

Nachhaltige Katastrophenhilfe

Hilfe über die Krise hinaus



caritas **international**

DAS HILFSWERK DER DEUTSCHEN CARITAS

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ci	Caritas international
DCV	Deutscher Caritasverband e. V.
DKH	Diakonie Katastrophenhilfe
DNH	Do No Harm
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
IDNDR	Dekade zur Reduzierung von Naturkatastrophen (die 1990er Jahre, von den Vereinten Nationen ausgerufen; zum Ende der Dekade durch die Internationale Strategie zur Reduzierung von Katastrophen – ISDR – mit einem eigenen Sekretariat in Genf abgelöst.)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Koordinierung humanitärer Angelegenheiten des UN-Sekretariats
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe; seit 1998 eingegliedert in OCHA)

Inhalt

Einleitung – Ziel des Fachkonzepts	4
1 GRUNDLAGEN DER KATASTROPHENHILFE VON CARITAS INTERNATIONAL	6
1.1 Vision und Mission von Caritas international	6
1.2 Nachhaltige Katastrophenhilfe im Kontext gemeinwesenorientierter sozialer Facharbeit	6
1.3 Partnerprinzip und Selbsthilfeansatz	6
2 AKTIONSFELDER DER CARITAS INTERNATIONAL KATASTROPHENHILFE	9
2.1 Erst- und Nothilfe	9
2.1.1 Ablaufplan Katastrophenhilfe bei Akutkrisen	9
2.1.2 Soforthilfen	9
2.1.3 Schnelle Reaktionsfähigkeit	9
2.1.4 Effektive Instrumente der Bedarfserhebung	10
2.1.5 Krisenfrüherkennung und –vorbereitung	10
2.1.6 Arbeit in Konfliktgebieten	10
2.1.7 Sicherheit in der Humanitären Hilfe	11
2.2 Katastrophenvorsorge in der Humanitären Hilfe	12
2.2.1 Katastrophenvorsorge im Mandat von Caritas international	12
2.2.2 Klimawandel und Katastrophenvorsorge	13
2.3 Wiederaufbau und Rehabilitation	14
2.3.1 Wiederaufbau von Wohnraum und sozialer Infrastruktur	15
2.3.2 Psychosoziale Rehabilitation	16
2.4 Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherung	17
2.5 Vergessene Katastrophen	18
3 LEITLINIEN UND STANDARDS DER KATASTROPHENHILFE	19
3.1 Allgemeine Leitlinien bei Caritas international	19
3.1.1 Der Code of Conduct der Hilfsorganisationen	19
3.1.2 Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland	20
3.1.3 Der Europäische Konsens über die Humanitäre Hilfe	20
3.1.4 Das SPHERE Projekt	20
3.2 Professionalität und Qualität in der Humanitären Hilfe	20
3.3 Arbeitsweisen der Katastrophenhilfe von Caritas international	21
3.3.1 LRRD – Linking Relief, Rehabilitation and Development	21
3.3.2 Wirkungsbeobachtung und Evaluierung	24
3.3.3 Der „Do no Harm“-Ansatz im Katastrophenfall	24
3.4 Kooperation und Partnerschaften	25
3.4.1 Unsere Projektpartner	25
3.4.2 Zusammenarbeit im Caritas Internationalis Netzwerk	25
3.4.3 Abstimmung und Kooperation in der Katastrophenhilfe auf nationaler und internationaler Ebene	26
3.4.4 Öffentliche Kooperationspartner in der Humanitären Hilfe	26
3.4.5 Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen katholischen Hilfswerken und Organisationen	27
3.5 Finanzen – Transparenz und Korruptionsbekämpfung	27
3.5.1 Kontrolle und Rechnungslegung, Verwaltungs- und Werbekosten	28
3.5.2 Korruptionsbekämpfung in der Arbeit von Caritas international	28
3.6 Zentrale ethische und politische Fragen der Katastrophenhilfe	29
3.6.1 Neutralität und Unabhängigkeit in der Humanitären Hilfe	29
3.6.2 Zivil-militärische Zusammenarbeit	29
3.6.3 Der Schutz des humanitären Raumes in Krisenregionen	30

EINLEITUNG – ZIEL DES FACHKONZEPTS

„Katastrophenhilfe ist eine Kernaufgabe von Caritas international.¹“ Mit dem vorliegenden Papier stellt das Hilfswerk des Deutschen Caritasverbandes die wichtigsten Eckpunkte seiner Arbeit in der Katastrophenhilfe vor.

Die Unterstützung der Opfer von Katastrophen, gleich ob es sich um gesellschaftliche – d.h. durch den Menschen verursachte – Krisen und Katastrophen oder um Naturkatastrophen handelt, ist mit mehr als 2/3 der geleisteten Hilfe das umfangreichste Aufgabengebiet in der Arbeit von Caritas international. Nicht nur die Zahl und der Umfang von Katastrophen nehmen weltweit seit Jahren zu, sondern auch die programmatische Komplexität der Not- und Katastrophenhilfe. Inhaltlich gewinnt neben der Akuthilfe die Katastrophenvorsorge immer mehr an Bedeutung.

Im Titel des vorliegenden Fachpapiers drückt sich der spezifische Anspruch von Caritas international aus, nachhaltige Katastrophenhilfe zu leisten. Wo immer möglich, soll schon die Ersthilfe über die Krise hinaus blicken und Ansatzpunkte für spätere längerfristige strukturelle Hilfe bieten. Unter dem Stichpunkt LRRD³ wird dabei z.B. auch die Notwendigkeit einer besseren Verzahnung des Kernarbeitsfelds Katastrophenhilfe mit der klassischen Entwicklungszusammenarbeit und der Katastrophenvorsorge deutlich. Dies erfordert eine enge Kooperation mit anderen Akteuren in der Humanitären Hilfe.

Katastrophenhilfe bzw. Humanitäre Hilfe⁴ kann nicht isoliert von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gesehen werden, in denen sie stattfindet und in denen Katastrophen bekämpft werden. Caritas international hat über viele Jahre reichhaltige Erfahrungen gesammelt in der Förderung und Begleitung von Partnern in Lateinamerika, Afrika, im Nahen und Mittleren Osten, Asien sowie Mittel- und Osteuropa, und dabei ihren spezifischen Ansatz der nachhaltigen Katastrophenhilfe stetig weiterentwickelt.

Das Fachpapier richtet sich in erster Linie an Projektverantwortliche, Entscheidungsträger und Fachkräfte bei Caritas international sowie deren operative Partner. Für sie ist es ein wichtiges Dokument der Selbstvergewisserung, in dem langjährige operative Praxis und theoretisch-konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Thema gebündelt werden. Als Handlungs- und Orientierungsrahmen soll das Papier ein Arbeitsinstrument für eigene Mitarbeitende wie auch Partner von Caritas international sein. Weiterhin soll es eine professionelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Grundlage von gemeinsamen Prinzipien und Standards unterstützen.

Was ist eine Katastrophe?

Ab wann ein großes Schadenereignis zur Katastrophe wird, ist nicht definiert. Zog man früher die Zahl der Opfer und den finanziellen Schaden als Gradmesser heran (mal waren es mindestens 25 Tote, mal 100), versucht man heute die Katastrophen qualitativ und relativ zum Stand vor ihrem Eintreten zu bestimmen.

„Eine **Katastrophe** ist ein Ereignis, in Raum und Zeit konzentriert, bei dem eine Gesellschaft einer schweren Gefährdung unterzogen wird und derartige Verluste an Menschenleben oder materielle Schäden erleidet, dass die lokale gesellschaftliche Struktur versagt und alle oder einige wesentlichen Funktionen der Gesellschaft nicht mehr erfüllt werden können.“ (UNDRO 1987)

„**Disaster**: A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using only its own resources.“ (UNISDR, 2007)

¹ Vgl. Caritas international – Leitbild, Vision, Erläuterung der Vision, strategische Handlungsfelder. Freiburg, 2012.

² Die Bezeichnungen Caritas international, Caritas und Deutscher Caritasverband werden in diesem Dokument teilweise synonym verwendet.

³ LRRD – Linking Relief, Rehabilitation and Development

⁴ Die Begriffe Katastrophenhilfe, Nothilfe sowie Humanitäre Hilfe werden in diesem Papier als Synonyme behandelt.

Nicht zuletzt möchte Caritas international mit diesem Papier auch ihre langjährigen institutionellen Förderer in der Katastrophenhilfe erreichen sowie ihren spezifischen Ansatz und ihre Arbeitsprinzipien dokumentieren. Für was steht Caritas in der Katastrophenhilfe? Was macht das Selbstverständnis, die Arbeitsweise und die institutionelle Kompetenz und Stärke von Caritas international aus?

Das Fachkonzept „Nachhaltige Katastrophenhilfe – Hilfe über die Krise hinaus“ ist kein Handbuch für Katastrophenhilfe, noch erhebt es den Anspruch, die aktuelle wissenschaftliche Katastrophenhilfe-Diskussion abzubilden. Es verfolgt vielmehr einen praxisorientierten Ansatz und möchte in erster Linie allen Beteiligten eine klare konzeptionelle Handlungsbasis aus der Perspektive von Caritas international vermitteln.

Das Papier ist in drei Teile strukturiert. Im ersten Kapitel werden zunächst die Grundlagen der Katastrophenhilfe von Caritas international skizziert. Im zweiten Abschnitt werden Phasen und Felder der Katastrophenhilfe aufgegliedert. Die operativen Schwerpunkte des humanitären Engagements von Caritas international werden erläutert und deren Verzahnung beschrieben. Dabei konzentriert sich dieses Papier auf humanitäre Themen im engeren Sinne.

Das dritte Kapitel schließlich beschäftigt sich mit dem theoretisch-strukturellen Bezugsrahmen der Katastrophenhilfe von Caritas international, indem dort allgemeine Grundsätze und Leitlinien erläutert werden, einschließlich der Arbeitsschwerpunkte und Handlungsfelder wie auch dessen politische Einordnung. Weiterhin werden wichtige Kooperationspartner und Förderer vorgestellt.

Erscheinungsformen von Katastrophen

Man unterscheidet Katastrophen in gesellschaftliche und Naturkatastrophen, wobei letztere noch einmal in hydrologische/meteorologische sowie geophysikalische Katastrophen differenziert werden:

Gesellschaftliche Katastrophen

- Völkermord
- Vertreibung
- Krieg / bewaffnete Konflikte
- Ökologische Katastrophen
(z.B. Chemie- oder Nuklearunfälle)

Naturkatastrophen

Hydrologische/Meteorologische Katastrophen

- Dürre
- Überschwemmung
- Sturm / Schneesturm
- Waldbrand (indirekt)

Geophysikalische Katastrophen

- Vulkanausbruch
- Erdbeben
- Seebeben

Allzu oft wird bei der Suche nach den Ursachen übersehen, dass die meisten Katastrophen nicht nur auf einen einzigen Grund zurückzuführen sind, sondern aus einem Ursachen-Mix heraus entstehen. So gibt es keine Region in der Welt, in der die Natur nicht durch den Menschen beeinflusst ist. Naturkatastrophen sind also häufig auch gesellschaftliche. Hydrologisch-meteorologische und geophysikalische Schadensereignisse werden oftmals erst durch soziale Missstände zu Katastrophen.

1. GRUNDLAGEN DER KATASTROPHENHILFE VON CARITAS INTERNATIONAL

1.1 Vision und Mission von Caritas international⁵

Ziele und Aufgaben für Caritas international erschließen sich aus dem Leitbild des Deutschen Caritasverbandes⁶ und leiten sich aus den Grundsätzen der katholischen Soziallehre sowie der christlichen Sozialethik ab. Die Maxime „Not sehen und Handeln“ drückt deutlich die Option der Caritas für Menschen in Not aus.

Caritas international leistet Not- und Katastrophenhilfe sowie Wiederaufbau für die Betroffenen von Kriegen, Naturkatastrophen und anderen Krisen. Die nachhaltige Katastrophenhilfe und Vorsorge der Caritas sind ein Beitrag zur Förderung von Gerechtigkeit und Versöhnung. Folglich sind diese Aufgaben integriert in die Entwicklung sozialer Dienste sowie die Stärkung sozialpolitischer Strukturen weltweit.

Katastrophen- und Wiederaufbauhilfe sind Kernaufgaben von Caritas international. Alle Hilfen der Caritas sind darauf ausgerichtet, die Verwundbarkeit der Armen zu reduzieren, künftigen Katastrophen vorzubeugen und gemeinwesenorientierte Vorsorgestrukturen zu fördern. Prinzip dabei ist: Ob Überlebenshilfe oder mittel- und langfristige Anschlussmaßnahmen wie Wiederaufbau, Rehabilitation und Strukturhilfen – immer sind sie auf strukturelle soziale Verbesserungen ausgerichtet. Und stets haben die Selbsthilfe, die Selbstorganisation und die Stärkung (empowerment) der Betroffenen Vorrang.

Eine Katastrophe kann durch natürliche und/oder durch menschliche Einflüsse verursacht sein. Ob Überschwemmungen und Erdbeben oder militärische Konflikte – wegen ihrer höheren Verwundbarkeit und sozialen Marginalisierung trifft es meistens besonders die Ärmsten. Die Überlebenssicherung dieser Menschen ist die oberste Priorität von Caritas international. Im Katastrophenfall kooperiert Caritas international mit Partnern vor Ort, bei Bedarf werden auch eigene Kräfte entsandt. Das Hilfswerk der deutschen Caritas handelt nach den Qualitätsstandards und Leitlinien der Humanitären Hilfe.

Des Weiteren ist die **Entwicklung sozialer Dienste** ein spezifisches Aufgabengebiet von Caritas international und auch

der Caritasorganisationen weltweit. Ziel ist es, unterdrückten und ausgegrenzten Menschen ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und die Gemeinschaft zu stärken. Caritas international vertritt weltweit sozialpolitische Forderungen und die Verwirklichung von Menschenrechten und bringt dabei die Erfahrungen des gesamten Deutschen Caritasverbandes in ihre Arbeit ein.

1.2 Nachhaltige Katastrophenhilfe im Kontext gemeinwesenorientierter sozialer Facharbeit

Hilfsmaßnahmen sind meist dort nötig, wo große Unterschiede zwischen Armen und Reichen, Mächtigen und Machtlosen herrschen. Caritas international versteht sich deshalb vor allem als Anwalt und Partner der Armen und der Betroffenen von sozialer Ausgrenzung und Gewalt weltweit, unabhängig von Nationalität, Religion und Weltanschauung. Caritas hat das Ziel, „den Menschen in seiner Würde zu schützen“, das heißt „insbesondere benachteiligte und schwache Menschen vor Ausnutzung und Ausgrenzung zu bewahren und ihre Selbsthilfekräfte anzuregen“⁷ und wo Not ist zu helfen.

Caritas international sieht ihre besondere Kompetenz und Verantwortung – neben der Katastrophenhilfe – im Aufbau und in der Förderung von Strukturen der Sozialarbeit. Die Programme gelten den Armen und sozial Ausgegrenzten, die in Entwicklungsländern die Mehrheit der Bevölkerung darstellen. Diese Gruppen sind häufig auch die Zielgruppen der Not- und Katastrophenhilfe, da sie bei Katastrophen besonders verwundbar sind. In der sozialen Facharbeit sind nicht allein wirtschaftliche Armut und soziale Not ausschlaggebend für die Auswahl der Zielgruppen; vielfach gelten die Hilfen auch Menschen mit Krankheiten, Behinderungen oder besonderen Gefährdungen. Die soziale Facharbeit fördert dabei besonders Selbsthilfeinitiativen, Basisorganisationen, Facheinrichtungen und Netzwerke vor Ort.⁸

Vor diesem Hintergrund entwickelte Caritas international einen **kohärenten Ansatz**, in dem sich die Caritas-spezifische soziale Facharbeit sowie die Katastrophenhilfe verbinden, um

⁵ Vgl. Caritas international. Leitbild, Vision, Erläuterung der Vision, strategische Handlungsfelder, Freiburg 2012

⁶ Vgl. Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1997.

