



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Auswärtiges Amt

GEMEINSCHAFTSEVALUIERUNG

Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

Band I: Hauptbericht



Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

Band I: Hauptbericht

Lioba Weingärtner, Ralf Otto und Thomas Hoerz
mit Beiträgen von Christian Berg

Channel Research, AGEG Consultants eG

Der folgende Bericht wurde im Auftrag des Referats „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in enger Abstimmung mit den Facheinheiten im Auswärtigen Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe) und im BMZ (Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe) erstellt. Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinung der unabhängigen externen Gutachterinnen und Gutachter und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des BMZ oder des AA.

Dieser Bericht sollte folgendermaßen zitiert werden: Weingärtner, L. et al. (2011): Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Band I: Hauptbericht. *Unveröffentlichter Evaluierungsbericht*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt.

Die Kurzfassung des Berichts ist online verfügbar unter:

<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/index.html> und

http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir_node.html

Die Langfassung des Hauptberichts mit Anlagenband sowie die einzelnen Länderstudien können beim BMZ-Referat „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit“ (eval@bmz.bund.de) angefordert werden.

Dezember 2011

Danksagung

Die mit der Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe beauftragten Teams haben im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Studie vielfältige Unterstützung von vielen Personen in Deutschland, Genf und Rom sowie in den sechs Fallstudienländern erhalten. Alle Beteiligten waren sehr kooperativ und flexibel. Die Evaluierungsteams sind ausnahmslos positiv aufgenommen worden und haben auch während der Arbeit gute Rückmeldungen über das Evaluierungsvorhaben und die Art der Durchführung erhalten.

Der erste Dank der Teams geht an die interministerielle Arbeitsgruppe für Evaluierung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Management der Evaluierung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Referenzgruppe und den externen *Reviewer* der Evaluierung. Ihre kritische Begleitung, *Guidance*, engagierten Diskussionen des Evaluierungsansatzes und vorläufiger Ergebnisse der Evaluierung sowie nützlichen Kommentare zu den verschiedenen Evaluierungsprodukten haben die Evaluierung gut unterstützt.

Die Teams bedanken sich bei allen Beteiligten für die Zeit und das Engagement, die sie in gute Diskussionen und Besuche der realisierten Maßnahmen eingebracht haben, die vielen inhaltlichen Beiträge, die Bereitstellung von Dokumenten, die ganz praktische Unterstützung in der Organisation und Durchführung der Feldmissionen in den Fallstudienländern und nicht zuletzt den sehr freundlichen und herzlichen Empfang. Ohne diese Beiträge wäre die Evaluierung in dieser Form nicht möglich gewesen.

Ein besonderer Dank und große Hochachtung gilt den von den humanitären Krisen in den Fallstudienländern betroffenen Menschen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hilfsorganisationen, die unter schwierigsten, oft lebensbedrohenden Bedingungen, leben und arbeiten. Ihre Verfügbarkeit und Auskunftsbereitschaft gegenüber den Evaluierungsteams war bemerkenswert. Dass sie in der jahrelangen Bedrohungslage, die sie tagtäglich erleben, immer noch so viel Lebenskraft, Energie und Engagement aufbringen, ist bewundernswert und verdient jegliche mögliche Unterstützung.

Inhalt

<i>Executive Summary</i>	xi
Zusammenfassung	xxi
1. Hintergrund und Einleitung.....	1
1.1 Ziel, Evaluierungsgegenstand und Evaluierungsperiode	1
1.2 Design der Evaluierung	2
1.3 Herausforderungen und limitierende Faktoren der Evaluierung	3
2. Kontextanalyse.....	3
2.1 Definition und Abgrenzung des Politikfeldes	3
2.2 Typologie der humanitären Krisen	4
2.3 Die internationale Reaktion auf humanitäre Krisen.....	4
2.3.1 Akteure	4
2.3.2 Verfahren	5
2.3.3 Internationale Richtlinien, Rahmenvereinbarungen, Codes und Standards.....	6
2.3.4 Internationale Koordinierung.....	8
2.4 Aktuelle und neue Herausforderungen.....	9
3. Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland.....	11
3.1 Definition.....	11
3.2 Strategische Orientierungen der deutschen humanitären Hilfe	12
3.2.1 Strategische Grundlagen	12
3.2.2 Ziel der deutschen humanitären Hilfe.....	13
3.2.3 Die humanitäre Hilfe des AA.....	14
3.2.4 Die humanitäre Hilfe des BMZ	15
3.3 Akteure und Arbeitsteilung.....	18
3.3.1 Ministerien, Implementierungspartner und Parlament.....	18
3.3.2 Zusammenarbeit AA und BMZ.....	19
3.3.3 Deutschlands Rolle und Beitrag in der weltweiten humanitären Hilfe.....	19
3.3.4 Koordinierungsgremien der deutschen humanitären Hilfe	20
3.4 Das Portfolio der deutschen humanitären Hilfe im Ausland (2005-2009)	21
3.4.1 Portfolio-Übersicht.....	22
3.4.2 Fördermechanismen.....	24
3.4.3 Sektorale und regionale Schwerpunkte	25
3.4.4 Übersicht über die Länderportfolios der Fallstudienländer	26
3.4.5 Deutschlands Beitrag zur HH der EU	26
3.4.6 Finanzielle Ressourcen der deutschen humanitären Hilfe im internationalen Vergleich	27

