



Internationale humanitäre Hilfe

*Leitlinie der Österreichischen
Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*

**Impressum:**

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
Minoritenplatz 8, 1014 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)501150-4454
Fax: +43 (0)501159-4454
abtvii@bmeia.gv.at
www.aussenministerium.at/oeza

Diese Leitlinie wurde erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Sektion Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
- Austrian Development Agency, Referat für NRO-Kooperation und Humanitäre Hilfe

Wien, Juni 2007

Bestellung:

Informationsbüro der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Austrian Development Agency, Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
oeza.info@ada.gv.at; www.ada.gv.at

Titelbild: EC/ECHO/Christophe Reltien



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Zusammenfassung.....	3
1. Einleitung	4
2. Begriffsdefinitionen.....	5
2.1 Katastrophe/Krisensituation	5
2.2 Katastrophenhilfe	6
2.3 Humanitäre Hilfe	7
2.4 Rehabilitation	7
2.5 Wiederaufbau.....	7
2.6 Katastrophenprävention.....	7
3. Die humanitäre Hilfe der OEZA im österreichischen Kontext	8
3.1 Akteure.....	8
3.2 Programmatische Positionierung.....	11
3.3 Koordination und Kohärenz	12
4. Grundprinzipien der humanitären Hilfe der OEZA	14
5. Strategische Ausrichtung der humanitären Hilfe in der OEZA.....	15
5.1 Thematische Positionierung.....	15
5.2 Thematische Einsatzbereiche.....	15
5.3 Zielgruppen	17
5.4 Zielländer	17
5.5 Implementierungspartner	18
Anhang.....	20
Gesetzliche Grundlagen, Internationale Konventionen und Standards.....	20



Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AFDRU	Austrian Forces Disaster Relief Unit
AKF	Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland („Auslandskatastrophenfonds“)
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMG	Bundesministeriengesetz
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
CIMIC	Civil Military Cooperation
CivMil	Civil Military Cell
CMCoord	Civil Military Coordination
DAC	Development Assistance Committee of the OECD Development Co-operation Directorate
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
ECHO	European Commission Humanitarian Office
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
HAC	Humanitarian Aid Committee der EU
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
IDP	Internally Displaced Person
IFRK	Internationale Föderation vom Roten Kreuz und Roten Halbmond
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz (engl. „ICRC“)
IOM	International Organisation for Migration
JPO	Junior Professional Officer
MRB	Ministerratsbeschluss
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs
OSOCC	Virtual Operations On-Site Coordination Center von UN-OCHA
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children’s Fund
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen E.V.
WFP	World Food Programme

Zusammenfassung

Humanitäre Krisen nach bewaffneten Konflikten, Naturkatastrophen oder technologischen Katastrophen können durch Effekte wie

- die Zerstörung wirtschaftlicher Ressourcen,
- die Vernichtung von Existenzmöglichkeiten,
- die Unterbrechung von Entwicklungsprogrammen,
- eine nachteilige Beeinflussung des Investitionsklimas,
- akuten wirtschaftlichen Druck auf den informellen Sektor der Wirtschaft und
- akute politische Destabilisierung

zu einer negativen Beeinflussung der Entwicklungsperspektiven eines Landes führen und Entwicklungsfortschritte um Jahre zurückwerfen. Das gültige Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik sieht deshalb zur internationalen Zusammenarbeit während und nach dem Eintreten einer akuten Notsituation Maßnahmen der humanitären Hilfe vor, um der Bevölkerung in den betroffenen Ländern eine rasche Rückkehr zu normalen Lebensbedingungen zu ermöglichen.

Durch die Bereitstellung von bedürfnisorientierter humanitärer Hilfe trägt Österreich dazu bei, in Krisen- und Katastrophensituationen Menschenleben zu schützen, Not zu lindern bzw. zu vermeiden und die Unversehrtheit und Würde von betroffenen Menschen zu bewahren. Die humanitäre Hilfe der Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) richtet sich dabei an Zivilbevölkerung in Not, insbesondere an jene Gruppen, die in Krisensituationen besonders verwundbar sind und daher die Unterstützung am dringendsten benötigen (Frauen und Kinder, Kranke und Menschen mit Behinderungen, Flüchtlinge, Vertriebene und Obdachlose). Die humanitäre Hilfe der OEZA orientiert sich an den Definitionen und Leitlinien der Europäischen Union (EU) und des OECD-DAC¹ sowie an den internationalen Prinzipien und normativen Grundlagen für humanitäre Hilfe. Sie erfolgt subsidiär, d. h. wenn die benötigte Hilfe von der lokalen Zivilgesellschaft oder staatlichen Stellen nicht geleistet werden kann, und ist den Grundwerten der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung verpflichtet.

Der humanitäre Budgetansatz der OEZA steht in erster Linie für Projektinterventionen in Programm- und Partnerländern der OEZA zur Verfügung, orientiert sich jedoch darüber hinaus auch an bestehenden Notwendigkeiten der Internationalen Koordination und Solidarität angesichts internationaler humanitärer Krisensituationen.

Humanitäre Hilfsmaßnahmen der OEZA finden nicht in Isolation statt, sondern berücksichtigen ein Kontinuum zwischen internationaler Katastrophenhilfe (unter Koordination des Bundesministeriums für Inneres), humanitären Sofortmaßnahmen während der Rehabilitationsphase, Wiederaufbaumaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit. Durch gezielte Interventionen in den Bereichen der Katastrophenminderung und Katastrophenbereitschaft wird diesem Kontinuum auch präventiv Rechnung getragen. Um eine effiziente und effektive Vorgangsweise für die Bereitstellung wirksamer humanitärer Hilfe sicherzustellen, verfügt die OEZA über die nötigen administrativen Strukturen. Sie stützt sich auf einen raschen Entscheidungsmechanismus und rasch abrufbare Finanzmittel. Sie setzt Hilfsmaßnahmen primär durch multilaterale und qualifizierte bilaterale Organisationen als implementierende Partner um.

¹ Vgl. dazu auch Publikation DCD/DAC/STAT(2005)6 der OECD vom 30. Mai 2005: „Identifying a common definition of humanitarian work for statistical and reporting purposes“.

1. Einleitung

Der Zusammenbruch staatlicher Ordnungen aufgrund von bewaffneten Konflikten ist in vielen Teilen der Welt verantwortlich für Not, Zerstörung und massive Flüchtlingsströme. Neben solchen komplexen Krisen sind auch Naturkatastrophen (wie z. B. Erdbeben, Flutwellen, Erdbeben, Vulkanausbrüche) und extreme Wetterereignisse (wie z. B. Wirbelstürme, Überschwemmungen, Verwüstung und anhaltende Dürre) für großes Leid unter der zivilen Bevölkerung eines betroffenen Landes verantwortlich.

Aufgrund der prognostizierten Zunahme von Naturkatastrophen in den kommenden Jahren und der vielfach komplexer gewordenen Ausprägung gewaltsamer Konflikte steigt der Bedarf an humanitärer Hilfe weltweit an. Solche Katastrophen betreffen in ihren negativen sozioökonomischen Auswirkungen am schwersten die Entwicklungsländer: Katastrophen und humanitäre Krisen können in vergleichsweise kurzen Zeiträumen die Entwicklungsbemühungen von Jahrzehnten zunichte machen. In Katastrophensituationen sind die bestehenden individuellen Möglichkeiten von Menschen zur Erhaltung ihrer Lebensgrundlage drastisch eingeschränkt, wobei ein enger Zusammenhang zwischen der Katastrophenanfälligkeit einer Gesellschaft und der Armut eines Landes besteht: Den meisten Betroffenen wird von einem Moment auf den anderen ihre Existenzgrundlage entzogen, und ihre Verwundbarkeit gegenüber sekundären Gefährdungen (wie etwa Epidemien, Hungersnöte) ist schlagartig erhöht. Die Kapazitäten der staatlichen Akteure wie auch der lokalen Zivilgesellschaft reichen meist nicht aus, um den betroffenen Menschen das Überleben zu sichern, und die schweren physischen wie auch menschlichen Dimensionen der Zerstörung haben massive sozioökonomische wie auch volkswirtschaftliche Auswirkungen. Während in Industrieländern die materiellen Schäden meist durch staatliche Maßnahmen oder Versicherungen aufgefangen werden können, sind die Menschen in Entwicklungsländern der Not kaum gewachsen. Der Wiederaufbau entzieht den Staaten mittelfristig wichtige personelle und finanzielle Ressourcen, und die ohnehin vorhandene Armut wird dadurch weiter verschärft.