⁷ Vgl. Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1997, S.6

⁸ Vgl. Caritas – ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not. Die Wahrnehmung internationaler Aufgaben im Deutschen Caritasverband ; in : neue caritas spezial 1/2001

nachhaltige strukturelle Entwicklungsprozesse voranzutreiben und Synergien zwischen den beiden Arbeitsfeldern zu schaffen. Sämtliche Maßnahmen sind verbunden mit dem Ziel, die Eigenverantwortung und Selbstständigkeit der Menschen zu stärken. Weitere Ziele sind Chancengerechtigkeit, Benachteiligungen abzubauen sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben zu ermöglichen.

Nachhaltige Katastrophenhilfe bedeutet für Caritas international nicht nur eine schnelle Reaktion auf eine Katastrophe, sondern umfasst ebenso vorbeugende Maßnahmen und führt hin zu langfristiger Entwicklungsarbeit. Wichtig sind somit sowohl die zeitliche wie auch eine konzeptionelle Komponente. Soforthilfe und Wiederaufbau sollen nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern aufeinander abgestimmt sein und nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang setzen.⁹ Die Katastrophenhilfe der Caritas führt über die kurzfristige Intervention hinaus und versucht, die Solidarität von außen in Hilfe zu übersetzen, welche sich mit der Selbsthilfe der Betroffenen verbindet, dabei aber auch die Ursachen für die Notlagen bekämpft und den Armen und Marginalisierten eine Stimme gibt.¹⁰

Die Ansätze unterscheiden sich selbstverständlich regional sehr stark. In einem Land wie Haiti waren die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen für die Menschen bereits vor dem schweren Erdbeben Anfang 2010 sehr schlecht. Entsprechend leistet Caritas international hier gleichermaßen Wiederaufbauhilfe wie auch nachhaltig wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Chile wurde wenige Wochen nach der Katastrophe in Haiti durch ein noch stärkeres Erdbeben – 8,8 auf der Richterskala gegenüber 7,2 in Haiti – erschüttert. In dem südamerikanischen Schwellenland hat die Zerstörung dennoch längst nicht die Dimension erreicht wie in Haiti, weil die Gebäude stabiler, die Infrastruktur besser und die Katastrophenvorsorge effektiver waren. In Chile, im Kontext eines relativ weit entwickelten Landes, ging es in erster Linie um die Umsetzung des Caritas-Grundsatzes „Wir stärken die Schwächsten“, neben der Nothilfe also konkret um die Identifizierung und gezielte Unterstützung der besonders Bedürftigen. In Haiti hingegen zeigt die Ausrichtung der Arbeit von Caritas international einen weit stärkeren Bezug zum Aufbau gesamtgesellschaftlicher Strukturen.

Katastrophen zerstören nicht nur den materiellen Besitz, sie hinterlassen auch Gefühle der Isolation, Hoffnungslosigkeit und Lähmung. Die Begleitung der Betroffenen sowie Hilfen, die Traumatisierung zu überwinden, sind in ihrer Bedeutung daher von gleichem Rang wie die materiellen Hilfen.¹¹ Hilfe zur Selbsthilfe bedeutet in diesem Kontext zunächst psychosoziale Rehabilitation.¹² Die Bewältigung traumatischer Erlebnisse und die psychosoziale Stabilisierung der Betroffenen von Katastrophen sind Voraussetzung zu Mobilisierung und aktiver Teilnahme.

1.3 Partnerprinzip und Selbsthilfeansatz

Das Besondere an der Nothilfe der Caritas ist, dass sie wo immer möglich vom Partnerprinzip und dem sich damit ergänzenden Prinzip des Gemeinwesenansatzes ausgeht. Die Hilfe kann so in der Regel auf lokal gut verankerten Strukturen aufsetzen. Projekte und Programme werden in Kooperation mit **lokalen Partnern** geplant und implementiert. Dadurch gewährleistet Caritas international nicht nur die Nähe zu den betroffenen Menschen vor Ort und fördert deren Eigenverantwortung (Subsidiaritätsprinzip¹³), sondern unterstützt auch die Entwicklung gesamtgesellschaftlicher weltweiter Solidarität. Caritas international vertraut bei ihrer Humanitären Hilfe grundsätzlich auf die Präsenz, Erfahrung und **Kompetenz lokaler Partner**. Lokale Partner werden bei ihren Aufgaben personell, finanziell und materiell unterstützt, um fach- und situationsgerecht handeln zu können.

Kulturelle Angepasstheit, Integration über lokale Partner sowie zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit sind tragende Elemente der Katastrophenhilfe von Caritas international. Diese **entwicklungsorientierte und nachhaltige Katastrophenhilfe¹⁴ und -vorsorge** sollen ein Beitrag sein zur Förderung von Gerechtigkeit und Versöhnung.¹⁵

Durch ihr weltweites Netzwerk ist Caritas häufig schon vor der Katastrophe vor Ort und Teil der Sozialstruktur der Gesellschaft; ihre Mitarbeitenden kooperieren bereits seit Jahren vertrauensvoll mit lokalen Partnerorganisationen. Auch nach

⁹ Vgl. Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe, VENRO-Arbeitspapier Nr. 8, September 1999
^{10, 11} Vgl. Caritas – ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not. ¹² Siehe auch Kapitel 3.3.2 Psychosoziale Rehabilitation
¹³ Nach dem Gebot der Subsidiarität sollen Probleme nach Möglichkeiten auf der Ebene angegangen und gelöst werden, auf der sie auftreten. Erst wo dies nicht möglich ist, soll und darf Hilfe von außen angeboten werden.

¹⁴ Siehe auch Kapitel 4.3.1 LRRD – Linking Relief, Rehabilitation and Development

¹⁵ Vgl. Deutscher Caritasverband e. V.; Caritas international: Unsere Arbeit, unsere Ziele, Freiburg 2000

der Krise unterstützt Caritas international die betroffenen Gemeinden über die lokalen Caritas-Strukturen. Oftmals wird Krise so zur Chance für Neues, wachsen über die Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Katastrophe die Handlungsfähigkeit und Kompetenz der lokalen Partner und betroffenen Menschen, entstehen aus der Katastrophe neue Lösungsansätze.

Dabei unterstützt Caritas international wo auch immer möglich Ansätze zur Selbsthilfe bei der betroffenen Bevölkerung. Hilfsbedürftige werden in die Lage versetzt, sich aus eigener Kraft eine Zukunft zu erschaffen. Dafür ist die Zusammenarbeit mit einheimischen Caritasmitarbeitern besonders wichtig. Sie kennen die örtlichen Gegebenheiten am besten, sind verwurzelt mit ihrer Heimat und genießen das Vertrauen der Menschen. Sie unterstützen den institutionellen Aufbau und die fachliche Qualifizierung von lokalen Partnern sowie die Entwicklung von angepassten Konzepten und Programmen der kurzfristigen Nothilfe und fördern die längerfristig angelegte soziale Facharbeit. Caritas international handelt bedarfsgerecht, d.h. berücksichtigt die **kulturellen Gegebenheiten** sowie die lokalen Möglichkeiten und Ressourcen vor Ort, um lokale Wirtschaftskreisläufe zu unterstützen und neue Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Nachhaltige Entwicklungsprojekte werden gefördert, um langfristige Abhängigkeiten zu verhindern.

Die Katastrophenhilfe von Caritas international ist eingebunden in den Ansatz der **sozialräumlich orientierten Facharbeit**. Durch die Vernetzung der Akteure und die solidarische Einbindung der einzelnen Haushalte in Nachbarschaften oder Gruppen werden die Voraussetzungen für eine eigenverantwortliche, gemeinschaftlich organisierte Selbsthilfe geschaffen. Einziges Kriterium bei der Abwägung von Prioritäten der Hilfeleistungen ist die Not der Menschen und nicht der Wert des erlittenen materiellen Verlustes oder Schadens. **Die Sicherung von Grundbedürfnissen hat Priorität**. Es sind die Menschen mit der größten Verwundbarkeit, denen Caritas vorrangig hilft, da sie weniger als andere Betroffene die Möglichkeit haben, ohne fremde Hilfe ihr Überleben zu sichern und zu einem menschenwürdigen Leben zurückzufinden.

Personaleinsätze ausländischer Experten sind im Falle einer Katastrophe nur dann sinnvoll, wenn die lokale Caritas zur Durchführung von Maßnahmen Unterstützung benötigt oder wenn lokale Netzwerke aufgrund von Krisen nicht mehr tragfähig sind. In diesem Fall entsendet Caritas international eigene Fachkräfte und sieht im Bedarfsfall für eine begrenzte Zeit die Einrichtung eines Außenbüros¹⁶ vor. Außenbüros werden eingerichtet, wenn Caritas international die einheimischen Caritasmitarbeitenden für einen längeren Zeitraum bei der Lösung großer Aufgaben unterstützt oder keine Caritasorganisation im Land vorhanden ist.

Jenseits der anlassbezogenen Katastrophenhilfe fördert Caritas international seit vielen Jahren auch lokale Caritasorganisationen in ihrer institutionellen Entwicklung. Ziel dieser Partnerstrukturförderung ist die nachhaltige Absicherung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Arbeitsfelder durch starke und kompetente lokale Partner. Caritas international versteht sich dabei als Förderer eines vom Partner getragenen Prozesses, mit dem Ziel, die Erfahrungen und Kenntnisse aus der Inlandsarbeit des DCV international einzubringen. Entscheidend ist dabei, dass es sich nicht um ein „Überstülpen“ der Erfahrungen und Kenntnisse des DCV auf andere Organisationen handelt, sondern dass ein gegenseitiger Austausch gewünscht wird.

Zur Unterstützung können zeitweise laufende Struktur- und Betriebskosten übernommen werden, unabhängig von, aber in der Regel vernetzt mit spezifischen Projekten der Nothilfe, Rehabilitation oder Sozialen Facharbeit. Ergänzt wird die strukturelle Hilfe in der Regel durch längerfristig angelegte partnerschaftliche Begleitung und fachliche Beratung, einschließlich Organisationsentwicklung, Training und Weiterbildung sowie Strukturberatung. Verschiedene Organisationen innerhalb des weltweiten Caritas-Netzwerkes¹⁷ bieten daher – jede nach eigenen Schwerpunkten – Fortbildungen und Austauschseminare an. Dazu gehören auch Fortbildungsmaßnahmen in Disaster Preparedness, Wiederaufbau und Rehabilitation sowie LRRD.

¹⁶ Siehe auch: Konzept Außenstrukturen von Caritas international. Grundsatzpapier. 17.11.2008.

¹⁷ z.B. Deutscher Caritasverband e. V. / Caritas international, Caritas Europa, andere Regionalverbände sowie der Dachverband Caritas Internationalis. Siehe auch Kapitel 3.4.2. Zusammenarbeit im Caritas Internationalis Netzwerk

2. AKTIONSFELDER DER CARITAS INTERNATIONAL KATASTROPHENHILFE

2.1 Erst- und Nothilfe

Die Nothilfe, d.h. die Ersthilfe bei Akutkatastrophen, ist das zentrale Element der Humanitären Hilfe und folglich als Kernkompetenz und zentrale Aufgabe von Caritas international definiert. Nicht nur schnelles, sondern insbesondere professionelles und effizientes Handeln sind gerade in der Nothilfephase absolut unerlässlich. Hier wird nicht nur Überleben gesichert, sondern auch bereits der Grundstein gelegt für die nachfolgenden Phasen der Rehabilitation und des Wiederaufbaus, wie auch die Anschlussfähigkeit an längerfristige Maßnahmen der sozialen Facharbeit angelegt. Die Nothilfephase beginnt sofort nach Ausbruch des Krisenereignisses und kann mehrere Wochen dauern. Sie ist prinzipiengeleitet und eng verknüpft mit anderen Aktionsfeldern der Caritas-Katastrophenhilfe wie auch ihrer sozialen Facharbeit.

Im Folgenden geht es zunächst darum, wie die Katastrophenhilfe konkret umgesetzt wird, d.h. wie sich die Arbeitsprinzipien von Caritas international in der Praxis auswirken. Im Mittelpunkt steht dabei die **Sicherstellung einer effizienten operativen Handlungsfähigkeit im Katastrophenfall**. Anschließend wird die Bedeutung der Erst- und Nothilfephase als Basis eines nachhaltigen, Sektor übergreifenden und langfristig orientierten Handlungsansatzes beleuchtet.

2.1.1 Ablaufplan Katastrophenhilfe bei Akutkrisen

Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit bei plötzlich auftretenden Großkatastrophen hat Caritas international spezielle interne Abläufe und Verfahren festgelegt, die regelmäßig auf Aktualität überprüft werden. Im **Ablaufplan Katastrophenhilfe**¹⁸ sind detailliert Verantwortlichkeiten, Kommunikations-, Finanzierungs- und Entscheidungsmechanismen bei Caritas international beschrieben, die im Katastrophenfall zum Tragen kommen.

2.1.2 Soforthilfen

Unmittelbar nach dem Großereignis tritt die **Soforthilfephase** ein. Mit dem Förderinstrument **Dispositionsfonds Soforthilfen** bietet Caritas international lokalen Partnerorganisationen gleich nach einer Katastrophe eine unbürokratische, schnelle finanzielle Unterstützung für Hilfsmaßnahmen an. Damit sollen die **Handlungsfähigkeit der lokalen Partnerorganisationen** verbessert und finanzielle Risiken bei eventuellen Vorleistungen der Partner abgesichert werden. Mit dem Dispositionsfonds können direkte Hilfen für Betroffene und indirekte Kosten bei der Durchführung der Hilfsmaßnahmen wie auch Starthilfen für weitergehende, umfassendere Hilfsmaßnahmen finanziert werden. Angestrebt wird, dass in der Zeit der Verausgabung des Dispositionsfonds die Projektplanungen konkretisiert und mit Hilfsmaßnahmen anderer lokaler Akteure und Finanzgeber abgestimmt werden können.

2.1.3 Schnelle Reaktionsfähigkeit

Durch eingespielte Verfahren im weltweiten Caritas-Netzwerk kann Caritas international gemeinsam mit erfahrenen lokalen Partnern eine schnelle und bedarfsgerechte Reaktion auf die Krise mit professionellen Standards gewährleisten. Um in Katastrophensituationen schnell und flexibel reagieren zu können, verfügt Caritas international über verschiedene Möglichkeiten, kurzfristig qualifiziertes Personal zur Unterstützung der Partner zu aktivieren.

Die Erstreaktion findet in der Regel über die lokale Caritas als Teil des internationalen Caritas-Netzwerkes statt. Für Krisensituationen gibt es ein abgestimmtes Verfahren, welches vom Sekretariat der Caritas-Konföderation in Rom koordiniert wird. In diesen Koordinationsmechanismus ist auch Caritas international eingebunden, unterhält aber auch eigene Kontakte zu Partnern vor Ort.

¹⁸ Siehe: Katastrophenmanagement bei Caritas international. Ablaufplan Katastrophenhilfe. Januar 2012

Über die Zentrale in Freiburg kann Caritas international jederzeit Katastrophenhilfeexperten kurzfristig in Krisenregionen entsenden. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, eine Reihe von Experten zu mobilisieren, die weltweit in Projekten oder Länderbüros im Einsatz sind. Im Katastrophenfall können deshalb oftmals Mitarbeitende im Ausland kurzfristig in einem Krisengebiet in ihrer Einsatzregion eingesetzt werden und Aufgaben der Bedarfserhebung sowie Partnerunterstützung übernehmen. Alternativ und ergänzend verfügt Caritas international über einen Pool von Experten mit unterschiedlicher technischer und regionaler Expertise, über den ebenfalls kurzfristig Einsätze organisiert werden können. Zu diesem Zweck arbeitet Caritas international auch mit Partnerorganisationen wie dem Missionsärztlichen Institut in Würzburg zusammen, das im Bedarfsfall kurzfristig medizinisches Personal zur Verfügung stellt.

