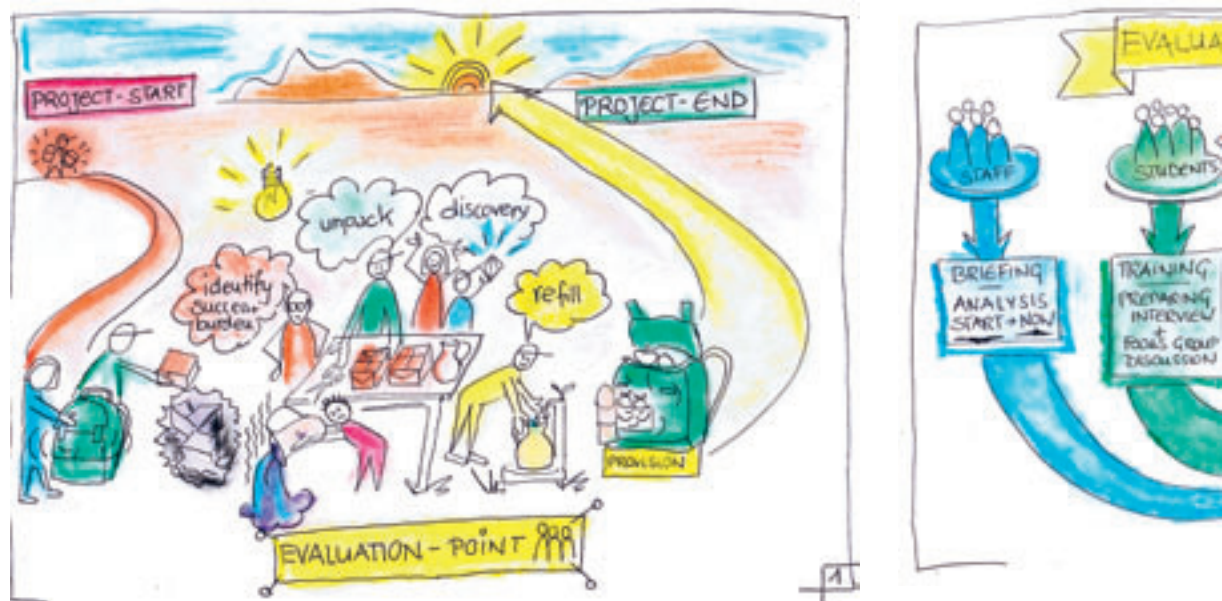
kel, Matratzen, Decken, und wegen des nahenden Winters auch Heizstrahler, abzudecken. Außerdem erhielten Flüchtlinge über das Projekt Mietbeihilfen, um eine Unterkunft finanzieren zu können, sowie psychosoziale Unterstützung. Das Projekt versorgte 11 Prozent der Flüchtlingsbevölkerung außerhalb der Lager. Um soziale Spannungen zwischen den Flüchtlingen und der teilweise selbst sehr armen lokalen Bevölkerung zu vermeiden, wurden bei 30 Prozent der Hilfsleistungen bedürftige jordanische Familien berücksichtigt.

tive¹ einlösen konnten. Die Mietbeihilfen wiederum wurden in Form von Schecks an die Vermieter ausgegeben.

Ziel der Echtzeit-Evaluierung war es, die Angemessenheit² dieser Maßnahmen so früh wie möglich zu überprüfen, um gegebenenfalls noch ein Umsteuern im Projektzeitraum zu ermöglichen. Außerdem sollten die dadurch gewonnenen Erkenntnisse wichtige Rückschlüsse für die Planungen des Folgeprojekts ermöglichen. Im Fokus der Untersuchung lag vor allem das Gutschein-System, im Vergleich mit anderen

1 Eine unabhängige Kooperative, die jordanischen Familien mit geringem Einkommen günstige Nahrungsmittel verfügbar macht, arbeitslose Zivilisten in ihren Filialen anstellt und mehrmals im Jahr im Rahmen von Wohltätigkeitsveranstaltungen kostenlos Nahrung und Waren an die ärmsten Familien im Umfeld verteilt
 2 Das Evaluierungskriterium „Angemessenheit“ (appropriateness) geht der Frage nach, inwieweit die Maßnahmen dem Bedarf vor Ort entsprechen. Es wird im humanitären Bereich als Variante des in der Entwicklungszusammenarbeit üblichen OECD-Kriteriums «Relevanz» empfohlen. Siehe ALNAP (2013): Evaluation of Humanitarian Action Pilot Guide, S. 59

Neben der Analyse des Nothilfeprojekts war die Schulung der jordanischen Caritasmitarbeiter ein weiteres Ziel der Realtime-Untersuchung.



Hilfsformen. Aber auch die internen Arbeitsprozesse, die personellen und logistischen Kapazitäten sowie Koordinierungsmechanismen mit „Dritten“ wurden untersucht. In diesem Text können aufgrund des beschränkten Raumes lediglich die gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf das Gutschein-System dargestellt werden.

Kooperation mit der Universität ermöglichte 318 Interviews

Da das Personal der Caritas Jordanien durch die laufenden Arbeiten bereits voll ausgelastet war, wurden zehn ausgewählte Studentinnen und Studenten aus dem sozialwissenschaftlichen Institut der Universität Amman in die Erhebung miteinbezogen. In einem Auftaktworkshop führte ich alle Beteiligten in die Methodik ein und stellte sie zur Diskussion. Dabei ging es auch darum, das Ziel der Lernevaluierung zu klären und Mitarbeitern mögliche Ängste vor einer externen Überprüfung zu nehmen (siehe auch Illustrationen).

Bei diesem Auftaktworkshop wurden auch die im Vorfeld gemeinsam erarbeiteten Instrumente zur Datenerfassung getestet.

Sensible Fragen wurden intensiv diskutiert, um ein einheitliches Vorgehen bei der Erhebung sicherzustellen und Missverständnisse zu vermeiden. Zum Beispiel wurden Sprachunterschiede zwischen jordanischem Arabisch (der Befragenden) und syrischem Arabisch (der Befragten) nach einem Test mit syrischen Mitarbeitern der Caritas Jordanien im Team besprochen und notiert.

Die Gespräche wurden in vier von acht Caritas-Anlaufzentren auf freiwilliger Basis mit allen Interessierten geführt. Es wurde gezielt auch eine Kontrollgruppe befragt, die sich noch im Registrierungsprozess befand und deshalb noch keine Hilfe erhalten hatte. Insgesamt wurden 318 Personen in Einzelgesprächen, Familiengesprächen und Fokusgruppendifkussionen befragt, zwei Drittel davon waren Begünstigte, ein Drittel Nicht-Begünstigte.

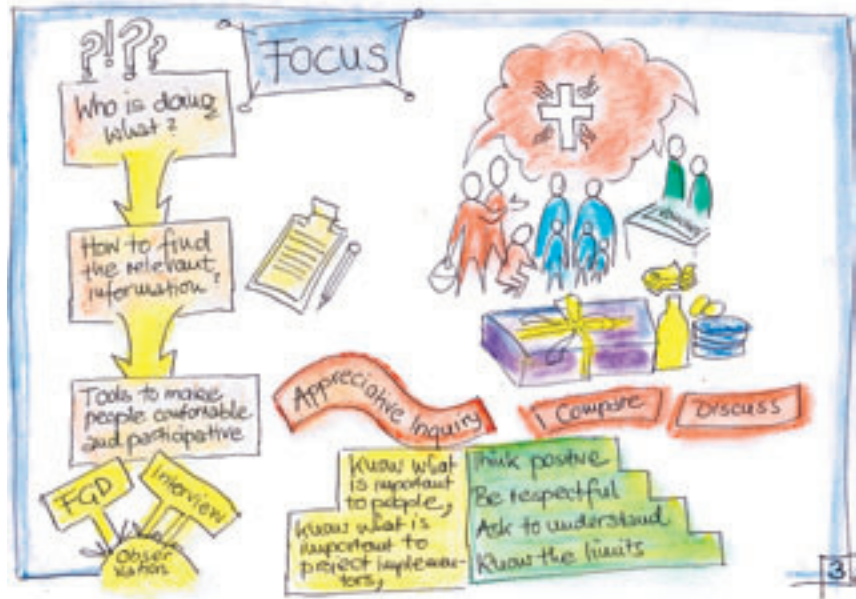
Gender-gemischte Teams waren eine Vorbedingung für die Familienbesuche, in denen traditionell die Männer für alle (inklusive Frauen) sprechen. Dadurch konnte nach einer respektvollen Einführung über die Männer der Zugang zu den Frauen geschaffen werden, die den weiblichen Team-

Mitgliedern gegenüber dann offen ihre Situation darstellen konnten.

Die gesamte Durchführung fand in einer allseits geschätzten Lernatmosphäre statt, in der die interessierten Studentinnen und Studenten nicht nur Einblick in internationale Standards der Humanitären Hilfe erhielten, sondern auch das freiwillige Engagement einer christlichen Organisation für überwiegend muslimische Flüchtlinge in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft erlebten. Für die Mitarbeitenden und Freiwilligen der Caritas Jordanien ermöglichte dieser Blick von außen wichtige Anstöße. Sie erfuhren Kritik, aber auch positive Bestätigung für ihre Arbeit.

Günstige Preise durch Gutscheine

Auf Basis der geführten Interviews konnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass unter den gegebenen Bedingungen das Gutschein-System für Nahrungsmittel und Hygienegegenstände – im Vergleich zu anderen möglichen Hilfsformen – als das „Angemessenste“ anzusehen ist. Als Vorteile wurden genannt:



- > größere Sicherheit für die Zielgruppe: Im Vergleich zu „cash transfers“ ist es nicht notwendig, Bargeld mit sich zu führen. Da die Gutscheine nur in Verbindung mit einem Ausweis eingelöst werden können, besteht nur geringe Diebstahlsgefahr.
- > günstige Preise: Durch den Zugang zu den landesweit verfügbaren Geschäften der Kooperative waren die Lebensmittelpreise fünf bis zehn Prozent niedriger als auf dem freien Markt.
- > geringe Begleitkosten: Durch die Einsparung von Kosten für den Einkauf, die Lagerhaltung usw. verursacht das Gutscheinsystem im Vergleich zu Hilfsgüterverteilungen wesentlich geringere Kosten und ist außerdem leicht zu kontrollieren: Die Filialen bekommen gegen Vorlage der Gutscheine die Geldsumme durch die Caritas Jordanien ersetzt, die ihrerseits auf die Einlösung der Gutscheine achtet.

Allerdings deckte die Befragung auch auf, dass jeder Fünfte seinen Gutschein gegen Bargeld weiterverkaufte. Gründe dafür waren aber nicht die schlechte Qualität der Lebensmittel oder ein nicht vorhandener Bedarf, sondern dass die

Flüchtlinge für den Kauf von Wasser, den Transport oder durch die Belastung kranker Familienmitglieder dringend Bargeld benötigten. Inzwischen wird ergänzend zu den Gutscheinen auch Bargeld an die Begünstigten ausgegeben. Dadurch haben sie die Möglichkeit, dringende individuelle Bedarfe selbstbestimmt zu decken.

Die Evaluierung ergab zudem, dass der Wert pro Gutschein stärker nach Familiengröße differenziert werden sollte. Die Familien hatten zwischen zwei und acht Mitglieder. Der Wert für größere Familien war generell zu knapp bemessen und sollte erhöht werden. Dies wird mittlerweile so umgesetzt.

Die Praxis, zur vorbeugenden Vermeidung von Unterschlagung, Begünstigte nach ihren Einkäufen zu befragen³, hat sich als besonders sinnvoll erwiesen und wird von Caritas international seither Partnern mit vergleichbaren Programmen empfohlen.

³ Regelmäßig werden 10 Prozent der Empfänger per Zufallsstichprobe ausgewählt und einige Zeit nach ihren Einkäufen telefonisch befragt. So konnte ermittelt werden, was sie erhalten hatten, um hochzurechnen, ob ihnen damit der volle Wert des Gutscheins zugekommen ist.

Weichenstellung für künftige Evaluierungen

Die Echtzeit-Evaluierung erwies sich als reiches Instrument, um die Angemessenheit der Maßnahmen noch im Projektverlauf auf Basis einer systematischen Befragung der Zielgruppen zu überprüfen und die Folgeprojekte dementsprechend anzupassen. Weitere im Rahmen der Evaluierung gewonnene Einsichten, wie z.B. die psychische und arbeitsmäßige Überlastung des Personals, führte zu Neuerungen wie verbesserter Personal-Begleitung und Unterstützung. Der Einbezug von Studentinnen und Studenten erlaubte es der Caritas Jordanien, trotz der hohen Arbeitsbelastung während eines laufenden Nothilfeprojekts, eine umfangreiche Befragung durchzuführen. Die partizipativ entwickelte und gemeinsam umgesetzte Methode ermöglicht es der Caritas Jordanien, ähnliche Lernevaluierungen in Zukunft selbstständig durchzuführen.

> Traudl Ott ist freie Beraterin und führte im Auftrag von Caritas international bereits zahlreiche Evaluierungen und Trainings zur Wirkungsorientierung durch, unter anderem die hier vorgestellte Realtime-Evaluierung in Jordanien



Wiederaufbau nach dem Erdbeben in Peru

Ein Beispiel gelungener Partizipation

Für Caritas international ist neben der akuten Überlebenshilfe die nachhaltige Schaffung sowohl von neuem Wohnraum als auch von Lebensperspektiven ein zentrales Anliegen. In Peru unterstützte Caritas international nach dem verheerenden Erdbeben 2007 ein integratives Wiederaufbauprogramm, das auch die Bereiche Ernährungssicherung, Gesundheit und soziale Infrastruktur in den Blick nahm. Wie eine drei Jahre nach Projektende durchgeführte Evaluierung zeigte, ist die Beteiligung der Bevölkerung bei der Planung und Umsetzung des Projekts sehr gut gelungen, was zur anhaltenden Akzeptanz des Projekts und der damit verbundenen Ziele geführt hat.

*Von Barbara Schnegg
und Claus Hemker*

Ein Erdbeben mit einer Stärke von 7,9 auf der Richterskala schädigte 2007 in Peru mehr als 400.000 Menschen. Die Provinzen Cañete an der Küste und Castrovirreyna in den Anden waren mit ca. 47.000 zerstörten und rund 90.000 unbewohnbaren oder beschädigten Häusern davon

am meisten betroffen. Da staatliche Hilfsprogramme sich vor allem an den Mittelstand richteten, war besonders die ärmere, in entlegenen Regionen lebende Bevölkerung auf internationale Unterstützung angewiesen. Vor allem in den höher gelegenen Andengebieten benötigten die Men-

schen dringend Wohnhäuser als Schutz vor Regen und Kälte. Auch Schulen und Gesundheitszentren sowie die verkehrstechnische Infrastruktur – Lebensgrundlage der in dieser Region vorherrschenden Agrargesellschaft – waren stark beschädigt und mussten wiederaufgebaut werden.



Wiederaufbau gemeinsam mit den Betroffenen

Caritas international finanzierte von April 2008 bis November 2010 integrative Projekte in 13 Gemeinden, die von nationalen und anderen internationalen Hilfsprojekten unberücksichtigt geblieben waren. 313 betroffene Familien wurden beim Bau von Wohnhäusern unterstützt. Vor dem Erdbeben lebten die meisten dieser

Familien in zweigeschossigen Lehmbauten, die aufgrund des niedrigen technischen Standards besonders erdbebenanfällig sind. Durch die wenigen kleinen Fenster kam kaum Licht und Luft ins Haus. Die Fußböden aus gestampfter Erde waren während der Regenzeit kalt und feucht. Das Kochen über dem offenen Feuer im Hausinneren verursachte Lungenleiden. Die einzige Wasserstelle lag vor dem Haus.

Um gemäß dem Caritas-Prinzip des nachhaltigen Wiederaufbaus nicht nur Häuser zu bauen, sondern gleichzeitig auch die Lebensbedingungen zu verbessern, wurde für dieses Projekt gemeinsam mit dem Partner das Konzept „Vivienda Saludable“ (gesundheitsfördernder Wohnraum) entwickelt. Ziel dieses Konzepts war es, die Bevölkerung von Anfang an aktiv in den Planungsprozess einzubeziehen und im Dialog gemeinsam die Projektziele zu definieren.



© Claus Hemker

»Die Erwartungen der Bevölkerung an das Projekt waren sehr hoch. Deshalb sollten die Gemeinden zu Beginn des Projekts ohne Beisein des Caritas-Teams über ihre Erwartungen diskutieren, sich über ihre Ziele einig werden und am Ende selbst darüber entscheiden. Diese Entscheidung wurde dann von Caritas auf Durchführbarkeit geprüft und so weit wie möglich umgesetzt.«

Projektkoordinator,
Caritas Cañete

Gemeinsam stellen Bewohner eines Andendorfs Lehmziegel für den Wiederaufbau ihrer Häuser her.

