

# HERDER- KORRESPONDENZ

MONATSFESTE FÜR GESELLSCHAFT UND RELIGION

Heft 12

52. Jahrgang

Dezember 1998

## Gut gemeint, nicht immer gut

### Standortsicherung für eine partnerorientierte Katastrophenhilfe

*Umweltkatastrophen wie jüngst in Mittelamerika, humanitäre Tragödien wie in Rwanda oder im Sudan verlangen schnelle und direkte Hilfe. Oft aber birgt solche Katastrophenhilfe hochproblematische Risiken und Nebenwirkungen. Georg Cremer, Mitarbeiter von Caritas international und Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg skizziert den spezifischen Ansatz der kirchlichen Träger von Katastrophenhilfe und beschreibt unverzichtbare Maßnahmen für deren Standortsicherung in einem immer größeren und bunteren „Markt der Katastrophenhilfe“.*

Katastrophenhilfe hatte lange Zeit den Ruf, einfach das zu leisten, was in einer Notsituation naheliegend und geboten ist: Bergung von Opfern, Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Kleidung und Notunterkünften. Nichts, so die lange Zeit vorherrschende Sichtweise, was sonderlich kompliziert sein könnte. Die Katastrophenhilfe verfügt über kein Berufsbild, und erst seit kurzem gibt es in Deutschland den ersten Ansatz eines universitären Angebots der Zusatzqualifizierung für die Katastrophenhilfe. Die Forschung zu den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Dimensionen der Katastrophenhilfe führt in Deutschland – sehr zum Unterschied etwa zu Großbritannien – ein Schattendasein; dies liegt nicht nur an der Praxisferne eines Teils der universitären Forschung, sondern zu einem gehörigen Maß auch an der *Wissenschaftsfeindlichkeit* bei den Hilfswerken selbst.

Dabei ist der Stellenwert der Katastrophenhilfe seit dem Ende des Kalten Krieges erheblich gewachsen. Die humanitären Folgen des Golfkrieges, der Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien und der Völkermord in Rwanda haben einer breiten Öffentlichkeit die Notwendigkeit der Katastrophenhilfe verdeutlicht. Ein Teil der neuen innerstaatlichen Konflikte ist eine direkte Folge des Endes des Ost-West-Konflikts. Humanitär begründete Interventionen wie in Somalia oder im Norden Iraks wären zur Zeit des Ost-West-

Konflikts nicht möglich gewesen; eine Mandatserteilung hierzu verhinderte die Vetoblockade im Weltsicherheitsrat. Humanitäre Hilfe kann heute häufig im Konfliktgebiet selbst geleistet werden, während sie früher sich meist auf Hilfe für die Flüchtlinge in den Nachbarländern des Konfliktlandes beschränken mußte. Dies stellt die Helfer vor ganz neue Herausforderungen.

---

#### Humanitäre Hilfe vor ganz neuen Herausforderungen

---

Auch innerhalb der *Entwicklungszusammenarbeit* hat die Katastrophenhilfe eine Neubewertung erfahren. Sie galt lange Zeit als ein „karitatives“ Anhängsel, das bestenfalls Symptome kuriert, statt die Übel an der Wurzel zu packen. Heute wird der potentielle Beitrag, den die Entwicklungszusammenarbeit zur Entwicklung leisten kann, sehr viel nüchterner gesehen. Bei den entwicklungsfeindlichen Rahmenbedingungen in vielen Entwicklungsländern kann sie nur wenig bewirken. Faktum ist, daß der Anteil der Mittel für die Katastrophenhilfe an den Entwicklungshilfe-Mitteln der OECD-Länder deutlich gestiegen ist, von etwa drei Prozent in den achtziger Jahren auf heute etwa zehn Prozent.