Oftmals nimmt Caritas international an gemeinsamen Erhebungseinsätzen des internationalen Caritas-Netzwerkes teil. Diese Einsätze greifen auf einen internationalen, von den Mitgliedsorganisationen bereitgestellten Expertenpool zurück, der vom Sekretariat in Rom kurzfristig mobilisiert werden kann. Über diesen Mechanismus ist es dem Caritas-Netzwerk und dadurch Caritas international möglich, die gemeinsamen Ressourcen effizienter einzusetzen, verfügbare technische und regionale Expertise zum Nutzen des ganzen Netzwerkes zu kombinieren und schneller Experten rekrutieren zu können, als dies der einzelnen Organisation mitunter möglich wäre.

2.1.4 Effektive Instrumente der Bedarfserhebung

Für die Bedarfserhebung im Katastrophenfall gibt es standardisierte Verfahren, die es Caritas international in Koordination mit ihren lokalen Partnern und dem Sekretariat der Caritas-Konföderation sehr zeitnah nach Eintritt der Katastrophe ermöglichen, sich ein realistisches Bild von der Situation vor Ort zu machen.

Zentrales Instrument ist hierbei das Caritas Internationalis Emergency Tool Kit, welches im gesamten Netzwerk bekannt und eingeführt ist. Die Caritas Nothilfe-Experten verwenden

dieses Instrumentarium für die Bedarfserhebung, wie auch für die Erstellung von Nothilfeprojektanträgen. Das Netzwerk bietet regelmäßig Weiterbildungen für lokales Personal in der Verwendung des Emergency Tool Kits an.

2.1.5 Krisenfrüherkennung und -vorbereitung

Großkatastrophen können plötzlich eintreten – in der Regel durch ein Naturereignis (z. B. Erdbeben, Vulkanausbruch), welches sich innerhalb weniger Tage oder Stunden zur Katastrophe entwickelt (Überschwemmungen). Sie können sich aber auch langsam anbahnen (z. B. bewaffnete Konflikte, Hunger-/Dürre-Katastrophen). Für die nicht plötzlich eintretenden Katastrophen verfügt Caritas international über eingespielte Verfahren zur Beobachtung krisenhafter Entwicklungen, die sich zu Großkatastrophen ausweiten können.

2.1.6 Arbeit in Konfliktgebieten

Eine besondere Herausforderung und gleichzeitig Verpflichtung ist für Caritas international die Arbeit in Konfliktgebieten, die sich in vieler Hinsicht von der Hilfe nach Naturkatastrophen unterscheidet.

Humanitäre Helfer, die in Bürgerkriegsgebieten arbeiten, müssen sich der politischen Implikationen ihrer Arbeit in besonderer Weise bewusst sein. Hilfsprojekte wie ein Krankenhausbau können beispielsweise von einer der Kriegsparteien benutzt werden, um das eigene Ansehen zu erhöhen. Oder Verteilzentren für Nahrungsmittel können missbraucht werden, um Zwangsrekrutierungen vorzubereiten. Nicht immer, wenn man sich für einen Einsatz entscheidet, um Menschen in Not zu helfen, kann eindeutig unterschieden werden, welche Bevölkerungsgruppen Opfer oder Täter sind. Für Caritas international sind deshalb eine gute Kenntnis der lokalen Verhältnisse, Diplomatie und Sensibilität im Umgang mit den lokalen Akteuren von höchster Bedeutung.

Caritas international unterstützt oft zurückkehrende Flüchtlinge beim Neubeginn ihres Lebens, indem das Hilfswerk ihnen beispielsweise Saatgut und Hacken zur Verfügung stellt, so dass sie ihre Felder wieder selbst bestellen können. Ein weiteres Beispiel für die Arbeit in Konfliktgebieten sind Kindersoldaten-Projekte, in denen die Caritas Jungen und Mädchen hilft, ihre Kriegserlebnisse zu verarbeiten, und sie bei der Wiedereingliederung in ihre Familien und Dörfer unterstützt. In diesem und vergleichbarem Umfeld hat Caritas international als Organisation eine besondere Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden, da die extremen Umstände und die Not der Betroffenen sie zwangsläufig an ihre eigenen Grenzen führt. Gleichzeitig arbeiten sie in einem Umfeld, in dem sie selbst Ziel eines Überfalls werden können.

Weiter erschwert wird die Arbeit in Konfliktgebieten durch die Tatsache, dass die Spendenbereitschaft und damit auch die operativen Möglichkeiten von Caritas international sehr viel geringer sind als bei Naturkatastrophen. Für die Opfer bewaffneter Konflikte wie Bürgerkriege geht oftmals nicht einmal ein Zehntel der Spenden ein wie nach Naturkatastrophen, beispielsweise für Opfer von Wirbelstürmen, Erdbeben oder Überschwemmungen.

2.1.7 Sicherheit in der Humanitären Hilfe

Bedingt durch sich verändernde Rahmenbedingungen und ein insgesamt erhöhtes Sicherheitsrisiko in zahlreichen Einsatzländern gewinnt das Thema Sicherheit zunehmend an Bedeutung für Caritas international.

Das zentrale Element der Sicherheitsstrategie der Caritas ist „Sicherheit durch Akzeptanz“, d.h. Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung über neutrale, zielgruppenorientierte Arbeit sowie enge Einbindung in und Abstimmung mit lokalen Strukturen und der Zivilgesellschaft. Das Partnerprinzip, die programmatische Grundlage des Caritas-Engagements vor Ort, trägt somit auch zur Erhöhung der Sicherheit im Arbeitsumfeld von Caritas international bei.

Selbstverständlich kann sich Caritas international nicht allein auf die Strategie der „Sicherheit durch Akzeptanz“ verlassen, sondern ergänzt diese mit einem situationsabhängigen Sicherheitsmanagement. Dazu gehören die Entwicklung und Pflege von lokalen Sicherheits- und Notfallplänen durch Außenbüros und einzelne Auslandsmitarbeiter, Verfügbarkeit von sicherheitsrelevanten Ausstattungsgegenständen, Schulung von Auslandsmitarbeitern und zuständigen Kollegen in der Zentrale in sicherheitsrelevanten Fragen sowie Beratung durch Spezialisten zum Thema Sicherheit. Auch bei der Auswahl von geeigneten Häusern für Büros und Unterkünfte der Mitarbeitenden vor Ort spielen Sicherheitsüberlegungen eine wichtige Rolle, gegebenenfalls werden diese durch Mauern und unbewaffnete Wachleute geschützt. Wie im Abschnitt über zivil-militärische Zusammenarbeit (3.6.2) dargelegt, hält Caritas international in Konfliktgebieten Distanz zu allen bewaffneten Akteuren vor Ort.

Die Rahmenbedingungen des Sicherheitsmanagements von Caritas international sind in einer Sicherheitskonzeption zusammengefasst,¹⁹ welche sich insbesondere befasst mit Abläufen und Verantwortlichkeiten bei Krisenfällen, einem Verhaltenskodex für alle Mitarbeitenden von Caritas international, die temporär oder dauerhaft in Krisengebieten arbeiten, sowie der Erstellung und Umsetzung von Lokalen Sicherheitsplänen für Auslandspersonal und -büros in Krisengebieten. In besonders gefährdeten Ländern gibt es auch eine enge Kooperation und ein gemeinsames Sicherheitsmanagement innerhalb des Caritas-Netzwerks und mit anderen humanitären Organisationen.

Zum Thema persönliche Sicherheit gehört für Caritas international auch die Fähigkeit ihrer Auslandsmitarbeitenden, mit konflikthaften und stressbeladenen Situation umgehen zu können. Entsprechende Angebote zur Stressbearbeitung im Kontext belastender Ereignisse stehen ihnen zur Verfügung. In diesem Zusammenhang ist von den Mitarbeitenden der Caritas als einer christlichen Organisation auch eine hohe Sensibilität im Umfeld von religiösen Konflikten gefordert.

¹⁹ Sicherheitskonzeption Caritas international. Konzeptentwurf. Januar 2013

2.2 Katastrophenvorsorge in der Humanitären Hilfe

Katastrophenvorsorge

umfasst all jene Maßnahmen, die vor Eintritt einer Naturgefahr darauf abzielen, „negative Auswirkungen eines Naturereignisses auf die Gesellschaft zu begrenzen oder zu vermeiden“.²⁰

Anzahl und Intensität von Naturkatastrophen und die damit zusammenhängenden Schäden haben in den letzten Jahren als Folge des globalen Wandels in den Bereichen Umweltdegradation, Bevölkerungsentwicklung und Stadtentwicklung sowie des Klimawandels deutlich zugenommen. Verstärkt wird diese Ent-

wicklung durch menschliche Eingriffe in die natürlichen Ökosysteme, Armut, ungerechte Verteilung von Wissen und Ressourcen sowie schlechte Regierungsführung. Die Prognosen des IPCC²¹ hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Klimawandel und der Zunahme von extremen Wetterereignissen mit katastrophalen Folgen sind düster. Vorbeugendes Handeln ist daher dringender denn je.

Katastrophenvorsorge ist für die Humanitäre Hilfe von großer Bedeutung, denn Maßnahmen der Katastrophenvorsorge tragen dazu bei, zukünftige Schäden zu minimieren und den Verlust von Menschenleben zu vermeiden. Das Ausmaß der notwendigen humanitären Interventionen wird dadurch reduziert. Katastrophenvorsorge ist zudem entwicklungspolitisch sinnvoll, weil durch Katastrophen und ihre Folgen Entwicklungsanstrengungen zunichte gemacht werden. Sie ist auch volkswirtschaftlich bzw. ökonomisch geboten, weil es billiger ist, Katastrophenvorsorge zu betreiben als Katastrophenfolgen zu beseitigen.

Die Erfahrung der Katastrophenhilfe zeigt, dass direkt nach einer Katastrophe die politische und gesellschaftliche Bereitschaft zur Umsetzung von Katastrophenvorsorge am größten ist. Katastrophen können als „Fenster der Möglichkeit“ genutzt werden, um möglichst frühzeitig positive Veränderungen in Richtung auf eine Verbesserung der Situation umzusetzen, anstatt lediglich den „status quo ante“ wieder aufzubauen. Vor diesem Hintergrund hat die Diskussion über eine sinnvolle

Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren starken Auftrieb erhalten. Bei Caritas international wird die Katastrophenvorsorge als ein integraler Bestandteil eines kohärenten LRRD-Ansatzes verstanden (siehe Kapitel 3.2.1 und 4.3.1), und ist ein zentrales Element ihrer langfristig ausgerichteten gemeinwesenorientierten Entwicklungszusammenarbeit.

2.2.1 Katastrophenvorsorge im Mandat von Caritas international

Am meisten betroffen von Naturkatastrophen sind aus vielerlei Gründen die Armen. Sie sind am verwundbarsten, da sie häufig an gefährdeten Standorten in Gebäuden von geringer Qualität leben. Sie verfügen über weniger Bildung, Macht, Einkommen und Ressourcen – alles Faktoren, die die Katastrophenanfälligkeit erhöhen.

Genau hier, bei der Option für die Armen, setzt auch die Katastrophenvorsorge von Caritas international an. Wiederkehrende große Katastrophen werden auf absehbare Zeit immer wieder Entwicklungsprozesse zurückwerfen und damit gut konzipierte Nothilfe erfordern, insbesondere für die Armen. Deshalb sind diese die Hauptzielgruppe von Caritas international und deshalb engagiert sich Caritas international für eine enge Verzahnung von Nothilfe, Katastrophenvorsorge und struktureller Armutsbekämpfung.

Seit vielen Jahren unterstützt Caritas international weltweit Katastrophenvorsorge-Projekte. Mit lokalen Partnern werden Naturgefahren analysiert und lokal angepasste Lösungen gesucht. Dies können technische Veränderungen sein, beispielsweise der Bau von Wasserrückhaltebecken oder Terrassen zum Erosionsschutz, aber auch strukturelle Veränderungen wie der Bau von Gesundheitsstationen.

²⁰ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Katastrophenvorsorge. Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 2008.

²¹ Intergovernmental Panel on Climate Change

DRR – Disaster Risk Reduction

Eine bewährte, von Caritas international und ihren Partnern benutzte und stetig weiterentwickelte Methode der gemeindegestützten Katastrophenvorsorge ist der Disaster Risk Reduction Ansatz (DRR).

Im Mittelpunkt steht dabei ein Prozess, in welchem sich soziale Gliederungen (z.B. Dorfgemeinschaften) aktiv mit den Zusammenhängen von Entwicklung und Katastrophen auseinandersetzen. Die Gemeinden bereiten sich auf den Katastrophenfall vor, indem sie in einem partizipativen Prozess potentielle Risiken identifizieren, analysieren, lokale Aktionspläne erstellen und umsetzen sowie Veränderungen monitoren und evaluieren. Das Ziel dabei ist, die Vulnerabilität der Menschen zu reduzieren und ihre Reaktionsfähigkeit zu verbessern. Hierbei übernehmen Dorfgemeinschaften Verantwortung für Entscheidungen und organisieren Maßnahmen der Katastrophenvorsorge.

Building Resilient Communities. A Training Manual on Community-Managed disaster Risk Reduction. Cordaid and IIRR. 2007.

Ein entscheidender Bestandteil ist aber auch die Unterstützung von sozialen Veränderungsprozessen hin zur Selbstorganisation und Teilhabe an lokalen Entscheidungsprozessen. Wichtige Instrumente zur Katastrophenvorsorge sind außerdem Frühwarnsysteme und effektive Notfallpläne.²² Im Zentrum stehen dabei der partizipative Ansatz und die Einbindung aller Maßnahmen in die sozialräumliche Gemeinwesenarbeit.

In diesem Zusammenhang ist Katastrophenvorsorge auch Türöffner für weitere Veränderungsprozesse. Caritas international unterstützt die betroffene Bevölkerung, sich aktiv und selbstbestimmt mit existentiellen Themen aus ihrem Umfeld auseinanderzusetzen und Lösungen für gemeinschaftliche Probleme zu finden. Dadurch wird nicht nur die Verwundbarkeit der Gemeinschaft bei Katastrophen reduziert, sondern

werden auch andere langfristige soziale Veränderungen angestoßen und ermöglicht. Über die Katastrophenvorsorge als Einstieg werden oftmals auch Alte, Kinder, Behinderte und andere marginalisierte Gruppen der Bevölkerung in systematischer Form ins Bewusstsein der Gemeinschaft gebracht. Im Rahmen von gemeinschaftlich entwickelten Sicherheitsplänen für lokal zu erwartende Naturereignisse, sei es eine Flut, ein Erdbeben oder ein anderes Ereignis, machen sich die Gemeinden häufig zum ersten Mal Gedanken um konkrete Bedürfnisse von marginalisierten Bevölkerungsgruppen, unter aktiver Teilnahme derselben. Allein diese Tatsache bringt oft tiefgreifende soziale Prozesse in den Gemeinden in Gang, ganz abgesehen von der erheblichen Reduzierung der negativen Auswirkungen von Katastrophen, die durch die Vorsorgeaktivitäten nicht verhindert, aber deutlich abgemildert werden können.