Begleitet wurde der Wiederaufbau der Häuser durch umfangreiche Maßnahmen im Bereich Straßenbau und Bewässerungskanäle sowie durch Schulungen in Baufachwissen und Landwirtschaft.

Qualitative Befragung drei Jahre nach Projektende

Fast drei Jahre nach Beendigung des Wiederaufbauprojekts besuchte die Mit-Verfasserin im März 2012 als externe Baufachkraft im Rahmen der Evaluierung die Gemeinden.¹ Zwei Wochen lang wurden alle am Projekt beteiligten Akteure befragt: die Bevölkerung (Begünstigte und Nicht-Begünstigte), lokale Autoritäten (20) sowie Mitarbeiter der nationalen und lokalen peruanischen Caritas. Die Interviews und Gespräche folgten Leitfragen zu den Themen erreichte Ziele, bautechnische und soziale Aspekte sowie Kontext und Kooperation.

Insgesamt führten wir acht Gruppengespräche, zum Teil im Rahmen von Dorfversammlungen, mit insgesamt ca. 160 Teilnehmern durch. Wir besuchten 36

Häuser und befragten die Haus- und Dorfbewohner in informellen Einzelgesprächen. Außerdem wurden drei Gemeindezentren, eine Entbindungsstation sowie eine Stützmauer besichtigt. Die Befragungen waren gezielt qualitativ ausgerichtet, um ein möglichst differenziertes Bild zu bekommen. Wir verzichteten bewusst auf standardisierte Fragebögen, damit möglichst alle, auch unerwartete, Problemstellungen thematisiert werden konnten.

Große Akzeptanz durch gelungene Partizipation

Die Evaluierung machte deutlich, dass die angestrebten Ziele auf überzeugende Weise erreicht worden sind und auch drei Jahre später noch weiter verfolgt werden. Die am Projekt Beteiligten sind stolz auf ihre Arbeit und identifizieren sich mit den Projekthaltungen. Die sehr individuelle Gestaltung der Häuser mit Bemalungen, Verzierungen und Bildern deutet auf eine gute Identifikation der Bewohner mit ihren Häusern hin.

»Caritas war die einzige Organisation, die uns jemals zu Hilfe kam. Deshalb sehen wir das Erdbeben als Chance für unsere Gemeinde.«

Dorfleiter des küstennahen Dorfs Huantay

Die Aussagen bestätigten wesentliche grundlegende Verbesserungen der Gesamtsituation. Die Begünstigten nannten dabei sowohl die allgemeine Wohnsituation, die eine positive Auswirkung auf Sauberkeit, Sicherheit, Komfort und Gesundheit hat, als auch die soziale und landwirtschaftliche Infrastruktur, die zu einer Verbesserung ihrer Lebensgrundlage beigetragen hat und von der vor allem auch Nicht-Begünstigte profitierten.

»Es ist jetzt viel sauberer in unseren Häusern. Die Kinder sind viel gesünder, sie können auf dem Fußboden spielen, weil es nicht mehr purer Erdboden ist. Der neue Zementboden kann saubergehalten werden. Nur an das Fegen müssen wir uns erst noch gewöhnen.«

Bewohnerin aus dem Andendorf Mallqui

Die angebotenen Schulungen wurden als nützlich angesehen. Das erlangte Wissen wurde bereitwillig geteilt. Als indirekte Wirkungen wurden ein „gesteigertes Selbstwertgefühl“, die Möglichkeit zu einem „würdigeren Leben“ und eine „zuversichtlichere Lebensperspektive“ genannt.

„Die Lebensqualität der Menschen ist heute höher. Vor dem Erdbeben gab es keine Perspektive (‘vida sin visión’), heute haben sie Freude am Leben (gusto de vivir). Es findet eine Veränderung im Geiste der Menschen und vor allem der Kinder statt.“ (Lehrerin aus dem Andendorf Chupamarca)

Der vielsagende Leitsatz von Caritas Huancavelica, „No construimos viviendas, construimos vidas“ (Wir bauen keine Häuser, wir bauen Leben), war erfolgreich umgesetzt worden.

Folgende Faktoren, so das Ergebnis der Evaluierung, haben wesentlich zum Erfolg des Projekts beigetragen:

La Casa de los Sueños – im Zuge der Planungsvorbereitung entwarfen die Bewohner ihr Traumhaus.



Wiederaufbau nach dem Erdbeben in Peru

Im Dialog fordern und fördern

Die von Caritas international geforderte Eigenleistung gemäß dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ stellte für die Betroffenen eine große Herausforderung dar. Projektmitarbeiter und Betroffene erwähnten wiederholt, wie wichtig und hilfreich die intensive fachliche und moralische Begleitung des gesamten Caritas-Teams war. Auch die technische Assistenz von Caritas international wurde sowohl als hilfreiche Unterstützung als auch als notwendige Kontrolle wahrgenommen und gutgeheißen. Die Partnerorganisationen schätzten es, dass Caritas international in wichtigen Projektphasen sehr fordernd war und, wenn nötig, als neutrale Instanz von außen Entscheidungen fällte. Zum Beispiel bei der Besetzung zentraler Stellen, um persönliche Präferenzen oder Vetternwirtschaft zu vermeiden. Die Projektmitarbeiter begegneten der Bevölkerung auf Augenhöhe und haben – wo nötig – auch selbst mit angepackt.

»Nach dem Erdbeben waren 95 Prozent der Häuser zerstört. Die Bewohner standen vor der Frage, wie wir uns in dieser Situation organisieren sollen. Es standen keine Mittel im Dorf zur Verfügung, die Zufahrtsstraße war nicht passierbar. Mit Unterstützung des Caritasprojekts haben wir den Hausbau in Gruppen organisiert. Am Anfang haben wir nicht geglaubt, dass wir so ein Haus selbst bauen können, aber trotzdem haben alle mitgemacht. Heute stehen unsere Häuser und wir sind stolz auf das Erreichte.«

Bewohner aus Andendorf Chanchuasi



Mit-Autor Claus Hemker (vorne r.) mit einem peruanischen Caritasmitarbeiter bei einer Dorfversammlung.

Auswahl der Gemeinden und Begünstigten

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte nicht nur nach Kriterien der Bedürftigkeit, sondern auch nach sozialen und politischen Strukturen sowie Größe und Homogenität der Siedlungen. Ausschlaggebend war insbesondere auch die Bereitschaft von Betroffenen und politischen Verantwortlichen, sich aktiv am Wiederaufbau zu beteiligen und dabei grundsätzliche „Spielregeln“ der Zusammenarbeit einzuhalten.

Außerdem wurden benachbarte Gemeinden bzw. Ortsteile in nur zwei Projektregionen ausgewählt, um die begrenzten personellen Ressourcen in der Projektsteuerung und der Logistik zu entlasten. So konnte ein regionales Projekt-

team mehrere Standorte versorgen. Dadurch wurden auch die beteiligten Behörden begrenzt und Konflikte mit konkurrierenden Akteuren vermieden.

Wie sich später zeigte, wurde bereits mit dieser Auswahl ein wichtiger Grundstein für das Gelingen des Projekts gelegt.

»Bei der Auswahl der Begünstigten wurde folgendermaßen vorgegangen: Zuerst wurde geschaut, wer geschädigt worden war, nicht wer der Freund von einer einflussreichen Person ist. Dann wurde geprüft, ob derjenige ein Baugrundstück besitzt.«

Bewohnerin aus dem Andendorf Chanchuasi

1 Eine Gemeinde in den Anden konnte nicht besucht werden, da die Zufahrtsstraße wegen starker Regenfälle nicht passierbar war.

2 Bauschäden und Standortfaktoren im Vorfeld umfassend aufzunehmen hätte den Projektbeginn erheblich verzögert. Die Daten waren vorläufig und wurden im Laufe der Durchführung unter Beteiligung der Betroffenen weiter geklärt.

3 Das „gemeinsame Anliegen aller“ oder das „Gemeinwohl“. Im Zusammenhang mit Siedlungsplanung und Hausbau alles, was man nicht der Entscheidung des Einzelnen überlassen kann: öffentliche Versorgung und Erschließung, Mindestgröße und Nutzung von Grundstücken, Art und Umfang der Hilfe, „On Site Reconstruction“ oder Umsiedlung, Baustandards, Erdbbensicherheit, Mindesthygiene usw.

4 Lehm- oder Ziegelbau? Thermischer Komfort in höheren Lagen z.B. durch Holzböden?

5 Lehm- oder Ziegelbau? Thermischer Komfort in höheren Lagen z.B. durch Holzböden?



© Claire Hemker/Caritas international

Die traditionelle Lehmbauweise ermöglichte den Bewohnern den eigenständigen Wiederaufbau ihrer Häuser.

Flexible Spielräume in der Projektplanung

Um möglichst schnell und unbürokratisch handlungsfähig zu sein, wurden im Bau- und Siedlungsbereich bewusst Lücken in der Datenerhebung hingenommen.² Stattdessen wurde eine progressive Planungsmethodik benutzt, die zunächst einmal den Rahmen für das „common good“³ vorgab. Dies wirkte sich auf die Budgetgestaltung und eine entsprechende Kostensteuerung aus. Die Projektvereinbarung wurde so zu einem Rahmenwerk für die Planung der einzelnen Maßnahmen, mit realistischen Zielen, aber auch mit Spielräumen für notwendige Entwicklungen. Das darin festgelegte Budget für den Wohnhausbau war eine oft genutzte Orientierungshilfe. Es war nicht starr, sondern konnte im Detail den Gegebenheiten angepasst werden. Zum Beispiel, wenn im Laufe der Beteiligungsverfahren, oder bei der technischen Bearbeitung die ursprüngliche Planung modifiziert⁴ oder Antworten auf unvorhersehbare Probleme gefunden werden mussten.

Angepasste Bauweise

Die Konzeption der neuen Häuser ist angelehnt an traditionelle Bauweisen⁵ und war das Ergebnis intensiver Auseinandersetzung und Sensibilisierung der Bewohner. Auch wenn eine Anlehnung an traditionelle Bauweisen naheliegt, war dies für die einheimische Bevölkerung nicht selbstverständlich. Bautechnologie entwickelt sich aus gutem Grund weiter, deshalb lehnen Betroffene oft die traditionelle Bauweise ab.

In Peru sind verschiedene angepasste Bautechniken baurechtlich „genehmigungsfähig“. Der Lehm- und Ziegelbau ist eine in den abgelegenen Siedlungen der Anden akzeptierte Bauweise und für ärmere Bevölkerungsschichten ebenso alternativlos, wie er an anderen Standorten an der Küste wenig Sinn macht. Die Verbreitung und Weiterentwicklung des Lehmbaus wird daher auch von staatlichen Stellen unterstützt.

Der Wiederaufbau in traditioneller Lehm- und Ziegelbauweise ermöglichte den Bewohnern, ihre Häuser eigenständig zu bauen, trotz hoher Anforderungen hinsichtlich Erdbebensicherheit. Sie nutzen heute dieses Wissen für sich und Dritte.

»Den Dorfbewohnern ist es wichtig, das erlernte Wissen an Nachbarn und vor allem an die eigenen Kinder weiterzugeben. Heute sind wir dank der Schulungen im Hausbau selbst Fachkräfte und können das Wissen anwenden. Früher haben wir irgendwie gebaut, weil uns das technische Wissen fehlte.«

Bewohner aus den Andendörfern
Chupamarca

Interkulturelles Miteinander

Die Zusammenarbeit zwischen Caritas international und der Caritas Peru wurde von beiden Seiten als große Bereicherung empfunden, weil alle Beteiligten ihre spezifischen Erfahrungen einbringen konnten und auch unterschiedliche fachliche Positionen offen besprochen werden konnten. Aufseiten der Caritas Peru waren von Beginn an engagierte und erfahrene Sozialarbeiter, Baufachleute und Finanzmitarbeiter beteiligt, die fachlich überzeugten, am Dialog mit Kollegen interessiert waren und die es gleichzeitig hervorragend verstanden, sich mit Betroffenen auseinanderzusetzen oder die relevanten Behörden für die Zusammenarbeit zu gewinnen. Erst ihr Wissen über das lokale Bau- und Planungswesen sowie über die Lebens- und Wirtschaftsgewohnheiten der Bevölkerung ermöglichten einfache und örtlich angepasste (Bau-)Lösungen.

Für die Akzeptanz der Fachberater von Caritas international war es sehr hilfreich, dass sie von Beginn an beteiligt und einbezogen waren. Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung konnten sie ihr Vorwissen aus vorangegangenen Wiederaufbauprogrammen beispielhaft in die Diskussion einbringen und erprobte Instrumente des Projektmanagements

zur Verfügung stellen. Dadurch konnten auch schwierige Probleme wie Definition von Mindeststandards, Akzeptanz bescheidener Baustandards, Art und Umfang der Eigenleistung oder zusätzlicher Personalbedarf meist relativ schnell und einvernehmlich geregelt werden.

Durch die Präsenz von international erfahrenen Fachberatern wurde zudem die Glaubwürdigkeit der lokalen Caritas bei den lokalen Behörden gestärkt.

Wiederaufbau – eine planerische Herausforderung

Es gibt nur wenige planerische Aufgaben, die unter ähnlich schwierigen Voraussetzungen vorbereitet und durchgeführt werden müssen, wie es in der Not- und Katastrophenhilfe – bei der Unterbringung größerer Flüchtlingsströme oder dem Wiederaufbau von Wohnraum nach Großkatastrophen – meist der Fall ist. Traumatisierte Betroffene, überforderte Behörden, unzureichende Infrastruktur, fehlende Ressourcen und die Notwendigkeit zu schnellen Entscheidungen und unmittelbarem Handeln führen dazu, dass Standards, Instrumente und Verfahren einer ansonsten bis ins Detail durch die Baugesetzgebung geregelten Stadtentwicklung und Gestaltung vorübergehend nicht umgesetzt werden können. Wer solche Standards bei der Beurteilung eines Wiederaufbauprogramms ansetzt, wird der Aufgabe und den Beteiligten nicht gerecht.

Woran können die Verantwortlichen und wir Planer und Ingenieure uns dann aber noch orientieren? Für welche Mindeststandards müssen wir im Interesse des Gemeinwohls eintreten und was dürfen oder sollten wir den Betroffenen überlassen? Was bewirkt die Gestaltung und Überbauung der Umwelt aus Sicht derer, die nicht unmittelbar von unserer Intervention profitieren?

Sicher wäre es nicht angebracht, die Qualität im Bauen nur unter sozialen Gesichtspunkten zu betrachten. Wo mangelhafte Infrastruktur zur Zerstörung der Umwelt oder zu Konflikten unter Nachbarn führt, wo unangepasstes Design und fehlerhafte Bautechnik den Einsturz eines Hauses zur Folge haben kann, ist die Beteiligung von technischen Disziplinen (Stadtplanern, Architekten, Ingenieuren) unverzichtbar. Spannend sind aber die Fragen, wer was letztlich auch verantworten muss und wer wen wobei beteiligt. Darf man zum Beispiel informelle Siedlungen auf erdrutschgefährdeten Grabhügeln oder an Standorten an der Küste, die ein hohes Tsunami-Risiko beinhalten, wieder bebauen lassen? Oder führt eine Risikoanalyse automatisch zur Vertreibung der Ärmsten, die aber gerade deshalb diesen Standort zum Leben und Wirtschaften gewählt haben, weil er ihren Bedürfnissen am ehesten gerecht wird?

Die potenziellen Stärken von Caritas in der Katastrophenhilfe kamen beim Wiederaufbau in Peru beispielhaft zum Tragen: Bestehende lokale Strukturen, Ortskenntnis und überörtliches Eingebundensein wurden ergänzt und unterstützt von einem internationalen Netzwerk aus Partnern, Geldgebern und Experten mit einer gemeinsamen Vision. Die Richtlinien haben dabei geholfen,

die Handbücher gaben Orientierung und der Projektantrag war wichtig, um letztendlich einen abgegrenzten und zielgerichteten Auftrag zu formulieren.

Das Wesentliche aber waren nicht die Richtlinien, sondern die Art und Weise, wie gearbeitet wurde: wie wir als Organisation unseren Partnern begegnet sind, wie wir und die Betroffenen bereit waren, auf Erfahrung aufzubauen und uns dennoch gemeinsam auf Neues einzulassen, und wie sich die Kollegen aus unterschiedlichen Fachdisziplinen aufeinander zubewegt haben, auf der Suche nach der bestmöglichen Lösung für die Betroffenen.

Wir haben gelernt, dass es nicht einfach ist, aber mit dieser Grundhaltung können auch unter schwierigen Rahmenbedingungen Projekte gelingen. Die Möglichkeit, die Wirkungen eines Projekts mehrere Jahre nach Projektabschluss zu beobachten, kann auch uns Architekten wichtige Erkenntnisse über unsere Arbeit als Planer und Berater liefern. Der Satz von John F.C. Turner „I know what a house is, but what does it do?“ hat wenig an Aktualität verloren.