Entgegen dem Bild der Katastrophenhilfe, die nur das unmittelbar Naheliegende leistet, ist diese ein äußerst komplexes Arbeitsfeld, bei dem gute Intention und reale Wirkung weit auseinander klaffen können. Ganz offensichtlich ist dies in den vielen gewaltsamen, meist innerstaatlichen Konflikten, in denen die Katastrophenhilfe gefordert ist. Einheimische staatliche Strukturen, die die auswärtige Hilfe koordinieren könnten, sind häufig nicht mehr existent. Die Mitarbeiter der Hilfswerke operieren unter schwer kalkulierbaren Sicherheitsrisiken. Jede Intervention, die dringend benötigte Ressourcen in das Konfliktgebiet bringt, steht in der Gefahr, als faktische *Parteinahme* für eine der Konfliktparteien gewertet zu werden. In Konflikten, die von den Beteiligten als ethnische Konflikte interpretiert werden, ist diese Gefahr besonders hoch. Es kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, daß die Hilfe den Konfliktparteien Ressourcen zuführt oder Spannungen zwischen ihnen verschärft und damit letztlich selbst zur Verfestigung des Konflikts beiträgt.

## Katastrophenhilfe muß professionellen Ansprüchen genügen

Seit einiger Zeit hat es sich eingebürgert, gewaltsame Konflikte als „komplexe Krisen“ zu bezeichnen, ein Begriff, der dann mißverständlich ist, wenn er suggeriert, Katastrophenhilfe außerhalb der Gebiete, in denen gewaltsame Konflikte ausgetragen werden, würde in einem einfach überschaubarem Umfeld geleistet. Die Gefahr, mit guten Intentionen zu scheitern, besteht auch dort. Die falsche Wahl der Lage von Zentren zur Verteilung von Nahrungsmitteln für Dürreopfer kann *Wanderbewegungen* hin zu den Verteilzentren auslösen, die Empfänger in eine langfristige *Abhängigkeit von Nahrungsmittelhilfe* bringen und die Aussichten verschlechtern, die Krise zu überwinden.

Wenn mit der Migration, die durch die Nahrungsmittelhilfe ausgelöst wurde, neue gesundheitliche Risiken verbunden sind, kann die vermeintliche Hilfe sogar die Zahl der Opfer erhöhen. Eine falsch terminierte Nahrungsmittelhilfe kann lokale Nahrungsmittelmärkte schädigen und den lokalen Bauern den Anreiz zur Produktion nehmen. Oder: Örtlich nicht angepaßte Gehälter für die einheimischen Mitarbeiter der ausländischen Helfer können dazu führen, daß die einheimischen Organisationen ihrer besten Mitarbeiter beraubt werden und nicht mehr arbeitsfähig sind. Es werden Gehaltserwartungen geschaffen, die einheimische Organisationen nicht erfüllen können.

Diese Beispiele nicht intendierter (Neben-)Wirkungen der Hilfe sprechen natürlich nicht gegen die Katastrophenhilfe. Aber sie zeigen, daß wirksame Hilfe mehr ist als die Kombination von gutem Willen, Geld und Logistik. Die Träger der Katastrophenhilfe haben nachzuweisen, daß sie ihre guten Intentionen in einer Arbeit umsetzen, die professionellen Ansprüchen genügt. Auch dann sind sie vor unbeabsichtigten Nebenwirkungen in einem komplexen Umfeld nicht ge-

feit. Sie haben Auskunft zu geben, wie sie ihre Hilfe konzipieren, mit welchen Strukturen sie arbeiten, wie sie die Wirkungen ihrer Hilfe erfassen und Konsequenzen aus früheren Erfahrungen ziehen.

Vor diesem Hintergrund haben die kirchlichen Träger der Katastrophenhilfe – in Deutschland insbesondere *Caritas international* auf katholischer und das Referat Katastrophenhilfe des *Diakonischen Werkes* auf evangelischer Seite – die strategische Grundentscheidung getroffen, nach dem „Partnerprinzip“ zu arbeiten: Sie unterstützen einheimische Partner, die ihre Ziele und Programme selbst definieren. Bei *Caritas international* sind dies vorrangig nationale und diözesane Caritasverbände, Ordensgemeinschaften und kirchliche Verbände. Eine Katastrophenhilfe nach dem Partnerprinzip hat einige zentrale potentielle Vorteile: Die Verantwortung für Art und Umfang der Hilfen verbleibt bei einheimischen Institutionen, die kirchlichen Partner sind dauerhaft vor Ort präsent, sie kennen die spezifischen sozialen und kulturellen Verhältnisse weit besser als auswärtige Helfer. Sie haben aufgrund dieser Kenntnis bessere Voraussetzungen, die langfristigen Wirkungen ihrer Hilfe einzuschätzen. Dies sind potentielle Vorteile einheimischer kirchlicher Partner, die man konstatieren kann, ohne sie damit zu idealisieren. Wieweit dieser „Heimvorteil“ genutzt wird, ist von Land zu Land und von Diözese zu Diözese sehr unterschiedlich.