2.2.2 Klimawandel und Katastrophenvorsorge

An vielen Orten der Welt sind bereits heute die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu spüren. Die zunehmende Anzahl tropischer Stürme, Dürren in Ostafrika, häufigere und heftigere Überflutungen in Bangladesch und instabile Monsunregen in Indien sind hier beispielhaft genannt und führen zu mehr Hunger, Armut sowie Verzweiflung und stellen die Menschen vor immense Herausforderungen. Verteilungskonflikte um Böden, Wasser und Nahrung werden sich verschärfen, und die Wahrscheinlichkeit klimabedingter Konflikte innerhalb von und zwischen Staaten wird wachsen.

Betroffen von den Folgen des Klimawandels sind insbesondere diejenigen, die am wenigsten Verantwortung für die globale Erwärmung tragen und schon jetzt ein Leben in Armut führen müssen. Ohne Ersparnisse, Saatgutspeicher, Versicherungen, soziale Sicherungssysteme und aufgrund von unzureichenden Bewältigungsstrategien sind sie diesen Folgen oft schutzlos ausgeliefert. Die ohnehin schlechten Lebensbedingungen gerade der Ärmsten in den Entwicklungsländern – häufig sind es Frauen und Kinder – werden sich weiter verschlechtern.

²² Vgl. die Publikation: Caritas international (Hrsg.): Katastrophenhilfe, Freiburg 2009.

Caritas international unterstützt Bemühungen, durch eine angepasste Katastrophenvorsorge diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und die Anfälligkeit insbesondere der Ärmsten gegenüber klimabedingten Naturgefahren zu reduzieren. Im Sinne des DRR-Ansatzes werden traditionelle Maßnahmen der Katastrophenvorsorge durch spezifische Komponenten der Klimaanpassung ergänzt. Dazu gehören beispielsweise Veränderungen in landwirtschaftlichen Anbaumethoden, Bau von Siedlungen in sicherer Umgebung oder verbesserte Wasserbewirtschaftungssysteme.

Caritas international unterstützt lokale Prozesse des klimaspezifischen Risikomanagements (Climate Risk Management). Dies beinhaltet Risikoanalyse, Katastrophenvorbereitung wie auch Vorbereitung auf den Katastrophenfall. Durch die Integration von Risikosensibilisierung, konkrete Vorsorge- und auch Anpassungsmaßnahmen in entwicklungspolitische Strategien lassen sich die negativen Auswirkungen des Klimawandels vermindern.

2.3 Wiederaufbau und Rehabilitation

Zur nachhaltigen Katastrophenhilfe gehören nach dem Verständnis von Caritas international auch Wiederaufbau und Rehabilitation. Unter Rehabilitation versteht Caritas international nicht nur die Instandsetzung von Infrastruktur sowie den Wiederaufbau von zerstörten Gebäuden, sondern auch den sozialen Wiederaufbau. Hierbei verfolgt Caritas international einen gemeinwesenorientierten sozialräumlichen Ansatz, mit einem speziellen Augenmerk auf besonders vulnerable Mitglieder der Gesellschaft, z.B. Behinderte, Alte und Kinder.

Der Wiederaufbau nimmt für Caritas international nach einer Katastrophe oft eine Schlüsselfunktion ein, indem hier die Weichen gestellt werden für Umfang und Charakter der weiteren Kooperation mit der lokalen Bevölkerung. Wenn die ganze Gemeinschaft über das Thema Wiederaufbau berät, ergeben sich für die Caritas oft Ansatzpunkte, um gemeinsam mit der betroffenen Bevölkerung auf soziale Aspekte ein-

zugehen. Dies kann auch in versöhnungs- und friedenspolitischen Aktivitäten münden. Ebenso nimmt der Wiederaufbau eine zentrale Rolle für das Erschließen anderer Programmsektoren ein. So ergibt sich z. B. über einen behindertengerechten Wiederaufbau oft die Möglichkeit, das Thema „Inklusion“ ins Bewusstsein der lokalen Bevölkerung und Projektpartner zu bringen. Ganzheitliche Ansätze des Wiederaufbaus erlauben auch oft die Kombination mit Maßnahmen der Berufsausbildung und damit eine Stärkung der lokalen Wirtschaft und sozialen Strukturen.

In Indonesien beispielsweise leistete Caritas international nach dem schweren Erdbeben auf der Insel Java im Jahr 2006 zunächst Not- und Wiederaufbauhilfe. Schnell wurde deutlich, dass viele Opfer des Bebens nur mit schweren Behinderungen überlebten. Diese Menschen, meist Arm- oder Beinamputiert oder querschnittsgelähmt, waren – anders als viele von Geburt an körperlich und geistig behinderte Menschen – gesellschaftlich anerkannt. Projekte im Wohn-, Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsbereich führten nicht nur zur Rehabilitation der durch das Beben behinderten Menschen, sondern auch zu einem gesamtgesellschaftlichen Prozess, an dessen Ende die Integration und Inklusion behinderter Menschen insgesamt stehen soll.

In ihren Wiederaufbauprogrammen versucht Caritas den Zustand vor der Katastrophe nicht nur wiederherzustellen, sondern durch eine Verbesserung der Ausgangsbedingungen die Anfälligkeit für künftige Katastrophen zu mindern. Der Wiederaufbau birgt für die von einer Katastrophe betroffenen Gemeinden die Chance, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen, um letztendlich sogar gestärkt aus der Krisensituation hervorzugehen.

Der Wiederaufbau kann beginnen, sobald das Überleben der Betroffenen durch ihre Selbsthilfe sowie Hilfen von außen gesichert ist. Die Arten der Hilfen können je nach Katastrophe, nach betroffener Gruppe und nach Phase des Wiederaufbaus sehr unterschiedlich sein²³:

²³ Vgl. Caritas – ein weltweites Netzwerk für Menschen in Not

- Hilfen zum Wiederbeginn der landwirtschaftlichen Produktion durch z.B. Saatgut, landwirtschaftliche Geräte, „Nahrung-für-Arbeit-Programme“ (food for work);
- Ersatz zerstörter Ausrüstungen für Fischer und Handwerker, Hilfen zur Erschließung neuer Einkommensquellen;
- Hilfen beim Wiederaufbau von Häusern in Selbsthilfe;
- Hilfen beim Wiederaufbau zerstörter Sozialeinrichtungen und sozialer Dienste;
- Hilfen bei der Rückkehr oder Neuansiedlung von Flüchtlingen, sobald die politischen Verhältnisse dies zulassen;
- Bildungsangebote für Kinder und Erwachsene; Ausbildungsprogramme für Flüchtlinge;
- Unterstützung bei der Integration besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen in den Wiederaufbau, einschließlich der Veränderung sozialer Strukturen (Beispiel: Förderung von CBR-Programmen / Community Based Rehabilitation für Menschen mit Behinderung).

So begleitet Caritas international die von Katastrophen betroffenen Menschen oft von der ersten Nothilfe bis zur Wiederherstellung und Stärkung der lokalen physischen Infrastruktur und sozialen Strukturen, vom ersten Reissack bis zur Elektriker Ausbildung, von der Notunterkunft bis zur Integration von Menschen mit Behinderung.

2.3.1 Wiederaufbau von Wohnraum und sozialer Infrastruktur

Grundlagen für das Engagement von Caritas international im Bereich der Wohnungsversorgung nach Katastrophen sind Menschenwürde, Solidarität, Subsidiarität, Gerechtigkeit, Anwaltschaft und Nachhaltigkeit. Überträgt man diese Forderungen in die Logik des Bau- und Wohnungswesens, ergibt sich zwangsläufig, dass Caritas in erster Linie ein fachlicher Dienstleister und „Ermöglicher“ von Wiederaufbauprogrammen sein will und nicht selbst „Macher“. Caritas international bezieht, soweit es die Situation zulässt, die Betroffenen aktiv in den gesamten Prozess des Wiederaufbaus ein. Dadurch sollen Eigenverantwortung und persönliche Teilhabe (ownership), aber auch Lernen und Fortbildung unterstützt werden.

Es kommt somit zu einer klaren Aufgabenteilung, wobei die Betroffenen in diesem System die Rolle des Akteurs einnehmen. Sie sind Auftraggeber für die Konzeption und Planung und entscheiden über das Projektdesign, während Caritas international fachliche Hilfestellung gibt und verantwortlich bleibt für die Einhaltung von Mindeststandards und nicht verhandelbaren Vorgaben und Arbeitsprinzipien, für die zweckbestimmte Verwendung der Mittel und damit für das gesamte Projektmanagement. Dieses Grundprinzip der Arbeit von Caritas international ist auch für beauftragte lokale Partnerorganisationen bindend.

Die Bereitstellung von Notunterkünften, der Wiederaufbau von Wohnraum und sozialer Infrastruktur sowie die nachhaltige Wiederherstellung von Siedlungsstrukturen sind von zentraler Bedeutung in der Katastrophenhilfe. Unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen benötigt eine Vielzahl von Betroffenen in möglichst kurzer Zeit angemessenen Wohnraum. Caritas international hat mit ihren Partnern in den zurückliegenden Jahren weltweit umfangreiche und vielfältige Hilfsprogramme zur Wiederherstellung von durch Krieg oder Katastrophen zerstörtem Wohnraum gefördert und teilweise in eigener Verantwortung durchgeführt. In Haiti und Indonesien wurden die Wiederaufbaumaßnahmen nach den Erdbeben beispielsweise durch Schulungen und Fortbildungen im Bereich „Erdbebensicheres Bauen“ begleitet. In Bangladesch wurden in Kooperation mit betroffenen Gemeinden Versammlungsgebäude errichtet, die bei Überschwemmungen gleichzeitig als erhöhte Schutzbauten dienen. Wiederaufbau, oftmals verknüpft mit Katastrophenvorsorge, ist so immer auch ein Mittel zur Förderung der sozialen Infrastruktur.

In den zahlreichen Projekten und Programmen wurden viele handlungsleitende Erkenntnisse für die Arbeit von Caritas international gewonnen und unterschiedliche Instrumente für die Projektarbeit entwickelt und erprobt. Ein Fachpapier von Caritas international zum Thema „Notunterkünfte und Wohnungsbauprogramme in Katastrophengebieten“²⁴ klärt zentrale Begriffe, erläutert die Bedeutung und caritasspezifische Aufgaben und Handlungsansätze des Arbeitsgebiets sowie einige Besonderheiten und Problemfelder.

²⁴ Siehe auch: Caritas international: Fachkonzept. Notunterkünfte und Wohnungsbauprogramme in Katastrophengebieten. Wie viel Wohnung braucht der Mensch? August 2009.

2.3.2 Psychosoziale Rehabilitation

Viele Betroffene fühlen sich nach Katastrophen oder in Krisensituationen hilflos und ohnmächtig, ihre Grundannahmen über das Leben werden erschüttert, sie müssen Trauer und Verlust erfahren, sie leiden unter traumatischen Erlebnissen mit Kurzzeit- und Langzeitfolgen. Damit dieser Zustand der Ohnmacht und Hilflosigkeit nicht chronisch wird und damit Neuanfang und Wiederaufbau möglich werden, lautet die zentrale Herausforderung für die Hilfsmaßnahmen: Wie können die Betroffenen schnell wieder Einfluss auf ihr Leben nehmen und aus dem Zustand der Viktimisierung herausfinden?

Leitlinien von Caritas international zur psychosozialen Rehabilitation

Die psychosoziale Intervention setzt an im Schnittpunkt von äußeren Bedingungen (gekennzeichnet durch Krisensituation infolge Naturkatastrophe oder Krieg- bzw. Nachkriegsszenario), zwischenmenschlichen Spannungsfeldern (Familie, Stamm, Ethnie) und der persönlichen Disposition (Ressourcen, Resilienz²⁵, Alter, Gender, Gesundheit, Bildung).

Im Mittelpunkt der psychosozialen Arbeit von Caritas international steht der bedürftige, notleidende, schwache, behinderte oder benachteiligte Mensch. Durch psychosoziale Arbeit möchte Caritas international den Betroffenen helfen, die Chancen zu erkennen, die in einem Neubeginn nach einer Katastrophe liegen. Mit Hilfe aller Beteiligten (Partner, Betroffene, Helfer) sollen bald nach einem Krisenereignis neue Modelle der Entwicklungs- und Zusammenarbeit entwickelt werden. Jegliche materielle und Strukturhilfe kann nur in dem Maße wirksam sein, wie es den betroffenen Menschen gelingen kann, diese Möglichkeiten zu nutzen. Traumatisierte, hilflose Menschen können die Hilfsangebote nicht nutzen und sich nicht an einem Wiederaufbau und Neuorientierung beteiligen.

Langzeitfolgen von unbewältigten Traumata zeigen sich erfahrungsgemäß vor allem in einem Anstieg an häuslicher Gewalt, Drogenkonsum und chronischer Krankheit. Auch die Entwicklung von Gewalt als einer zunehmenden Spirale ist

Ausdruck einer solchen unbewältigten psychischen Situation. Daher ist die psychosoziale Hilfe auch immer ein Beitrag zur Friedens- und Versöhnungsarbeit im betroffenen Land und ein konkreter Beitrag der Caritas zur langfristigen Stabilisierung und nachhaltigen Verbesserung der Situation nach einer Katastrophe.

Entsprechend den oben genannten Bedingungen leiten sich für Caritas international zwei Arbeitsfelder in der psychosozialen Rehabilitation ab:

- Persönliche direkte Hilfe als psychosoziale Intervention sowie
- Strukturhilfe, die die äußeren Rahmenbedingungen dafür schafft.

Zur direkten Hilfe für die Betroffenen gehören Angebote wie:

- Psychologische Akutversorgung
- Aufklärung (Awareness), Psycho-Education
- Längerfristige psychosoziale Rehabilitation durch Counseling Angebote
- Auf die jeweilige Kultur abgestimmte psychologische, psychosoziale und soziokulturelle Intervention, um Langzeitfolgen der Traumatisierung zu vermeiden
- Support- und Selbsthilfegruppen
- Aufbau von Unterstützungsstrukturen, die gleichzeitig eine (Katastrophen-) Vorsorge-Funktion haben

Begleitend und unterstützend zur direkten Hilfe geht Caritas international das Thema psychosoziale Rehabilitation auch als Querschnittsthema für alle Arbeitsbereiche an – mit dem Ziel der schnellen Wiederherstellung von persönlicher Autonomie und der Unterstützung der Menschenwürde. Über die Strukturhilfe versucht Caritas international gemeinsam mit Partnern und Betroffenen Organisationsstrukturen zu entwickeln, die den Betroffenen eigenen Handlungsspielraum und Mitgestaltung bieten. Als Beispiel sei hier die Unterstützung des psychosozialen Projekts „Window for Life“²⁶ genannt, in dem traumatisierte Kriegsgesopfer in Afghanistan unterstützt und gefördert werden. Caritas international hat die Beratungsarbeit und die psychologischen Hilfen fachlich und organisatorisch aufgebaut.

²⁵ Resilienz ist die Fähigkeit von Menschen, akute Schocks oder chronische Belastungssituationen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden. (in Anlehnung an DFID: Defining Disaster Resilience. 2011)

²⁶ Siehe: Window for Life – Ein Fenster zum Leben. Die psychosoziale Arbeit von Caritas international in Kabul. Freiburg 2006.

2.4 Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherung

Ernährungssicherheit bedeutet, dass alle Menschen zu jedem Zeitpunkt auf genügend nahrhaftes Essen zugreifen können, um den täglichen Bedarf an Nahrung für ein gesundes und aktives Leben zu decken.²⁸ Instrumente zur Ernährungssicherung zielen auf dieses langfristige Ziel ab. Jeder Mensch hat ein Recht auf ausreichende und ausgewogene Nahrung, wobei nicht nur die stetige Verfügbarkeit von Lebensmitteln nötig ist, sondern auch ein stabiles Einkommen und ein Marktzugang.