> Claus Hemker ist Architekt und begleitet als Baufachberater für Caritas international weltweit Wiederaufbauprojekte nach Großkatastrophen. Den Wiederaufbau in Peru hat er federführend betreut.

> Barbara Schnegg ist Architektin und führte die Evaluierung durch.



Eine Bewohnerin vor ihrem zerstörten Haus nach dem Erdbeben in Peru.

Wirkungsbeobachtung in einem Ausbildungsprojekt

Marginalisierte Jugendliche in Liberia verbessern ihre Perspektiven

In Liberia erlaubte ein längerfristiges Ausbildungsprojekt, das ganze Spektrum von einer Ursprungsuntersuchung (Baseline) über intensives Wirkungsmonitoring bis zu einer Schlussevaluierung (Endline) umzusetzen. Ziel war es, herauszufinden, wie gut es über den kombinierten Projektansatz gelingt (Ausbildung von Jugendlichen und sozialarbeiterische Begleitung der Familien), Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Insbesondere die qualitativ angelegte Ausgangsuntersuchung ermöglichte es, die Spannungen zwischen den Generationen angesichts der durch den Bürgerkrieg massiv erschütterten sozialen Normen genauer zu erfassen. Die Schlussevaluierung zeigte, wie übermächtig der krisenhafte Kontext weiterhin ist, aber auch, wie sich Jugendliche dank des Projekts Handlungsspielräume erarbeiten konnten.

Von Traudl Ott
und Birgit Kemmerling



Liberia erlebte von 1989 bis 2003 einen für die Gesellschaft und Wirtschaft des Landes verheerenden Bürgerkrieg. Extreme Grausamkeiten traumatisierten die Gesellschaft schwer, zeitweilig waren 80 Prozent der Bevölkerung auf der Flucht, das Bruttosozialprodukt fiel auf ein Zehntel des Vorkriegsniveaus. Bis heute, über zehn Jahre nach Kriegsende, gehört Liberia zu den ärmsten Ländern der Welt. 78 Prozent der Bevölkerung generieren ihr Einkommen aus „verwundbaren Beschäftigungen“¹, vor allem aus der Subsistenzwirtschaft und dem informellen Kleinhandel. Seit 2014 hat sich die sozioökonomische Situation durch den Ausbruch der Ebola-Epidemie verschärft und die leicht positive Entwicklung des Landes in vielerlei Hinsicht wieder zurückgeworfen.

Ausbildung für Jugendliche

Das Projektgebiet in Harper im Südosten des Landes ist geprägt von Fischerei, Subsistenzlandwirtschaft und dem Anbau von Kautschuk. In zahlreichen kleineren Minen wird außerdem Gold abgebaut. Es gibt kaum Möglichkeiten, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, was zu einer enorm hohen Belastung vor allem der jungen Familienmitglieder führt. Häufig werden sie für den Erwerb von Einkommen verantwortlich gemacht. Die Partnerorganisation Caritas Development Cape Palmas führte deshalb ein Programm zur Ausbildung und Betreuung marginalisierter und sozial benachteiligter Jugendlicher durch.

450 Jugendliche erhielten Zugang zu verschiedenen Ausbildungsmaßnahmen (Catering, Schneidern, Design). Durch Vernetzung mit lokalen Arbeitgebern sollte der Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Flankierend wurden die Jugendlichen, ihre Eltern und andere Gemeindeglieder von Sozialarbeitern begleitet

und unterstützt. In Workshops wurde versucht, das Selbstwertgefühl der Jugendlichen zu stärken und das Zusammenleben in den Familien und Gemeinden zu verbessern. Mit Regierungsstellen und anderen nichtstaatlichen Einrichtungen wurde die Zusammenarbeit gesucht, um insbesondere einen Rechtsschutz für die marginalisierten Jugendlichen aufzubauen.



Jugendliche diskutieren mit ihren Eltern und Caritasmitarbeitern, ob und wie das Ausbildungsprojekt ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt verbessert hat.

Erfassung sozialer Indikatoren durch Fortschrittsmatrix

Die Wirkungsbeobachtung in diesem Projekt erstreckte sich über einen Zeitraum von drei Jahren, beginnend mit der Projektplanung (2012), der Reflexion zur Ausgangslage (Baseline, 2013), dem Aufbau eines Monitoring-Tools (2014) sowie einer Vergleichsstudie am Ende der Projektphase (Schlussuntersuchung/Endline, 2015).

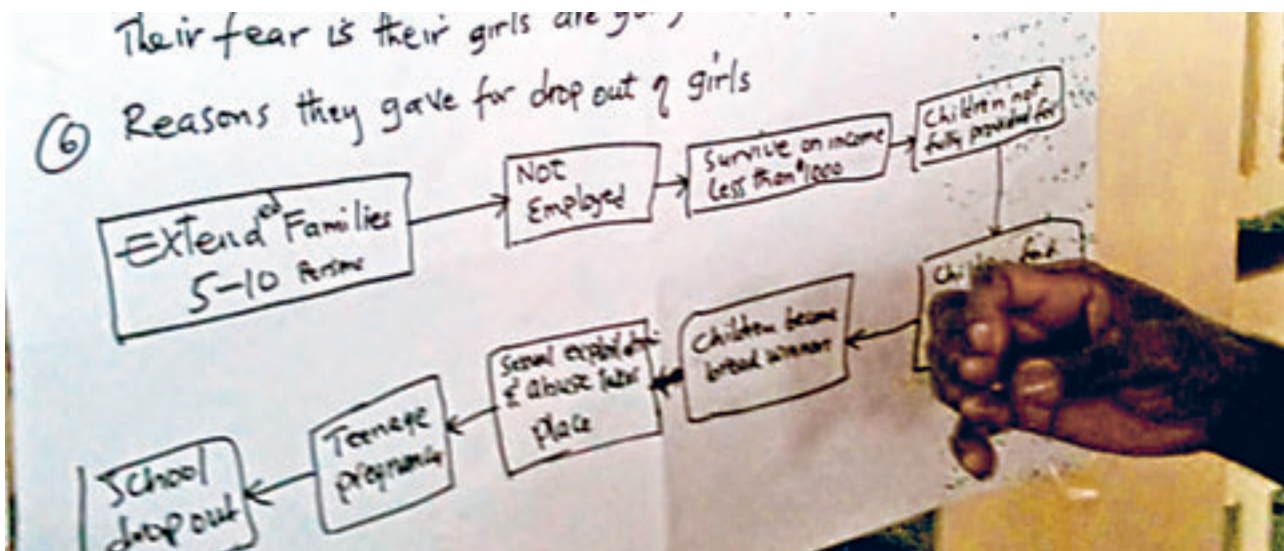
Im Rahmen der Baseline wurden quantitative Angaben zum Einkommen, Bildungs- und Familienstand usw. erhoben. Zudem erfolgte eine eher qualitative, partizipativ erarbeitete kurze Sozialanalyse, um verschiedene Charakteristika der Ge-

meinden (z.B. eher universitäres Umfeld, Fischerdorf, Stadtteil mit hohem Arbeitslosenanteil, ein anderer mit vielen Geschäftsleuten etc.) in der Projektregion als Referenz für bestimmte Projektergebnisse festzuhalten. Auf Basis dieser Sozialanalyse wurden qualitative Indikatoren in Form einer sogenannten „Fortschrittsmatrix“ erarbeitet, um später schwer messbare Veränderungen im Selbstwertgefühl

der Jugendlichen und im Zusammenleben der Familien und Gemeinschaften besser erfassen zu können.

Zu den Indikatoren gehörte einerseits der Wissensstand der Jugendlichen bezüglich ihrer Rechte und reproduktiven Gesundheit, aber auch der Grad der Verantwortung, den sie sowohl innerhalb der Familie als auch in der Gemeinde übernehmen. Als weitere Indikatoren wurden die Form, wie Konflikte ausgetragen werden, sowie die Möglichkeiten der Teilhabe an Entscheidungen, die die Jugendlichen betreffen, und ihre Teilnahme an Gemeindeversammlungen identifiziert.

¹ D.h. als Selbstständige auf „eigene Rechnung“ arbeitend und als mithelfende Familienangehörige.



Wie die Auswertung der Interviews zeigt, brechen nach wie vor viele Jugendliche die Schule ab, weil sie zum Haushaltseinkommen beitragen müssen.

Der Schwerpunkt der qualitativen Datenerhebung lag sowohl in der Base- als auch in der Endlineuntersuchung auf der Durchführung von Fokusgruppendifkussionen (FGDs) und Leitfrageninterviews. Beide basierten auf dem Participatory Rural Appraisal (PRA), der darauf abzielt, das Wissen und die Perspektiven der Begünstigten in die Projektplanung und den Implementierungsprozess miteinzubeziehen. Insgesamt wurden für die Baseline acht FGDs und 75 Leitfrageninterviews in vier Gemeinden mit vier Teams² durchgeführt. Die Endline erweiterte diese Datenbasis um 13 FGDs und 180 Einzelinterviews. Schließlich wurden einige Interviews zur sozialen und ökonomischen Lebenssituation der Begünstigten mit unterschiedlichen Schlüsselakteuren aus der lokalen Regierung (*local chiefs*, Verantwortliche des Erziehungsministeriums) sowie einem lokalen Jugendverband und anderen lokalen wie internationalen Organisationen geführt.

² Die MitarbeiterInnen der Partnerorganisation bildeten vier Teams, in denen ebenfalls externe Befragter mitaufgenommen wurden. Vorgespräche in den Gemeinden bzgl. ethischer Aspekte (Nichteinmischung, Anonymität bei der Dokumentation, Gruppendynamiken) gingen den Interviews voraus. Testinterviews wurden durchgeführt. Es wurden keine Aufwandsentschädigungen an die Interviewteilnehmer gezahlt. Den Teams wurden allerdings die Transportkosten rückerstattet und eine geringe Aufwandsentschädigung am Ende der Studie ausgehändigt. Ihnen wurde außerdem ein Teilnahme-Zertifikat als Anerkennung ausgestellt.

Die Baseline zeigt das Ausmaß des Generationenkonflikts

Die Baselinestudie ergab, dass 75 Prozent der jungen Frauen und Männer noch im Haushalt der Eltern leben. Insbesondere in ländlichen Regionen lastet ein hoher Druck auf den Jugendlichen, die Familie auch finanziell zu unterstützen. Viele Jugendliche brechen die Schule vorzeitig ab, um Einkommensmöglichkeiten zu suchen. Dabei wurde in den Interviews auch deutlich, dass Gewerbe wie Fischerei, Jagd oder Köhlererei als unattraktiv wahrgenommen werden und die Jugendlichen zunehmend in (vermeintlich) lukrativeren Arbeitsfeldern tätig werden. Zum Beispiel als Tagelöhner (Bergbau, Transport, Bau) oder als Fahrer von Motorradtaxen. Junge Frauen dagegen führt dieser Druck unter Umständen sehr früh in eine Ehe oder aber auch in die Prostitution. Gleichzeitig wurde ein massiver Generationenkonflikt, mit – teilweise gewaltsamen – Auseinandersetzungen um Rechte und Pflichten in der Dorfgemeinschaft oder innerhalb der Familien deutlich. Die Eltern begründen dies damit, dass vor allem durch den Krieg die „traditionelle“ Eltern-Kind-Ge-

meinschaftsbeziehung aufgebrochen ist. Aus Sicht der Jugendlichen haben Autoritäten, die aus unterschiedlichen Gründen während des Krieges wechselnde Allianzen eingegangen waren, an Reputation verloren. Auch ruft der häufig geringere Bildungsstand der Eltern (der auch kriegsbedingt ist) eine ablehnende Haltung der Jugendlichen gegenüber ihren Eltern hervor. Bezugspunkt vieler Jugendlichen ist in erhöhtem Maße die *Peer group*.

Was wurde erreicht?

Die im Rahmen der Schlussuntersuchung Befragten gaben an, dass sie das Projekt für äußerst relevant halten und es ihnen Perspektiven aufzeigt, die ihre Lebenssituation verbessern könnten. Der Mehrzahl der Teilnehmer gelang ein Abschluss, aber damit nicht automatisch der Schritt ins Erwerbsleben. So gelang z.B. Schneider(inne)n und Bäcker(inne)n der Übergang leichter, während für die in Batik ausgebildeten Jugendlichen keine passenden lokalen Handwerker zur Verfügung standen. Hinzu kommt, dass die Produktion hier stark von hochwertigem Material abhängt, das in Monrovia gekauft werden muss. Wie

sich zeigte, müssen die intensive Nachbetreuung und die Vernetzung mit dem lokalen Handwerk künftig mehr in den Fokus genommen und verstärkt werden.

Im Rahmen der Befragung wurden auch zwei Zielkonflikte deutlich: Zum einen hatte das Programm die Ausbildungsinhalte gezielt auf junge Frauen zugeschnitten, da sie besonders benachteiligt sind. Die Gemeinden kritisierten diese Zuspitzung, da aus ihrer Sicht für das friedliche Zusammenleben gerade auch junge Männer in Lohn und Brot gebracht werden müssen. Die Caritas Cape Palmas wird deshalb in der kommenden Projektphase in traditionellen Männerberufen, wie z.B. Klempner, Elektriker und Motorradmechaniker, ausbilden.

Der andere Zielkonflikt betrifft die Einbindung der Familien. Im Bemühen, die Eltern einzubinden, wurden Abkommen mit ihnen unterzeichnet, wonach sie den Eintritt der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt durch z.B. die Finanzierung von Materialien unterstützen müssen. Es zeigte sich aber, dass ärmere Familien diese Eigenleistung nicht aufbringen können, wodurch sich der Projekterfolg nur bei weniger marginalisierten Familien erreichen lässt. Die Projektpartner wollen nun mit verstärkter Arbeit in den Dörfern die Anwaltschaft der Eltern für die Berufsphase der Jugendlichen stärker in den Fokus nehmen.



Die meisten Jugendlichen konnten die Ausbildung erfolgreich abschließen.

Auch die flankierenden Maßnahmen, um das Selbstvertrauen der Begünstigten zu stärken, wurden von den befragten Jugendlichen, Eltern und Gemeindemitgliedern positiv bewertet. Die Jugendlichen kennen jetzt ihre Rechte besser und haben Fertigkeiten im sozialen Umgang miteinander und in der Lösung von Konflikten erworben. Wie durch die Fortschrittsmatrix aber belegt werden konnte, spiegeln sich diese vermittelten Kenntnisse bisher nicht in einem veränderten Verhalten wider. Ein Umstand, der bei einer bloßen Abfrage des Wissenstandes, unbeachtet geblieben wäre. Eine Erklärung ist sicherlich der für einen sozialen Wandel sehr kurz gefasste Projektzeitraum von drei Jahren. Der Projektpartner plant deshalb auch in der nächsten Phase bewusstseinsbildende Maßnahmen in den Gemeinden durchzuführen. Bekannte Männer und Frauen aus dem Sozial- und Berufsleben sollen eingeladen werden, um den Jugendlichen Alternativen zur brüchigen traditionellen Rollenerwartung in den Dörfern aufzuzeigen.

In ähnlicher Weise kann die Lobbyarbeit von Caritas Development Cape Palmas eingeschätzt werden. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass das Programm unter den Akteuren bekannt ist und hoch geschätzt wird. Allerdings sind keine wesentlichen Veränderungen in der lokalen Politik sichtbar geworden; die Befragten führten dies auf allgemein fehlende Ressourcen und auf den Ausbruch der Ebola-Krise zurück. Angesichts der langen Konfliktgeschichte Liberias, der vorherrschenden Armut und wirtschaftlichen Misere sowie der zusätzlichen Krise infolge der Ebola-Epidemie scheinen die Rahmenbedingungen weiter so ungünstig, dass eine grundlegende Verbesserung der Lebensbedingungen für marginalisierte Jugendliche in einer Projektlaufzeit von drei Jahren nicht realistisch ist. Trotzdem hat das Programm aus Sicht der Jugendlichen und ihrer Familien Handlungsspielräume in beruflicher Hinsicht, aber auch in Bezug auf soziale Kompetenzen eröffnet, die in Zukunft genutzt werden können.

- > Traud Ott koordinierte als Beraterin die hier vorgestellte Wirkungsbeobachtung
- > Birgit Kemmerling ist Referentin für Liberia bei Caritas international



Die Ebola-Krise verhinderte strukturelle Änderungen auf politischer Ebene.

Wirkungsbeobachtung aus Sicht der Betroffenen

Die große Wirkungsstudie „Weaving Hopes After Disasters“ vergleicht Hilfsprogramme in Indien zehn Jahre nach dem Tsunami

Die Caritas Indien führte – unterstützt von Caritas international – gemeinsam mit der NGO IGSSS¹ und dem „Indian Social Institute“ eine umfassende Evaluierung von Projekten der Nothilfe und des Wiederaufbaus nach dem Tsunami und mehreren anderen Naturkatastrophen in Indien durch. Eine besondere Leistung der Evaluierung ist der vergleichende Blick auf große Hilfsprogramme in mehreren Regionen zehn Jahre nach deren Beginn. Die Evaluierung setzt auf eine systematische Befragung der Hilfsempfänger und erreicht ansatzweise repräsentative Ergebnisse, kombiniert mit individuellen Aussagen. Auf diese Weise konnten schwierige Fragen, wie z.B. die nach gestärkter Selbsthilfefähigkeit und Gemeinwesenentwicklung, untersucht werden.