Der partnerorientierte Ansatz der Katastrophenhilfe steht in wachsender Konkurrenz zu stärker *interventionistischen Ansätzen*. Das Feld der Träger der Katastrophenhilfe ist in den achtziger und neunziger Jahren buntscheckiger geworden; eine Vielzahl neuerer Nichtregierungsorganisationen akquiriert Spenden für die Katastrophenhilfe und ist selbst operativ vor Ort tätig. Die *Differenzierung des Feldes* der Träger hat mehrere Ursachen: So hat die Entscheidung Entwicklungspolitischer Instanzen in den Industrieländern, die direkte Zusammenarbeit mit staatlichen Instanzen der Entwicklungsländer in wachsendem Maße durch eine Hilfe über nichtstaatliche Kanäle zu ergänzen, Mittel und Anreize für einen expandierenden Sektor der Nichtregierungsorganisationen geschaffen. Der Zerfall staatlicher Strukturen infolge gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte in einer Serie von Ländern, in denen die Katastrophenhilfe in besonderem Maße gefordert ist, hat das Einsatzfeld der Nichtregierungsorganisationen erweitert; in den verschiedenen Programmen der Vereinten Nationen, die die fehlenden staatlichen Strukturen notdürftig zu substituieren versuchen, fungieren sie häufig als Auftragnehmer für Teilaufgaben.

Auch wenn die kirchlichen Träger wehmütig an die Zeit zurückdenken, in denen sie neben den Organisationen der Vereinten Nationen und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz eine nahezu unangefochtene Stellung hatten: Die neu entstandene Vielfalt ist ein Faktum und die kirchlichen Träger haben sich in dem „Markt der Katastrophenhilfe“ zu behaupten und nachzuweisen, daß die partnerorientierte Katastrophenhilfe ein unverzichtbares Element ist.

Diesen Nachweis allerdings können sie nicht führen, ohne ihre Arbeit in wesentlichen Elementen zu ändern. Es bedarf der *Standortsicherung* für die partnerorientierte Katastrophenhilfe.

Die hierzu im Folgenden beschriebenen Elemente einer solchen Standortsicherung – eine stärkere Professionalisierung der Katastrophenhilfe, eine vorsorgende Förderung ihrer Partner, Erfahrungssicherung und Entwicklung fachlicher Standards und ein Bestehen in einem hart umkämpften Spendenmarkt – gelten teilweise für alle Träger der Katastrophenhilfe und sind teilweise spezifisch für die Katastrophenhilfe in kirchlicher Trägerschaft.

*Professionalisierung:* Die Katastrophenhilfe löst sich von ihrem Image, einfach das unmittelbar Naheliegende zu tun und in einem Feld zu arbeiten, in dem man zwar immer zu wenig tut, aber wenig falsch machen kann. *Learning by doing* ist weiterhin die vorherrschende Form der Personalqualifizierung, sowohl im „Feldeinsatz“ als in den Zentralen der Hilfswerke. *Learning by doing* ist ein unverzichtbares Element der Qualifizierung, aber es kann nicht ausreichen. Eine Nutzung praxisorientierter Ausbildungsangebote (z. B. Nachdiplomstudiengänge) und eine systematische interne Mitarbeiterfortbildung sind gleichermaßen nötig.