4.	Relevanz und Ergebnisse der deutschen humanitären Hilfe.....	28
4.1	Relevanz und Angemessenheit (<i>Appropriateness</i>).....	28
4.2	Effektivität und Deckungsgrad (<i>Coverage</i>).....	34
4.3	Effizienz	37
4.4	Übergeordnete Wirkungen (<i>Impact</i>).....	40
4.5	Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (<i>Connectedness</i>)	41
4.6	Querschnittsthemen	44
5.	<i>Linking Relief Rehabilitation and Development</i> (LRRD) und Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ	46
5.1	LRRD.....	46
5.2	Schnittstellenmanagement zwischen und innerhalb der Ressorts.....	50
6.	Angemessenheit der Fördermechanismen.....	51
7.	Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen	57
8.	Schlussfolgerungen.....	62
9.	Empfehlungen	69
9.1	Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe.....	69
9.1.1	Strategische Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe.....	69
9.1.2	Operative Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe	70
9.2	Empfehlungen an die geförderten Organisationen	72
9.2.1	Strategische Empfehlungen an die geförderten Organisationen	72
9.2.2	Operative Empfehlungen an die geförderten Organisationen	72
	Glossar	73
	Referenzen	79
	Fachliche Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundes- ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	95

Tabellen

		Seite
1	Zweckgebundene Auszahlungen nach Gebern und Haushaltstitel, 2005-2009, nach DAC Code 700	23
2	Freiwillige nicht zweckgebundene Beiträge des Auswärtigen Amtes 2005-2009	24

Abbildungen

		Seite
1	Humanitäre Hilfe und andere Politikfelder in fragilen Staaten	4
2	Humanitäre Hilfe im Kontext fragiler Staatlichkeit	7
3	Zweckgebundene Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006-2009	24
4	Regionale Verteilung der zweckgebundenen Mittel Deutschlands für humanitäre Hilfe, nach DAC Code 700	26

Boxen

		Seite
1	Ressortübergreifendes strategisches Konzept für die deutsche humanitäre Hilfe	17
2	Beispiele aus den Fallstudien zu Kontext- und Bedarfsanalysen	29
3	<i>Whole-of-Government Approach</i>	34
4	Beispiele aus den Fallstudien zu <i>Linking Relief Rehabilitation and Development</i>	48
5	Beispiele zu möglichen Auswahlkriterien für IPs	53

Stichtag für den Abschluss der Datenerhebung ist der 10. Mai 2011.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AA VN05	AA, VN Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen; VN05 Humanitäre Hilfe; Humanitäres Minenräumen; UNHCR, UNRWA, OCHA, ECHO; IKRK; Katastrophenvorsorge; Internationale Zusammenarbeit in der Humanitären Hilfe
AAA	Accra Agenda for Action
ADA	Austrian Development Agency
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitischer Gutachter
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
ARGE	Arbeitsgemeinschaft (Association)
BKM	Beauftragter für Kultur und Medien
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMZ-E	BMZ, Referat Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit
CAP	Consolidated Appeals Process
CA R	Zentralafrikanische Republik
CE RF	Central Emergency Response Fund
CHFs	Common Humanitarian Funds
COHAFA	Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid
CRS	Creditor Reporting System
CWGER	Cluster Working Group on Early Recovery
DAC	Development Assistance Committee
DCD	Development Cooperation Directorate
DED ¹	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	United Kingdom Department of International Development

¹ Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) sowie Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) fusionierten zum 1. Januar 2011 zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Da die Evaluierung bereits 2009 begann, werden die damals gültigen Namen verwendet.