Wenngleich in den letzten Jahren der prozentuale Anteil der hungernden Menschen weltweit zurückging, so ist die absolute Zahl der hungernden Menschen nach wie vor sehr hoch. Nach aktuellen Schätzungen der FAO hungern 870 Millionen Menschen, einer von acht Menschen weltweit.²⁷

Ernährung und Hunger sind für Caritas international in erster Linie ein wichtiges Thema im Kontext der Überlebenssicherung und Gesunderhaltung von Menschen in Not- und Katastrophensituationen. Menschen in armen Ländern, besonders in solchen, die zusätzlich von Katastrophen betroffen sind, leiden häufig an Unter- oder Mangelernährung, welche eine hohe Infektanfälligkeit und ernährungsbedingt eine erhöhte Todesrate/Morbidität zur Folge haben. Des Weiteren wird durch Katastrophen oft die Fähigkeit der Betroffenen zur Selbstversorgung entscheidend eingeschränkt, sodass sie zum Überleben vorübergehend auf Nahrungsmittelhilfe von außen angewiesen sind.

Unter dem Gesichtspunkt der kurzfristigen Humanitären Hilfe in Notsituationen setzt Caritas international deshalb Nahrungsmittelhilfe ein, um die Auswirkungen einer akuten Katastrophe zu reduzieren. Nahrungsmittelhilfe hat in diesem Fall kurzfristig das Ziel, als Erst- und Nothilfe das Überleben möglichst vieler Menschen zu garantieren, sowie mittelfristig Übergangshilfe zum Aufbau nachhaltiger Entwicklungsstrukturen zu leisten. Einen wichtigen Beitrag hierzu leistet der entsprechende Fördertitel des Auswärtigen Amtes. Caritas international leistet gezielte Nahrungsmittelhilfe vor allem bei Naturkatastrophen, in Bürgerkriegssituationen

und auch in Flüchtlingslagern. Nahrungsmittelprogramme werden von der Caritas nur ergänzend zur Hilfe staatlicher Stellen und der Hilfe von UN-Organisationen (insbesondere WFP und FAO) durchgeführt. Im Sinne eines umfassenden Hilfskonzeptes werden Nahrungsmittelhilfen je nach Situation durch Gegenstände des täglichen Grundbedarfs ergänzt.

Auch bei Nahrungsmittelhilfe, die das Überkommen einer akuten Notsituation zum Ziel hat, nimmt die Caritas nach Möglichkeit eine längerfristige Perspektive mit in die Planung auf. Wichtige Aspekte sind dabei insbesondere die Vermeidung von längerfristiger Abhängigkeit von Nahrungsmittelhilfe sowie der Respekt vor der lokalen Kultur und der Würde der Empfänger. Über ihre enge Verankerung in lokalen Strukturen versucht Caritas gemeinsam mit ihren lokalen Partnern das vorhandene Selbsthilfepotential der betroffenen Bevölkerung zu fördern, und sei es noch so klein. Wo immer möglich wird Eigenleistung integriert.

Als Teil eines umfassenden Programmansatzes nutzt Caritas international Nahrungsmittelhilfe auch als Einstiegsmöglichkeit zur gezielten Förderung besonders vulnerabler Zielgruppen sowie zur Sensibilisierung der Empfänger zu wichtigen Themen wie Gender, HIV/AIDS, Umwelt oder Kinder. Caritas international setzt Nahrungsmittelhilfe als sorgfältig geplanten Teil

Nahrungsmittelhilfe ist eine Maßnahme, um Hunger und Ernährungsrisiken entgegenzuwirken und kurz- bis mittelfristig die Ernährungssituation zu verbessern. Es handelt sich dabei zumeist um die Verteilung von extern finanzierten Nahrungsmitteln oder um Barmittel der Geberländer zur lokalen und regionalen Beschaffung von Lebensmitteln.

Essentiell sind dabei der rechtzeitige Beginn von Nahrungsmittelhilfe, die Sicherstellung der Versorgungskontinuität, die Verteilung in ausreichenden Mengen sowie die Ausgewogenheit in der Nahrungsmittelzusammenstellung (food basket²⁹). Wichtige Kriterien für erfolgreiche Nahrungsmittelhilfe in Katastrophen sind sorgfältige Analyse, gute Planung und Logistik und Zugang zu den hilfsbedürftigen Menschen.

27 WFP: Hunger weltweit – Zahlen und Fakten <http://de.wfp.org/hunger/hunger-statistik> und FAO: The State of Food Insecurity in the World. 2012.

28 Welternährungsgipfel 1996

29 Die Menge und Zusammensetzung der Nahrungsmittelrationen sollte sich an den Richtwerten des SPHERE-Handbuchs orientieren.

einer Gesamtstrategie zur langfristigen Ernährungssicherung ein, u.a. auch durch Integration in Livelihood Projekte und als Anreiz bei Fortbildungen und Trainings. Gleichzeitig macht Caritas mobil gegen das „Dumping von Agrarprodukten“ in der Dritten Welt und die Verteilung von nördlichen Überschüssen unter dem Deckmantel der Hilfe. In Notsituationen kauft Caritas international deshalb lokal oder regional ein und beschafft nach Möglichkeit Überschüsse aus anderen Teilen des jeweiligen Landes oder aus einem Nachbarland. Dies spart nicht nur Transportkosten, sondern stärkt regionale und überregionale Agrarmärkte und berücksichtigt lokale Essgewohnheiten.

Caritas international setzt gezielt Maßnahmen der mittel- und langfristigen Ernährungssicherung ein, um die von Hunger betroffene Bevölkerung zu unterstützen, sich zukünftig wieder selbst versorgen zu können. Hier geht es insbesondere um entwicklungsfördernde und strukturbildende Maßnahmen, für die auch ein spezielles Förderinstrument des BMZ besteht.³⁰

Im Sinne des entwicklungsorientierten LRRD-Ansatzes hat sich dabei in zahlreichen Projekten der Caritas-Katastrophenhilfe und -vorsorge die Verteilung von Saatgut, Düngemitteln und Werkzeugen bewährt. Mit derselben Perspektive unterstützt die Caritas Einkommen schaffende Maßnahmen. Als Beispiel dienen cash-for-work- oder food-for-work-Programme, welche ernährungsunsicheren Haushalten bezahlte Arbeit anbieten, durch die nicht nur ihre Kaufkraft, sondern auch Flexibilität und Selbstwertgefühl gestärkt werden. Geeignete Maßnahmen zur Ernährungssicherung sind weiterhin Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur, um den Marktzugang für Agrarprodukte zu sichern, sowie „food for asset creation“³¹, oftmals unterstützt durch die Bereitstellung von Saatgut und Training.

2.5 Vergessene Katastrophen

In den letzten Jahren war Caritas international – dank großzügiger Unterstützung ihrer Spender sowie öffentlicher Förderer – nach sämtlichen Großkatastrophen aktiv. Doch es gibt auch zahlreiche „vergessene Katastrophen“, die selten von der Spenderöffentlichkeit wahrgenommen werden und für die es

auch kaum öffentliche Mittel gibt. Es ist Caritas international ein besonderes Anliegen, im Rahmen beschränkter finanzieller Mittel Ungleichgewichte auszugleichen und gezielt auch diese vergessenen Katastrophen in den Fokus zu nehmen. Caritas international finanziert deshalb weltweit zahlreiche Maßnahmen für vergessene Katastrophen mit Eigenmitteln, die größtenteils aus zweckungebundenen Spenden resultieren.

Besonders in den Fokus nimmt Caritas international hierbei die langandauernden strukturellen Krisen (protracted crises). Typische Beispiele für medial „vergessene Katastrophen“ sind die wiederkehrenden Ernährungskrisen im Sahel wie auch die Flüchtlingskrisen im Sudan oder der Demokratischen Republik Kongo. Weder von den Medien beachtet noch mit (staatlichen) Hilfsgeldern bedacht sind oftmals kleinere Katastrophen, wie Überflutungen in Paraguay, Hurrikans in Mittelamerika oder Dürren in Zentralasien. Ihnen allen ist gemeinsam, dass die Ursachen für eine akute Zuspitzung der auch zuvor schon schwierigen Lage in der Regel strukturell bedingt sind. Durch kurzfristige Hilfsmaßnahmen allein ändert sich nichts am sehr komplexen Problemkontext. Für Caritas international ist deshalb in solchen Situation ein integrierter Programmansatz unerlässlich, der die verschiedenen Faktoren berücksichtigt, welche die von Akutkrisen am härtesten betroffenen vulnerablen Bevölkerungsteile besonders anfällig für Krisen in der Krise macht.

Häufigste Faktoren in komplexen Krisen sind strukturelle Armutsprobleme und chronische Unterernährung in bestimmten Teilen der Bevölkerung, unabhängig von Saison und Ernteerträgen. Oftmals sind der Zugang zu Nahrungsmitteln und deren hohe Preise das Hauptproblem, das folglich insbesondere die Ärmsten trifft. Verschärft werden die Probleme der sozialen Umverteilung häufig durch schlechte Regierungsführung oder das Fehlen von Regierungsstrukturen. Sie sind zudem, wie z.B. in Somalia, häufig überlagert von bewaffneten Auseinandersetzungen. Hier ist eine Kombination von kurzfristiger Humanitärer Hilfe und langfristig orientierter struktureller Hilfe erforderlich. Nicht nur in ihrer Öffentlichkeitsarbeit setzt sich Caritas international für diese Thematik ein, sondern macht auch gezielt Anwaltschaftsarbeit bei öffentlichen Förderern, um deren verstärktes Engagement für komplexe Krisen zu gewinnen.

³⁰ Entwicklungsfördernde und Strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)

³¹ „Food for asset creation“ verbindet Nahrungsmittelhilfe mit der Umsetzung öffentlicher Arbeitsprogramme oder Einkommen schaffender Maßnahmen, um einen sozialen Mehrwert zu schaffen, der über den Arbeitslohn hinausgeht.

3. LEITLINIEN UND STANDARDS DER KATASTROPHENHILFE

3.1 Allgemeine Leitlinien bei Caritas international

Zu den wesentlichen und allgemein gültigen Prinzipien der Humanitären Hilfe gehören Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Caritas international hält sich strikt an diese Prinzipien. Sie sind im humanitären Völkerrecht verankert und leiten ihre Kraft letztendlich aus dem fundamentalen moralischen Grundsatz der **Menschlichkeit** ab. In modernisierter Form sind diese Prinzipien in einer Reihe von nationalen und internationalen Vereinbarungen und Standards der Humanitären Hilfe enthalten, zu deren Einhaltung sich Caritas international verpflichtet hat.

Unparteilichkeit bedeutet, dass alleine die Notlage darüber entscheidet, wer Hilfe erhält. Caritas international hilft allen Menschen in Not, unabhängig von deren ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder politischer Überzeugung. Mit dem Grundsatz der **Neutralität** ist gemeint, dass in einem Konflikt nicht für die eine oder andere Seite Partei ergriffen wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass vor kollektivem Unrecht, Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen die Augen verschlossen werden. Caritas ergreift insofern Partei, als sie sich den Opfern von gewaltsamen Auseinandersetzungen verpflichtet fühlt und zu ihrem Schutz auch anwaltschaftlich tätig wird. Eine weitere unabdingbare Voraussetzung für die Humanitäre Hilfe von Caritas international ist die **Unabhängigkeit** von politischen oder ökonomischen Interessen. Caritas verpflichtet sich in ihren Hilfseinsätzen, ihre Eigenständigkeit zu bewahren und allein das humanitäre Mandat zur Richtschnur ihres Handelns zu machen.

3.1.1 Der Code of Conduct der Hilfsorganisationen

Der „Verhaltenskodex für die Internationale Bewegung des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds und für nichtstaatliche Hilfswerke in der Katastrophenhilfe“³² wurde im Jahre 1994 verfasst und wird heute von etwa 300 Nothilfeorganisationen getragen. Der „Code of Conduct“ ist ein auf der Humanitären Charta basierender Verhaltenskodex. Der ihm zugrunde liegende Katalog von Werten und Normen wird innerhalb der

Humanitären Gemeinschaft als allgemeine ethische und rechtliche Grundlage ihres Handelns anerkannt. Zentrales Element ist der „humanitäre Imperativ“, welcher besagt, dass sich Humanitäre Hilfe ausschließlich an den Erfordernissen der Notlage orientiert. „Gemeint ist das Recht aller Menschen in allen Ländern der Welt in Notlagen Humanitäre Hilfe zu bekommen sowie die Verantwortung, diese bereitzustellen.“³³ Weiterhin werden grundlegende Prinzipien der Humanitären Hilfe wie Unparteilichkeit und Unabhängigkeit explizit genannt.

Die folgende Kurzfassung der zehn zentralen Prinzipien fasst die Kernaussagen des Codes of Conducts zusammen:

1. Der Humanitäre Imperativ geht vor.
2. Hilfe und Schutz werden unterschiedslos ohne Ansehen von ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung oder sonstigen Unterscheidungsmerkmalen der Betroffenen gewährt. Prioritäten in Bezug auf Hilfsmaßnahmen werden allein nach dem Maß der Bedürftigkeit festgesetzt.
3. Hilfe wird grundsätzlich nicht zur Förderung eines bestimmten politischen oder religiösen Standpunktes benutzt.
4. Die Organisationen sind bestrebt, nicht als Instrument außenpolitischer Regierungspolitik zu agieren.
5. Die Nothilfeorganisationen achten Kultur und Brauchtum der Zielgruppe.
6. Die Nothilfeorganisationen versuchen, die Katastrophenhilfe auf lokalen Fähigkeiten aufzubauen.
7. Die Zielgruppen sollen in die Durchführung der Hilfsmaßnahmen mit einbezogen werden.
8. Nothilfe muss darauf abzielen, die Anfälligkeit für zukünftige Katastrophen zu verringern sowie Grundbedürfnisse zu befriedigen.
9. Die Rechenschaftspflicht erstreckt sich gleichermaßen auf die Zielgruppen der Hilfen wie auch auf die Zuwendungsgeber und Spender.
10. In der Informationspolitik, Öffentlichkeitsarbeit und Werbung achten die Organisationen die Katastrophenopfer als menschenwürdige Partner und machen sie nicht zu Objekten des Mitleids.

³² Vgl. Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief (<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf>)
³³ VENRO-Arbeitspapier Nr. 14. Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand. Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der Humanitären Hilfe. August 2005

3.1.2 Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland

Die im „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ (siehe auch Kapitel 4.4.4) zusammengeschlossenen Hilfsorganisationen und Bundesministerien haben sich für ihre Zusammenarbeit auf die "Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland" verständigt. Diese Grundregeln sind in wesentlichen Teilen deckungsgleich mit den im Code of Conduct definierten Werten und Normen.

Quelle: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Grundregeln_node.html

3.1.3 Der Europäische Konsens über die Humanitäre Hilfe

Im „European Consensus on Humanitarian Aid“ verpflichten sich der Europäische Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission zu enger Zusammenarbeit, um die dort formulierte gemeinsame Vision der Europäischen Union (EU) zur Humanitären Hilfe umzusetzen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten verpflichten sich dort zu den humanitären Prinzipien von Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sowie zur Respektierung des internationalen humanitären Rechts. Die Ziele der Humanitären Hilfe der EU sind die Rettung von Leben, das Verhindern und Lindern von menschlichem Leid und der Erhalt der Menschenwürde. Dabei wird die Bedeutung der verschiedenen Implementierungspartner betont, welche für die EU die Humanitäre Hilfe umsetzen, wie die UN, die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und die NRO.