*Professionelle Beratung ehrenamtlicher Initiativen:* Eine besondere Stärke kirchlicher Träger sind ihre ehrenamtlichen Netzwerke. Diese unterstützen einerseits die Spendenwerbung kirchlicher Hilfswerke, sind aber häufig zudem selbst in vielfältigen Partnerschaften operativ tätig. Mit dem Wiederaufbau sozial-caritativer kirchlicher Strukturen in Osteuropa haben solche Partnerschaften ein deutlich ausgeweitetes Tätigkeitsfeld erhalten. Im ehemaligen Jugoslawien haben ehrenamtliche Initiativen sowohl Nothilfen während des Krieges geleistet als auch den Wiederaufbau unterstützt. Die Breite dieses Netzwerkes beruht auf ehrenamtlicher Arbeit und ist daher nicht zu professionalisieren. Notwendig ist aber eine verstärkte professionelle Beratung ehrenamtlicher Initiativen. Voraussetzung dafür, daß eine solche Beratung überhaupt wirksam werden kann, ist ein stärkeres Bewußtsein bei ehrenamtlichen Initiativen, in einem komplexen Arbeitsfeld zu agieren.

*Evaluierung:* Wenn Katastrophenhilfe ein Eingriff mit häufig offenem Ausgang und vielfältigen unbeabsichtigten Nebenwirkungen in einem komplexen Umfeld ist, dann ist die Forderung nach Evaluierung eine zwangsläufige Folge. Die Anwendung des Instrumentariums der Evaluierung erfolgt in der Katastrophenhilfe seltener und sporadischer als in der generellen Entwicklungszusammenarbeit. Dies aber ist vom Aufgabengebiet her nicht zu rechtfertigen. Diese Kritik betrifft keineswegs allein die kirchlichen Träger der Katastrophenhilfe. Das Defizit wird seit einiger Zeit bei den Organisationen der Vereinten Nationen und wichtigen staatlichen Donatoren der Katastrophenhilfe gesehen. Die Gesamtevaluierung der in Rwanda und für die Flüchtlinge in den Nachbarländern geleisteten Nothilfe hat eine

vehemente Debatte zur Katastrophenhilfe in „komplexen“ Katastrophen ausgelöst (die allerdings beispielsweise in Großbritannien weit intensiver geführt wird als bei uns). Die kirchlichen Träger brauchen in verstärktem Maße eine Politik der Evaluierung ihrer Katastrophenhilfe zur Erfahrungssicherung und zur Weiterentwicklung ihrer Konzepte. Zudem kann ihnen nur so ein offensiver Nachweis dessen gelingen, was eine partnerorientierte Katastrophenhilfe zu leisten vermag.

*Verhaltenskodizes und Standards:* Katastrophenhilfe, insbesondere diejenige in gewaltsamen Konflikten wie in Rwanda oder Ex-Jugoslawien hat viele Träger, darunter viele Nichtregierungsorganisationen. Unmittelbar nach dem Beginn der Massenflucht aus Rwanda nach Zaire und Tanzania haben weit über hundert Organisationen aus einer Vielzahl von Herkunftsländern dort ihre Zelte aufgeschlagen. Insbesondere im Zaire war eine staatliche Autorität, die eine koordinierende Rolle übernehmen könnte, nicht existent. Unter solchen Bedingungen besteht die Gefahr, daß die Nichtregierungsorganisationen nur sich selbst verantwortlich sind. Aufgrund ihrer organisatorischen Unabhängigkeit bleibt – wenn ein staatlich vorgegebener ordnender Rahmen fehlt – nur die Selbstverpflichtung der Nichtregierungsorganisationen.

Es gibt nun eine noch recht junge Debatte über verbindliche fachliche Standards und Verhaltenskodizes in der Katastrophenhilfe. Einige zentrale, wenn auch noch recht allgemein gehaltene Selbstverpflichtungen sind niedergelegt in einem *Verhaltenskodex*, den die Konföderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und wichtige Trägernetzwerke, darunter Caritas Internationalis, gemeinsam erarbeitet haben. Zu den hier festgehaltenen Verhaltensstandards gehören die Unabhängigkeit der Hilfeleistung von Merkmalen der Bedürftigen wie Rasse, Religionszugehörigkeit oder Nationalität, die Vermeidung jeder Instrumentalisierung der Hilfe durch außenpolitische Interessen der Regierungen der Herkunftsländer, der Respekt vor der Kultur des Einsatzlandes und die Förderung lokaler Kapazitäten zur Katastrophenbewältigung in den Einsatzländern.