DG	<i>Directorate General</i> / Generaldirektion
DKH	Diakonie Katastrophenhilfe
DKKV	Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge
DR	Demokratische Republik
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DSG	Donor Support Group
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
EB	Executive Board
EC	European Commission
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
ELRHA	Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
ERFs	Emergency Response Funds
ERRF	Emergency Relief Response Fund
EU	Europäische Union
FTS	Financial Tracking Service
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GHA	Global Humanitarian Assistance
GHD	Good Humanitarian Donorship
GPPI	Global Public Policy Institute
GTZ ²	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAP	Humanitarian Accountability Partnership
HH	Humanitäre Hilfe
HIF	Humanitarian Innovation Fund
HPG	Humanitarian Policy Group
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IFRK	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften
IFPRI	International Food Policy Institute
IK RK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung

² Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) sowie Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) fusionierten zum 1. Januar 2011 zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Da die Evaluierung bereits 2009 begann, werden die damals gültigen Namen verwendet.

IO	Internationale Organisation(en)
IOM	International Organization for Migration
IP	Implementierungspartner
KfW	KfW Entwicklungsbank
KoA	Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
M&E	Monitoring und Evaluierung
NFI	Non-food items
NO	Nationale Organisation(en)
NROs	Nichtregierungsorganisation(en)
ODA	Official Development Assistance
OD A	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPM	Oxford Policy Management
RBM	Results Base Management
SAR	Search and Rescue
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
ToR	Terms of Reference
TZ	Technische Zusammenarbeit
u.r.d.	Urgence, rehabilitation, développement
UN	United Nations
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Fund
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
VE	Verpflichtungsermächtigung
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
WEP	Welternährungsprogramm

Executive Summary

Background to the evaluation and approach adopted

On behalf of the Federal Foreign Office (AA) and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), German humanitarian assistance abroad has been subjected to an inter-ministerial, independent evaluation for the first time ever. The **objective** of the evaluation was to undertake an independent, comprehensive analysis and assessment of Germany's humanitarian assistance abroad (not including humanitarian mine clearance) in order to gain insights which can be used for management purposes by the two ministries concerned. Another use for the information acquired was accountability towards parliament.

The **following issues** were to be considered in particular:

1. Relevance and results of the measures
2. Interface management between the Federal Foreign Office and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
3. Coordination and complementarity with the measures of other donors, in particular the European Union and United Nations organisations
4. Appropriateness of the financing channels (international as opposed to national organisations, taking into account local implementation capacities) and
5. Linking up emergency relief, emergency and transitional aid, reconstruction and development cooperation in line with the concept of linking relief, rehabilitation and development (LRRD)

with recommendations being provided for possible improvements.

The **focus of the evaluation** was the humanitarian assistance abroad provided by the AA and BMZ in the last five years (2005 to 2009) and ongoing aid interventions if any. At the forefront of the evaluation were the humanitarian emergency assistance of the AA and the development-oriented emergency and transitional aid of the BMZ. Other interventions by the AA and interventions by the BMZ for reconstruction and (government and non-governmental) development cooperation were included with a view to assessing internal coherence and alignment with the LRRD concept (linking emergency relief, emergency and transitional aid, reconstruction and development cooperation). Earmarked contributions to international organisations were also included in the evaluation. However, these were assessed primarily on the basis of reports and evaluations made by the respective organisation itself.

The evaluation of German humanitarian assistance is a **complex undertaking** involving a large number and a wide spectrum of measures and participants. Key elements of the evaluation included an **evaluation matrix**, a reconstructed intervention logic for German humanitarian assistance and **six case studies** from Haiti, Uganda, Chad, Myanmar, the Democratic Republic of the Congo (East) and Darfur, Sudan; each one of which included a number of **project case studies**. Taking the evaluation matrix as a starting point a **variety of methods** was used to collect and analyse data.

Major findings and conclusions

Context and portfolio

The global context for German humanitarian assistance is changing radically, with new challenges emerging for the delivery of humanitarian assistance. Armed conflicts are becoming increasingly complex. Climate change, high food prices, migration, rapid unplanned urbanisation and pandemics all have an effect on humanitarian assistance. Natural disasters are becoming more frequent and more severe. The correlation between vulnerability to crises and chronic poverty is increasingly being recognised. The lion's share of the funding available for humanitarian assistance today goes to areas suffering protracted and complex crises. Eighty per cent of international humanitarian assistance goes to fragile states. Questions of coordination and leadership, the participation of beneficiaries and beneficiary accountability along with the increased numbers and diversity of actors involved remain major challenges for international humanitarian assistance. At international level, humanitarian reform along with skills training, quality and learning initiatives are responses to existing challenges.