Von Peter Seidel

Inspiziert vom „Listening Project“² des Teams um Mary Anderson, entstand anlässlich des zehnten Jahrestags des Tsunamis in Südasien 2014 der Plan, eine umfangreiche Befragung derjenigen durchzuführen, die Wirkungen am unmittelbarsten beurteilen und bewerten können – der Betroffenen selbst!

- › Welche Wirkungen heben Betroffene selbst hervor? Was bleibt? Wie nachhaltig sind die Wirkungen der Katastrophenhilfe im Rückblick der Begünstigten?
- › Was war ihnen besonders wichtig? Wie zufrieden sind sie langfristig mit den unterschiedlichen Elementen der geleisteten Hilfen?
- › Was hätte aus ihrer Sicht besser gemacht werden können? Was empfehlen sie für zukünftige Katastrophen?

Um diese Fragen beantworten zu können, wurde vom Indian Social Institute unter der Leitung von Joseph Xavier eine wis-



Frauenselbsthilfegruppe in Pulicat, einer Region, die vom Tsunami hart getroffen wurde.

senchaftliche Studie zur Zufriedenheit der Begünstigten von Hilfsprogrammen nach verschiedenen schweren Katastrophen durchgeführt: „Weaving Hopes After Disasters“ – nach der Katastrophe ein neues Netz der Hoffnung weben.³

Indien bietet sich für solch eine großangelegte Studie an, denn es wird immer wieder von schweren Naturkatastrophen heimgesucht. Das Erdbeben in Gujarat im

Jahr 2001, der Tsunami an den Küsten Tamil Nadus und Andhra Pradeshs im Jahr 2004, die Überschwemmungen in Bihar in den Jahren 2007 und 2008 und die Wirbelstürme und Überschwemmungen in Orissa in den Jahren 1999, 2001 und 2003 waren Anlass zu umfangreichen Soforthilfen, Wiederaufbaumaßnahmen, Unterstützung im ökonomischen und psychosozialen Bereich sowie für Maßnahmen der Katastrophenvorsorge, die von lokalen Caritasorganisationen durchgeführt und von Caritas Indien und Partnerorganisationen aus dem internationalen Caritasnetzwerk geleistet wurden.

Um Lernerfahrungen aus diesen Programmen zu ermöglichen, sollte nicht einfach eine externe Expertenevaluierung durchgeführt werden. Vielmehr verfolgte die Studie als wissenschaftliche Dokumentation das Ziel, Rückmeldungen der Betroffenen zu den langfristigen Wirkungen von Katastrophenhilfsprogrammen zu erheben, systematisiert darzustellen

und zu interpretieren. Dabei ging es um die rückschauende Bewertung der Wirkungen in den fünf Bereichen Nothilfe, psychosoziale Unterstützung, Einkommensschaffende Maßnahmen, Hausbau und Katastrophenprävention. Die Dokumentation der subjektiv empfundenen, sozioökonomischen und kulturellen Veränderungen und Verbesserungen durch die verschiedenen Maßnahmen stand dabei genauso im Blickfeld wie die politischen Wirkungen der Hilfsmaßnahmen und die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, die Aktivierung der Zivilgesellschaft, die Verbesserung des Zugangs zu staatlichen Wohlfahrtsleistungen und damit die Förderung von „Good Governance“ und politischer Beteiligung.⁴

Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden

Dabei wurden quantitative und qualitative Methoden angewandt. Anhand vorgegebener Fragebögen mit offenen und geschlossenen Fragen wurde die Zufriedenheit von 800 Begünstigten zu verschiedenen Aspekten erhoben. Daneben gab es thematisch strukturierte Gruppengespräche in den Dörfern. Um die unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der Einflussfaktoren vergleichen zu können, wurden dabei dreißig Kleingruppen nach Kriterien der Kasten- oder Religionszugehörigkeit sowie Geschlechts- und Einkommensverhältnissen getrennt interviewt. Dabei wurden auch Fallbeispiele bzw. „most significant change stories“ dokumentiert.⁵ Die Aussagen der Zielgruppen wurden dann denen von ausgewählten Mitarbeiter(inne)n der lokalen Caritasorganisation, Vertreter(inne)n lokaler Institutionen und Repräsentanten der öffentlichen Verwaltung gegenübergestellt. Insgesamt wurden 910 Personen befragt. Durch eine spezielle Statistiksoftware wurden die Antworten dann systematisiert.

Ergebnisse der Befragungen

Eine erste Überraschung für das Team war die nach wie vor hohe Wertschätzung der Caritas und ihrer verschiedenen geleisteten Hilfen sowie das von den Begünstigten deutlich geäußerte Erstaunen darüber, dass sich eine Organisation wie die Caritas so viele Jahre nach Beendigung der Hilfsprogramme immer noch für ihre Meinung zu den zum Teil lange zurückliegenden Programmen und deren Folgen



© Caritas Internationalis
Wiederaufbau nach dem Tsunami: Eine Familie baut ihr zerstörtes Haus wieder auf.

interessierte. Der hohen allgemeinen Zufriedenheit seitens der Befragten stehen bei genaueren Nachfragen jedoch durchaus kritische Rückmeldungen zu spezifischen Bereichen der Hilfen gegenüber. Dies zeigt, wie tiefgründig und differenziert die Wirkungen verschiedener Maßnahmen durch die Begünstigten analysiert und beurteilt wurden.

Die Zufriedenheit hängt auf den ersten Blick stark von den bestehenden Erwartungen ab. Extrem marginalisierte Bevölkerungsgruppen, die gewöhnt sind, keine Hilfe zu bekommen, sind nach dennoch erfolgter Unterstützung zufriedener als Menschen, die aufgrund ihrer Kasten- oder Religionszugehörigkeit bereits eine gewisse Anspruchshaltung gegenüber Staat und NGOs entwickelt haben. Insofern lassen sich diese subjektiven Rück-

meldungen nur zusammen mit Informationen zum soziokulturellen Kontext richtig interpretieren: Relativ gut gebildete Christen erwarten von einem katholischen Hilfswerk nicht nur umfangreichere Unterstützung, sondern auch eine stärkere Beteiligung an der Projektplanung und Durchführung. Sie sind entsprechend anspruchsvoller, kritischer und schwieriger zufriedenzustellen.

Verteilung von Nothilfegütern

Über die Nützlichkeit der Verteilung von Nothilfegütern gefragt, beurteilen zwei Drittel der Befragten Nahrungsmittel als erste Priorität. Demgegenüber betonten 14,4 Prozent Kleidung, 10 Prozent Notunterkünfte, aber nur 3,7 Prozent Wasser und Gesundheitsversorgung als wichtigsten Bedarf. Kritik wird am „Dumping“, d.h. am planlosen Abladen von Hilfsgütern, geäußert: nicht klimagerechte Kleidung, Medikamente ohne medizinische Beratung, zu viele Fischernetze, Schulmaterialien oder Hygieneartikel. Diese Kritik bezieht sich jedoch nicht unbedingt dezidiert auf die Caritasaktivitäten, da die Befragten gerade im zeitlichen Abstand vielfach nicht mehr zwischen den verschiedenen NGOs differenzieren. Auf die Frage, was verbessert werden könnte, kommen jedoch die gleichen grundsätzlichen Anregungen wie beim „Listening Project“: Die Betroffenen sollten bei den Bedarfsanalysen (Assessments) und der Planung der Maßnahmen stärker beteiligt werden. Sie wollen dabei nicht nur gefragt werden, sondern auch bei den Entscheidungen, was gemacht und verteilt wird, aktiv mitbestimmen. 69 Prozent der Befragten betonten, dass die aktive Beteiligung der Betroffenen an der Planung und der Bedarfserhebung wichtig ist. Nur 19 Prozent meinen demgegenüber, dass NGOs die Entscheidungen über Hilfsmaßnahmen aufgrund ihrer Fachkompetenz alleine treffen sollten.⁶

Einkommen schaffende Maßnahmen

Die Antworten bezüglich der Förderung von Einkommenschaffenden Maßnahmen betonen ähnliche Aspekte: Es braucht spezifische Lösungen und Hilfen, die mit den Betroffenen zusammen entwickelt werden müssen. Pauschalangebote für Weiterbildungen, z.B. im Handwerksbereich, die am grünen Tisch von Hilfswerken geplant und dann flächendeckend angeboten werden, sind häufig wirkungslos und führen nicht zur Zufriedenheit der „Kunden“. ⁷ Detaillierte Marktanalysen und die Ermöglichung einer fundierten Entscheidung zwischen traditionellen, neuen oder diversifizierten Einkommensmöglichkeiten sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren, um aus Sicht der Betroffenen nachhaltige Wirkungen, sprich langfristig höheres Einkommen, zu erzielen. Vielfach liegt das entsprechende Fachwissen eher vor Ort denn bei den NGOs. Direkte „caritative“ Angebote zur individuellen Einkommensverbesserung seitens NGOs und ihres Personals wurden schlechter bewertet als ökonomische Unterstützung, die unter Beteiligung von lokalen Komitees und Selbsthilfegruppen geplant, koordiniert und kontrolliert wurde und auch zu besseren materiellen Erfolgen führte. ⁸

Psychosoziale Hilfen

Ein weiterer interessanter Aspekt sind die Rückmeldungen zu psychosozialen Hilfen im Rahmen der Notversorgung, die vor allem nach dem Tsunami verstärkt von den Hilfswerken angeboten wurde. Hier sind die Antworten sehr unterschiedlich und müssen im Kontext genauer betrachtet werden. In Gujarat, wo spezifische psychosoziale Hilfe noch nicht Teil des Angebotes war, werden auch 15 Jahre nach

der Katastrophe noch viele unbewältigte traumatische Erfahrungen angesprochen. In Tamil Nadu hingegen, wo nach dem Tsunami sehr qualifizierte psychosoziale Hilfen angeboten wurden, werden die Wirkungen von den Befragten einhellig als sehr hilfreich bewertet, um dadurch ihr Leben wieder in den Griff zu bekommen. ⁹ Materielle Hilfen allein reichen nicht, um zur Normalität zurückzukehren. Wo psychosoziale Unterstützung kaum oder gar nicht angeboten wurde, waren die Menschen diesbezüglich entsprechend unzufrieden. ¹⁰ Es muss jedoch auch klar sein,



Viele hatten mit ihrem Boot ihre Lebensgrundlage verloren. Ein Fischer mit einem Caritas-Boot.

was unter psychosozialen Hilfen zu verstehen ist. Im Kontext Indiens ist dies nicht notwendigerweise eine professionelle psychotherapeutische Betreuung. Häufig reicht auch eine emotionale Begleitung durch Ehrenamtliche oder Sozialarbeiter, die Menschen spüren lassen, dass sie mit ihrem Leid nicht allein gelassen werden. ¹¹ Die Grenzen zu Gemeinwesenarbeit, im Sinne von „Animation“ und „Empowerment“, sind dabei fließend.

Hausbau

Im Blick auf Hausbau wird vom „Tsunami-Wunder“ und der Verwirklichung des „Hausbautraums“ gesprochen. In vielen der großen Katastrophenhilfeprogramme

der Caritas fließt der Großteil der finanziellen Mittel in diesen Bereich. Die Beteiligung der Begünstigten wird hier je nach gewählter Strategie ganz unterschiedlich umgesetzt. Die Bandbreite reicht vom kompletten Bau von Häusern durch Bauunternehmen und der anschließenden Übergabe an die Begünstigten bis zur materiellen, finanziellen und technischen Unterstützung der Begünstigten beim eigenverantwortlichen Bau ihrer Häuser. Nach der subjektiven Zufriedenheit gefragt, ist diese bei der Mehrheit der Menschen im letzten Fall weit höher als im ersten. Auch wenn die Bauqualität dabei, extern betrachtet, geringer und die Bauzeit länger ist. ¹² Gerade extrem arme Familien benannten ihre beschränkten Fähigkeiten zur Fertigstellung und späteren Instandhaltung von als Rohbau übergebenen Häusern als ein Problem. Daher ist ihre Zufriedenheit vergleichsweise geringer. Erfolgreiche Programme erfordern daher eine starke Beteiligung der Gemeinden schon während der Auswahl- und Planungsphase. Nur so kann die notwendige Unterstützung und Solidarität im Hinblick auf die Bedürfnisse jedes Einzelfalls effektiv organisiert werden – damit jede Familie auch so viel Unterstützung bekommt, wie sie tatsächlich benötigt.

Katastrophenvorsorge

Katastrophenvorsorge wird, vor allem in regelmäßig von Katastrophen heimgesuchten Gegenden, als ein Bereich mit sehr hoher Priorität angesehen. ¹³ Die meisten der bisher durchgeführten Aktivitäten lagen im Bereich partizipativer, sozialräumlicher Risikoanalysen, der lokalen Planung von Aktivitäten in enger Zusammenarbeit mit der Regierung sowie der Mobilisierung von ehrenamtlichem Engagement. Katastrophenvorsorge ist daher ein entscheidendes und wenig

konfliktgeladenes Bindeglied beim Übergang von Nothilfen zu nachhaltigen Entwicklungsprogrammen und partizipativer Gemeinwesenentwicklung. Die „re-aktivierende“ bzw. befähigende Vorsorge hat gleichzeitig psychosoziale Effekte als heilende Nachsorge. Auch die Inklusion und dezidierte Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders vulnerabler Gruppen wird durch Katastrophenvorsorge aufgegriffen.

Entscheidend: aktive Beteiligung und Qualität der Hilfen

Insgesamt stellt die Studie zwei entscheidende Faktoren für die langfristige Zufriedenheit fest:

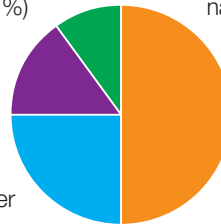
1. Die aktive Beteiligung der Begünstigten an Planung, Durchführung und Qualitätskontrolle.¹⁴
2. Die Qualität der Angebote bzw. der positiven materiellen Nutzen und die effektiven soziokulturellen Veränderungen, die aufgrund der Maßnahmen erreicht werden.¹⁵

Dieses Ergebnis ist mit Blick auf das „Listening Project“ auch nicht überraschend, bestätigt es doch das Interesse der Menschen an Selbstbestimmung und Einfluss auf die Angebote von NGOs. Transparenz und „Accountability“ (Rechenschaftspflicht) der NGOs sind daher, neben tatsächlicher Beteiligung der Betroffenen an den strategischen Entscheidungen, die wesentlichen Grundvoraussetzungen, damit das Ziel einer qualitativ akzeptablen und zufriedenstellenden Katastrophenhilfe erreicht werden kann.

Die Empfehlung zum rechten Mix der Maßnahmen

Das Forschungsteam hat aufgrund der verschiedenen Antworten auch versucht, eine Empfehlung zu geben, wie die verschiedenen Maßnahmen gewichtet und kombiniert werden sollten. Ein zentrales Dilemma dabei ist, dass mit Blick auf die individuell hohen Kosten des Hausbaus damit nur relativ wenige Menschen, diese dafür aber zu einem sehr hohen Grad zufriedengestellt werden. Der entsprechende Vorschlag zur Mittelaufteilung für Katastrophenhilfe sieht hinsichtlich langfristiger entwicklungspolitischer Aspekte folgendermaßen aus:¹⁶

- Hausbau (40–50 %)
- Gemeinwesenarbeit einschließlich Katastrophenvorsorge und psychosoziale Unterstützung (25–30 %)
- Nothilfen (10–15 %)
- Einkommen schaffende Maßnahmen (10 %)



Neben der Beurteilung der verschiedenen Maßnahmen wurden im Rahmen der Studie zusammen mit den Betroffenen auch Themen analysiert, die im indischen Kontext entwicklungspolitisch besonders relevant sind: zum Beispiel die Förderung von Gerechtigkeit und die erforderliche Beteiligung benachteiligter Gruppen, die auch den Zugang zu staatlichen Wohlfahrts- und Nothilfeprogrammen ermöglicht.