Die humanitäre Hilfe der OEZA beruht auf dem Grundsatz der Kohärenz, Koordination und Einbettung in die Hilfsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft. Vorhaben und Programme der OEZA im humanitären Bereich werden im Vorfeld mit internationalen humanitären Akteuren, insbesondere mit den Appeals von EU, Vereinten Nationen (UN) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz/der Internationalen Föderation vom Roten Kreuz und Roten Halbmond (IKRK/IFRK) abgestimmt. Damit soll die nationale und internationale Koordination von Hilfsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft gestärkt werden.

Auf nationaler Ebene verlangt die Komplexität der Themen, die mit der humanitären Hilfe in Zusammenhang stehen, eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren, die Lösungsansätze bieten können. In Ergänzung des Mandates für internationale Katastrophenhilfe, die in Österreich durch das Bundesministerium für Inneres (BMI) koordiniert wird, können im Katastrophenfall zahlreiche andere Akteure (u. a. einzelne Bundesressorts, Landesregierungen, Gemeinden, private Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen etc.) humanitäre Aktivitäten finanzieren und zum Teil auch selbst durchführen. Vor diesem Hintergrund besteht der Beitrag der humanitären Hilfe der OEZA darin, notwendige Schwerpunkt- und Überbrückungsmaßnahmen entlang des Kontinuums zwischen Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren und die bestehende Basis an unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen in bestmöglicher Weise für eine rasche Rückkehr zu normalen und menschenwürdigen Lebensbedingungen einzusetzen.

Um die Kohärenz österreichischer humanitärer Hilfsleistungen mit den Standards und Qualitätsbemühungen der internationalen Gemeinschaft sicherzustellen (siehe 5.2), orientiert sich Österreich an den Leitlinien der EU, des OECD-DAC, den inter-

nationalen humanitären Konventionen und den Grundprinzipien der „Good Humanitarian Donorship“-Initiative.

Österreich hat sich der solidarischen Mitverantwortung und der zunehmenden Bedeutung der humanitären Dimension in den internationalen Beziehungen zu stellen. Die vorliegenden strategischen Leitlinien zur internationalen humanitären Hilfe in der OEZA dienen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit als interne Richtlinie für die strategische Gestaltung und die Durchführung der Zusammenarbeit mit bilateralen und multilateralen Partnern im Rahmen der Reaktion auf internationale humanitäre Krisensituationen. Sie dienen weiters zur Positionierung der OEZA im Rahmen des Dialogs mit den Entwicklungs- und Reformländern, der internationalen Gebergemeinschaft und den anderen entwicklungspolitischen Akteuren in Österreich.

2. Begriffsdefinitionen

Die folgenden Begriffsdefinitionen basieren auf Definitionen des Amtes für Humanitäre Angelegenheiten der Europäischen Kommission (ECHO) sowie des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UN-OCHA) und der Good Humanitarian Donorship-Initiative. Dieser „kleinste gemeinsame Nenner“ international anerkannter humanitärer Akteure wird vom Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für statistische und Berichtslegungszwecke angewandt.²

2.1 Katastrophe/Krisensituation

Die internationale humanitäre Hilfe der OEZA reagiert auf außergewöhnliche Krisensituationen, die infolge einer oder mehrerer der folgenden Katastrophen entstehen:

- Kriege, bewaffnete Konflikte, bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen und außergewöhnliche soziale Ereignisse, die in einem ganzen oder teilweisen Zusammenbruch der staatlichen Ordnung resultieren und Ströme von Flüchtlingen und internen Vertriebenen hervorrufen;
- Naturkatastrophen (z. B. Erdbeben, Flutwellen, Wirbelstürme, Vulkanausbrüche, Überschwemmungen, Felsstürze, Erdbeben, Desertifikation, Dürre) und sekundäre Katastrophen wie z. B. Epidemien, Hungersnöte und die unverhältnismäßige Ausbeutung natürlicher Ressourcen;
- technologische Katastrophen (nukleare, biologische und chemische Katastrophen), Katastrophen durch terroristische Aktivitäten, Umweltkatastrophen wie z. B. Dammbbruch, Ölpest etc.

Eine Katastrophe ist eine „plötzlich eingetretene Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft, verursacht durch Verluste an Menschenleben und/oder Vermögenswerten und/oder Infrastruktur einschließlich essenzieller Dienstleistungen, welche die betroffene Gemeinschaft trotz koordinierter Ausnutzung aller lokal und regional verfügbarer Ressourcen aus eigener Kraft nicht mehr bewältigen kann“.³

In zeitlicher Hinsicht bezeichnet der Begriff „Katastrophe“ eine intensive Zeitspanne, die von einem gewissen Grad an Chaos und Dringlichkeit lebenserhaltender Maß-

² OECD-DAC Working Party on Statistics: „Improving Statistical Reporting on Humanitarian Aid“. DCD/DAC/STAT(2005)6, Mai 2005.

³ Österreichische Normungsinstitut-Regel (ONR) 192320 „Krisen- und Katastrophenmanagement – Integrierte Einsatzführung unter besonderer Berücksichtigung unterschiedlicher Management-Verfahren“.

nahmen gekennzeichnet ist. Während eine Katastrophenphase durch unmittelbare Bedrohung von Leben, Gesundheit und Eigentum klar definiert ist, versteht man unter einer Krisensituation (oft auch als „Notsituation“ bezeichnet) eine weiter gefasste Phase unüblicher Lebensbedingungen, in der eine klare Begrenztheit der Bewältigungsstrategien (engl.: „coping strategies“) einzelner Gruppen oder Gemeinschaften beobachtbar ist. In den meisten Krisensituationen können Bewältigungsstrategien nur durch ungewöhnliche Maßnahmen einer Gruppe, Gemeinschaft oder externer Akteure aufrechterhalten werden. Diese Begrenztheit verschlechtert die Entwicklungsperspektiven einer betroffenen Gesellschaft oft dauerhaft und führt in vielen Fällen zu erhöhter Verwundbarkeit einer Gesellschaft und einer weiteren Vertiefung der Armut, bis hin zu erhöhtem Konfliktrisiko sowie sekundären Katastrophen.

Während in der Phase unmittelbar nach Eintreten einer Katastrophe Instrumente der internationalen Katastrophenhilfe zum Einsatz kommen, welche in der Regel auf kurzfristiges Engagement ausgelegt sind, kommen die Instrumente der humanitären Hilfe im gesamten Zeitraum einer Krisensituation (d. h. zwischen dem Eintreten einer Katastrophe und der Rückkehr zu normalen Lebensbedingungen) zum Einsatz.

2.2 Katastrophenhilfe

Die Phase der Katastrophenhilfe (im englischen Sprachgebrauch oft als „Disaster Relief“-Phase bezeichnet) ist die Periode unmittelbar während oder kurz nach dem Eintreten einer akuten Katastrophe, in welcher es außergewöhnlicher Maßnahmen bedarf, um die Überlebenden einer Katastrophe zu identifizieren und zu lokalisieren sowie ihre Grundversorgung mit Wasser, Nahrung, Obdach und medizinischer Versorgung sicherzustellen.

Katastrophenhilfe wird in der Regel nur in den ersten Stunden, Tagen und bisweilen auch Wochen einer Krisensituation geleistet. Der Begriff umfasst typischerweise Aktivitäten wie Suche und Rettung („search & rescue“), medizinische Notfallhilfe, Brandbekämpfung, die Bereitstellung temporärer Unterkünfte sowie die Bereitstellung von Notrationen an Trinkwasser und Lebensmitteln. Je nach Art der Katastrophe umfasst die Katastrophenhilfe häufig auch technische Hilfe (z. B. Löschflugzeuge bei Bränden, Pumpanlagen bei Überschwemmungen, Einrichtungen zur Dekontaminierung, Gerätschaften zur Überbrückung der beschädigten Telekommunikation etc.) sowie die Entsendung internationaler Expertenteams (z. B. Gerichtsmediziner, Psychologen etc.). Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Österreichs mit von Katastrophen betroffenen Ländern fällt dem BMI die Koordinationsfunktion in dieser Phase der internationalen Katastrophenhilfe zu.