Quelle: http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Consensus_en.pdf

3.1.4 Das SPHERE-Projekt

Das Sphere-Projekt wurde 1997 initiiert von einer Gruppe von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, um gemeinsame fachliche Grund-

standards und Grundsätze zum Schutz in der Humanitären Hilfe zu definieren. Bei der Entwicklung des im Jahre 2000 erschienenen ersten Sphere-Handbuchs haben mehr als 4.000 Mitarbeitende von 400 Organisationen in 80 Ländern mitgewirkt. Kernelemente sind die humanitäre Charta sowie Mindeststandards für Katastrophenhilfe in allen für die Humanitäre Hilfe relevanten Sektoren (Wasser, Sanitätsversorgung und Hygieneaufklärung; Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung; Notunterkünfte, Ansiedlung und Non-Food-items sowie Gesundheitsmaßnahmen). Des Weiteren wurden Querschnittsthemen wie Gender, Psychosoziale Fragen, HIV/Aids, Umwelt, Klimawandel und Katastrophenreduzierung sowie Zielgruppen (Kinder, Ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen) mit aufgenommen. Eine grundlegend überarbeitete Neuauflage erschien im Jahre 2011.

Sphere beruht auf zwei Grundprinzipien: erstens, dass alles Erdenkliche getan werden muss, um menschliches Leid als Folge von Katastrophen und Konflikten zu lindern, und zweitens, dass Menschen, die Opfer von Katastrophen geworden sind, das Recht auf ein Leben in Würde und das Recht auf Hilfe haben. Sphere ist nicht nur ein Handbuch, sondern auch ein Prozess der Zusammenarbeit und eine Verpflichtung zur Qualität und Transparenz. Der internationale Dachverband Caritas Internationalis ist aktives Mitglied des Sphere Project Management Committee.

Siehe: www.sphereproject.org

3.2 Professionalität und Qualität in der Humanitären Hilfe

Wie zuvor dargelegt, richtet sich die Katastrophenhilfe von Caritas international an klaren Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung der Qualität ihrer Humanitären Hilfe aus. Zu ihrer Erarbeitung hat Caritas international gemeinsam mit anderen NRO unter dem Dach von VENRO beigetragen.³⁴ Des Weiteren reflektiert sich das Bestreben der Caritas nach Qualitätskontrolle, Accountability und Transparenz auch in den „Leitlinien zur Bekämpfung von Betrug und Korruption in der Projektarbeit von Caritas international“ (siehe auch Kapitel

³⁴ Vgl. VENRO Arbeitspapier Nr. 14. Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand - Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der Humanitären Hilfe (August 2005)

3.5.). Caritas international führt auch einen fortwährenden Dialog mit dem Auswärtigen Amt sowie dem BMZ über Standards, Konzepte und Strategien professioneller Humanitärer Hilfe.

Professionalität ist eine unbedingte Voraussetzung für die Umsetzung der theoretisch-konzeptionellen Grundlagen, denen sich Caritas international in der Humanitären Hilfe verpflichtet hat. Die von Caritas international herausgegebene Publikation „Barmherzigkeit braucht Qualität“ macht deutlich, dass der Wunsch, Menschen in Not zu helfen, allein nicht ausreicht, um eine effektive Katastrophenhilfe zu leisten. In einer Welt, in der globale Entwicklungsprobleme und Herausforderungen auf konkurrierende Hilfsangebote, Geberinteressen und politische Kalküle treffen, misst sich Caritas international an den internationalen Qualitätsstandards und entwickelt die Qualität ihrer Katastrophenhilfe stetig weiter, um veränderten Bedingungen in der Welt und wachsenden Anforderungen der institutionellen Geber im internationalen Kontext gerecht zu werden.³⁵

Voraussetzungen dafür sind angemessene Organisationsstrukturen (Emergency Response Capacity) mit einer zentralen Administration, dezentralen Vor-Ort-Strukturen und mobilen operativen Einsatzteams. Ebenso wichtig sind ein professionelles Personalmanagement und qualifiziertes Personal sowie eine adäquate technische Ausstattung (Fahrzeuge, Logistik, Kommunikationsmittel) und Informations- bzw. Kommunikationsstrukturen. Für eine operative Professionalität werden auch ausreichende finanzielle Ressourcen benötigt. Des Weiteren müssen Fragen zur Bedarfsorientierung, Koordination und Wirkungserfassung geklärt sein.

Im spezifischen Qualitätsverständnis von Caritas international ist wichtig, dass sich professionelles Handeln in der Humanitären Hilfe nicht nur auf die operative, d.h. handwerklich-technische Dimension beschränkt, sondern auch eine ethische und politische Komponente einschließt. Caritas international richtet ihr Handeln nach den vereinbarten **ethischen Mindeststandards**. Basis des Wirkens ist dabei immer der Respekt vor der Würde des Menschen. „Auch Not leidende Men-

schen sind Subjekte ihres Handelns mit eigener Würde und der Fähigkeit, ihr Leben selbst zu gestalten“, heißt es in der von Caritas international und der Diakonie Katastrophenhilfe veröffentlichten gemeinsamen Erklärung. „Wir sehen nicht nur die Bedürftigkeit der Katastrophenopfer, sondern nehmen ihre Würde, ihre Verantwortung für sich und ihre Gemeinschaft und ihre Hoffnungen ernst.“³⁶ Art und Methode der Hilfe richten sich darum auch im Katastrophenfall danach aus, die Würde eines Menschen zu wahren oder wiederherzustellen. Allerdings: Hilfe findet nie im politischen Vakuum statt. Professionalität bedeutet daher auch, die politische Dimension des eigenen Handelns kritisch zu betrachten und politischer Vereinnahmung und Instrumentalisierung auf allen Ebenen entgegenzuwirken.

3.3 Arbeitsweisen der Katastrophenhilfe von Caritas international

3.3.1 LRRD – Linking Relief, Rehabilitation and Development

Der LRRD-Ansatz (Linking Relief, Rehabilitation and Development) formuliert ein integriertes Gesamtkonzept von langfristiger Entwicklungshilfe und anlassbezogener Humanitärer Hilfe, welche dem ureigenen Selbstverständnis von Caritas international und ihrer langjährigen operativen Praxis und spezifischen Arbeitsweise entsprechen. Die EU-Kommission bringt die Vorzüge von LRRD folgendermaßen auf den Punkt: „Better ‘development’ can reduce the need for emergency relief; better ‘relief’ can contribute to development; and better ‘rehabilitation’ can ease the transition between the two.“³⁷

LRRD ist eine Reaktion auf die Einsicht, dass zwischen Soforthilfe und Entwicklungshilfe oft eine große Lücke klafft.³⁸ In der Praxis ist die Verbindung nicht leicht zu erreichen. Sie gelingt eher, wenn Nothilfe von Beginn an die Überlebensstrategien (coping strategies) der Betroffenen berücksichtigt und die Versuche der Betroffenen, ihre Lebensgrundlage zurückzugewinnen, mit einbezieht.

³⁵ Caritas international: Barmherzigkeit braucht Qualität – Möglichkeiten und Grenzen der Humanitären Hilfe, Freiburg 2007. Im hier vorliegenden Fachkonzept werden die Begriffe Qualität und Professionalität teilweise synonym verwendet.

³⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung Diakonie Katastrophenhilfe und Caritas international, April 2004.

³⁷ European Commission, 1996: Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, rehabilitation and development.

³⁸ Siehe auch: VENRO, 2006: Linking Relief, Rehabilitation and Development. (VENRO Arbeitspapier Nr. 17)

LRRD bezeichnet die schrittweise Ablösung der Sofort- und Nothilfe durch Rehabilitationsprogramme mit dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Situation der Betroffenen zu stabilisieren und den Übergang zur mittel- und langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu erleichtern. Die Konzeption LRRD hat den Anspruch, den Ausbruch neuer Krisen zu verhindern und die Wirksamkeit der Hilfeleistungen zu optimieren.

Dabei hat die Praxiserfahrung gezeigt, dass die LRRD-Phasen vor allem in Gewaltkonflikten nicht idealtypisch als lineares Modell aufeinanderfolgen, sondern oft nebeneinander stehen, und dass die Übergänge in die EZ immer wieder von Rückfällen gekennzeichnet sind, weil die Konflikte wieder neu aufflammen. Der dafür geprägte Begriff des „LRRD-Kontinuums“ zeigt auf, dass kurz- und langfristige Hilfe zusammengehören.

Erstes Gebot für die Nothilfe von Caritas international ist, nach einer Katastrophe Leben zu retten, akute Not der Überlebenden zu lindern und dazu beizutragen, dass die Sekundärwirkungen³⁹ des Katastrophenereignisses nicht noch schlimmere Konsequenzen für die betroffene Bevölkerung haben als die Katastrophe selbst. Dies gelingt umso besser, je stärker und aktiver die Rolle der betroffenen Bevölkerung sowie der bereits vor der Katastrophe dort gut verwurzelten lokalen Organisationen bei der Bewältigung der Katastrophe ist. Wann immer es die Umstände erlauben, arbeitet Caritas international deshalb eng mit lokalen Partnern zusammen, vorzugsweise der lokalen Caritas.⁴⁰ Sie haben den Vorteil, dass sie bereits vor der Katastrophe dort waren und mit den lokalen Bedingungen bestens vertraut sind und auch lange nach der Ersthilfephase noch da sein werden. Die Krise kann eine Chance sein für strukturelle Veränderungen, für eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen.

Caritas international versucht die Zielgruppen von Anfang an so intensiv wie möglich an der Planung und Durchführung der Projektmaßnahmen zu beteiligen. Der Einstieg gelingt oftmals über bestehende kirchliche oder andere (Selbsthilfe-) Strukturen vor Ort, auf deren Erfahrung und Lokalkennntnis die Hilfe

aufbauen kann, und die im Zuge der Maßnahme nach Möglichkeit weiterentwickelt und gestärkt werden sollen.

Dementsprechend wichtig ist für Caritas international auch der partizipative Charakter der Erst- und Nothilfe, die – in der Regel unter Federführung der lokalen Partner – unmittelbar nach dem Schadensereignis beginnt. Die Ersthilfemaßnahmen der Caritas, wie z. B. Grundversorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln, Bau temporärer Unterkünfte, medizinische Hilfen oder Flüchtlingsbetreuung, richten sich an die Gemeinschaft der betroffenen Menschen als Ganzes. Erste Elemente dieser Hilfe werden oftmals innerhalb weniger Stunden von den lokalen Partnern organisiert, in Abstimmung mit und durch finanzielle Unterstützung von Caritas international.

Auch in Situationen, in denen Caritas international die Notwendigkeit sieht, selbst operativ tätig zu werden (beispielsweise weil der lokale Partner wegen zu geringer Kapazität Unterstützung benötigt, um die Katastrophe bewältigen zu können), stehen das Partnerprinzip und die gemeinwesenorientierte nachhaltige Ausrichtung ihrer Arbeit immer im Mittelpunkt. Lokale Partnerorganisationen sowie die Betroffenen sollen von Anfang an so weit als möglich eine aktive Rolle übernehmen. Damit will die Caritas die Grundlage für Eigenverantwortung in der auf die Nothilfe folgende Phase der Rehabilitation legen und respektiert und unterstützt die Fähigkeit der betroffenen Bevölkerung zur Selbsthilfe. Auch wenn Caritas international Hilfsgüter zur Verfügung stellt, soll dieser Hilfsansatz durch die Auswahl der Hilfsgüter und die Art der Verteilung unterstützt werden.⁴¹

Vor dem Hintergrund dieser Arbeitsweise und des LRRD-Konzepts findet das Engagement von Caritas international in einem abgestimmten kontinuierlichen Prozess mit mehreren Phasen statt, in denen das katholische Hilfswerk Unterstützung leistet. Wir unterscheiden zwischen Nothilfe – Rehabilitation – Entwicklungszusammenarbeit – Katastrophenvorsorge.

Das folgende Modell ist für Caritas international ein Orientierungsrahmen, um Projekte in den genannten Kategorien zu planen und dabei so eng wie möglich mit lokalen Partnern

³⁹ Unter Sekundärwirkungen verstehen wir hier Ereignisse, die nicht unmittelbar mit der Katastrophe zu tun haben, deren Auswirkungen bei einer bereits extrem vulnerablen Bevölkerung aber die ursprünglichen Folgen der Katastrophen verschlimmern, z.B. Ausbruch von Seuchen aufgrund schlechter sanitärer Bedingungen nach Erdbeben oder vermeidbare Todesfälle durch mangelhafte Wundversorgung.

⁴⁰ Siehe auch Kapitel 1.3. Partnerprinzip und Selbsthilfeansatz

und betroffener Bevölkerung zusammen zu arbeiten. In der Realität sind diese Phasen nicht eindeutig zu trennen. Oftmals überschneiden sich Maßnahmen zur Wiederherstellung der Lebensgrundlagen mit der Fortführung von reinen Nothilfemaßnahmen, um die Lage für die Betroffenen zu stabilisieren (z.B. bei Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung). Oder es werden Präventionsmaßnahmen bereits im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder im Wiederaufbau durchgeführt (z.B. Aufbau eines Frühwarnsystems).

Durch die enge Verwurzelung der Caritas in den lokalen Strukturen, sowohl auf Gemeinde- wie auch auf überregionaler Ebene, kommt der Katastrophenvorsorge im Kontext des LRRD eine besondere Rolle zu.⁴³ In vielen Regionen mit hohem Katastrophenrisiko, in der Regel wegen drohender Naturkatastrophen, mitunter aber auch in Konfliktsituationen, unterstützt Caritas international lokale Bestrebungen, die Anfälligkeit für Katastrophen zu verringern, Katastrophenfolgen zu mildern und Menschen zur Selbsthilfe in Katastrophensitu-

ationen zu befähigen. Projekte der Katastrophenvorsorge sind konzeptioneller Bestandteil der gemeinwesenorientierten sozialen Facharbeit von Caritas international und ihrer lokalen Partner. Diese Arbeit beginnt idealerweise lange vor einer Katastrophe. Oftmals geben allerdings Akutkatastrophen den Anstoß zu Projekten der Katastrophenvorsorge und sind somit Anstoß zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen bzw. zur Anpassung bestehender Formen der Selbstorganisation lokaler Gemeinschaften. Solche Prozesse sind von langfristiger Natur und bedürfen einer kontinuierlichen, auf die lokalen Gegebenheiten und Kapazitäten aufbauenden fachlichen Begleitung, welche Caritas international gemeinsam mit den lokalen Partnern anbietet.

Die von Caritas international praktizierte Form des LRRD-Konzepts baut auf die sektorübergreifende Vielfältigkeit der Arbeit. Gepaart mit dem inhaltlich umfassenden partnerbezogenen Programmanspruch mit längerfristiger Perspektive ist dies ein besonderes Qualitätsmerkmal der Arbeit.

Unterstützungsprozesse der Internationalen Zusammenarbeit⁴²

	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 & Stärken von Kapazitäten für das Erkennen, Beurteilen und Bewerten von Risiken; Stärken von lokalen Strukturen zur Krisenbewältigung

41 So eignen sich z. B. nach Erdbeben Großzelte als zentrale Sammel- und Organisationszentren auf Gemeindeebene wie auch als vorübergehende Massenschlafquartiere oder als provisorische Gesundheitszentren, ggf. in Kombination mit Materialien der gesundheitlichen Grundversorgung.

42 Quelle: Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe, Fachkonzept Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe. 2013.

43 siehe auch Kapitel 2.2 Katastrophenvorsorge in der Humanitären Hilfe

3.3.2 Wirkungsbeobachtung und Evaluierung

Caritas international stellt sich einer fundierten Diskussion über die Effektivität der Katastrophenhilfe. Als lernende Organisation stellt sich Caritas international selbst auf den Prüfstand, um den eigenen Beitrag zur nachhaltigen sowie effizienten Humanitären Hilfe realistisch einschätzen zu können.