Fazit

Wenn Katastrophenhilfe im Sinne von „**Linking Relief, Rehabilitation and Development**“ als Prozess begriffen wird, der von

Nothilfe zu Entwicklung führt, dann sollte „Animation“ im Sinne sozialer Aktivierung der Betroffenen von Anfang an methodisch im Mittelpunkt stehen. Die Menschen wollen auch nach Katastrophen in ihrer Würde und Fähigkeit zur Selbstbestimmung respektiert werden. Sie wollen nicht, dass andere über ihren Hilfebedarf bestimmen, sondern selber entscheiden, was sie brauchen. Nothilfe sollte das lähmende Gefühl der Hilflosigkeit nach Katastrophen nicht noch verstärken. Psychosoziale Unterstützung und sozial-räumlich verankerte Katastrophenvorsorge können innerhalb eines langfristigen, d.h. zehn- bis zwölfjährigen Prozesses, zu einer Aktivierung des Gemeinwesens und einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, der lokalen Regierung und anderen örtlichen Akteuren führen und so nachhaltige Veränderungsprozesse nach Katastrophen erreichen. So werden durch Katastrophenhilfe auch Frauenförderung, bürgerschaftliches Engagement, demokratische Beteiligung und damit letztlich auch gute Regierungsführung bewirkt.

„*Weaving Hopes after Disasters*“ (nach der Katastrophe ein neues Netz der Hoffnung weben) – wie das gelingen kann, darin besteht die zentrale Botschaft der in der Studie Befragten. Die Betroffenen werden zu erfolgreichen Subjekten. Sie nutzen die Krise und die Hilfsprogramme, um ihre Gesellschaft aktiv zu verändern und mehr soziale Gerechtigkeit zu schaffen. Durch diese Studie wurde auch die Wirkungsbeobachtung selbst ein Element dieses Empowerment-Prozesses.

> Peter Seidel begleitete als Referent für Indien und Bangladesch bei Caritas international die Studie „Weaving Hopes“

1 Indo-Global Social Service Society (IGSSS); 2 Das „Listening Projekt“ hat über 6.000 Menschen, die Empfänger internationaler Hilfe sind, zu ihrer Einschätzung befragt. <http://www.cdacollaborative.org/media/60478/Time-to-Listen-Book.pdf>; 3 <http://www.caritas-international.de/hilfeweltweit/asien/suedostasien/indien-tsunami>; 4 „Weaving Hopes“ Seiten 23 und 28; 5 ebd. Seite 32–33; 6 Seite 64; 7 Seite 69 und Seite 72: „It would have been better if a short study or discussion with the fishermen had been conducted before finalizing the livelihood options“ (Distribution of only one specific type of nets ... etc.); 8 Seite 116; 9 Seite 65; 10 Seite 115; 11 Seite 66; 12 Seite 73 folgende. Im indischen Bundesstaat Tamil Nadu wurde diese erste genannte Strategie umgesetzt, im benachbarten Andhra Pradesh (AP) die zweite. Die Kofinanzierung durch staatliche Programme war in AP einer der zusätzlich verzögernden Faktoren; 13 z.B. in Bihar (Seite 172) und Tamil Nadu (Seite 168). In der Erdbebenregion Gujarats hingegen, wo Katastrophenvorsorge nur ein Randthema der Maßnahmen war und die Menschen auch nicht mit einem baldigen weiteren Erdbeben rechnen, lag die geäußerte Zufriedenheit bzw. die subjektive Bewertung der Relevanz dagegen sehr niedrig; 14 PIME umfasst Planung, Implementierung, Monitoring und Evaluierung; 15 Seite 114, sowie Seite 50; 16 Seite 122.

Wiederaufbauprojekte in der **Langzeitbeobachtung**

Ein organisationsübergreifender Lernprozess
auf Initiative der Caritas Schweiz

In der Schweiz fand in den letzten drei Jahren ein spannender organisationsübergreifender Lernprozess statt. In fünf verschiedenen Ländern wurden Wiederaufbauprogramme mehrere Jahre nach deren Abschluss wieder besucht, um mehr über deren Wirkung aus einer Langzeitperspektive zu erfahren. Gemeinsam wurden Lernthemen definiert und aus den Rückmeldungen der Länderbesuche Empfehlungen für zukünftige Programme erarbeitet. Einzelne dieser Empfehlungen werden bereits in aktuellen Programmen angewendet. Der Autor des Artikels war als Mitarbeiter der Organisation ebaix für die Gesamtkoordination der Initiative verantwortlich.

Von Peter Zihlmann

© Peter Zihlmann/ebaix



2013 schlossen sich auf Initiative der Caritas Schweiz vier verschiedene Schweizer Hilfsorganisationen zusammen, um gemeinsam auf der Grundlage eines von ebaix¹ erarbeiteten Konzepts die langfristige Wirkung ihrer Wiederaufbauprogramme zu eruieren. Ein Evaluationsteam sollte die ehemals begünstigten Familien besuchen und anhand eines gemeinsam mit den Hilfsorganisationen entwickelten Fragenkatalogs den Nutzen und die langfristige Wirkung der geleisteten Hilfe evaluieren.

Von Anfang an waren die Evaluationen mit einem klaren Lernfokus konzipiert. Im Vordergrund stand nicht die Rechenschaft über gelungene oder weniger gelungene Maßnahmen, sondern im Fokus stand das Ziel, gemeinsam aus den Erfahrungen für künftige Wiederaufbauprojekte zu lernen. Voraussetzung dafür war, dass die Resultate der Evaluationen prinzipiell nicht öffentlich gemacht werden würden.



Die Interviews wurden aufgenommen. Zu allen relevanten Themengebieten entstanden so Kurzfilme mit Aussagen von Betroffenen, die für Weiterbildungszwecke genutzt werden. Unter <https://vimeo.com/16317966> kann der Film zur Begünstigtenauswahl „Too poor for the project“ angesehen werden.

Ein erster Pilot auf dem Balkan

Als Pilotprojekt wurden die in der Balkanregion nach dem Bürgerkrieg initiierten Wiederaufbauprogramme in Bosnien und im Kosovo ausgewählt. Diese Programme lagen inzwischen bis zu 15 Jahre zurück. In den jeweiligen Organisationen existierten einige Zweifel darüber, ob die Begünstigten-Familien nach so langer Zeit noch auffindbar sein würden. Und wenn ja, würden sie sich überhaupt noch im Detail an die damalige Hilfe erinnern?

Weitere kritische Punkte waren, dass die Besuche der Begünstigten nach dem Zufallsprinzip² ausgewählt und einzelne Interviews für den späteren Wissenstransfer durch Kurzfilme mit der Kamera aufgenommen werden sollten. Auch hier gab es viel Skepsis, ob die ehemaligen Begünstigten bereit sein würden, spontan die unangemeldeten Besucher zu empfangen und dazu vor der Kamera auszusagen.

Betroffene haben ein sehr gutes Gedächtnis

Bereits während des ersten Länderbesuchs in Bosnien wichen die anfänglichen Zweifel einer großen Freude und Faszination am Vorgehen.

Wie sich zeigte, waren die zufällig ausgewählten Familien mehrheitlich anzutreffen. Sie waren aufgrund des unangekündigten Besuchs auch nicht misstrauisch, sondern im Gegenteil sehr erfreut darüber, dass sich nach so vielen Jahren jemand für ihre Situation interessierte. Sie erinnerten sich an viele wichtige, auch für künftige Programme relevante, Details und äußerten sich mit großer Offenheit auch zu kritischen Themen vor der Kamera.

Kern der Evaluierung vor Ort waren Interviews sowohl mit begünstigten Familien als auch mit betroffenen Familien, die damals keine Hilfe erhalten hatten. Zudem wurden Dorfvorsteher und Behördenvertreter befragt.

Fünf Länderfallstudien mit sieben Organisationen in zwei Jahren

Nach dem gelungenen Pilotprojekt in Bosnien und im Kosovo besuchten Evaluierungsteams in den darauf folgenden zwei Jahren weitere Wiederaufbauregionen in Honduras, Nicaragua und Indonesien. Zu den anfänglich vier Organisationen des Pilotprojekts kamen drei weitere hinzu.

¹ ebaix (www.ebaix.ch) mit Sitz in Luzern führt Evaluationen durch, begleitet Lernprozesse und berät Organisationen zu Fragestellungen in der Humanitären Hilfe und in deren Verbindung mit der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit; ² Aufgrund der Begünstigtenlisten wurde eine zufällige Auswahl getroffen (random selection); ³ In den meisten Länderfallstudien war Ralf Otto von Momologue der externe Evaluator, welcher den Prozess methodisch stark mittrugte; ⁴ Insgesamt wurden in den fünf Ländern 902 Personen interviewt und dabei in 127 Dörfern und Weilern 556 Haushalte besucht. In Bosnien und in Honduras wurden auch Projekte in der jeweiligen Hauptstadt mitevaluiert; ⁵ Der „Building-back-better“-Ansatz beinhaltet, dass die nach einem Wirbelsturm oder einem Erdbeben wiederaufgebauten Häuser künftigen Naturkatastrophen besser standhalten.

Das Evaluationsteam bestand jeweils aus ein bis zwei ebaix-Mitarbeitern, einem externen und einem lokalen Evaluator, zwei Übersetzern und aus ein bis zwei ehemaligen lokalen Projektmitarbeitern.³ Für die Filminterviews waren zusätzlich ein Kameramann und ein Notizenschreiber engagiert worden.

Die Interviews mit den ehemaligen betroffenen Familien dauerten jeweils ca. 45 Minuten. Es wurde auch darauf geachtet, dass weit abgelegene Ortschaften oder Weiler mit nur wenigen Begünstigten besucht wurden.⁴ Im Zentrum der Interviews standen Fragen nach der Nutzung und dem Zustand der wiederaufgebauten Häuser sowie deren Ausbau und Unterhalt. Ebenfalls wurde geprüft, inwiefern der in der Humanitären Hilfe viel diskutierte „Building-back-better-Ansatz“ auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt worden war.⁵

Den Projektbesuchen war jeweils ein eintägiger einleitender Workshop mit allen beteiligten Organisationen vorausgegangen. Dabei waren mögliche Lernthemen erörtert, gemeinsam priorisiert und ein Fragenkatalog erarbeitet worden. Dafür war von den mit der Koordination beauftragten ebaix-Mitarbeitenden vorab Material (Anträge, Zwischen-, Schluss- und Evaluationsberichte) recherchiert und entsprechend aufgearbeitet worden. Die wichtigsten Zahlen und Daten waren tabellarisch erfasst und die Berichte für die Reisenden in komprimierter Form vorbereitet worden. Dieses Material bildete eine gute Grundlage für einen Vorher-nachher-Vergleich.

Große Offenheit durch Langzeitperspektive

Es zeigte sich durchweg, dass bei den Betroffenen durch die Langzeitperspektive eine große Offenheit da war. Die Menschen waren ohne Erwartungen an eine neuerliche Hilfe und sie waren ohne Angst, dass sie bei kritischen Rückmeldungen aus einem Programm ausgeschlossen würden. Sie konnten sich deshalb frei äußern. Die Eigeninteressen und Machtkämpfe, wie sie in der aktuellen Hilfe vorkommen und einen transparenten Informationsfluss verhindern können, waren nicht vorhanden. Jahre nach dem Projektende wurden sie im Gegenteil offen thematisiert.

Wie sich zeigte, spielten auch die ehemaligen Projektverantwortlichen vor Ort eine bedeutende Rolle für den Lernprozess. Sie konnten die in den Gesprächen erhaltenen Informationen in den Gesamtkontext einordnen, der zum Zeitpunkt der geleisteten Hilfe vorlag.

Einzig die zufällige Auswahl der Begünstigten für die Befragungen wurde von ihnen oft als Widerspruch zum kommunizierten offenen „Lernbesuch“ empfunden. Die Gründe für dieses objektive Vorgehen mussten ausführlich erklärt werden, damit der Besuch nicht als „Kontrollbesuch“ empfunden wurde.

Das Team teilte sich in drei Gruppen auf, pro Tag konnten so zehn–20 Haushalte in verschiedenen Dörfern besucht werden.

Als ebenfalls wichtig und richtig stellte sich heraus, dass die bei den Auftaktworkshops formulierten Lernthemen bewusst offen gehalten worden waren. Dieses Vorgehen ermöglichte vor Ort erst auftauchende Problemstellungen genauer in den Blick zu nehmen und neue Fragestellungen in den laufenden Prozess zu integrieren. Immer zentraler wurden aufgrund der Aussagen der Betroffenen auch soziale Fragestellungen, zum Beispiel zur Auswahl oder zu den verlangten Eigenleistungen der begünstigten Familien.

Gemeinsame Auswertungsworkshops

Bei den zweitägigen Abschlussworkshops stellte das Evaluationsteam den Hilfsorganisationen jeweils die gemachten Beobachtungen vor. Die Rückmeldungen der Teilnehmenden machten deutlich, dass die Workshops das Gefäß darstellten, in dem am meisten Lernen stattfand.⁶

Dabei spielten auch die von ebaix erstellten Kurzfilme eine wichtige Rolle. Sie wurden ein wichtiges Instrument zur Vermittlung der gemachten Beobachtungen vor Ort.⁷

Konkrete Anwendung des Gelernten

Die Beobachtungen in den verschiedenen Ländern waren sehr reichhaltig. In der Gesamtschau wurden auch immer mehr Trends und Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen Kontexten feststellbar. Zu jedem Themenblock wurden aus diesen Beobachtungen abgeleitete Empfehlungen formuliert, die künftig in die Projektplanung einfließen sollen.

Das Erfreulichste am gemeinsamen Lernprozess ist abschließend, dass einzelne dieser Empfehlungen in aktuellen Wiederaufbauprogrammen auf den Philippinen und in Nepal bereits berücksichtigt werden.

© Peter Zihlmann/ebaix

Beispiel aus dem Synthesebericht zu allen fünf Länderbesuchen zum Thema „Eigenleistung der Begünstigten“⁸

Ausgangssituation

Bei den meisten Projekten wurden von den Begünstigten Eigenleistungen gefordert (z.B. Arbeitsleistungen in Form von Materialtransport, Abriss der zerstörten Bausubstanz, Eintrittsgebühren usw.).

Die Gründe dafür waren aus Sicht der Organisationen vielfältig. Es wurde angenommen, dass dadurch nur wirklich Interessierte von der Hilfe

profitieren würden, oder dass eine Mitarbeit einer Traumaverarbeitung förderlich sei oder zu einem stärkeren sogenannten „Ownership“ führen könnte, was wiederum zu einer besseren Qualität und größerer Nutzung verhalf. Dazu wurden Einsparungen bei den Projektausgaben und dadurch eine größere Reichweite anvisiert.

Ergebnis Evaluierungen

Ergebnis Evaluierungen: In vielen Projekten haben die verlangten Eigenleistungen dazu geführt, dass ein gewisser Prozentsatz von den besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen wurde, welche zu den Hauptzielgruppen gehörten.

Keine Familie hat zudem in einem Interview von sich aus erwähnt, dass die geforderte Leistung zu mehr „Ownership“ oder einer Traumaverarbeitung geführt hätte. (Die Eigenleistung ist dabei nicht zu verwechseln mit einer größtmöglichen Partizipation und Mitsprache der Begünstigten zu Material und Design, welche viele positive Effekte gebracht hat.) Und in keinem der besuchten Länder war nachzuweisen, dass die Eigenleistung im Vergleich zu anderen Bauweisen langfristig zu einer besseren Qualität oder einer längeren und intensiveren Nutzung geführt hat.

Das einzige Argument, das weiterhin für eine Beteiligung der Begünstigten spricht, ist das der Reichweite. Eigenleistung führt zu Einsparungen und

damit zur Möglichkeit, mehr Begünstigte aufzunehmen. Dieses Argument wird von den Betroffenen auch akzeptiert und mitgetragen.

In einzelnen Projekten wurde mit speziellen Fonds versucht, für besonders Benachteiligte (z.B. für ältere Menschen oder alleinerziehende Frauen) Ausnahmen zu schaffen, damit diese nicht vom Projekt ausgeschlossen wurden. In anderen Fällen wurde mit dem Argument davon abgesehen, dass alle Begünstigten-Familien arm waren und damit eine Differenzierung nicht möglich war.

Oft war der Ausschluss von besonders Benachteiligten vom Projektpersonal jedoch unbemerkt geblieben. Ein Grund hierfür war das „Interesse-Argument“: Armen Familien, die nicht mitmachen konnten, war das Interesse am Projekt abgesprochen worden. Die Problematik wurde oft auch nicht erkannt, weil viele Betroffene im Moment der Projektdurchführung nicht über diese Schwierigkeiten redeten, aus Angst, selber eine mögliche Unterstützung zu verlieren.

Schlussfolgerungen

1. Eine Konzeption der Projekte mit einer geforderten Eigenleistung von Begünstigten kann die Zielsetzung, möglichst die Ärmsten und besonders Benachteiligten mit der Hilfe zu erreichen, in Frage stellen oder untergraben.

2. Die Herausforderung ist nicht, die weniger Interessierten oder die „falschen Begünstigten“ aus dem Projekt auszuschließen. Die Herausforderung ist es, die Ärmsten der Betroffenen einzubeziehen bzw. nicht zu verlieren.

Empfehlungen

1. Entscheidungen über Projektleistungen der Begünstigten sollten möglichst frei von Ideologien getroffen werden. Jede geforderte Eigenleistung birgt das Risiko eines Ausschlusses ärmster Bevölkerungsteile.