Im Gegensatz zu solch einem raschen Eingreifen internationaler Experten ist der Ansatz der humanitären Hilfe (siehe 2.2) längerfristig an den Prinzipien der Partizipation und der Unterstützung der Selbsthilfe orientiert. Mit Fortdauern der Krisensituation wird verstärkt versucht, Ansätze für eine längerfristige Verbesserung der Lebensbedingungen in die Gestaltung von Projekten einzuarbeiten. Auf institutioneller Ebene orientiert sich die Abgrenzung zwischen „Humanitärer Hilfe“ und „Soforthilfe“/„Katastrophenhilfe“ auch an den Mandaten und Strukturen in der Europäischen Kommission, in der ECHO (das in der Generaldirektion Entwicklung angesiedelt ist) für humanitäre Hilfe und die Generaldirektion Umwelt für Katastrophenschutz und Zivilschutz zuständig ist. Nach Definition der EU kann „Soforthilfe“/„Katastrophenhilfe“ also innerhalb und außerhalb der EU geleistet werden, während der Begriff „Humanitäre Hilfe“ nur in Drittländern zur Anwendung kommt.

2.3 Humanitäre Hilfe

In Anlehnung an die Ergebnisse der OECD-DAC Arbeitsgruppe für Statistik³ wird der Begriff „Humanitäre Hilfe“ (im englischen Sprachgebrauch als „humanitarian aid“ oder „humanitarian assistance“ bezeichnet) in der OEZA wie folgt verstanden:

Das Ziel der humanitären Hilfe ist es, während und nach dem Eintreten einer humanitären Krisensituation Leben zu schützen, Leiden zu mindern und die Menschenwürde der betroffenen Menschen zu bewahren. Humanitäre Hilfe wird von den Prinzipien der Humanität, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit geleitet. Sie bemüht sich während der ersten sechs Monate nach dem Eintreten einer Krisensituation meist um die Grundversorgung der betroffenen Zivilbevölkerung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln, die Bereitstellung von Unterkünften und Einrichtungen der Gesundheitspflege, das Leisten medizinischer Hilfe, sowie den Schutz und die Betreuung von Flüchtlingen und Obdachlosen. Humanitäre Hilfe befasst sich neben diesen Kernbereichen auch mit dem Erbringen anderer Leistungen, die der betroffenen Bevölkerung die Rückkehr zu einer normalen Lebensgrundlage erleichtern. Im Sinne eines mehrstufigen Kontinuums zwischen kurzfristiger Katastrophenhilfe und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit umfassen Projekte der Humanitären Hilfe daher auch Aktivitäten der Rehabilitation, des Wiederaufbaus und der Katastrophenprävention.

2.4 Rehabilitation

Die Phase der Wiederherstellung oder Rehabilitation (engl.: „rehabilitation“) umfasst Entscheidungen und Maßnahmen, die im Anschluss an die Akutphase einer Katastrophe getroffen werden und auf die Wiederherstellung der Grundfunktionen und Lebensbedingungen in den betroffenen Regionen und Gemeinschaften abzielen („restoring livelihoods“). Gleichzeitig wird in der Rehabilitationsphase versucht, gesellschaftliche Anpassungen an die durch die Katastrophe verursachten Veränderungen einzuleiten. Im Gegensatz zum Wiederaufbau ist die Phase der Rehabilitation meist kürzer und umfasst oft einen Mix aus temporären und permanenten Maßnahmen.

2.5 Wiederaufbau

In die Phase des Wiederaufbaus (engl.: „reconstruction“) werden alle Aktivitäten eingeordnet, die auf eine permanente Rückkehr zu den Lebensbedingungen vor Eintreten der Katastrophe abzielen. Die Phase des Wiederaufbaus verschränkt sich in zeitlicher Abfolge immer mehr mit der Phase der Rehabilitation und beginnt mit einem Ab- bzw. Umbau temporärer Strukturen, die nach der Katastrophe entstanden sind (z. B. Zeltlager, Feldspitäler, Feldküchen, behelfsmäßige Schulen etc.). Typischerweise umfassen Maßnahmen des Wiederaufbaus den Bau permanenter Behausungen, die volle Wiederherstellung der kommunalen Infrastrukturen sowie die Rückkehr zum öffentlichen Leben in einem dem Zeitpunkt vor der Katastrophe vergleichbaren Zustand.

2.6 Katastrophenprävention

Maßnahmen der Katastrophenvorbeugung/-prävention werden im planerischen Kontext vor dem Eintreten einer möglichen Katastrophe umgesetzt. Sie beschäftigen sich mit der Minderung des Schadens und einer Eindämmung der Zerstörung im Falle einer akut auftretenden Gefährdung. Katastrophenprävention umfasst auf der einen Seite Maßnahmen der Schadensminderung und Risikoreduktion, auf der anderen Seite Maßnahmen der Katastrophenbereitschaft.

Unter Maßnahmen der Schadensminderung (engl.: „disaster mitigation“) versteht man Aktivitäten, die vor dem Eintreten einer nicht vermeidbaren Katastrophe gesetzt werden und dazu führen, dass der Schaden, der durch eine mögliche künftige Ge-

fährdung angerichtet wird, begrenzt bzw. verringert wird. Maßnahmen der Schadensminderung sind Maßnahmen der Risikoreduktion: Sie mindern die Schadensanfälligkeit („vulnerability“) von Haushalten, Infrastruktur oder natürlichen bzw. wirtschaftlichen Ressourcen.

Maßnahmen der Katastrophenbereitschaft (engl.: „disaster preparedness“) umfassen Aktivitäten, welche eine Gesellschaft auf eine mögliche Katastrophe vorbereiten und die Reaktion verschiedener Akteure auf solch eine mögliche Katastrophe vorwegnehmen bzw. verbessern. Da solche Maßnahmen ebenso wie Maßnahmen der Schadensminderung das Ausmaß einer Katastrophe begrenzen, wird die Katastrophenbereitschaft von manchen Autoren auch der Schadensminderung zugeordnet. Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied: Während Maßnahmen der Schadensminderung sich oft mit der Reduktion von Katastrophengefährdungen selbst beschäftigen (z. B. indem man verwundbare Elemente verstärkt, umlagert oder eine physikalische Gefährdung durch Baumaßnahmen in andere Bahnen lenkt), geht die Katastrophenbereitschaft bereits vom Status einer Katastrophe aus. Man will erreichen, dass eine Katastrophe die verschiedenen Akteure einer Gesellschaft nicht unvorbereitet trifft und dass die Hilfsmaßnahmen in einer koordinierten Art und Weise ablaufen.

3. Die humanitäre Hilfe der OEZA im österreichischen Kontext

3.1 Akteure

Die Komplexität der Themen, die mit der humanitären Hilfe in Zusammenhang stehen, verlangt eine enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren, die Lösungsansätze bieten können. In Österreich sind zahlreiche Organisationen in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern tätig, die in Katastrophenfällen auch in Projekten der humanitären Hilfe tätig werden können. Folgende Akteure sind von besonderer Bedeutung:

■ Bundesministerium für Inneres (BMI)

Mit der BMG-Novelle 2003, die mit 1. Mai 2003 in Kraft getreten ist, sind die Koordination in Angelegenheiten des Staatlichen Krisenmanagements sowie die Internationale Katastrophenhilfe vom Bundeskanzleramt auf das BMI übergegangen. Mit Ministerratsbeschluss vom Jänner 2004 sind diese Bereiche sodann unter der Bezeichnung „Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement“ (SKKM) zusammengeführt worden. In einem dazu eingerichteten Koordinationsausschuss sind verschiedene Ressorts, die Länder und Einsatzorganisationen vertreten. Im Bundesministerium für Inneres sind die Abteilung II/4 (Staatliches Krisenmanagement, Zivilschutz und Flugpolizei) und das Referat II/4/b (Internationale Zivilschutz- und Katastrophenhilfe-Angelegenheiten) für die Koordination der österreichischen Reaktionen auf Internationale Hilfsansuchen zuständig.