The German government gears its humanitarian assistance towards relevant international agreements on humanitarian assistance and development cooperation. In their respective fields of activities the two ministries (but not the German government as a whole) have a number of general objectives, strategies and guidelines. These provide relevant and important guidance for the funding of the projects of German implementation partners of the two ministries. So far, however, they have not sufficiently clarified the results orientation and a number of important fundamental issues of

German humanitarian assistance and provide no strategic orientation for German humanitarian assistance as a whole. An inter-ministerial, results-oriented, strategic concept for German humanitarian assistance as a whole could provide the needed clarification, improve strategic orientation and thus contribute to strengthening the humanitarian assistance provided.

The two key intervention areas of German humanitarian assistance are the emergency response of the Federal Foreign Office and the development-oriented emergency and transitional aid (DETA) carried out under the remit of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Between 2005 and 2009 the German government financed measures worth a total of 804.1 million euros using this earmarked project funding (453.6 million euros via BMZ and 350.5 million euros via the Federal Foreign Office). To these must be added the earmarked funding through other BMZ budget lines and via other public-sector stakeholders, which means that the German government reported total German humanitarian assistance worth 1.188 billion euros during this period to the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD DAC). These two ministries do not carry out humanitarian assistance measures themselves, but provide earmarked and non-earmarked funding to international organisations (United Nations, International Committee of the Red Cross) as well as project and programme funding for German organisations (non-governmental organisations, German Red Cross Society and the state implementing organisations). German and international non-governmental organisations received 29 per cent of the earmarked funding. This was almost equivalent to the amount

provided to United Nations organisations (33 per cent). Non-earmarked funding (about five per cent of humanitarian assistance spending during the evaluation period), as promoted within the framework of the Good Humanitarian Donorship Principles, and joint financing arrangements (such as country-specific Common Humanitarian Funds and Emergency Response Funds and also the Central Emergency Response Fund) are rare.

Although the German government is one of the largest bilateral donors of official development assistance (ODA) at international level, the share of humanitarian assistance in its total ODA is significantly below the average of other donors. German humanitarian assistance is characterised by a high percentage of earmarked project funding, using – particularly in the case of the Federal Foreign Office – a large number and a wide spectrum of German and international organisations in a great number of humanitarian crises. As the country case studies demonstrate, German humanitarian assistance at country level plays only a secondary role. This means that German humanitarian assistance as a whole is very fragmented and compartmentalised.

Relevance and appropriateness

Appropriately, the actors involved in German humanitarian assistance use the United Nations-coordinated flash and consolidated appeals. Because of various limitations, however, these do not offer a complete overview of humanitarian needs and capacities on the ground. Actors in German humanitarian assistance only rarely conduct systematic and comprehensive context and needs analyses, and often do not sufficiently specify the particular needs that are to be met in the given humanitarian crisis context by the proposed measures. The

ministries lack the human and technical capacities that are actually needed to assess the quality of analyses conducted by their implementation partners. All in all, this form of needs assessment and decision-making with respect to German humanitarian assistance measures is patchy and results in a lack of clarity, comprehensibility and transparency in the selection of the financed measures, locations and target groups.

The project measures undertaken by German humanitarian assistance during the evaluation period were, as demonstrated by the country case studies, for the most part relevant in terms of meeting the needs of the affected population groups and the needs of the various areas (both national and regional). German humanitarian assistance, with its often standardised approaches, is for the most part appropriate in the way it responds to sudden natural disasters. In terms of compliance with humanitarian standards, adjustments need to be made on a context-specific basis. In the protracted and complex crises which are occurring more and more frequently and often require longer-term, locally adapted, non-standardised approaches, the term, the approaches and the strategic procedures need to be adjusted. The approaches adopted are not always appropriate and are not well enough integrated with development cooperation instruments. There has so far been no debate in discussions about German humanitarian assistance regarding the consideration and realisation of the fragile state concept and the whole-of-government approach. The link to national policies, strategies and programmes is still insufficient.