„In Zusammenarbeit mit lokalen Partnern wollen wir unsere Hilfe wirkungsvoll und wirtschaftlich gestalten. In akuten Naturkatastrophen wollen wir schnelle, flexible und risikobereite Überlebenshilfe leisten, und Not leidende Menschen nicht entmündigen, sondern als Subjekte ihres Handelns darin unterstützen, ihr Leben wieder selbst zu meistern. Wir wollen Vorsorge leisten, damit die Bevölkerung sich selbst besser vor Katastrophen schützen und langfristig tragfähige Lebensbedingungen aufbauen kann. Dabei wissen wir um die Begrenztheit unserer Möglichkeiten, müssen wir – wie andere Hilfsorganisationen auch – immer wieder schmerzlich erfahren, dass Projekte misslingen können. Eine wiederaufgebaute Gesundheitsstation führt nicht direkt zu einer verbesserten Gesundheitsversorgung der Ärmsten in der Region – zu lang und zu komplex sind die Ketten von Ursache und Wirkung in Situationen, die unsere Partner und wir nur zum Teil beeinflussen können. Schon immer haben wir gemeinsam mit unseren Partnern Lehren aus vergangenen Projekten gezogen, um unsere Arbeit immer weiter zu verbessern. Wir sehen aber die Notwendigkeit, dies systematischer zu tun und gezielter nach den Wirkungen zu fragen.“⁴⁴

Caritas international ist bestrebt, intendierte positive Wirkungen wie auch nicht intendierte negative Wirkungen in ihrer Arbeit zu analysieren. Ziel der Wirkungsanalyse ist die Weiterentwicklung der Projektarbeit, des operativen Instrumentariums sowie der Kommunikation nach außen und innen. Letztendlich geht es darum, aus Erfahrungen und Fehlern zu lernen.⁴⁵

Darüber hinaus ist Wirkungskontrolle aber auch ein Anliegen vieler öffentlicher Finanzgeber in Deutschland und Europa, denen Caritas international die Wirkung ihrer Maßnahmen zeigen wie auch deren Anforderungen gerecht werden will.

Caritas international strebt deshalb den systematischen Einsatz von Wirkungsbeobachtung in der Katastrophenhilfe an, von der Felderhebung über aussagefähige Projektziele und Indikatoren bis hin zum entsprechenden Monitoring und Evaluierungssystem sowie der Weiterqualifizierung ihrer Mitarbeitenden und Projektpartner. Ein entsprechendes Konzept, welches das besondere Mandat der Nothilfe berücksichtigt, hat Caritas international gemeinsam mit der Diakonie Katastrophenhilfe praxisnah entwickelt.⁴⁶ Kern des Konzeptes ist die klare Benennung, welche Wirkungen und mit welchen Mitteln die beiden Organisationen in der Humanitären Hilfe beobachten wollen. Damit will Caritas international die Grundlagen für ihr wirkungsorientiertes Handeln schaffen.

Des Weiteren hat Caritas international in ihrem Fachkonzept Evaluation⁴⁷ einen verbindlichen Orientierungsrahmen für Evaluationen ihrer Projekte vorgestellt.

3.3.3 Der „Do no Harm“-Ansatz im Katastrophenfall

Ein Großteil der internationalen Humanitären Hilfe wie auch der Hilfsmaßnahmen von Caritas international findet erfahrungsgemäß in Regionen mit vergangenen, andauernden oder potentiellen Konflikten statt. Für die Entwicklungszusammenarbeit gibt es klar festgelegte methodische Vorgaben zur Vermeidung von unbeabsichtigten negativen Auswirkungen auf einen (potentiellen) Konflikt-Kontext (Do-no-Harm-Ansatz)⁴⁸. Caritas international strebt an, vergleichbare Standards der Konfliktsensitivität auch für die Humanitäre Hilfe umzusetzen. Breit angelegte Untersuchungen zur Wirkung von Nothilfe-Maßnahmen auf ausgewählte Konfliktsituationen belegen, dass jegliche humanitäre und Entwicklungsintervention immer Teil des (Konflikt-) Kontexts werden und diesen sowohl positiv (friedensfördernd) als auch negativ (konfliktverschärfend) beeinflussen kann. Die Anforderungen in Bezug auf Schnelligkeit, Effizienz und Effektivität, die an die Humanitäre Hilfe gestellt werden, erschweren umfassende Analysen im Vorfeld eines Einsatzes.

44 Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe. Fachkonzept Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe. 2013.

45 siehe auch Kapitel 3.3.3 „Do-no-Harm“

46 Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe. Fachkonzept Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe. 2013.

47 Caritas international. Fachkonzept Evaluation. Januar 2011.

48 Vgl. <http://www.donoharm.info/>

Caritas fühlt sich dem Do-no-Harm-Ansatz in ihrer Humanitären Hilfe verpflichtet. Deshalb arbeitet das Hilfswerk daran, ergänzend zu den üblichen Elementen des Projektmanagements auch ausgewählte Instrumente des konflikt sensitiven Projektmanagements einzusetzen. So hat Caritas international gemeinsam mit der Diakonie Katastrophenhilfe den Do No Harm (DNH) Check als Instrument der Wirkungsbeobachtung und weit verbreitete Möglichkeit der Beobachtung negativer Wirkungen in sein „Fachkonzept Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe“ aufgenommen.⁴⁹

Über den DNH-Check will Caritas international in ihren Maßnahmen der Humanitären Hilfe folgende Ziele erreichen:

- Verringerung der Gefahr unbeabsichtigter negativer Wirkungen von Nothilfe-Maßnahmen in Bezug auf gesellschaftliche Spannungen und Konflikte.
- Höhere Klarheit in Bezug auf die angestrebten Ziele und tatsächlichen Wirkungen der Humanitären Hilfe sowie auf deren wechselseitige Interaktion mit dem entsprechenden Kontext.
- Erweiterte Kenntnis der Umstände, unter denen die Hilfe stattfindet, insbesondere der unterschiedlichen Akteure und Interessengruppen und deren Rollen innerhalb der Gesellschaft, sowie der Art, wie diese am besten in die Maßnahmen der Humanitären Hilfe eingebunden werden können.
- Umfassende Einbettung der Hilfeleistungen in den gesellschaftlichen, soziokulturellen und strukturellen Kontext.
- Unterstützung aktueller oder anstehender gesellschaftlicher Transformationen.
- Steigerung der Nachhaltigkeit der Hilfsmaßnahmen, indem durch deren konflikt sensible Ausgestaltung die Grundlagen für eine Weiterführung im Rahmen längerfristiger struktureller Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von LRRD gelegt werden.

3.4 Kooperation und Partnerschaften

3.4.1 Unsere Projektpartner

Ein wichtiges Merkmal und eine Stärke von Caritas international ist die weltweite Kooperation mit einem Netzwerk von lokalen Partnern. Durch enge und über Jahre gewachsene Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort, welche die Sprache der Betroffenen sprechen und im gleichen kulturellen Kontext leben, ist die Nähe zu den Menschen gewährleistet. So kann nicht nur effektive Nothilfe geleistet werden, sondern oftmals auch eine aus der Nothilfe wachsende längerfristige nachhaltige Unterstützung. Gemeinsam mit den Partnern werden Lösungen und Konzepte erarbeitet. Caritas international kümmert sich außerdem um die finanziellen Ressourcen, übernimmt eine beratende und unterstützende Funktion und trägt langfristig die Mitverantwortung für das Projekt. Bevorzugte Partner sind vor allem die Mitglieder der Caritas-Konföderation. Darüber hinaus arbeitet Caritas international auch mit anderen humanitären Organisationen eng zusammen, um den sozialen Problemen weltweit begegnen zu können.⁵⁰

3.4.2 Zusammenarbeit im Caritas Internationalis Netzwerk

Caritas international arbeitet in der Katastrophenhilfe eng mit dem weltweiten Verbund Caritas Internationalis zusammen. In dieser Konföderation haben sich derzeit 164 nationale Caritas-Organisationen unter gemeinsamen Statuten organisiert, um weltweit Katastrophenhilfe zu leisten und längerfristige Entwicklungsprojekte umzusetzen. Die gemeinsame Abstimmung auch mit anderen Koordinationsstrukturen auf nationaler und kirchlicher Ebene steigert die Effizienz der Arbeit. Die Abstimmung und Koordination zwischen den unabhängigen nationalen Caritasverbänden findet in erster Linie über das Sekretariat von Caritas Internationalis mit Sitz in Rom und dessen sieben regionalen Strukturen statt. Für den Deutschen Caritasverband ist insbesondere die Zusammenarbeit mit der regionalen Struktur Caritas Europa und ihren 46 Mitgliedern von großer Bedeutung.⁵¹

3.4.3 Abstimmung und Kooperation in der Katastrophenhilfe auf nationaler und internationaler Ebene

Caritas international arbeitet sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eng mit einer Reihe von kirchlichen und nichtkirchlichen Organisationen der Humanitären Hilfe zusammen. Ziel ist insbesondere die operative Abstimmung in humanitären Katastrophen, gemeinsame Anwaltschaftsarbeit zu humanitären Themen und das Schaffen von Synergien in der Projektarbeit. Eine langjährige Partnerschaft verbindet Caritas international mit dem Hilfswerk der protestantischen Kirche, der Diakonie Katastrophenhilfe. Außer der gemeinsamen Förderung von Soforthilfeprojekten sowie der Kooperation in programmatischen Fragen treten die beiden Organisationen auch zu Grundsatzfragen und in der Anwaltschaftsarbeit zusammen an die Öffentlichkeit. In einer gemeinsamen Erklärung stellten die beiden Werke im April 2004 die Basis ihrer Zusammenarbeit vor: *„Auf der gemeinsamen ethischen Grundlage unserer Arbeit nehmen wir in unseren Hilfsprogrammen, aber auch in der Öffentlichkeit und gegenüber der Politik gemeinsame Positionen ein. Wir verfolgen dieselben Ansätze und Ziele und wollen mit anderen humanitären Hilfsorganisationen in abgestimmter Weise zusammenarbeiten.“*⁵²

Caritas international ist aktives Mitglied von VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen), einem freiwilligen Zusammenschluss von rund 120 deutschen Hilfsorganisationen und Trägern von Katastrophenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Von Bedeutung für die Arbeit der Caritas ist insbesondere der Fachbereich „Humanitäre Hilfe“, an dessen Gründung Caritas international maßgeblichen Anteil hatte und in dem die wichtigsten Träger der Humanitären Hilfe vertreten sind. Über VENRO trägt Caritas international bei zum Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie der Politik zu aktuellen Fragen der Humanitären Hilfe, die die NRO gegenüber der Bundesregierung gemeinsam vertreten wollen. Eine konkrete projektorientierte Koordination findet in VENRO jedoch nicht statt.

Auf europäischer Ebene engagiert sich Caritas bei den NRO-Dachorganisationen VOICE (Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies) und CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development). International kooperiert Caritas mit multilateralen Organisationen wie dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP), dem Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), dem UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) sowie mit ausgewählten lokalen, nationalen und internationalen NRO.

3.4.4 Öffentliche Kooperationspartner in der Humanitären Hilfe

Caritas international ist aktives Mitglied im „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“, einem Gesprächs- und Abstimmungsforum zwischen der Bundesregierung, humanitären NRO sowie weiteren Institutionen mit Bezug zur Humanitären Hilfe. Der Koordinierungsausschuss tritt regelmäßig zu aktuellen und grundsätzlichen Themen der Humanitären Hilfe zusammen, sowie auf Einladung des Auswärtigen Amtes auch zu Sondersitzungen bei Großkatastrophen. Gemeinsam mit einem NRO-Vertreter hat das Auswärtige Amt, das innerhalb der Bundesregierung die Federführung für die Humanitäre Hilfe besitzt, im Gremium den Vorsitz.

Fördermittel der Bundesregierung für Humanitäre Hilfe werden beim Arbeitsstab Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes verwaltet unter dem Titel „Humanitäre Hilfe außerhalb der Entwicklungshilfe“ (Titel 687 72). Die Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes soll nach Katastrophen die Grundbedürfnisse der Menschen sichern und ihr Überleben ermöglichen. Den speziellen Bedürfnissen besonders gefährdeter Gruppen soll dabei Rechnung getragen werden. Dabei kommt es nicht auf die Ursache der humanitären Notsituation an, dies können Natur- oder Umweltkatastrophen, zwischen- und innerstaatliche Auseinandersetzungen oder auch länger andauernde komplexe Krisen sein.

⁵² Vgl. Gemeinsame Erklärung Diakonie Katastrophenhilfe und Caritas international, April 2004.

Caritas international ist auch im regelmäßigen Dialog mit dem Referat 214 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), welches den Finanzierungstitel „Entwicklungsfördernde und Strukturbildende Übergangshilfe“ (ESÜH) verantwortet.

Bei der Europäischen Union ist seit 1992 das „European Commission Humanitarian Office“ (ECHO) zuständig für die Humanitäre Hilfe. Aus diesem Fonds erhält Caritas international regelmäßig Projektzuwendungen in substantieller Höhe. Auf europäischer Ebene nimmt Caritas international über verschiedene Foren teil am Dialog mit ECHO zur Weiterentwicklung der EU-Strategie zur Humanitären Hilfe.

3.4.5 Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen katholischen Hilfswerken und Organisationen

Caritas international hat die Federführung in der Katastrophenhilfe unter den deutschen katholischen Werken, die sich unter dem Vorsitz von Caritas international regelmäßig im KANK (Katholischer Arbeitskreis Not- und Katastrophenhilfe) abstimmen. Mit Misereor, dem bischöflichen Hilfswerk der katholischen Kirche für Entwicklung, hat Caritas international eine Kooperationsvereinbarung zur Abstimmung der Übergänge zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe. Auch mit Malteser International gibt es eine bewährte Zusammenarbeit.

Für die Durchführung von Projekten der Katastrophenhilfe setzt Caritas international auch Mittel der Deutschen Bischofskonferenz ein. Der Verband der Diözesen Deutschlands unterstützt aus Kirchensteuermitteln die Arbeit der kirchlichen Hilfswerke. Caritas international erhält hieraus eine jährliche feste Zuwendung für Maßnahmen der Not- und Katastrophenhilfe. Gefördert werden Projekte der Soforthilfe nach Katastrophen, aber auch Wiederaufbaumaßnahmen. Darüber hinaus unterstützen auch einige Diözesen und Ordensgemeinschaften regelmäßig die Arbeit von Caritas international.

Spenden machen einen hohen Anteil der finanziellen Mittel von Caritas international aus und sind die Voraussetzung für ein Verhältnis auf Augenhöhe mit den öffentlichen Kooperationspartnern. Durch die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten ist Caritas international in der Lage, auch unabhängig von öffentlichen Gebern zu agieren, einschließlich der Möglichkeit, Finanzierungsmöglichkeiten abzulehnen, wenn diese nicht mit dem Kriterium der Neutralität im Einklang sein sollten.

3.5 Finanzen – Transparenz und Korruptionsbekämpfung

Für die Finanzierung ihrer Aufgaben in der internationalen Katastrophenhilfe stehen Caritas international private Spenden, kirchliche Zuschüsse und öffentliche Zuwendungen zur Verfügung. Grundlage für die Arbeit von Caritas international ist das Vertrauen der Spender und externen Geber, dass die anvertrauten Mittel im Sinne der humanitären und entwicklungspolitischen Ziele von Caritas international und der vom Spender gesetzten Zweckbindung in bestmöglicher Weise zugunsten der jeweiligen Zielgruppen eingesetzt werden. Auch wenn die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern auf wechselseitigem Vertrauen beruht, sind in der Projektverwaltung Vorkehrungen zu treffen, die eine zweckentsprechende effiziente und transparente Verwendung der Projektmittel sicherstellen.

Gerade in der Katastrophenhilfe, bei der große Beträge unter Zeitdruck umgesetzt werden müssen, erfordert der Umgang mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln besondere Sensibilität und spezielle Maßnahmen einschließlich engem Monitoring. Basis der notwendigen Transparenz ist eine lückenlose Buchhaltung. Jeder Schritt vom Spendeneingang bis zur Verwendung der Gelder ist bei Caritas international transparent dokumentiert und wird intern und extern überprüft.