2. Wenn Organisationen sich für Projektleistungen der Begünstigten entscheiden, sollte den benachteiligten Bevölkerungsschichten besondere Beachtung geschenkt werden. Es empfehlen sich spezielle Fonds für Ausnahmen und das Arbeiten in Phasen über mehrere Jahre. In einer späteren Phase kann einfacher auf die Ärmsten fokussiert werden, weil diese besser sichtbar werden und der Druck auf die Hilfe nachgelassen hat (kurz nach einer Katastrophe sind alle gleich betroffen und eine soziale Differenzierung ist dadurch schwieriger).

⁶ Nach Abschluss der Indonesien-Evaluation wurden alle bisherigen Teilnehmenden der Workshops schriftlich und in anonymisierter Form zum Prozess befragt; ⁷ Exemplarische Aussagen von Betroffenen und Projektmitarbeitenden konnten durch die Filme direkt zu den Organisationen vermittelt werden und bekamen dadurch mehr Wirkung. Die Filme werden heute weiter für Trainingszwecke verwendet; ⁸ Alle beteiligten Organisationen wurden angefragt und sind einverstanden mit der Veröffentlichung dieses konkreten Beispiels.

Wie kann man **Partnerstärkung** in Wiederaufbauprozessen erfassen?

Evaluierung der Organisationsentwicklung von Partnern seit dem Erdbeben 2010 in Haiti

Für Caritas international ist die Arbeit mit einheimischen Partnern ein zentraler Grundsatz. Ihre umfassende Ortskenntnis und jahrzehntelange Erfahrung sind entscheidende Faktoren für eine gelingende, nachhaltige Katastrophenhilfe. Wenn Partner vom Ausmaß einer Katastrophe überfordert sind, entsendet Caritas international unterstützend internationale Experten. Im Zuge der Umsetzung des Konzepts zur verstärkten Wirkungsorientierung wurde in einer Evaluierung am konkreten Beispiel Haitis untersucht, ob und wie das Partnerprinzip in der Praxis umgesetzt wurde und wie Partner durch die jahrelange Begleitung gestärkt wurden.

*Von Jörg Kaiser
und Volker Gerdesmeier*



Die Durchführung der Hilfe in Haiti nach dem verheerenden Erdbeben im Januar 2010 gestaltete sich von Anfang an schwierig. Die Caritas Haiti als natürlicher Ansprechpartner war selbst vom Erdbeben stark betroffen. Nicht nur durch die Zerstörung von Gebäuden, sondern es waren auch Mitarbeiter der Caritas unter den Opfern. Caritasorganisationen aus der ganzen Welt strömten innerhalb weniger Tage und Wochen ins Land und versuchten über die Caritas Haiti, oder zumindest in enger Absprache mit ihr, Hilfen zu leisten. Neben einer großen Zahl an Caritasorganisationen kamen ungezählte weitere Hilfsorganisationen ins Land oder waren schon vor dem Erdbeben dort. Es entstand ein nicht mehr zu koordinierender Andrang auf lokale Organisationen. Unter den schätzungsweise 250.000 Opfern (die Zahlen schwanken zwischen 80.000 und 320.000) waren viele Intellektuelle und Führungskräfte. Neben vielen Ministerien, darunter vor allem alle zentralen Ministerien, war auch ein großer Teil der Infrastruktur der Hauptstadt und des naheliegenden Umlands zerstört. Und dies alles in einem Land, das schon vor dem Beben als das ärmste der westlichen Hemisphäre galt.

Das Programm

Die Katastrophe als Chance begreifen – so lautet eine Maxime von Caritas international. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass das Geschehene nicht rückgängig gemacht werden kann, dass man aber versuchen kann und muss, die Zukunft konstruktiv zu gestalten. Dabei arbeitet Caritas international grundsätzlich nach dem Prinzip der Sozialraumorientierung, das heißt unter Einbezug der lokalen Bevölkerung und in möglichst enger Kooperation mit anderen Akteuren vor Ort.

Getreu ihrer Vision ermöglichte Caritas international haitianischen Experten unter der Federführung der Universität in Port-au-Prince einen einwöchigen Workshop, um ein Konzept für die sozialräumliche Arbeit nach dem Erdbeben zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte die Grundlage für die weitere Arbeit legen. Das Programm sah vor, die in der Katastrophenphase aufgrund der oben beschriebenen Situation



Mitarbeiter verschiedener haitianischer Partnerorganisationen zusammen mit einer von Caritas international entsandten Fachkraft.

gewählten Projekte so auszugestalten, dass Kooperationen zwischen ihnen ermöglicht wurden und diese einen Mehrwert über die Einzelprojekte hinaus erzielen konnten. Damit knüpfte Caritas international mit den Partnern an langjährige Erfahrungen z.B. in Mittel- und Osteuropa an, wo Organisationen über ihre soziale Facharbeit im Bereich der Hauskrankenpflege oder der Jugendarbeit inhaltlich und strukturell soweit aufgebaut worden waren, dass sie in vielen Fällen anerkannter Partner der jeweiligen Regierung wurden.

¹ www.ecdpm.org/50s

Die Evaluation

Gemeinsam mit vier lokalen Partnern wurde der Beitrag von Caritas international zu ihrer Organisationsentwicklung evaluiert. Mit einem der Partner, der Jugendarbeit in Port-au-Prince leistete, hatte Caritas international schon vor dem Erdbeben zusammengearbeitet. Die drei anderen Partner waren neu. Es handelte sich um ein Pflegeheim für Menschen mit Behinderung und alte Menschen (mit integrier-

tem Kindergarten und Grundschule), eine erst im Aufbau begriffene Diözesancaritas und ein Gesundheitsprojekt.

Die Evaluation fußte auf einer Methode des European Centre for Development Policy Management (ECDPM)¹. Dieser Ansatz geht davon aus, dass eine Organisation in einer systemischen Betrachtung grundlegende Fähigkeiten („core capabilities“) besitzen muss, um als Organisation bestehen und sich weiterentwickeln zu können. Diesen Fähigkeiten können Indikatoren zugeordnet werden, die sich wiederum in Fragen umwandeln lassen, mit Hilfe derer man ins Gespräch



© Ole Schmidt/Caritas international

Schüler in einer von Caritas international nach dem Erdbeben wiederaufgebauten Schule in Léogâne, Haiti.

mit einer zu untersuchenden Organisation treten kann. Der Berater diskutierte den Ansatz mit dem Team in Haiti. Gemeinsam definierte man in Anlehnung an das Ursprungsmodell folgende Kernfähigkeiten: 1. Die Fähigkeit, Aufgaben zu erfüllen. 2. Die Fähigkeit, Outcome-orientiert zu arbeiten. 3. Die Fähigkeit, Finanzen und Logistik managen zu können. 4. Die Fähigkeit, sich einer Sache (dem vorgegebenen Organisationsziel) zu widmen und die Mitarbeiter und Freiwilligen dafür zu begeistern. 5. Die Fähigkeit, Beziehungen (zu externen Akteuren) herstellen zu können und Mittel einzuwerben. 6. Die Fähigkeit, sich anzupassen und sich selbst zu erneuern (lernende Organisation).

Auf Basis von konkreten Indikatoren wurde eine Frageliste erstellt, die dem Berater zur Gestaltung ausführlicher Gespräche von ein bis zwei Tagen Länge mit den für die Evaluation ausgesuchten Organisationen diente. In den Diskussionen wurde jeder Fähigkeit im Konsensverfahren mit den Partnern eine Note zwischen 1 (sehr schlecht) und 5 (sehr gut) zugeordnet. Die Einstufung bzw. „Benotung“ der jeweiligen Stärken und Schwächen ist selbstverständlich subjektiv. Darüber ent-

stand jeweils eine intensive Diskussion, die die Partner zur Selbsteinschätzung zwang und die sie wiederum mit der Fremdeinschätzung des sehr erfahrenen Gutachters kontrastieren konnten. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgte in Netzdiagrammen, die einen guten Überblick über die allgemeine Leistungsfähigkeit wie auch die speziell betrachteten Fähigkeiten gewährt.

Diese Darstellung wurde ergänzt durch Zahlen, Daten und Fakten, beispielsweise Visions- oder Strategiepapiere, Finanzberichte sowie die Wünsche der Organisation nach Weiterentwicklung in bestimmten Bereichen. In der Zusammenschau erhielt man eine umfassende und realistische Darstellung einer Organisation zu einem gegebenen Zeitpunkt. Der Gutachter präsentierte den untersuchten Organisationen im Beisein von Vertretern von Caritas international die Ergebnisse, die alle Partner als getreues Bild ihrer Stärken und Schwächen einschätzten. Während alle grundlegenden Fähigkeiten („core capabilities“) zusammen einer Organisation erlauben, zu bestehen und sich weiterzuentwickeln, werden die ersten drei als Voraussetzung dafür angesehen, im Bereich Katastrophenhilfe arbeiten zu können.

Ergebnisse der Evaluierung

Es zeigte sich, dass die untersuchten Partnerorganisationen zu dem genannten Zeitraum, August bis September 2012, zwar organisatorisch gestärkt waren, aber noch keine der untersuchten Organisationen zu einer eigenständigen Katastrophenhilfe in der Lage gewesen wäre.

Eine mögliche Erklärung dafür betraf die Art der Begleitung durch die von Caritas international entsandten Helfer. Organisations- und Personalentwicklung gehörten nicht zu ihren Kernkompetenzen. Hinzu kam, dass manche Partnerorganisationen sich in der Zusammenarbeit als sehr schwierig herausstellten – was auch immer das heißt – was zur Folge hatte, dass die ausländischen Helfer mehr inhaltliche und strukturelle Prozesse an sich zogen, statt die Partner in ihrer Selbstorganisation zu stärken.

Solchen Entwicklungen hatte Caritas international im Rahmen der personellen Möglichkeiten schon im Projektverlauf versucht durch Beratung und Schulungen in Organisations- und Personalentwicklung, entgegenzuwirken. Aber die Evaluierung zeigte deutlich, dass noch Probleme fortbestanden. Für die entsandten Kolle-

gen war das schmerzhaft, aber sie bewiesen zum Teil große Kritikfähigkeit und nutzten die Evaluierungsergebnisse, um in der Zusammenarbeit mit den Partnern auf eine neue Ebene zu gelangen.

Ein anderes Erklärungselement ist sicherlich im schwierigen Kontext Haitis zu suchen. Die Zivilgesellschaft Haitis gilt als stark fragmentiert, die besten Organisationen des Landes waren bereits in langjährigen Partnerschaften gebunden. Die Förderdauer war schlicht zu kurz, um zum Teil fragile Partnerorganisationen hinreichend zu festigen.

Auch wurde klar, dass manche der Partner (wie z.B. das Pflegeheim) nach erfolgtem Wiederaufbau zurück zu ihrer Kernarbeit wollten und Vorbereitetsein auf eine etwaige nächste Katastrophe nur begrenzt ihren Prioritäten entsprach. Umgekehrt gab es Partner (wie das Projekt zur Jugendarbeit), die in der akuten Nothilfephase noch mehr angepasste Hilfe auf Basis ihrer Vorerfahrungen hätten leisten können. Zum Beispiel wollte der Partner in der Jugendarbeit keine Hilfsgüter verteilen, aber er hätte mit mehr Unterstützung seine aufsuchende Sozialarbeit auf der Straße verstärken können, da die Zahl der Straßenkinder infolge des Erdbebens dramatisch gewachsen war.

In Bezug auf die betrachteten Fähigkeiten sowie die grundlegenden Dokumente, die finanzielle Lage und die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter bestand in jeder Hinsicht weiterer Entwicklungsbedarf. Diesem Bedarf widmete Caritas international in der Folgezeit große Bemühungen. Manche der Partner schieden aber dann aus der Förderung aus. Ihnen fehlte der Wille, die Unterstützungsangebote zu nutzen und weiter an ihren Schwächen zu arbeiten.



Das Modellhaus für den Wiederaufbau wurde von Architekten, Caritas-Mitarbeitern und Betroffenen gemeinsam entwickelt.

Die Evaluierung ergab auch eindeutig positive Ergebnisse hinsichtlich der Partnerstärkung. Zum Beispiel hatte die mehrjährige Unterstützung einer jungen Diözesan-Caritas durch einen brasilianischen Berater (seinerseits langjähriger Caritas-Direktor) die Organisation eindeutig gestärkt. Vor allem die Basiskomitees waren dank der Fortbildungen dynamisch und aktiv und brachten sich sehr gut in ein Folgeprojekt im Bereich Katastrophenvorsorge ein. Allerdings blieben große Defizite in der Leitung bestehen.

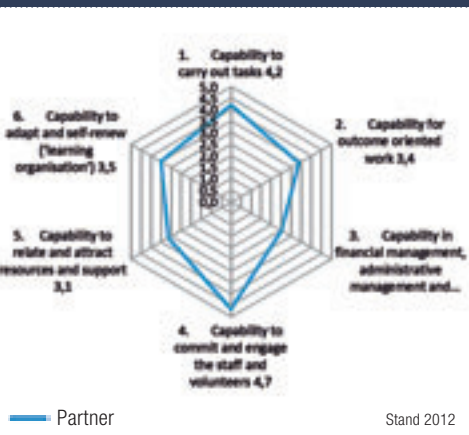
Fazit

In der Zuspitzung auf „preparedness“ (das Vorbereitetsein) für künftige Katastrophen ergab die Evaluierung kein positives Bild. Auch bei künftigen Katastrophen wird Caritas international mit eigenem Personal Partner in Haiti intensiv unterstützen müssen.

Mit einem offeneren Blick betrachtet, zeigte die Evaluierung aber, dass einige Partner an ihren Aufgaben gewachsen waren. Als unterstützende Analyse ihrer Stärken und Schwächen schätzten die Partner die Evaluierung und brachten das klar zum Ausdruck. Entscheidend war nicht die „Benotung“ an sich, sondern die Diskussion, die darüber entstand und eine Kriterien-basierte Selbst- und Fremdeinschätzung sowie ein visuell gut fassbares Gesamtbild ihrer Kapazitäten erlaubte. Sie ermöglichte beiden Seiten außerdem ein schärferes Bild davon, wie in Zukunft weitere Begleitung aussehen sollte. Leider erschweren die zurückgehenden Spenden die dringend notwendigen Begleitprozesse für engagierte, aber weiter fragile Partner in diesem ärmsten Land der westlichen Hemisphäre.

- > Jörg Kaiser betreute als Referent für Haiti die Hilfen nach dem Erdbeben
- > Volker Gerdesmeier ist Leiter des Qualitätsmanagements bei Caritas international

Partner von Caritas international in Haiti



Evaluierungsbericht Caritas international, angepasst nach Methode des ECDPM.

Wie können Wirkungen im Kontext eines Gewaltkonflikts erhoben werden?

Ein Fallbeispiel

Ein wesentlicher Punkt des Fachkonzepts zur vertieften Wirkungsorientierung war die Differenzierung zwischen akuter Nothilfe, Wiederaufbau, Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenvorsorge. In der akuten Nothilfe muss das schnelle Handeln im Vordergrund stehen. Gründliche Vorher-nachher-Analysen zur Erfassung von Wirkungen sind kaum machbar. Es muss jedoch so weit wie möglich sichergestellt werden, dass keine negativen Wirkungen auftreten. Besonders in kriegerischen Konflikten ist das Risiko hoch. Im Rahmen einer Querschnittsevaluierung untersuchte Caritas international, ob und wie humanitäre Prinzipien des Do-No-Harm-Ansatzes und der Unparteilichkeit bei einem Nothilfeprojekt im Kongo eingehalten wurden. Auch wurde untersucht, ob das eigentliche Projektziel auf Outcome-Ebene erreicht worden ist.

*Von Birgit Kemmerling, Christoph Klitsch-Ott
und Volker Gerdesmeier*





© Olivier Bonte/Caritas international

Mitarbeiter der Caritas Kongo informieren die Dorfbewohner über Ziele und Nutzen der geplanten Evaluierung sowie den Ablauf der Befragungen.

Die Gewaltkonflikte im Osten der heutigen Demokratischen Republik Kongo und die dadurch entstandene, seit Jahrzehnten andauernde humanitäre Krise haben weit zurückreichende historische Wurzeln in der Kolonial- und Nachkolonialzeit.

Unmittelbare Auslöser der humanitären Katastrophe waren die Destabilisierung der Region der Großen Seen durch den Völkermord in Ruanda 1994, der Zerfall des damaligen Zaire und die ab 1996 beginnenden Kongo-Kriege.

Die Demokratische Republik Kongo gilt weiterhin als fragiler Staat und Schauplatz einer der komplexesten und am längsten andauernden humanitären Krisen der Welt. Die unübersichtlichen und häufig wechselnden Fronten führen zu massiven Fluchtbewegungen und Vertreibungen im Land.