Effectiveness and coverage

The results orientation and the formulation of results-oriented objectives of German humanitarian assistance are still not

adequate. This applies to German humanitarian assistance as a whole and to measures at project level, both those conducted by national organisations and those carried out by international organisations. This means that there is a lack of important foundations for performance assessment, which would provide information about the degree to which the objectives have been achieved, the degree of coverage and the effectiveness of German humanitarian assistance. Beneficiary accountability is still largely neglected. Independent evaluations are rare.

The findings of the country studies which were conducted in the context of this evaluation indicate that the measures financed have in most cases produced good or satisfactory results in terms of improving the living conditions of individuals affected by crises.

As is to be expected of professional organisations, technical implementation appeared to be good in many of the projects reviewed. In individual countries and regions German organisations occupy key positions in key sectors. The targeting of measures follows a range of different criteria, which are not only needs based. This contradicts to some extent the standards that humanitarian assistance sets itself. In some contexts targeting is only passive, i.e. the measures address the general population in the project area or individuals who come to a project location. There is thus a risk that measures might not reach the neediest. As claimed and as expected, German humanitarian assistance does respond quickly to a crisis, especially in the case of providing emergency aid.

Important factors influencing the effectiveness of German-funded humanitarian assistance have been identified. As the results of the country studies demonstrate, these include in

particular the participation by and contribution of the local population, government structures and interventions, the safety and security of staff members, the capacities and management of organisations involved in implementing humanitarian assistance financed by the German government, results-based reporting that builds on results-based monitoring and evaluation, terms and conditions of funding and the application thereof, as well as technical expertise and learning in the field of humanitarian assistance.

Efficiency

All in all, the players involved in German humanitarian assistance know too little about the efficiency of their measures. To date there have been no systematic efficiency studies. Available information does indicate that there is still scope for savings and efficiency gains, for instance by focusing German humanitarian assistance more strongly on more strategically selected countries and selected implementation partners.

Impact

Because of a lack of results orientation and inadequate information, the players involved in German humanitarian assistance know too little about the impact of the measures pursued. The country studies indicate that German humanitarian assistance does provide far-reaching benefits to the individuals and organisations involved. This is especially true for development-oriented emergency and transitional aid. The very nature of emergency relief means that impacts can hardly be expected. Saving lives or “enabling people to live in dignity and security”, which is often cited as the overall objective of international and German humanitarian assistance, was the exception rather than the rule in the country studies that were analysed, a fact

that is known for humanitarian assistance in general due to the generally protracted nature of humanitarian crises and the short-term nature of the measures implemented.

Sustainability/connectedness

Local capacities are crucial for the sustainability and connectedness of humanitarian assistance. Frequently the actors involved in German humanitarian assistance limit themselves to the use of local capacities in various forms and functions. In some cases, especially in emergency relief and in extended emergency aid, certain measures still tend to take on “a life of their own” when implementation by German implementation partners continues. Although some examples of good practice do exist for capacity development measures, the potential has not yet been sufficiently exploited.

Cross-cutting issues

In general, there is much scope for improvement in terms of taking into account and realising cross-cutting issues in German-funded humanitarian assistance. The cross-cutting issues (human rights, gender, conflict sensitivity/do no harm, environmental soundness, HIV and AIDS as well as protection) are currently mainstreamed to varying degrees in German humanitarian assistance. While a number of these issues are taken into greater and more systematic consideration by international organisations, in some cases through organisation-wide initiatives, and while they are institutionally anchored within the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (since 1 January 2011 the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) through the DAC markers, the commitment of most non-governmental organisations to these cross-cutting issues is still rudimentary.

Some have anchored the issues in their strategies, concepts and forms, indicating sensitivity to these issues, but this is still no guarantee that they will be appropriately realised. When projects are implemented there are some specific activities for gender and conflict sensitivity/do no harm, but the issues are still not systematically taken into account. The potentials and capacities available within German humanitarian assistance and development cooperation organisations have not yet been adequately exploited.

Linking relief, rehabilitation and development (LRRD)

Although it is generally accepted that linking relief, rehabilitation and development must be seen as a continuum, rather than a continuum, in practice the latter approach tends to dominate in the way actors think and act, and in the pertinent discourse. To date the LRRD debate in relation to German humanitarian assistance in fragile states is still not sufficiently dovetailed with engagement for a whole-of-government approach.

A number of actors involved in German government-funded humanitarian assistance have a wealth of conceptual and practical experience in linking relief, rehabilitation and development and in conflict-sensitive cooperation in fragile states. The German government also has in place suitable mechanisms to respond appropriately in different contexts with its two specific budget lines for humanitarian emergency relief and development-oriented emergency and transitional aid (adjustments need, however, to be made to the low commitment appropriations in the BMZ budget line for development-oriented emergency and transitional aid). The German government does not, however, yet use these mechanisms and the specific potential they offer in a

sufficiently strategic and concerted manner.