Bei einem internationalen Katastrophenfall werden die Hilfsansuchen eines betroffenen Landes über die Koordinationszentrale für europäischen Zivilschutz in Brüssel (Monitoring and Information Centre der Generaldirektion Umwelt (MIC)) an die im BMI angeschlossene Bundeswarnzentrale weitergeleitet. In der Bundeswarnzentrale erfolgt daraufhin die sofortige Kontaktaufnahme mit den einzelnen Landeswarnzentralen, den maßgeblichen Stellen in den einzelnen Bundesministerien (BMI, BMLV, BMeiA, BMGF, BMLFUW), der Austrian Development Agency (ADA) sowie erfahrenen österreichischen Akteuren der internationalen Katastrophenhilfe (Österreichisches Rotes Kreuz, österreichische Nichtregierungsorganisationen, Bergrettung,

Bundesfeuerwehrverband etc.), welche ihre verfügbaren Stand-by-Kapazitäten einmelden. Nach BMI-interner Abklärung über die zur Verfügung stehenden Budgetmittel werden im Rahmen eines standardisierten administrativen und logistischen Prozesses die entsprechenden Hilfskapazitäten an den Ort der Katastrophe transportiert, was in der Regel innerhalb der ersten fünf Tage nach einer Katastrophe stattfinden kann.

Die Ersteinsätze des BMI sind in der Regel einige Tage bis Wochen nach dem Eintreten einer Katastrophe wieder abgeschlossen. Die Zuständigkeit für längerfristige internationale humanitäre Hilfe wird vom BMI beim BMeiA gesehen und von diesem de facto wahrgenommen, auch wenn eine solche Zuständigkeit nicht explizit im oben zitierten BMG-2003 und dem darauf beruhenden Ministerratsbeschluss 2004 zum Ausdruck kommt. In Entsprechung internationaler Erfordernisse wird für den Bereich der internationalen humanitären Hilfe eine klare innerstaatliche Kompetenzregelung angestrebt, für welche auch die gegenständlichen Leitlinien einen Beitrag leisten sollen.

■ **Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) und Austrian Development Agency (ADA)**

Das BMeiA erstellt das Dreijahresprogramm der OEZA, welches auch die maßgebliche Arbeitsgrundlage für die ADA darstellt. Die Abteilung VII.3 des BMeiA ist mit den Agenden und der strategischen Ausrichtung der internationalen humanitären Hilfe betraut. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der humanitäre Bereich im internationalen Kontext zunehmend stärker strukturiert und trotz einer eigenständigen und spezifischen Herangehensweise mehr denn je als integrierender Bestandteil der Entwicklungspolitik zu sehen ist. Die ADA sorgt für die operationelle Durchführung von Programmen und Projekten der OEZA sowie der humanitären Hilfe. Mit ihrer Gründung am 1. Jänner 2004 wurde in der ADA eine Referentenstelle für „Humanitäre Hilfe“ eingerichtet; im Unternehmenskonzept wird die „Humanitäre Hilfe“ als ein Aufgabenbereich der ADA definiert.

Im Falle eines durch die Bundeswarnzentrale an das BMeiA kommunizierten Katastrophenfalles wird zwischen ADA und BMeiA auf Grundlage des jährlichen OEZA-Budgetansatzes für den Bereich der humanitären Hilfe eine Grundsatzentscheidung getroffen, ob im spezifischen Anlassfall humanitäre Hilfe geleistet werden kann bzw. wie diese am besten strukturiert werden soll (siehe 4.2). Auf Grundlage dieser Abstimmung erfolgt dann die Auswahl und thematische Anpassung der ADA-Förderinstrumente, die Kommunikation mit geeigneten bilateralen und multilateralen Implementierungsorganisationen sowie die Einbettung der entsprechenden Hilfsmaßnahmen in die Hilfsansätze anderer österreichischer und internationaler Akteure.

■ **Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV)**

Das Österreichische Bundesheer führt seit dem Jahr 1960 friedensunterstützende Operationen und Hilfseinsätze in aller Welt durch. Die Ausbildung, Entsendung, Personalverwaltung sowie die Versorgung der entsandten Soldaten wird für Friedensunterstützende Operationen (FUO) durch das derzeitige Kommando Internationale Einsätze (KdoIE) bzw. im zukünftigen Streitkräftekommando (SKKdo) und im Bereich der Internationalen Humanitären Katastrophenhilfe (IHKH) durch die ABC Abweherschule wahrgenommen. Geführt werden die Österreichischen Bundesheer-Teile im Ausland durch das KdoIE (zukünftig SKKdo).

Im konkreten Anlassfall kann das BMLV außerhalb des Rahmens bestehender internationaler Einsätze (UN, EU, NATO) auch über die „Austrian Forces Disaster Relief Unit“ (AFDRU) tätig werden und spezifische Truppenelemente (z. B. für Logistik, Wasseraufbereitung, Gesundheitsversorgung, Nahrungsmittelversorgung, Telekommunikation, Brückenbau etc.) in internationale Katastrophengebiete entsenden. Aufgrund des politischen Mandats von militärischen Kräften sowie OECD-Kriterien

zur ODA-Anrechenbarkeit zählen diese jedoch nicht in jedem Fall zum Bereich der humanitären Hilfe. Grundsätzlich erfolgt eine Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren subsidiär (wenn die zivilen Kräfte nicht ausreichen) und nach einschlägigen Regeln betreffend der Verwendung militärischer Ressourcen, um eine unzulässige Vermengung von militärisch-politischen und humanitären Zielen zu vermeiden⁴.

Für das BMLV in diesem Bereich besonders wichtige Koordinationsinstrumente sind – neben OCHA – das Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) im Rahmen der NATO bzw. der Partnerschaft für den Frieden (PfP) sowie das Monitoring and Information Center (MIC) der EU. Durch diese Einrichtungen werden internationale Hilfsanforderungen mit Hilfsangeboten internationaler militärischer und nicht-militärischer Akteure abgeglichen. Innerhalb der EU wird im Bereich der Katastrophenreaktionsfähigkeit aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft auch der Civil Military Cell (CivMil) im EU Militärstab zunehmende Bedeutung zukommen, insbesondere in Hinblick auf die Koordinierung militärischer Kapazitäten zur sofortigen Katastrophenhilfe.

Für den Bereich der humanitären Hilfe sind innerhalb des BMLV besonders jene Stellen von Bedeutung, die im Rahmen der Einsatzleitungen mit Zivil-Militärischer Koordination (CIMCoord) und Zivil-Militärischer Zusammenarbeit (CIMIC) befasst sind. Grundidee von CIMIC ist die auf den zivilen militärischen Auftrag ausgerichtete Kooperation und Koordination zwischen zivilen und militärischen Kräften aller Führungsebenen. Die Abteilung Einsatzführung ist für die Einsatzplanung der CIMIC im Rahmen von NATO-Einsätzen und Einsätze der EU außerhalb der EU sowie für CIMCoord im Rahmen der UN zuständig. Der militärische Hilfseinsatz erfolgt auf internationaler Ebene grundsätzlich nur auf offizielle Anforderung bzw. Wunsch des betroffenen Landes und unter Verantwortung ziviler Behörden. Die Führung der militärischen Kräfte liegt allerdings beim militärischen Kommandanten.

■ Lebensministerium (BMLFUW)

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) verfügt über ein jährliches Budget für Internationale Nahrungsmittelhilfe, welches nach den Kriterien für die Implementierung des Internationalen Nahrungsmittelhilfeübereinkommens von 1999 umgesetzt wird. Die entsprechenden Zuständigkeiten liegen in der Abteilung III/3. Die jährliche Programmierung für Maßnahmen aus diesem Budgetansatz werden jeweils vorausschauend auf ein Jahr vom BMeiA eingebracht und mit dem BMLFUW abgestimmt, wobei die folgenden drei Kategorien von Nahrungsmittelkrisen Berücksichtigung finden: 1. Prognostizierbare Krisen, 2. Vergessene Krisen, 3. Akute Krisen.

Die Implementierung des jeweiligen Jahresprogramms wird durch das BMLFUW an die ADA übertragen.

■ Andere Bundesministerien, Länder und Gemeinden

Punktuell, bei konkreten Katastrophen, engagieren sich weitere Ministerien, wie z. B. das Bundesministerium für Gesundheit (z. B. durch Finanzierung und Bereitstellung von Expertise im Gesundheits- und Spitalsbereich). Landesregierungen stellen in manchen Fällen Mitteln aus ihren EZA-Budgets für Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe sowie für Wiederaufbauhilfe zur Verfügung, wie beispielsweise im Rahmen der Tsunamihilfe 2005.

Grundsätzlich steht es allen Bundesministerien offen, zur Finanzierung von Maßnahmen der humanitären Hilfe den Auslandskatastrophenfonds anzusprechen.