Projektregion war Schauplatz massiver Gewaltkonflikte

Die Projektregion Kasika, Süd-Kivu, war lange Jahre Schauplatz von massiven Gewaltkonflikten. 1998 kam es zu einem großen Massaker an der Zivilbevölkerung, das schwere Traumata hinterließ. Im Juni 2012 führten die Kämpfe zwischen zwei Konfliktparteien zur Flucht von rund 7.000

Familien. Ab September 2012 kehrten sie zurück und fanden ihre Dörfer verwüstet vor. Die Caritas Uvira arbeitet seit Jahrzehnten in der Region, sie beantragte bei Caritas international Hilfen zur Wiedereingliederung der Rückkehrer.

Aufgrund begrenzter Finanzierungsmöglichkeiten musste die Zielgruppe des Projekts auf 4.000 besonders bedürftige rückkehrende Familien reduziert werden. Sie erhielten Nahrungsmittel zur Überbrückung bis zur ersten Ernte sowie Saatgut und Maniok-Stecklinge, landwirtschaftliche Beratung und Betriebsmittel wie Hacken (usw.), um ab sofort wieder selbst Nahrungsmittel anbauen und ihre Anbaumethoden verbessern zu können. Ein weiteres Projektziel war die Stärkung der Selbstorganisation der Zielgruppe. Die Laufzeit des Projekts betrug aufgrund von finanziellen Restriktionen nur sechs Monate.

Querschnittsevaluierung in drei Ländern

2012 hatte Caritas international sich das Ziel gesetzt, seine Wirkungsorientierung zu vertiefen und in Zukunft alle zwei bis drei Jahre eine Querschnittsevaluierung

zu einem spezifischen, übergreifenden Thema durchzuführen. Im Jahr 2013 entschied sich die Leitung für den Themenkomplex „Humanitäre Hilfe in Gewaltkonflikten“; insbesondere die Einhaltung humanitärer Qualitätsstandards wie Do-No-Harm und Unparteilichkeit sollte überprüft werden.

Leitfragen waren:

- > Relevanz und Auswahl: In welchem Maße war die Programmstrategie relevant für die Bedürfnisse der Bevölkerung? War die Auswahl der Zielgruppe unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, Religion usw.? Gab es hinsichtlich der Auswahl Manipulationsversuche durch lokale Eliten; wie wurde ihnen begegnet?
- > Wie wurden die Projektziele auf Outcome-Ebene erreicht?
- > Welche gewollten und ungewollten Wirkungen sind beobachtbar? Haben die Projekte Spannungen und gewaltsam ausgetragene Konflikte verstärkt, verschärft oder reduziert? Gab es positive oder negative Auswirkungen auf Märkte? Entstanden oder verstärkten sich Abhängigkeiten oder wurde Resilienz gestärkt?

Drei Beispielländer auf drei Kontinenten wurden ausgewählt, die hier beschriebene Evaluierung im Kongo war eine der drei Fallstudien. Der Gutachter schlug vor, eine unabhängige Übersetzerin in der Lokalsprache selbst zu rekrutieren, um die Gefahr des „Filterns“ von Aussagen der Befragten zu verhindern. Der Partner stimmte zu. Auch wurde auf Wunsch des Partners ein lokaler Ko-Gutachter mit hinzugezogen.

Die Gutachter sprachen mit Mitgliedern der Zielgruppe des Projekts. Sie führten aber auch ausführliche Gespräche mit zurückgekehrten Vertriebenen, die keine Unterstützung durch das Projekt erhalten hatten, und befragten sie explizit, ob ihnen die Kriterien für die Auswahl der Zielgruppen kommuniziert worden waren und ob sie aus ihrer Sicht angemessen waren und eingehalten wurden.

Auch wurden neben Gesprächen mit allen Stakeholdern in der Region gezielt ausführliche Gespräche mit Vertretern anderer Konfessionen geführt, um ihre Sicht auf das Projekt zu erfragen.

Da der Zeitpunkt der Evaluierung (bedingt durch die Gesamtplanung der Querschnittsevaluierung) vor der Erntezeit lag, konnten nur sehr begrenzt Aussagen über Erträge, geschweige denn Ernährungssicherung getroffen werden. Deshalb wurde zu diesem Aspekt eine zusätzliche lokale Selbstevaluierung vereinbart, die von der Länderreferentin fachlich eng mitbegleitet wurde.

Ergebnisse

Die Ergebnisse der Evaluierungen wurden von den Gutachtern im Rahmen eines Lerntages allen Länderreferentinnen und Referenten vorgestellt.

Relevanz und Auswahl der Zielgruppen:

Die Ergebnisse der Evaluierung waren ganz überwiegend positiv. Die befragten zurückgekehrten Vertriebenen erklärten klar, dass die Projektmaßnahmen ihrem Hauptbedarf entsprachen, sich wieder selbst ernähren zu können. Alle Befragten erklärten eindeutig, dass die Auswahl der Zielgruppen transparent war und nach Bedürftigkeit erfolgte. Es gab keinerlei Hinweise auf ethnische, religiöse oder anderweitige Diskriminierung. Die Vertreter anderer Konfessionen bestätigten, dass die Caritas bedürftigen Mitgliedern aller lokalen Glaubensrichtungen die gleiche Unterstützung zukommen ließ. Es konnte kein Hinweis darauf gefunden werden, dass lokale einflussreiche Personen die Auswahl der Zielgruppe manipuliert hätten.

Ein Problem war die Begrenzung durch finanzielle Restriktionen. Zwar wurden der gesamten Bevölkerung im Projektgebiet die Auswahlkriterien klar kommuniziert und bei der Identifizierung von Begünstigten auch vollständig eingehalten. Allerdings wurde im Zuge der Registrierung von Begünstigten bald klar, dass es mehr besonders Bedürftige

gab, als das Projekt aufnehmen konnte. Manche Viertel wurden deshalb gar nicht mehr besucht, weshalb die Bewohner dort sich vom Auswahlprozess ausgeschlossen fühlten.

Zielerreichung auf Outcome-Ebene:

Wie bereits erwähnt, lag der Zeitpunkt der Ernte nach Projektende und nach dem Termin der Evaluierung. Daher führte der Projektpartner mit intensiver Unterstützung der Länderreferentin eine zusätzliche Eigenevaluierung durch. Das Projekt führte zu einer sichtlichen Verbesserung des Ernährungszustands der Bevölkerung. Vor Projektbeginn hatten viele der Familien nur eine oder gar keine warme Mahlzeit am Tag. Zu Projektende konnte die Mehrheit der befragten Familien mindestens eine und oft sogar zwei warme Mahlzeiten pro Tag zubereiten. Gleichzeitig litten weniger Kinder an akuter Unterernährung, viele nahmen an Gewicht zu. Die Begünstigten verfügten nun über die Möglichkeit, sich abwechslungsreicher zu ernähren, was ebenso eine Verbesserung darstellt. Ein großer Teil der Begünstigten konnte einen Teil der Ernteprodukte verkaufen und vom Erlös z.B. Medikamente zu erwerben.

Schwierig zu messen waren die scheinbar einfachen Fragen, zum Beispiel welche Mengen an Getreide und welches Einkommen damit erwirtschaftet werden konnte. Viele hatten schon vor der Haupternte kleinere Erträge für den täglichen Gebrauch genutzt und somit keine Übersicht über den Gesamtertrag.

Als vorbildlich zeigte die Erhebung, wie viele der Begünstigten die Inhalte der landwirtschaftlichen Beratung annahmen („Adoptionsrate“). Ein Drittel der Begünstigten übernahm die vermittelten neuen Methoden (Säen „in Linie“, abwechselndes Pflanzen unterschiedlicher Saatgutsorten, um Schädlingsbefall zu verringern usw.), was als gutes Ergebnis angesehen werden kann.



Eine „nachhaltige“ Verbesserung der Ernährungssituation konnte allerdings nicht erreicht werden. Viele Familien konnten kein Saatgut für die nächste Ernte zurücklegen, da akute Ausgaben oder Schulden sie zwangen, alles zu verbrauchen.

Eine verbesserte Selbstorganisation war in Ansätzen zu spüren. Die Bauerngruppen organisierten sich selbst zu Austauschbesuchen und gegenseitigen Beratungen, auch noch nach Projektende. Ob im täglichen Überlebenskampf diese Initiativen ohne weitere Unterstützung von außen fortbestehen, ist aber fraglich.



Die Familien, die Saatgut, Werkzeug und Setzlinge bekommen hatten, konnten ihre Ernährungssituation wesentlich verbessern.

Wirkungen

Die Gutachter fanden bei ihrer gründlichen Analyse des sozialen Umfelds keinerlei Hinweise auf konfliktverschärfende oder – verlängernde Wirkungen des Projekts. Es kam zu keinen Plünderungen oder illegalen Besteuerungen der Ernten durch Milizen. In sämtlichen Dörfern beugten die Zielgruppen des Projekts von sich aus möglichen Neidreaktionen von Nachbarn vor, indem sie einen Teil des empfangenen Saatgutes weiterverschenkten. Auch andere bedürftige Gruppen, wie z.B. kürzlich Vertriebene, die vor Konflikten aus einer anderen Gegend in das Projektgebiet flohen und für die die Caritas keine Hilfsmöglichkeiten anbieten konnte, wurden von den Empfängern des Projekts mitversorgt.

Es konnten weder negative Wirkungen auf den Nahrungsmittelmarkt noch das Entstehen von Abhängigkeiten festgestellt werden. Die auf den Markt gelangenden Anbauprodukte führten nicht zu Preissteigerungen. Die Zielgruppen nutzten die erhaltenen Nahrungsmittel zur Überbrückung und das erhaltene Saatgut zur Eigenproduktion. Niemand erwartete eine längerfristige Versorgung mit Hilfsgütern

und reduzierte Eigenleistungen. Im Gegenteil: Ohne die erfolgte externe Unterstützung mit Betriebsmitteln und Saatgut hätten viele Familien kaum aussäen können.

Unerwartete Solidarität

Mit der Evaluierung haben Caritas Kongo und Caritas international den Versuch unternommen, die Einhaltung humanitärer Qualitätsstandards wie Unparteilichkeit und „Do-No-Harm“ an einem konkreten Einzelfall zu überprüfen.

Die Evaluierung wurde mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln als unabhängige externe Überprüfung aufgesetzt. Sie belegt, dass keine erkennbaren negativen Wirkungen durch das Projekt ausgelöst wurden. Der Projektpartner Caritas Kongo folgte bei der Auswahl der Zielgruppen ausschließlich dem Kriterium der Bedürftigkeit, unabhängig von ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit. Er kommunizierte aktiv die Kriterien zur Auswahl der Zielgruppe und hielt sie ein. Seine langfristige Arbeit in der Projektregion und die daraus folgende sehr gute Kenntnis der sozioökonomischen Verhältnisse verhinderte potenzielle Konflikte.

Die Evaluierung ergab darüber hinaus eine unerwartete, positive Wirkung, die dem Projektpersonal vorher nicht bekannt war: 4.000 von äußerster Armut betroffene begünstigte Haushalte brachten die Solidarität auf, 1.000 weitere sehr vulnerable Haushalte aus der empfangenen Hilfe heraus mitzuunterstützen. Die Zielgruppe selbst verhinderte somit aktiv potenzielle Verteilungskonflikte. Während unter Hilfsorganisationen oft pauschal und vage die Furcht diskutiert wird, die „Allerärmsten“ nicht zu erreichen, und dem durch die ständige Verfeinerung der Auswahlkriterien begegnet werden soll, haben die Begünstigten dieses Projekts gezeigt, wie sie selbstständig Hilfe an andere Notleidende weiterverteilen.

Das Beispiel der Evaluierung belegt das konfliktsensible Arbeiten der Caritas Kongo. Eine wichtige Frage bleibt, ob, über das Einzelprojekt hinaus, die jahrzehntelange Arbeit der Caritas Kongo einen Beitrag zu Nachhaltigkeit, Frieden und Versöhnung in der Region leistet. Sie konnte in diesem beschränkten Untersuchungsrahmen nicht beantwortet werden. Dazu bedürfte es einer weitaus umfassenderen Untersuchung.

> Birgit Kemmerling ist Referentin für den Kongo, Christoph Klitsch-Ott leitet das Afrika-Referat und Volker Gerdesmeier das Qualitätsmanagement bei Caritas international

Wirkungsorientierung in einem Projekt zur Friedensförderung

Bericht über einen Feld-Besuch

Während sich Projekte der Humanitären Hilfe in langdauernden Konflikten immer wieder der Frage stellen müssen, wie sie im Konfliktkontext agieren („working in conflict“) und ob sie negative Wirkungen ausschließen können, müssen Projekte der Friedensförderung („working on conflict“) noch weitergehen. Werden die selbst gesteckten Ziele einer Verminderung gewaltsam ausgetragener Konflikte erreicht? Wie können diese Wirkungen erfasst werden?

*Von Volker Gerdesmeier
und Philipp Lang*



Um eine Zwischenevaluierung vorzubereiten, sind wir unterwegs im Cataumbo, einer Region des Departements Norte de Santander im Nordosten Kolumbiens. Seit November 2013 ist in Kolumbien ein Friedensprozess im Gang, der Hoffnungen weckt. Die Regierung und die größte Guerillagruppe des Landes verhandeln mit internationaler Unterstützung. Nach Jahrzehnten des Bürgerkrieges und gescheiterter Friedensprozesse ist die Skepsis zwar groß, aber viele Beobachter sprechen auch von einer historischen Chance.

In einem kleinen Ort halten wir an einer Anhöhe, um die Aussicht über die weite grüne Ebene bis zu den Bergen Venezuelas zu bewundern. Ein junger Soldat nähert sich und spricht uns freundlich an. Woher wir seien, wohin es gehe. Ob wir wüssten, dass es auf dieser Straße gefährlich sein könne. „Das mit der öffentlichen Ordnung ist hier kompliziert“, erläutert er fast verlegen. „Bis 18 Uhr sind wir hier und sorgen für Sicherheit. Danach ändert sich die Lage.“ Wir versprechen, rechtzeitig zurück zu sein.

„Bewaffnete Akteure“ nennen die Menschen hier diese Fraktionen, die von links oder von rechts die Bevölkerung drangsaliieren, sobald es dunkel wird und die Soldaten sich mit ihren beeindruckenden Panzern und schweren Waffen zurückziehen müssen, um sich selbst zu schützen. Wie so oft in Ländern, in denen Gewalt an der Tagesordnung ist, nennt man die Gewaltakteure nicht beim Namen, um sich selbst nicht in Gefahr zu bringen. Aber in Randbemerkungen und Andeutungen der Bauern wird das Ausmaß ihrer Not sichtbar. „Heute Abend befragen sie uns wieder, worüber die Versammlung ging“, stellt ein Diskussionssteilnehmer resigniert fest.

Zwölf Prozent pro transportiertem Kasten Bier werden als illegale Steuern in der Gegend abgeführt. Der verbotene Anbau von Koka wird von vielen Seiten widerrechtlich besteuert. Selbst die „Kleinstunternehmer“, die ein Handy besitzen und mehr schlecht als recht davon leben (es z.B. für Telefongespräche in die Stadt „vermieten“), müssen solche illegalen Abgaben leisten. Eine der Grundvoraussetzungen von funktionierender Staatlichkeit, das legitime Gewaltmonopol, ist hier massiv in Frage gestellt, und die Bevölkerung bezahlt teuer dafür.

Als wir die Gemeinde verlassen, zeigt ein Bauer auf die von Schlaglöchern übersäte und von Erdbeben halb zerstörte Straße. Er fragt den Leiter der Sozialpastoral: „Padre, glauben Sie wirklich, dass der Frieden auf dieser Straße zu uns kommen wird?“

Partizipative Problemanalyse als gemeinsame Projektgrundlage

Als Grundlage – auch hinsichtlich einer vertieften Wirkungsbeobachtung – war dem Projekt eine ausführliche Problemanalyse vorausgegangen, die von Vertretern der ländlichen Gemeinden und Indigenen durchgeführt und von der Sozial-



© Jürgen Escher/Caritas International

Caritas-international-Mitarbeiter Friedrich Kirchner im Gespräch mit zwei Minenopfern in Samaniego.

Sicher ist, dass die Umsetzung eines erhofften Friedensabkommens nur dann gelingen wird, wenn eine Veränderung der Verhältnisse an der Basis, draußen auf dem Land, passiert. Die Sozialpastoral der kolumbianischen Kirche leistet seit Jahrzehnten Hilfe für die Opfer des blutigen Konflikts (weltweit hat Kolumbien nach Syrien die höchste Zahl an intern Vertriebenen). Zugleich arbeitet sie dort, wo es möglich ist, an der Stärkung der Zivilgesellschaft und ländlicher Gemeinwesenentwicklung. Das von uns besuchte Projekt läuft seit 2013 mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Gemeindearbeit im Konflikt ist eine enorme Herausforderung

Wenige Stunden später sitzen wir mit einer Bauerngruppe zusammen. Sie berichten von ihren Erfolgen und Problemen. Die Straße ist so schlecht, dass es fast unmöglich ist, das Gemüse auf regionale Märkte zu bringen. Das Telefonnetz ist unzuverlässig, der Weg zur Schule weit. „Vier bis fünf Kinder pro Jahr schaffen es auf eine weiterführende Schule in der Stadt. Aber wer weggeht, kommt nicht mehr wieder.“ Die Jugendlichen sehen für sich keine Chance in den Dörfern, sie wollen weg, und wenn es um den Preis der Rekrutierung für eine der Fraktionen im jahrzehntelangen Bürgerkrieg ist.

pastoral und einer von Caritas international vermittelten Beraterin unterstützt worden war.