Zu den Standards gehört die Verpflichtung, die Begünstigten der Hilfe möglichst an der Planung und Durchführung der Programme zu beteiligen und, wo immer möglich, mit der Hilfe die Verwundbarkeit für Katastrophen zu reduzieren und somit vorbeugend zu wirken. Zudem wird die Verpflichtung ausgesprochen, in der Spendenwerbung die Würde der Opfer von Katastrophen zu wahren. Die Hilfswerke sind, so der Verhaltenskodex, ihren Geldgebern und Spendern und den Empfängern ihrer Hilfe in gleichem Maße rechenschaftspflichtig.

Auch wenn dies erst einmal Selbstverpflichtungen sind, deren Verletzung keine unmittelbare Sanktion folgt, so müssen diese dennoch nicht wirkungslos bleiben. Werden die Anforderungen, die aus diesen Verpflichtungen für die operative Arbeit folgen, konkretisiert und werden die Hilfswerke daran gemessen, können die Selbstverpflichtungen Wirkung entfalten, die einem Sanktionsmechanismus nahekommen.

Insbesondere dann, wenn sie zur Meßlatte einer kritischen Berichterstattung werden, wenn Spender dadurch eher als heute in die Lage versetzt werden, die Qualität der Arbeit „ihres“ Hilfswerks zu beurteilen, und wenn für öffentliche Geldgeber die Erfüllung der Standards zu einem wichtigen Förderkriterium wird. Die Erarbeitung stärker konkretisierter fachlicher Standards wird eine Aufgabe auch der kirchlichen Träger der Katastrophenhilfe sein.

*Koordination:* Die Koordination der Katastrophenhilfe vor Ort ist insbesondere in medial beachteten Großkatastrophen angesichts der vielen auswärtigen und einheimischen Organisationen ein schwieriges Unterfangen. Nichtregierungsorganisationen pflegen ihre Autonomie und unterwerfen sich nur einem Koordinationsmechanismus mit verbindlichen Regeln. Auf seiten kirchlicher Träger ist ein Teil des Koordinationsproblems dann gelöst, wenn der Anspruch der Partnerorientierung mehr ist als ein Aushängeschild. Denn es bedingt eine enge Abstimmung aller Interventionen im Einsatzgebiet mit den Instanzen der Ortskirche, etwa dem nationalen Caritasverband.

In Großkatastrophen wie der Krise in Rwanda und seinen Nachbarländern müssen einigermaßen leistungsfähige Koordinationsmechanismen erst noch entwickelt werden. Bei aller, teilweise berechtigter Kritik, die an den VN-Organisationen geleistet wird: In Herausforderungen, wie sie zur Bewältigung der Massenflucht im Osten Zaires zu bewältigen waren, in Situationen also, in denen eine Koordination durch staatliche Instanzen des „Gast“-Staates nicht möglich ist, kann, wenn überhaupt, nur eine Organisation mit dem Mandat und der Ausstattung einer VN-Organisation oder eine Organisation wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) eine notwendige Koordination sicherstellen.

---

### Immer härtere Konkurrenz auf dem Spendenmarkt

---

Koordinationsprobleme stellen sich aber auch in Deutschland und den anderen „Geberländern“ selbst. Die Stärke, die in der Breite und Vielfalt kirchlicher Netzwerke liegt, kann dann zum Nachteil werden, wenn nicht gewisse Mindeststandards der Koordinierung eingehalten werden. Das Netzwerk der Europäischen Caritas steht derzeit vor der Aufgabe, sich gegenüber der Europäischen Union und ihrer Organisation für Katastrophenhilfe als handlungsfähiger Träger der Katastrophenhilfe zu profilieren. Das kann nur bei einem europäisch abgestimmten Verhalten der Caritas gegenüber der Europäischen Union gelingen, eine Abstimmung, die nur als freiwillige Vereinbarung der wichtigsten Partner gelingen kann. Angesichts der tradierten Autonomie der nationalen Caritasverbände und der Diözesanverbände, die zum Teil, wie einige Ortsverbände, ebenfalls in Brüssel agieren, ist dies keine einfache Aufgabe. Scheiterte die Caritas hiermit, gäbe sie einen wesentlichen Teil ihres Einflusses in der Katastrophenhilfe selbstverschuldet auf.