⁴ Vgl.: <http://www.reliefweb.int/library/mcda/refman/>

■ Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Den nationalen und internationalen NRO kommt bei der Umsetzung humanitärer Hilfe eine besondere Rolle zu, da sie oftmals vor Ort über Strukturen und Partnerorganisationen verfügen und seit vielen Jahren humanitäre Einsätze professionell umsetzen. Zudem gelingt es vor allem den Hilfsorganisationen in Österreich sehr gut, die Bevölkerung über humanitäre Krisen zu informieren und Hilfsmittel sowie zusätzliche Spendengelder zu mobilisieren. Die einzelnen Organisationen ergänzen sich durch unterschiedliche Kompetenzen und regionale Einsatzgebiete. Bei Katastrophenfällen sind oftmals mehrere Organisationen im Einsatz, wobei diese Tätigkeiten dann zumeist international koordiniert werden.

NRO sind zivilgesellschaftlich verankert und haben damit eine wesentliche gesellschaftliche Funktion. Wenn sie – wie z. B. in der humanitären Hilfe – mit Partnerorganisationen aus dem Süden und Osten zusammenarbeiten, nehmen sie gleichzeitig auch eine Anwaltsfunktion für die von Notsituationen betroffenen Menschen wahr. Durch Kooperation mit NRO können langfristig demokratische Strukturen weltweit gestärkt und ein Beitrag zu einer zivilgesellschaftlich verankerten nachhaltigen humanitären Hilfe geleistet werden.

■ Internationale Akteure

Neben ihrer Bedeutung für das Bemühen um internationale Qualitätssicherung und Standardisierung (siehe 5.2) oder die direkte Implementierung logistisch komplexer Operationen (siehe 4.5) haben internationale Organisationen wie UN-OCHA, ECHO und IKRK/IFRC große Bedeutung im Bereich der Bedarfserhebung und der Definition eines abgestimmten internationalen Hilfsprofils. In der Erstphase nach Eintreten einer internationalen Krisensituation werden durch UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Teams in der Regel erste Erhebungen über das Ausmaß der Katastrophe und die am dringendsten benötigten Hilfsmaßnahmen durchgeführt. Diese fließen auch in die OEZA-interne Bewertung einer Katastrophe ein: Die ADA erstellt in der Regel eine Zusammenschau internationaler Situation Reports in Zusammenhang mit dem Hilfsansuchen des betroffenen Landes, wobei die Aussendungen des EU-MIC, des NATO-EADRCC, die Flash-Appeals von UN-OCHA und ICRC/IFRC sowie die Situation Reports nationaler und internationaler NRO maßgebliche Informationsquellen darstellen. Dies ermöglicht in der Folge eine Zuordnung des dokumentierten Bedarfs zu einem dem jeweiligen Kontext entsprechenden Einsatzbereich (siehe 4.2).

Angesichts der häufigen Überschneidung von Katastrophenhilfe und humanitärer Hilfe kommt der Abstimmung mit dem MIC (Beobachtungs- und Informationszentrum) der EK im Rahmen des Zivilschutzmechanismus der Europäischen Kommission besondere Bedeutung zu.

3.2 Programmatische Positionierung

Das österreichische EZA-Gesetz erwähnt die humanitäre Hilfe nicht ausdrücklich. Der im 3-Jahresprogramm entsprechend formulierte Ansatz bezieht seine Legitimation jedoch aus § 1 (2) des EZA-Gesetzes: „Entwicklungspolitik hat alle Maßnahmen des Bundes zu umfassen, die geeignet sind, die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern oder eine Beeinträchtigung dieser Entwicklung hintanzuhalten“.

Da Projekte der humanitären Hilfe in der Regel auf aktuelle Anlässe reagieren, wird an Stelle einer detaillierten Programmierung der Mittel im Vorfeld eines Programmjahres (wie im Fall der jährlichen Arbeitsplanung für ADA Länder- und Regionalprogramme) nur eine grundsätzliche regionale Schwerpunktsetzung nach Maßgabe der folgenden Faktoren vorgenommen:

- notwendige weitere Mittelaufwendungen für Krisensituationen aus dem vergangenen Programmjahr;
- programmierbare Mittel für humanitäre Interventionen in OEZA-Schwerpunktregionen oder -ländern;
- programmierbare Mittel für humanitäre Interventionen in Nicht-Schwerpunktregionen.

Da jede Krisensituation durch spezifische Ursachen gekennzeichnet ist und bedarfsorientierte Ansätze erfordert, welche auf die betroffene Bevölkerung und ihre unmittelbare Situation abgestimmt sein müssen, wird für jeden spezifischen Katastrophenfall zwischen ADA und BMeiA zuerst eine Grundsatzentscheidung getroffen, wie humanitäre Hilfsmaßnahmen im spezifischen Anlassfall am besten strukturiert werden können. Auf Grundlage dieser Entscheidung erfolgt dann die Auswahl und thematische Anpassung der ADA-Förderinstrumente sowie die Einbettung der entsprechenden Hilfsmaßnahmen in die Hilfsleistungen anderer österreichischer und internationaler Akteure.

Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches kann die Österreichische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (ADA) gemäß ihrem gesetzlichen Aufgabenbereich (§ 8 EZA-G, BGBl. I Nr.49/2002 i.d.g.F. BGBl. I Nr.65/2003) neben dem BMeiA auch andere Bundesministerien mit ihren operativen Kapazitäten bei der Implementierung von Hilfsmaßnahmen unterstützen, die aus dem „Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland“ finanziert werden.

3.3 Koordination und Kohärenz

- Interministerielle Arbeitsgespräche

Ergänzend zu seiner Rolle als österreichisches Leitressort für internationale Katastrophenhilfe organisiert das BMI in regelmäßigen Abständen interministerielle Sitzungen, wie z. B. einen „Jour Fixe“ zu internationalen Zivilschutz- und Katastrophenhilfeangelegenheiten, in welchem sich die mit humanitären Maßnahmen befassten Bundesakteure (in der Regel BMI, BMeiA, BMLV und ADA) über Maßnahmen der Koordination und aktuelle Entwicklungen in den einzelnen Ressorts austauschen.

- Krisenstab für Internationale Humanitäre und Katastrophenhilfe

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, im Anlassfall unter Federführung des BMI einen Krisenstab zu bilden, in welchem abgestimmte Möglichkeiten für humanitäre Interventionen im Sinne eines Kontinuums zwischen kurzfristiger Katastrophenhilfe und längerfristigem Wiederaufbau erörtert und spezifische Maßnahmen für den Austausch von Assessment-Informationen, die Nutzung logistischer Synergien sowie die Kommunikation finanzieller Erfordernisse an die Bundesregierung beschlossen werden können.

- Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland (Auslandskatastrophenfonds)

Wenn im konkreten Anlassfall aus den Budgetansätzen der einzelnen Bundesressorts nicht genügend Mittel für humanitäre Interventionen in einer bestimmten Katastrophe zur Verfügung stehen, kann der im BMeiA angesiedelte Hilfsfonds für

Katastrophenfälle im Ausland (Auslandskatastrophenfonds) durch einen Ministerratsbeschluss dotiert werden. Das Bundesgesetz über den Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland wurde im Jänner 2005 als Reaktion auf die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 durch den Nationalrat beschlossen. Entsprechende Ministerratsvorträge werden in der Regel durch einzelne Ressorts in Eigenverantwortung vorbereitet.

■ Internationale Informationsnetzwerke

Österreichs öffentlich-rechtliche Akteure in der Internationalen humanitären Hilfe haben Zugang zu verschiedenen internationalen Informationsnetzwerken, wie z. B. dem EU-Monitoring and Information Centre (MIC) des Europäischen Zivilschutzmechanismus (Generaldirektion Umwelt), dem Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) der NATO, dem „Virtual Operations On-Site Coordination Center“ (OSOCC) von UN-OCHA oder zu aktuellen Flash-Appeals und Situation Reports von UN-OCHA und ICRC/IFRC, die regelmäßig aktualisiert auf eigenen Websites veröffentlicht werden. Die Situation Reports nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen, die nach Eintreten einer Katastrophe oft informell zwischen den Akteuren zirkulieren, stellen weitere wichtige Informationsquellen zur Situationsbeurteilung und Abstimmung eines gemeinsamen österreichischen Hilfsprofils dar.