Caritas international verpflichtet sich, die Prinzipien für die Verwaltung, den Einsatz und die Abrechnung von Mitteln zu beachten, die in den für das internationale Caritasnetzwerk vereinbarten "Allgemeinen Finanzstandards zum Projektmanagement" (Common Financial Standards) festgelegt sind.

Als Mitglied des NRO-Dachverbands VENRO hat sich Caritas international verpflichtet, den im Dezember 2008 verabschiedeten Verhaltenskodex „Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle“ einzuhalten.

Für die Vergabe von Aufträgen und Leistungen, z.B. bei der Beschaffung von Nothilfegütern oder beim Einsatz von Gutachtern und Beratern, gelten bei Caritas international Richtlinien, die denen in der öffentlichen Verwaltung entsprechen. Ein von Caritas international entwickeltes Beschaffungshandbuch regelt die internen Verfahren.

3.5.1 Kontrolle und Rechnungslegung, Verwaltungs- und Werbekosten

Caritas international legt über die Verwendung der anvertrauten Gelder regelmäßig Rechenschaft ab. Dies geschieht einerseits über die jährliche Rechnungslegung, die von einem externen Wirtschaftsprüfer geprüft wird. Die geleisteten Hilfen, die Herkunft der Mittel und die Ausgaben für Verwaltungs- und Werbekosten werden regelmäßig im Jahresbericht veröffentlicht. Neben eigenen, internen Kontrollmechanismen wird die Finanzwirtschaft von Caritas international regelmäßig verschiedenen externen Prüfungen unterzogen, u.a. durch die öffentlichen Zuwendungsgeber Bund und EU. Bei der Öffentlichkeitsarbeit und Spendenwerbung hat sich Caritas international zur Einhaltung ethischer Standards verpflichtet, wie sie u.a. in den vom Dachverband VENRO entwickelten Leitlinien verbindlich festgelegt sind.⁵³

Verwaltungs- und Werbekosten sind alle Ausgaben, die den in der Satzung genannten steuerbegünstigten Zwecken nicht unmittelbar inhaltlich zuzuordnen sind. Es sind notwendige und sinnvolle Ausgaben. Die Höhe der Werbe- und Verwaltungskosten ist eine wichtige Kennzahl, die für Spender und öffentliche Zuwendungsgeber Auskunft darüber gibt, wie Caritas international die treuhänderisch anvertrauten Mittel einsetzt, welcher Anteil der Spenden bei den Bedürftigen ankommt und wie effizient die Organisation arbeitet.⁵⁴ Laut dem Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) gelten Ver-

waltungs- und Werbekosten, die unter zehn Prozent liegen, als niedrig. Sie liegen bei Caritas international im Jahresdurchschnitt bei ca. acht Prozent.

3.5.2 Korruptionsbekämpfung in der Arbeit von Caritas international

Zu den Vorkehrungen für einen transparenten und verantwortlichen Umgang mit den anvertrauten Mitteln gehören auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Korruption. Die Katastrophenhilfe ist in besonderem Maße anfällig für Betrug und Korruption, weil sie häufig in Ländern mit korrupten Strukturen, unter hohem Zeitdruck und in einem wenig geordneten Kontext (z.B. Bürgerkrieg, Postkatastrophe) stattfindet. Auch können umfangreiche Gelder und große Mengen an Hilfsgütern dazu verleiten, weniger sorgfältig bei der Kontrolle des sachgerechten Einsatzes der Mittel und Güter zu sein.⁵⁵ Deshalb hat Caritas international Leitlinien⁵⁶ entwickelt, welche konkrete Maßnahmen und verbindliche Verhaltensregeln beschreiben, die dazu beitragen sollen, Betrug und Korruption zu verhindern und zu bekämpfen. Dazu gehören zum Beispiel: Prüfung der Partnerorganisationen vor Beginn einer Kooperation, Abschluss von Projektverträgen, Vieraugenprinzip bei finanziell wirksamen Entscheidungen und Vorgängen, interne und externe Prüfungen, Kontrolle im Beschaffungswesen sowie Verhaltensregeln für Mitarbeitende.

⁵³ VENRO Leitlinien für Öffentlichkeitsarbeit und Spendenwerbung

⁵⁴ Vgl. Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI): Werbe- und Verwaltungsausgaben Spenden sammelnder Organisationen, www.dzi.de

⁵⁵ Vgl. auch Georg Cremer: Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg 2008.

⁵⁶ Siehe im Annex: Caritas international. Leitlinien zur Bekämpfung von Betrug und Korruption in der Projektarbeit von Caritas international. Mai 2009.

3.6 Zentrale ethische und politische Fragen der Katastrophenhilfe

3.6.1 Neutralität und Unabhängigkeit in der Humanitären Hilfe

Wie zuvor ausgeführt, sind Menschlichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit die obersten Prinzipien der Arbeit von Caritas international. Unparteilichkeit und Neutralität hängen eng miteinander zusammen, wobei Unparteilichkeit bzw. Unabhängigkeit die Voraussetzung für Neutralität ist. Neutralität ist für die Caritas weit mehr als ein Prinzip, sondern ein unverzichtbares Instrument, um Zugang zu den Bedürftigen zu erhalten. Insbesondere in Konfliktsituation ist Neutralität eine Arbeitsvoraussetzung für bedarfsorientierte Humanitäre Hilfe, wie auch für die Sicherheit der eigenen Mitarbeitenden und lokalen Partner. Dazu bedarf es politischer Unabhängigkeit und der Akzeptanz der lokalen Akteure. Es ist deshalb für Caritas international essentiell, den ihre Hilfe betreffenden Entscheidungsprozess ohne Einflussnahme von außen bedarfsorientiert selbst zu führen.

„Aus unserer Verpflichtung als humanitäre Hilfsorganisation, aber auch aus unserem christlichen Selbstverständnis heraus können sicherheitspolitische Erwägungen niemals der Maßstab für unser Handeln sein. Unsere Arbeit richtet sich ausschließlich nach der Bedürftigkeit und der Notlage der Menschen. Darüber hinaus würden wir unsere über Jahre aufgebaute Glaubwürdigkeit und die Glaubwürdigkeit unserer Partner aufs Spiel setzen, würden wir unser Handeln den Interessen der ... Außenpolitik unterordnen.“⁵⁷

Gerade im Kontext fragiler Staaten ist gelungene humanitäre Kooperation mit lokalen Akteuren als Beitrag zur Stabilisierung eine große Herausforderung. Für Caritas bedeutet Stabilisierung Partei ergreifen für lokale Gruppierungen, die einen Beitrag leisten zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Gruppen. Ohne eine starke Rolle der Zivilbevölkerung kann es nach Überzeugung von Caritas international keine Stabilisierung von fragilen Staaten geben. Insofern gehört Parteinahme für die Armen und Bedürftigen zum Mandat der Caritas.

3.6.2 Zivil-militärische Zusammenarbeit

Die Beziehungen zwischen humanitären Akteuren und Streitkräften haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Militärs haben über ihre klassische Funktion hinaus zunehmend Aufgaben in der Humanitären Hilfe und Rehabilitation, aber auch beim Schutz der Zivilbevölkerung übernommen. Infolgedessen haben auch die Interaktionen zwischen Hilfsorganisationen und Militärs zugenommen, und es stellen sich komplexe Fragen in Bezug auf diese wechselseitigen Beziehungen. Der Trend geht immer mehr dahin, die Humanitäre Hilfe in politisch-militärische Strategien einzubinden. Die Humanitäre Hilfe soll in diesem Zusammenspiel die Auswirkungen von Kriegen auf die Zivilbevölkerung lindern, die Kollateralschäden abfedern, die zerstörte Infrastruktur wieder aufbauen sowie die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für die militärische Intervention erhöhen. Das Militär fordert in dieser Logik eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Hilfsorganisationen und Streitkräften. Verstärkt wird dieser Trend durch zunehmende Bestrebungen der Politik, humanitäres Handeln in die allgemeine Sicherheitspolitik und Strategie zu integrieren.⁵⁸ Aus derselben Logik sieht Caritas international auch die integrierten Einsätze der Vereinten Nationen (UN Integrated Missions) sehr kritisch, bei denen humanitäre UN-Organisationen unter denselben Kontrollstrukturen wie die politischen und militärischen Komponenten der UN-Friedensmissionen stehen.

Caritas international unterstützt und teilt die Positionen, die der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und der europäische Dachverband VOICE zur zivil-militärischen Zusammenarbeit entwickelt haben. Diese Positionen lassen sich wie folgt zusammenfassen.⁵⁹

Sofern Streitkräfte im Falle von Naturkatastrophen tätig werden – etwa durch logistische Unterstützung oder Bereitstellung von technischem Gerät – ist eine Zusammenarbeit mit den militärischen Akteuren in der Regel unproblematisch, um schnell und wirksam helfen zu können. Anders verhält es sich bei gewaltsamen Konflikten: eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften verbietet sich in der Regel dort, wo diese Konfliktpartei sind, wie dies etwa im Kosovo oder in Afghanistan

57 Prälat Dr. Peter Neher, Präsident des Deutschen Caritasverbandes, Vortrag bei der Jahrespressekonferenz Caritas international, Berlin, Juni 2010.

58 Eine ausführliche Analyse hierzu befindet sich in der von Caritas international mitverantworteten Publikation: Den Widerspruch zwischen Politik und Praxis überwinden. Humanitäre Hilfe braucht klare Prinzipien auf Grundlage des Europäischen Konsenses. Hrsg. Caritas Europa, Oktober 2011

59 Vgl. die VENRO-Publikationen zu diesem Thema: Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen zivilmilitärischer Zusammenarbeit. Bonn 2003

der Fall war und ist. Ein enges Zusammengehen mit dem Militär birgt die Gefahr der politischen Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe. Es stellt die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen in Frage und führt auch zu einer konkreten Gefährdung der Helfer, weil diese von der Gegenseite mit den feindlichen Truppen identifiziert werden. Aus den gleichen Gründen steht Caritas international auch der Forderung nach militärischem Schutz von Humanitärer Hilfe skeptisch gegenüber. Verstärkte militärische Präsenz bringt nicht unbedingt mehr Sicherheit für die Helfer. Das Gegenteil ist oft der Fall: Je mehr die humanitären Helfer sich unter den Schutz einer Militärmacht begeben, desto eher werden sie von den Feinden dieser Militärmacht bedroht. Die militärische Absicherung von Humanitärer Hilfe steht im Widerspruch zum Neutralitätsprinzip und macht Hilfsorganisationen unglaubwürdig.

3.6.3 Der Schutz des humanitären Raumes in Krisenregionen

Nach den Prinzipien des humanitären Völkerrechts und des Code of Conduct hat jeder Mensch einen Anspruch auf Humanitäre Hilfe und zwar unabhängig von Nationalität, Ethnie, Religion oder Geschlecht. Um gemäß diesem Selbstverständnis bei Naturkatastrophen und in Kriegs- und Krisengebieten Humanitäre Hilfe leisten zu können, ist der Zugang zu den Betroffenen Voraussetzung. Dieser so genannte „humanitäre Raum“, in dem Humanitäre Hilfe geleistet wird, hat somit eine doppelte Dimension, einerseits im Sinne des physischen (räumlich sicheren) Zugangs zu den Betroffenen von Krisen und Katastrophen, andererseits im Sinne der internationalen Akzeptanz der Notwendigkeit und Berechtigung Humanitärer Hilfe, u.a. über das Humanitäre Völkerrecht. Dieser „humanitäre Raum“ ist in den vergangenen Jahren durch eine Vielzahl von Entwicklungen immer mehr gefährdet worden:

- Neben den klassischen Akteuren der internationalen Humanitären Hilfe treten seit einigen Jahren auch Regierungen und/oder deren Militärverbände in Krisenregionen auf. Militärische Einheiten werden einerseits im Rahmen ihrer militärischen oder quasipolizeilichen Sicherungsfunktion mit der

Aufrechterhaltung des Friedens in fragilen Staaten beauftragt. Oftmals entfalten sie gleichzeitig im Rahmen eines politischen Mandats auch Aktivitäten der Humanitären Hilfe.

Solche Einsätze entsprechen nach Ansicht von Caritas international nicht den humanitären Prinzipien und schaffen Ungewissheit in Bezug auf die jeweiligen Rollen der in den Einsatzländern bereits seit Jahren tätigen Hilfsorganisationen.

- Der Zugang zu zivilen Opfern wird durch die Konfliktparteien erschwert, wenn das Prinzip der Unparteilichkeit Humanitärer Hilfe nicht uneingeschränkt akzeptiert wird.
- Konfliktparteien versuchen, Humanitäre Hilfe für ihre eigenen politischen und militärischen Zwecke zu nutzen und unterlaufen damit die Prinzipien der Neutralität und Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe.
- Humanitäre Helfer agieren in fragilen oder gescheiterten Staaten, in denen staatliche Strukturen entweder zu schwach oder gar nicht existent sind, um Sicherheit und öffentliche Ordnung zu garantieren (z.B. Somalia, Afghanistan, DR Kongo).
- Helfer sind in vielen Konfliktländern mehr und mehr gefährdet; sie sind politisch motivierten und kriminellen Übergriffen ausgesetzt. Sicherheitsrisiken sind heute weitaus schwieriger einzuschätzen, zumal sich Angriffe oft nicht mehr dezidiert gegen einzelne Organisationen richten, sondern an Helfer als Repräsentanten einer diffus abgelehnten „internationalen Gemeinschaft“. Die Ermordung von Helfern schafft auch Medienaufmerksamkeit in Konflikten. Hilfsorganisationen sehen die Erfüllung ihres Mandats aus Sicherheitsgründen gefährdet.
- Manche Regierungen behindern die Arbeit von Akteuren der Humanitären Hilfe mit administrativen Hürden oder versuchen, Humanitäre Hilfe in bestimmte Regionen zu leiten (z.B. Myanmar, Afghanistan, Sudan, Sri Lanka usw.). Diese Praxis widerspricht dem internationalen humanitären Völkerrecht.

In ihrer Anwaltschaftsarbeit setzt sich Caritas international engagiert für den Schutz des humanitären Raumes ein. Gleichzeitig hat dessen Erosion konkrete Auswirkungen auf die operativen Handlungsmöglichkeiten, die bei der Planung und Umsetzung von Hilfsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

FACHKONZEPTE ZUM THEMA „HUMANITÄRE HILFE“

Das vorliegende Fachkonzept „Nachhaltige Katastrophenhilfe - Hilfe über die Krise hinaus“ steht im Gesamtkontext einer Reihe von Fachpublikationen und Arbeitspapieren, in denen Caritas international sich zu grundsätzlichen Themen ihrer Arbeit positioniert.

Das Fachkonzept Nachhaltige Katastrophenhilfe versteht sich als übergreifende Klammer für die Gesamthematik der Katastrophenhilfe. Einige der in dieser Publikation angesprochenen Themen wurden bereits vertieft in eigenständigen Fachpapieren behandelt. Hier sind insbesondere zu erwähnen:

- Caritas international: Fachkonzept Notunterkünfte und Wohnungsbauprogramme in Katastrophengebieten. Wie viel Wohnung braucht der Mensch? August 2009.
- Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe. Fachkonzept Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe. 2013.

Es ist geplant, die Reihe in lockerer Folge um weitere Beiträge zu ergänzen.

Deutscher Caritasverband e. V.

Caritas international

Postfach 420

79004 Freiburg

Tel.: +49 (0)761 200-288

Spendenkonto 202

Bank für Sozialwirtschaft

Karlsruhe, BLZ 660 205 00

www.caritas-international.de