*Partnerqualifizierung:* Eine partnerorientierte Katastrophenhilfe, wie sie kirchliche Träger leisten, ist so leistungsfähig wie ihre örtlichen Partner im Gebiet der Katastrophe. Eine Katastrophenhilfe in kirchlicher Trägerschaft muß daher immer – neben der direkten Hilfe für die Opfer – auf eine Stärkung ihrer einheimischen Partnerstrukturen zielen. Das unterscheidet sie von rein interventionistisch tätigen Organisationen; diese planen und steuern ihre Programme mit eigenem, meist nur kurzfristig vor Ort tätigem ausländischem Personal und nutzen einheimische Organisationen allenfalls als kostengünstige Durchführungsstrukturen. Eine Stärkung einheimischer Partner ist nur in einer langfristigen Zusammenarbeit und nur dann möglich, wenn die Kompetenz der Programmverantwortung beim einheimischen Partner liegt.

In der Konkurrenz mit anderen Netzwerken und Trägern bauen auch die kirchlichen Träger der Katastrophenhilfe ihr Instrumentarium aus und intensivieren die Beratung ihrer Partner, unterstützen sie mit entsandtem Personal und integrieren Ausbildungsangebote in ihre Arbeit. Das Partnerprinzip bedeutet nicht Passivität. Die langfristigen Perspektiven einer Katastrophenhilfe in kirchlicher Trägerschaft werden aber dann untergraben, wenn aus Ungeduld über die reale oder vermeintliche Schwäche der örtlichen kirchlichen Partner kirchliche Hilfswerke aus dem Ausland Parallelstrukturen aufbauen und die Programme an den sozial-caritativen Strukturen der Ortskirchen vorbei durchführen.

*Ressourcensicherung:* Mit der Ausdifferenzierung des Felds der Träger der Katastrophenhilfe hat auch die Konkurrenz auf dem Spendenmarkt deutlich zugenommen. Es kämpfen mehr Organisationen als früher um einen etwa gleich groß bleibenden Spendenkuchen. Die personellen und finanziel-

len Ressourcen, die notwendig sind, um im Spendenmarkt zu bestehen, nehmen zu. Gerade in der Katastrophenhilfe sind die Spendeneinnahmen von der Beachtung durch die Medien abhängig, daher ist die Werbung um Spenden mit einem intensiven Kampf um Aufmerksamkeit verbunden. Nur bei Katastrophen, die in den Medien beachtet werden, lohnt überhaupt der Versuch der Spendenwerbung.

Die Mechanismen des Spendenmarktes stellen eine partnerorientierte Katastrophenhilfe vor erhebliche Probleme: Ihre Partner sind präsent und benötigen Unterstützung auch in den Katastrophen, die von einer westlichen Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden. Sie kann, wenn sie ihren Auftrag ernst nimmt, nicht vorrangig darauf spielen, ob die jeweiligen Hilfen in den Medien günstig plaziert werden können. Aber kirchliche Träger der Katastrophenhilfe können den Mechanismen des Spendenmarktes auch nicht einfach entkommen. Sie brauchen, um ihren Ansatz verfolgen zu können, eine eigenständige, von öffentlichen Zuwendungsgebern unabhängige Finanzbasis. Es wird unvermeidlich sein, hier mehr Ressourcen zu investieren und zu versuchen, durch eine Kooperation zwischen den kirchlichen Trägern der Katastrophenhilfe und dem breiten Netz kirchlicher Einrichtungen und Initiativen eine eigenständige Finanzbasis auch für Partner in „stillen“ Katastrophen zu sichern.

Die partnerorientierte Katastrophenhilfe in kirchlicher Trägerschaft bedarf der Sicherung ihres Standorts in einem Umfeld, das sich erheblich verändert hat. Eine Katastrophenhilfe in kirchlicher Trägerschaft mit gesichertem Standort kann dann einen Teil ihrer Unterstützung und finanziellen Basis auch außerhalb kirchlicher Netzwerke sichern.

*Georg Cremer*