■ EU Humanitarian Aid Committee (HAC)

Das Komitee der Europäischen Kommission für Humanitäre Hilfe besteht aus Delegierten aller EU-Mitgliedstaaten, darunter auch einem österreichischen Vertreter der Abteilung VII.3 des BMeiA. Das Komitee tritt in der Regel einmal pro Monat zusammen. Zusätzlich hält jede EU-Ratspräsidentschaft üblicherweise ein informelles HAC-Treffen ab, um substanzielle Diskussionspunkte aus dem Bereich der humanitären Hilfe, wie z. B. verbesserte Geberkoordination, in größerem Detail zu vertiefen. Bei den Treffen des HAC überprüfen die Mitgliedstaaten die „Annual Global Plans“ und Einzelentscheidungen von ECHO. ECHO nutzt den Rahmen des HAC auch zur Information über getroffene Programmentscheidungen sowie zur Vorstellung/Diskussion seiner Jahresstrategie.

■ Teilnahme an internationalen Geberkonferenzen

Die Finanzierung kurzfristiger wie auch mittelfristiger humanitärer Maßnahmen im Rahmen einer internationalen Katastrophe übersteigt die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Landes, weshalb die Hilfe international koordiniert werden muss. Dies geschieht auch durch das Instrument internationaler Geberkonferenzen. Die teilnehmenden Staaten erklären bei solchen Konferenzen, in welchem Umfang sie bereit sind, sich an der internationalen Hilfe zu beteiligen.

4. Grundprinzipien der humanitären Hilfe der OEZA

Die nachfolgend beschriebenen Grundprinzipien beruhen auf international gültigen Standards, Konventionen und Übereinkommen. Sie gelten für alle beschriebenen Einsatzbereiche und Instrumente der humanitären Hilfe der OEZA in gleicher Weise.⁵

■ Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit, Nichtdiskriminierung

Die humanitäre Hilfe der OEZA wird ausschließlich nach den Grundsätzen der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung, d. h. unabhängig von der ethnischen, religiösen und politischen Zugehörigkeit der Betroffenen geleistet. Hilfsmaßnahmen, die sich nicht an diesen Grundsätzen orientieren, werden – unabhängig von der wohlmeinenden Absicht und der Wirksamkeit – in diesem Sinne *nicht* als humanitäre Hilfe eingestuft.

Wie in den Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen definiert, muss humanitäre Hilfe unparteiisch erfolgen, d. h. „ohne jede nachteilige Unterscheidung“. Diese Unparteilichkeit ist eine unabdingbare Voraussetzung sowohl für den Zugang zur betroffenen Zivilbevölkerung auf allen Seiten eines Konflikts als auch für die Sicherheit des humanitären Personals. Dies wird u. a. durch die primäre Rolle ziviler Organisationen bei der Durchführung österreichischer humanitärer Maßnahmen sichergestellt, die von allen Beteiligten an einem Konflikt als neutral akzeptiert werden.

■ Bedarfsorientierung

Humanitäre Hilfe muss eine direkte Antwort auf die erhobenen Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung sein. Die Bereitstellung von Mitteln durch die OEZA für humanitäre Hilfsmaßnahmen erfolgt auf Basis von Bedarfsanalysen und in Abstimmung mit den Hilfsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft. Die kulturellen Besonderheiten des Einsatzraumes sind in allen Phasen zu berücksichtigen und Hilfsmaßnahmen entsprechend auszugestalten. Nur kulturell adäquate Hilfsleistungen können die Betroffenen erreichen und von ihnen angenommen werden.

■ Gewährleistung von Mindeststandards/Evaluierung

Um die Effektivität und Nachhaltigkeit von humanitären Hilfsprogrammen zu gewährleisten, müssen alle geförderten Hilfsmaßnahmen Mindeststandards erfüllen, die in der „Humanitarian Charter“ und den „Minimum Standards in Disaster Response“ festgelegt sind. Eine wichtige Regel von humanitärer Hilfe in Katastrophen- und Krisensituationen ist die Grundregel „Do no harm“ (Konfliktsensitivität), d. h. die Vermeidung negativer Auswirkungen durch humanitäre Interventionen. Nach diesem Prinzip sollen unbeabsichtigte Folgen von humanitärer Hilfe kritisch untersucht und ungewollte Konfliktverschärfung bzw. -verlängerung (aber auch potenzielle Konfliktentstehung durch die humanitäre Hilfe selbst) erkannt, vermieden und abgefedert werden. Notwendig dafür ist die Überprüfung der inhaltlichen und operativen Aspekte von Hilfsvorhaben hinsichtlich ihrer Konfliktrelevanz, Konfliktrisiken und tatsächlichen Wirkungen, die in der ADA durch fachlichen Input des Referats für Qualitätssicherung und Wissensmanagement (vor allem der Desks für Menschenrechte, Demokratisierung und Friedenssicherung) berücksichtigt werden kann. Die Umweltre-

⁵ Die gesetzlichen Grundlagen, internationalen Konventionen und Standards finden sich im Anhang.

levanz von Hilfsmaßnahmen, insbesondere in ökologisch labilen Zonen, ist ebenso zu bedenken.

- **Stärkung der Koordination**

Humanitäre Hilfe der OEZA beruht auf dem Grundsatz der Kohärenz, Koordination und Einbettung in die Hilfsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft. Vorhaben und Programme der OEZA im humanitären Bereich werden im Vorfeld mit internationalen humanitären Akteuren, insbesondere mit den Appeals der EU, UN und IKRK/IFRK abgestimmt. Damit soll die nationale und internationale Koordination von Hilfsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft gestärkt werden. Gleichzeitig müssen die notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen internationalen Partnern, nationaler Regierung, bestehenden Organisationen der Zivilgesellschaft sowie den unmittelbar Betroffenen sichergestellt sein.

5. Strategische Ausrichtung der humanitären Hilfe in der OEZA

5.1 Thematische Positionierung

Die Ziele der internationalen humanitären Hilfe der OEZA ergänzen das Mandat der internationalen Katastrophenhilfe, die in Österreich durch das BMI koordiniert wird. Hauptziel der internationalen Katastrophenhilfe des BMI (in vielen Fällen ergänzt durch Katastrophenhilfsmaßnahmen des BMLV sowie unterschiedlicher österreichischer NRO) ist in der Regel die Identifikation von Überlebenden einer Katastrophe und deren Versorgung mit lebensnotwendigen Diensten, um ihnen das Überleben zu sichern. Die Geschwindigkeit der Hilfe und die professionell abgestimmte Bereitstellung externer Expertendienste stellen in diesem Zusammenhang einen kritischen Faktor dar.

Um das Kontinuum zwischen solch einer akuten Katastrophenphase und dem längerfristigen Entwicklungskontext in einem betroffenen Land zu überbrücken, reicht das Instrumentarium der internationalen Katastrophenhilfe jedoch meist nicht aus, da es auf vielen externen Ressourcen aufbaut, die in der Regel nur kurz- bis mittelfristig verfügbar sind. In diesem Zusammenhang ist es wesentlich, als Geberstaat auch das programmatische Werkzeug der humanitären Hilfe zur Verfügung zu haben, welches auf eine längerfristige Unterstützung der „Selbsteilungskräfte“ einer betroffenen Gesellschaft abzielt und im Sinne einer gleitenden Skala die externen Interventionen langsam in Möglichkeiten der Eigeninitiative und Eigenverantwortung umwandelt. Mit diesem Ansatz komplettiert die internationale humanitäre Hilfe der OEZA die internationale Katastrophenhilfe des BMI, da neben der unmittelbaren Katastrophenphase auch die Folgephasen der Rehabilitation, des Wiederaufbaus und der Katastrophenprävention programmatisch unterstützt werden können.

5.2 Thematische Einsatzbereiche

Die thematischen Einsatzbereiche der internationalen humanitären Hilfe der OEZA lassen sich demnach wie folgt zusammenfassen (vgl. Abb. 1, Seite 16):

- **Humanitäre Sofortmaßnahmen**

Humanitäre Sofortmaßnahmen sind der erste Einsatzbereich der humanitären Hilfe im Rahmen einer internationalen Krisensituation. Humanitäre Sofortmaßnahmen werden in enger Abstimmung mit internationalen Hilfsbestrebungen und bestehenden bzw. im Rahmen der Katastrophenhilfe geschaffenen österreichischen Struktu-

ren im Katastrophengebiet durchgeführt, was in der Regel mit dem Austausch von Erhebungsdaten aus Assessments, der Nutzung von Transport-Synergien sowie einer gewissen budgetären Abstimmung zwischen einzelnen involvierten Bundesressorts verbunden ist. Im Rahmen von humanitären Sofortmaßnahmen wird in enger Zusammenarbeit mit lokalen Einrichtungen versucht, innerhalb der ersten sechs Monate nach Eintreten einer Katastrophensituation kurzfristige Rehabilitations- und Wiederaufbauarbeiten durchzuführen (insbesondere in Bezug auf Infrastruktur und Ausrüstung), um das Eintreffen der Hilfe zu erleichtern, einer Verschärfung der Auswirkungen der Krise vorzubeugen und der betroffenen Bevölkerung zu helfen, allmählich wieder ein minimales Selbstversorgungsniveau zu erreichen. Die langfristigen Entwicklungsziele sollten bereits in dieser Phase bestmöglich berücksichtigt werden.