Im Zuge dieser Problemanalyse waren die komplexen Konflikte in der Region mit allen Beteiligten diskutiert worden. Gemeinsam hatte man sich ehrgeizige Ziele gesetzt. Zum Beispiel sollte das Projekt die demokratische Teilhabe der ländlichen Bevölkerung verbessern, den Zugang zu öffentlichen Finanzierungen für ländliche Entwicklungsprojekte ermöglichen und die gewaltfreie Austragung von Konflikten fördern.

„Auf unseren Weilern gibt es niemanden, der Recht spricht“, so eine Caritas-Mitarbeiterin. „Wenn sich zwei Nachbarn um eine Grundstücksgrenze streiten oder zwei Gemeinden um ihre Gemeindegrenze, geschieht es oft, dass sich der vermeintlich Unterlegene bei einem der bewaffneten Akteure Unterstützung für sein Anliegen holt. So eskalieren kleinere Streitigkeiten zu blutigen Auseinandersetzungen. Das wollen wir vermeiden. Die Gemeinden sollen lernen, ihre Konflikte selbst zu lösen.“

Ein wichtiger Meilenstein: der Dorf-Entwicklungsplan

Zur Projekt-Halbzeit befragen wir die Zielgruppe, ob sie etwas und was sie davon bisher erreicht haben. Diese Veränderungen zu erfassen und zu dokumentieren ist aus zwei Gründen schwierig: Einmal fällt es, wie in allen Programmen der Friedensförderung, schwer, eine verhinderte Eskalation als ein Ereignis zu sehen, das sich zu dokumentieren lohnt.

Zum anderen handelt es sich dabei häufig um Akte von Zivilcourage, die öffentlich darzustellen und zu beschreiben die Handelnden gefährdet. Hier müssen Wege gefunden werden, um in Einzel-Interviews das Erreichte zu erfassen und es in geeigneter Form weiterzugeben.

Ein frei gewählter Ortschaftsrat berichtet: „Im politischen Bereich haben wir Fortschritte gemacht, wir sind besser organisiert. Wir werden gewählt und wir wählen. Wir haben einen eigenen Entwicklungsplan erstellt, mit Prioritäten für die Gemeinde. Den legen wir allen Kandidaten für die Bürgermeisterwahl vor und fordern sie auf, sich für die Entwicklung der Gemeinde einzusetzen.“ Ein Freund ergänzt: „Die Schulungen, an denen wir dank des Projekts teilnehmen konnten, haben uns geholfen. Bitte lasst sie weitergehen. Wir stehen erst am Anfang.“ In einer anderen Gemeinde berichten Einwohner, dass sie gelernt haben, gemeinsam die Zukunft des Ortes zu planen. Sie wollen eine weiterführende Schule im Ort, mit landwirtschaftlicher Ausbildung, damit die Jugendlichen nicht mehr abwandern. Sie haben gelernt, das Auskunftsrecht (*derecho de petición*) zu nutzen, um sich über staatliche Förderungsmöglichkeiten zu informieren. Eine Gruppe vertriebener Frauen hat sich organisiert, hat Land und eine Zuckerrohrpresse erstritten, den Saft verkaufen sie in die Stadt. In einem weiteren Ort berichten Einwohner, wie sie jetzt das städtische Budget überwachen. „Früher stellte der Bürgermeister jeden Herbst ein Globalbudget auf. Danach konnte er schieben, wie er wollte. Sehen Sie sich um: Straßen, Wasser, Stromversorgung – alles wird geplant, nichts wird eingehalten. Jetzt haben wir einen eigenen Entwicklungsplan und werden verlangen, dass ein präzises Budget beschlossen wird.“

Und der Frieden?

Diese heikle Frage können wir nur andeutungsweise in der Öffentlichkeit stellen. Zu Projektbeginn hatten sich die Projektmitarbeiter vorgenommen, eine Statistik der gewalttätigen Konflikte in der Region zu erstellen, um so den Rückgang der Gewalt im Projektverlauf



© Jürgen Escher/Caritas international

Dorfbewohner in der Nähe von Guapi – schon zweimal wurden sie vertrieben. Mit Hilfe der Caritas sind sie zurückgekehrt.

dokumentieren zu können. Im Frühjahr 2015 hat aber die größte Guerillagruppe des Landes ihren einseitigen Waffenstillstand trotz weiterlaufender Friedensverhandlungen aufgekündigt und es kommt wieder vermehrt zu Angriffen auf Militär und Polizei. Ist das Projektziel damit hinfällig; war es von vornherein unrealistisch? „Nein“, erklärt eine Mitarbeiterin: „Man muss verschiedene Ebenen unterscheiden. Die ganz großen Gewaltkonflikte können wir nur begrenzt und indirekt beeinflussen. Aber lokal können wir sehr viel Wirkung erzielen.“

Ergebnisse der Zwischenevaluierung

Im März 2016 führte die Sozialpastoral mit Unterstützung von Caritas international eine Zwischenevaluierung des Projekts durch. Aus jeder der elf Zielgemeinden wurden neun Personen zu einem Auswertungsworkshop eingeladen. Insgesamt beteiligten sich 90 Personen an den Gruppendiskussionen, die nach der Methode des „Most significant change“ und „Timeline“ auf die wichtigsten Veränderungen, die sich seit Projektbeginn in den Gemeinden zugetragen haben, fokussierten.



Festgestellte Wirkungen in Bezug auf Friedensförderung („Working on conflict“):

- › Die Projektmaßnahmen haben eine neue „Generation von Führungspersönlichkeiten“ hervorgebracht. Die Gemeindeglieder bestätigten ein verbessertes Vertrauensverhältnis zu ihren Repräsentanten und Führungspersönlichkeiten.
- › Die „neuen“ Führungspersönlichkeiten haben ihren Einfluss auf die Gemeindeverwaltungen erhöhen können. Als Nachweis hierfür wurde u.a. dargelegt, dass zwei dieser Führungspersönlichkeiten bei den Gemeindevahlen im Oktober 2015 zu Ortschaftsräten (concejales) gewählt wurden.
- › Die gemeinschaftliche Ausarbeitung von Gemeindeentwicklungsplänen und die damit verbundenen Diskussionen über bestehende Probleme und Potenziale haben zur Erarbeitung einer gemeinsamen Vorstellung über die weitere Entwicklung der Gemeinden beigetragen.
- › Verbesserung der Beziehungen zu den Bürgermeistern im Distrikt. Zu allen seit Oktober 2015 neu gewählten Bürgermeistern nahm man im Vorfeld der Wahlen Kontakt auf und legte ihnen die seitens der Gemeinden ausgearbeiteten Entwicklungspläne vor. In zwei der vier Zieldistrikte konnte auf dieser Basis eine

enge Zusammenarbeit und die Berücksichtigung von Teilen der Gemeindeentwicklungspläne bei den Planungsprozessen auf Distriktebene erreicht werden.

- › In einer gezielten Befragung bestätigten die Lehrer der Zielgemeinden die positive Wirkung der friedenspädagogischen Maßnahmen auf den Umgang der Kinder und Jugendlichen untereinander. Insgesamt habe sich das Konfliktniveau in den Schulen positiv entwickelt. Auch das Engagement der Eltern in den Schulen habe zugenommen.

Einschränkung bei der Datenerhebung:

Da die Befragungen im Kontext eines anhaltenden Konfliktes stattfanden, wurde nach Abwägung möglicher Sicherheitsrisiken darauf verzichtet, direkt nach der im Rahmen des Projektes angestrebten Etablierung von „Mechanismen der friedlichen Konfliktbearbeitung“ zu fragen. Die Aussagen würden direkte Rückschlüsse auf das Verhältnis zu den weiterhin in der Region präsenten bewaffneten Akteuren zulassen und damit die Bevölkerung gefährden.

Einfluss externer Faktoren:

Die Zwischenevaluierung bestätigte den großen Einfluss projektunabhängiger Faktoren auf die Entwicklung der Konfliktodynamik in den Zielgemeinden. So war die Es-

kulation der Gewalt im ersten Halbjahr 2015 auf die problematische Entwicklung der Friedensverhandlungen zwischen der Farc-Guerilla und der kolumbianischen Regierung zurückzuführen. Weitere externe Faktoren sind zunehmende territoriale Konflikte um Gebiete, aus denen sich die Farc-Guerilla zurückzieht, und die Ausdehnung paramilitärischer Gruppierungen in der Projektregion. Der starke Einfluss dieser außerhalb des direkten Wirkungskreises des Projektes liegenden Faktoren begrenzt die Aussagekraft von Instrumenten der Wirkungsbeobachtung auf Projektebene.

Fazit

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine Messung der Wirkungen der Projektmaßnahmen auf das allgemeine Konfliktniveau in den Zielgemeinden nur sehr begrenzt möglich. Messbare Wirkungen konnten jedoch sowohl auf der individuellen als auch auf der Gemeindeebene nachgewiesen werden. Aus der Summe dieser erhobenen „indirekten“ Wirkungen kann der Schluss gezogen werden, dass das Projekt in seiner Gesamtheit durchaus eine positive Beeinflussung der Konflikt-dynamik erreicht hat und ein Beitrag zur Friedensförderung geleistet wurde.

Insgesamt bestätigte die Zwischenevaluierung die Angemessenheit der einzelnen Projektkomponenten (politische Bildung, Friedenspädagogik und Agrarprojekte). Es wurde jedoch deutlich, dass die Vernetzung zwischen den einzelnen Projektkomponenten in der folgenden Projektphase weiter intensiviert werden muss, um ihre Wirkung in Bezug auf das übergeordnete Projektziel „Friedensförderung“ noch zu verstärken.

- › Philipp Lang begleitet als Kolumbien-Referent bei Caritas international das Projekt zur Friedensförderung
- › Volker Gerdesmeier ist Leiter des Qualitätsmanagements bei Caritas international

GLOSSAR

Baseline: Analyse, die die Situation vor einer Entwicklungsmaßnahme beschreibt und die als Bezugspunkt für die Bewertung von Fortschritten oder für Vergleiche dienen kann (Definition OECD).

Code of Conduct: 1994 verabschiedeter erster Verhaltenskodex für die Katastrophenhilfe, von mehreren Hundert humanitären Organisationen als Selbstverpflichtung unterzeichnet.

Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS): 2014 verabschiedeter jüngster Qualitätsstandard für Humanitäre Hilfe, der mehrere bereits bestehende Standards vereinigt.

Disaster Risk Reduction (DRR): Systematischer Ansatz in der Katastrophenvorsorge, der alle Maßnahmen umfasst, die das Risiko für Naturkatastrophen analysieren, ihnen vorbeugen oder ihre negativen Folgen abmildern sollen.

Do-No-Harm-Ansatz: Konzept für die konflikt sensible Planung und Durchführung von Hilfsmaßnahmen, insbesondere in Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten.

Endline: Schlussanalyse, die die Veränderungen seit der Baseline (siehe oben) beschreibt.

Empowerment: Ermächtigung/Stärkung der Möglichkeiten armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Selbstbestimmung und Teilhabe an sie betreffenden Entscheidungen.

Evaluierung: Systematische und (laut üblichen Definitionen) objektive Beurteilung eines meist abgeschlossenen Vorhabens der Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe oder anderer Bereiche mit dem Ziel, Rechenschaft darüber abzulegen und gegebenenfalls Hinweise zur Verbesserung von Vorgehensweisen abzuleiten.

Fokusgruppendifkussion (FGD): Offene Befragung einer kleinen Gruppe von Personen, die ähnliche Anliegen oder Charakteristika haben (Jugendliche, Frauen, Nomaden usw.) und die in einer größeren, gemischten Gruppe weniger offen ihre Anliegen teilen könnten.

Impact: In der Entwicklungszusammenarbeit längerfristige positive oder negative, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Wirkung einer Maßnahme (OECD-Definition). In der Humanitären Hilfe oft als längerfristige oder bedeutsame Veränderungen („lasting or significant changes“, Chris Roche) definiert, um z.B. die Bedeutung akut lebensrettender Maßnahmen zu betonen, auch wenn ihre „Nachhaltigkeit“ in einem Konfliktkontext oder einer chaotischen Katastrophensituation nicht sichergestellt ist.

Logical-Framework-Ansatz: In den sechziger Jahren entwickeltes Planungsinstrument, das ausgehend von einer gründlichen Situations- und Problemanalyse auf eine Optimierung der Konzeption von Projektmaßnahmen abzielt.

Outcome: Direkte (kurz- und mittelfristige) Wirkung einer Maßnahme (Definition OECD).

Participatory Rural Appraisal (PRA): Ein vor allem von Robert Chambers auf Basis der Didaktik von Paulo Freire entwickeltes Methodenbündel zur Analyse von Entwicklungsproblemen mit und durch die Betroffenen selbst.

Sphere Standards: 1997 begründete und weltweit beachtete Initiative zur Verbesserung der Qualität Humanitärer Hilfe; umfasst sowohl übergreifende Grundsätze als auch vier Mindeststandards für die Bereiche Wasser- und Sanitärversorgung (WASH), Ernährung, Notunterkünfte und Hilfsgüter sowie Gesundheit.

Literaturverzeichnis zu Artikel:

„Erkenntnisgestütztes Handeln in humanitären Krisen“ (Seiten 12–15)

- Bradt, D.A. (2009) Evidence-based Decision-making in Humanitarian Assistance. HPN Network Paper, Nr. 67. Overseas Development Institute, London.
- Danish International Development Assistance (1997): Synthesis Report: Joint Evaluation of Emergency assistance to Rwanda.
- Darcy, J., Stobaugh, P. Walker und Maxwell, D. (2013): The Use of Evidence in Humanitarian Decision Making. ACAPS Operational Learning Paper. Feinstein International Center, Tufts University, Medford, MA.
- Dijkzeul, D., C. Iguma Wakenge. (2010): Doing good, but looking bad? Local perceptions of two humanitarian organisations in eastern Democratic Republic of the Congo. Disasters 34(4), S. 1139–1170.
- Dijkzeul, D., D. Hilhorst und P. Walker (2013): „Introduction: evidence-based action in humanitarian crises“, in Disasters 2013, 37 (S1), 1–19.
- Duffo, E., Banerjee, A.V. (2011): Poor Economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty, New York.
- Garfield, R., Blake, C., Chatainger, P., Walton-Ellery, S. (2011): Common Needs Assessments and Humanitarian Action. HPN Network Paper 69. Overseas Development Institute.
- Geoffroy et al./Urgence réhabilitation développement (2015): Humanitaires en mouvement, Revue No 15, Hors Série, Qualité de l'Aide.
- Hilhorst, D., Jansen, B. (2012): Constructing rights and wrongs in humanitarian aid. Sociology 46 (5), S. 891–905.
- Hilhorst, D., van der Haar, G., Heijmans, A. (2013): Interactive research and the construction of knowledge in conflict-affected settings, in Disasters, 37, S. 20–35.
- Leeuw, F.L. et al. (2012): On the contemporary history of experimental evaluations and its relevance for policy making. In: O. Rieper, F.L. Leeuw und T. Ling (Hg.), The Evidence Book. Concepts, Generation, and Use of Evidence. Comparative Policy Evaluation. Vol. 15. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, S. 11–25.
- Levin, S. und Chastre, C. (2004): Missing the Point. An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes, HPN Network Paper 47. Overseas Development Institute.
- Mock, N. und Garfield, R. (2007): Health tracking for improved humanitarian performance. Prehospital Disaster Medicine, 22 (5), S. 377–383.
- Proudlock, K., Ramalingam, B., Sandison, P. (2009): Improving Humanitarian Impact Assessment. Bridging Theory and Practice. Active Learning Network for Accountability and Performance. London.
- Stern, E. (2008): Current Thinking about Impact Assessment. PowerPoint Präsentation beim 24. Halbjahrestreffen von ALNAP. <http://www.seachangeop.org/node/355>

Caritas international, das Hilfswerk des Deutschen Caritasverbandes, leistet weltweit Katastrophenhilfe und fördert soziale Projekte für Kinder, für alte und kranke sowie für behinderte Menschen. Caritas international hilft unabhängig von Religion und Nationalität und arbeitet mit 160 nationalen Caritasorganisationen weltweit zusammen.

www.caritas-international.de



caritasinternational

DAS HILFSWERK DER DEUTSCHEN CARITAS