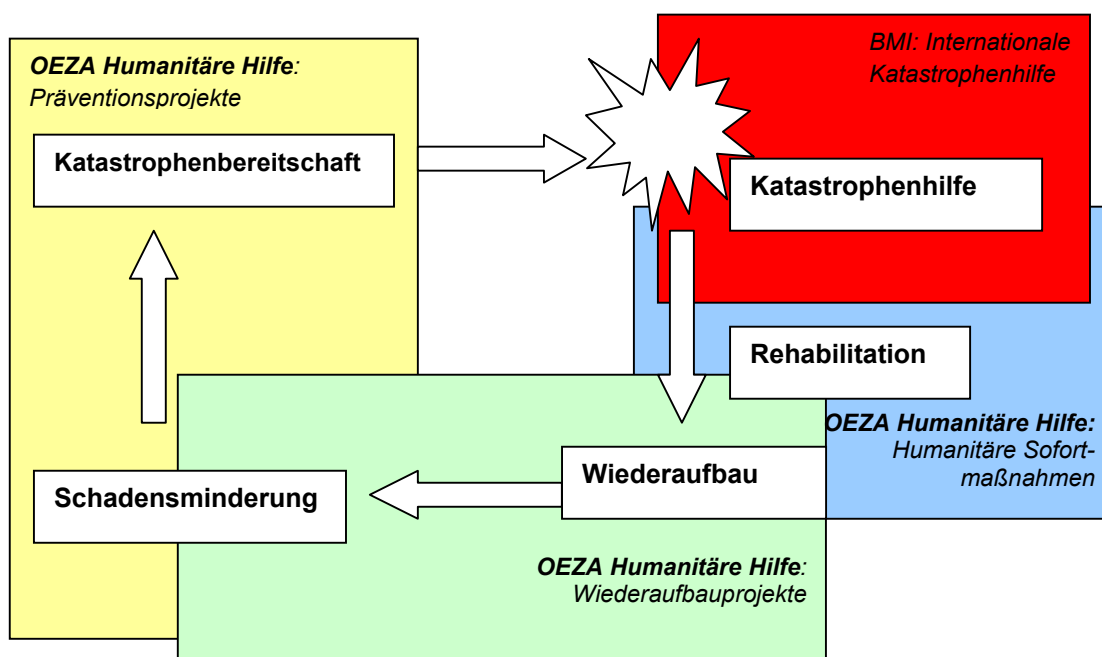


Abb. 1: Phasen und Definitionen der internationalen humanitären Hilfe in der OEZA

■ Wiederaufbau

Nach Ablauf der ersten sechs Monate und einer Analyse von bis dahin vorliegenden Projektberichten, Evaluierungsberichten und aktuellen internationalen Appeals kann über Wiederaufbauprojekte an den Einsatzbereich der Sofortmaßnahmen angeschlossen werden. In der Phase des Wiederaufbaus geht es um eine Überführung temporärer Einrichtungen in permanente Infrastruktur sowie um alle Maßnahmen, die der betroffenen Bevölkerung eine permanente Rückkehr zu normalen Lebensbedingungen und entsprechenden eigenen Gestaltungs- und Bewältigungsoptionen ermöglichen. In dieser Phase müssen die langfristigen Entwicklungsziele bereits berücksichtigt werden, da in der Wiederaufbauphase die Weichen zur Verringerung künftiger Verwundbarkeiten besonders gut gestellt werden können und die Implementierung begleitender Entwicklungsmaßnahmen in der Regel noch auf unterschiedliche verfügbare Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen kann. In dieser Phase ist es auch besonders gut möglich, durch angepasste Baumaßnahmen einen gewissen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen zu initiieren.

■ Prävention

Der Einsatzbereich der Prävention wird in der Regel während/nach dem Ende der Wiederaufbauphase relevant, kann aber auch im „regulären“ Kontext der Entwicklungsarbeit ohne vorherige Krisensituation zur Anwendung kommen. Projekte der Katastrophenminderung und der Katastrophenbereitschaft werden stets im Kontext regionaler OEZA-Ansätze bewertet und mit der Planung von Programmen in Schwerpunktländern und -regionen verschränkt. Die humanitäre Hilfe der OEZA sieht keine Präventionsmaßnahmen außerhalb von OEZA-Schwerpunktregionen vor.

5.3 Zielgruppen

Die humanitäre Hilfe der OEZA erfolgt unter der Beachtung des Prinzips der Nichtdiskriminierung der durch Katastrophen- und Krisensituationen betroffenen Menschen. Hilfe wird Menschen ungeachtet ethnischer Abstammung, Religion, Gesellschaft, Staatsangehörigkeit, sozialer Stellung oder politischer Ansicht primär nach dem Kriterium des Bedarfes geleistet. Die humanitäre Hilfe der OEZA richtet sich primär an:

- Zivilbevölkerung in Not,
- Bevölkerungsgruppen, die in Notsituationen besonders verwundbar sind und daher die Unterstützung am dringendsten benötigen (Frauen und Kinder, arme, kranke und behinderte Menschen),
- Flüchtlinge, Vertriebe (Binnenflüchtlinge/IDPs) und Obdachlose.

Verwundbare Gruppen können je nach konkreter Ausprägung der Katastrophensituation entsprechend variieren. Sie müssen demnach für jeden neuen Anlassfall auf der Grundlage von Bedarfserhebungen neu präzisiert werden.

5.4 Zielländer

Die humanitäre Hilfe der OEZA richtet sich in erster Linie an folgende Zielländer:

- Schwerpunkt- und Partnerländer der OEZA sowie deren angrenzende Nachbarstaaten,
- andere Entwicklungsländer und Regionen, die von großen humanitären Krisen betroffen sind, welche im Rahmen internationaler Geberkonferenzen thematisiert werden,
- Übergangsländer nach Definition des OECD-DAC, die von großen humanitären Krisen betroffen sind und für die es im Kontext internationaler und europäischer Solidarität ein besonderes humanitäres Mandat für Österreich gibt.

Interventionen der humanitären Hilfe in OEZA-Schwerpunktländern werden mit den Sektorprioritäten der Entwicklungszusammenarbeit akkordiert, um die Weiterführung und -finanzierung durch längerfristige strukturelle EZA-Programme sicherzustellen. Humanitäre Hilfsmaßnahmen in Ländern, in denen die OEZA über keine Vorortstrukturen und EZA-Länderbudgets verfügt, werden ausschließlich über Partnerorganisationen mit lokalen Vorortstrukturen, einem langfristigen EZA-Engagement und einer diversifizierten Finanzierungsbasis umgesetzt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die durch Österreich finanzierten Hilfsmaßnahmen in das Programmportfolio der Partnerorganisationen eingebettet und nach dem Auslaufen von österreichischen humanitären Mitteln abgesichert sind und ein Übergang zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit erfolgt. Besondere Aufmerksamkeit wird den so genannten „vergessenen Krisen“ in Partnerländern der OEZA geschenkt, unabhängig davon, ob diese Krisen auf großes Medieninteresse stoßen oder nicht.



Mit Bezug auf die in Kapitel 4.2 beschriebenen Einsatzbereiche lässt sich die geografische Ausrichtung der internationalen humanitären Hilfe der OEZA wie folgt beschreiben:

	Thematische Einsatzbereiche		
	Sofortmaßnahmen	Wiederaufbau	Prävention
OEZA Schwerpunktländer / -regionen	JA	JA	JA
Nicht-Schwerpunktländerländer	JA	JA	NEIN

Tab. 1: Einsatzbereiche der internationalen humanitären Hilfe der OEZA

5.5 Implementierungspartner

Die Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen erfolgt primär durch humanitäre Nichtregierungsorganisationen⁶, multilaterale Organisationen⁷ sowie zivile Partnerorganisationen in den betroffenen Zielländern.

Als Förderinstrumente können sowohl durch Richtlinien näher definierte zweckgebundene Zuwendungen zur Anwendung kommen als auch Kofinanzierungen von NRO-Hilfsprojekten, die auch durch Eigen- und/oder Drittmittel finanziert werden. Ebenfalls möglich sind Antragsfinanzierungen von humanitären Hilfsprojekten gemäß EZA-Gesetz § 5. Implementierungspartner der humanitären Hilfe der OEZA können in der Regel einer der folgenden Gruppen zugeordnet werden:

■ Internationale und multilaterale Organisationen

Mit ungebundenen Kernbeiträgen an UN-Organisationen im Bereich der humanitären Hilfe (UNHCR, OCHA, WFP) sowie an das IKRK und dem fallweisen Einsatz von Junior Professional Officers (JPOs) in UN-Hilfsorganisationen leistet Österreich einen Beitrag, dass UN-Hilfsorganisationen und das IKRK in Krisen- und Katastrophensituationen rasch und in koordinierter Weise Hilfe leisten können.⁸ Zusätzlich können im Anlassfall weitere Mittel aus dem Budgetansatz der OEZA Humanitären Hilfe an UN-Hilfsorganisationen zweckgebunden verausgabt werden. Diese Zuwendungen kommen vor allem dann zum Tragen, wenn UN-Hilfsorganisationen bzw. das IKRK die Leitung und Steuerung von Hilfsmaßnahmen im Zielland wahrnehmen und dort so positioniert sind, dass sie rasch und unbürokratisch⁹ jene Hilfsmaßnahmen, die Österreich im Rahmen seiner Richtlinien fördert, durchführen können. Darüber hinaus können multilaterale Organisationen im Rahmen der Antragsfinanzierung spezifische Projektansuchen zur Förderung vorlegen.

■ Nationale und internationale NRO

Die Zusammenarbeit mit NRO und zivilen Vertragspartnern der OEZA basiert auf partnerschaftlichen Prinzipien. Das Projektmanagement (Design, Implementierung, Monitoring und Evaluierung) der Hilfsmaßnahmen obliegt den Vertragspartnern, die sich an den Grundprinzipien der humanitären Hilfe und an internationalen Standards zu orientieren haben. Da professionelle humanitäre Hilfe umfangreiche organisatorische und fachliche Kompetenzen, Kapazitäten und Erfahrungen erfordert, werden

⁶ Unter diesem Begriff werden alle Organisationen gemäß § 3 Abs. 2 des EZA-Gesetzes subsumiert.

⁷ Insbesondere UNHCR, UNICEF, UN-OCHA, WFP, WHO und IKRK, daneben in Anlassfällen auch UNDP, UNODC und FAO.

⁸ Die Verwaltung und Zuwendungsentscheidung von multilateralen Förderungen an UNHCR, OCHA, IKRK und UNICEF liegen beim BMeiA Abt. VII.3, an WFP beim Lebensministerium Abt. III/3.

⁹ Dies gilt vor allem in jenen Situationen, in denen andere Hilfsorganisationen aufgrund administrativer Notwendigkeiten (Visa für MitarbeiterInnen, organisatorische/technische Ausstattung etc.) noch keine Kapazitäten haben, humanitäre Hilfsmaßnahmen rasch durchzuführen.

ausschließlich jene NRO und zivilen Organisationen als Partnerorganisationen für die Implementierung von humanitären Sofortmaßnahmen berücksichtigt, die eine Reihe an vorab definierten Kriterien erfüllen.¹⁰ Diese Kriterien werden ab 2006 im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens nach dem Modell von ECHO überprüft, und die dermaßen präqualifizierten Akteure werden zur beschleunigten Kommunikation von Förderrichtlinien in einer Datenbank der ADA erfasst. Zur Stärkung lokaler Kapazitäten werden Organisationen als Vertragspartner bevorzugt, die mit lokalen Partnern (lokalen NRO, nationalen Institutionen und Verwaltungseinheiten) zusammenarbeiten. Know-how-Transfer und die Stärkung von lokalen Strukturen sollen zum Aufbau von erhöhten Präventions- und Selbsthilfekapazitäten im Zielland beitragen (partizipativer Ansatz).

■ Organisationen an der Schnittstelle zivil-militärischer Zusammenarbeit

Die Durchführung humanitärer Maßnahmen wird primär durch zivile Organisationen wahrgenommen, um eine unzulässige Vermengung von militärisch-politischen Zielen und humanitären Bedürfnissen bzw. eine Politisierung der humanitären Hilfe zu vermeiden. Humanitäre Hilfsorganisationen sind allein den humanitären Grundsätzen verpflichtet, während Streitkräfte politisch weisungsgebunden sind und grundsätzlich einer militärischen Logik folgen. Aufgrund dieser verschiedenen Mandate ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Hilfsorganisationen und Streitkräften klar zu definieren. Die „Oslo Guidelines“ 1994 von UN-OCHA stellen einen brauchbaren Rahmen für diese Zusammenarbeit dar. Im Bedarfsfall werden militärische Mittel dann unterstützend eingesetzt, wenn die zivilen Kräfte nicht ausreichen (Subsidiarität), und – jeweils nach einschlägigen Regeln betreffend die Verwendung militärischer und ziviler Verteidigungsressourcen – bei Nothilfe. Leitung und Verantwortung für die humanitären Aktionen bleiben jedoch immer in ziviler Zuständigkeit. Die Koordinierung ziviler und militärischer Aktivitäten ist wesentlich und soll darauf abzielen, den Zugang der Hilfsorganisationen zu der betroffenen Bevölkerung zu ermöglichen und zu sichern.¹¹

¹⁰ Organisationen, die nicht den Kriterien entsprechen, haben die Möglichkeit, über andere Instrumente (z. B. OEZA Kofinanzierung) Kompetenzen und Kapazitäten aufzubauen. Aufgrund der speziellen Anforderungen im humanitären Bereich können sie nicht als Vertragspartner der OEZA im Bereich der humanitären Hilfe in Betracht gezogen werden.

¹¹ Siehe dazu auch „Civil-Military relationship in Complex Emergencies“, IASC Reference Paper, 2004.



Anhang

Gesetzliche Grundlagen, Internationale Konventionen und Standards

Die folgenden normativen Grundlagen bilden den normativen Kontext für die internationale humanitäre Hilfe der OEZA:

- Anderson, Mary B.: Do no Harm. How Aid can Support Peace – or War. Lynne Rienner Publishers Inc., London, 1999.
- Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik i.d.g.F., Fortschreibung.
Online: http://www.BMeiA.gv.at/view.php3?f_id=8266&LNG=de&version=
- Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, BGBl. I Nr.49/2002, 49. Bundesgesetz.
Online: [http://www.oefse.at/Downloads/eza/2002a049\[1\].pdf](http://www.oefse.at/Downloads/eza/2002a049[1].pdf)
- EZA-Gesetz-Novelle 2003, BGBl. 961. 65. Bundesgesetz.
Online: http://www.bmeia.gv.at/view.php3?f_id=8264&LNG=de&version=
Genfer Konventionen von 1949, Zusatzprotokolle von 1977.
Online: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/genevaconventions>
- Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen – Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien, April 2006.
- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, Project DPR 213/3 MCDA, U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva, May 1994.
Online: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/mcdunet/0guid.html
- Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand: Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der Humanitären Hilfe. VENRO Arbeitspapier Nr. 14, Verband Entwicklungspolitischer Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Bonn, August 2005. Online: <http://www.venro.org/>
- Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction. Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE), New York, 2006. Online: <http://www.ineesite.org>
- Principles and Good Practices of Humanitarian Donorship, Endorsed in Stockholm, 17 June 2003. Online: <http://www.reliefweb.int/ghd/>
- Reference Manual on The Use of Military and Civil Defence Assets in Relief Operations (MCDA); U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva, 1995. Online: <http://www.reliefweb.int/library/mcda/refman/>
- The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Online: <http://www.sphereproject.org/>
- Yonder, A., Akcar, S., Goplan, P.: Women's Participation in Disaster Relief and Recovery. Population Council, USA, 2005.
Online: popcouncil.org/pdfs/seeds/Seeds22.pdf
- Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung für die Humanitäre Hilfe.
Online: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s05010.htm>