Although exit strategies for humanitarian assistance are now standard parts of the Federal Foreign Office procedure and are part of the project documents of the World Food Programme, they are, however, often unrealistic and inadequate to prevent extended operations in emergency mode. The necessary change of perspective, which would involve thinking about the follow-up or discontinuation of the measures from the very beginning of humanitarian assistance measures and ensuring an intelligent combination of appropriate instruments in each case, has not yet taken place on the scale required. This is why linking emergency relief, transitional aid and development cooperation is still inadequate.

“*Business as usual*” with a large number of strategically poorly oriented, often isolated and not always adequately coordinated humanitarian assistance measures that are not sufficiently dovetailed with development cooperation and other policy fields is no longer enough if the German government’s humanitarian assistance is to be future oriented. German humanitarian assistance has the potential to become a positive example of LRRD and transition in selected countries within the framework of existing structures on the ground and in cooperation with like-minded donors and selected implementation partners.

Interface management (Federal Foreign Office – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)

In spite of improvements in details during the evaluation period, the conceptual and structural weaknesses in managing the interface between the two ministries and in interface management within each ministry predominate. This inadequate interface management is preventing “joined-up”

German humanitarian assistance, which in turn negatively affects German humanitarian assistance as it faces major challenges, in particular with respect to LRRD and humanitarian assistance in fragile contexts.

Appropriateness of the financing channels

Appropriate financing channels are of paramount importance to the relevance and results of German humanitarian assistance and for ensuring the appropriate linking of relief, rehabilitation and development. The ministries involved do use a large number and diverse range of mechanisms, but their selection is not based on specific criteria nor is it always comprehensible. The ministries do not deploy their implementation partners strategically based on complete knowledge and appropriate assessments of their comparative advantages. Joint financing mechanisms are rarely used.

The large number of implementing non-governmental organisations, especially in Federal Foreign Office operations, boosts a proliferation of actors, which is generally accepted as being unproductive. When faced with a sudden acute crisis, the Federal Foreign Office does not sufficiently examine whether organisations that were not previously active on the ground in that country offer any added value, and, if so, what kind of added value.

All international and German categories of organisation supported by the two ministries in German humanitarian assistance (UN, ICRC, German state-owned organisations, NGOs) and/or individual organisations within these categories offer specific comparative advantages, strengths and weaknesses in their humanitarian assistance. The differences between different international organisations as well as between different German organisations can be greater than

the differences between international and German organisations.

All in all, the ministries involved do not yet have a real systematic overview of the capacities of the organisations providing humanitarian assistance financed by Germany. The large number of organisations, especially for humanitarian emergency relief provided by the Federal Foreign Office, makes it difficult to produce such a systematic overview and keep it up to date.

The evaluation did not provide any indication that international organisations are generally better or worse suited than German organisations to implement German humanitarian assistance.

Coordination and complementarity

Germany participates both at international and at field level in relevant donor coordination bodies and provides coordination funding in particular through the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA). But Germany plays no or only a secondary role in strategic donor coordination, especially at field level but also in international bodies. No specific German position nor any active and committed intervention for strategically selected reforms and improvements in international and country-specific humanitarian assistance can currently be identified.

The implementation partners of German humanitarian assistance are more or less actively involved in operational coordination on the ground, in particular within the scope of clusters. Contributions made to shaping and further developing coordinating bodies have up until now been limited largely to international organisations.

The Humanitarian Aid Coordinating Committee is a relevant and useful body for German humanitarian assistance. It is

appreciated by those involved, primarily because of the forum it offers to share information. Existing potential to improve coordination has not yet been fully exploited. The DETA coordination body is relevant and useful, particularly within the context of the annual planning of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Major recommendations

Strategic recommendations to the inter-ministerial working group

On an inter-ministerial basis the German government should

- Draw up results-oriented objectives for German humanitarian assistance and communicate these clearly.
- Elaborate, implement, monitor and evaluate a strategic government concept for German humanitarian assistance as a whole, based on these objectives, and report regularly on this; this should include elaborating further strategic concepts for cooperation with international and selected German organisations and selected countries which are a focus of the humanitarian assistance provided by the two ministries.
- Require results-oriented implementation of measures and reporting by selected implementation partners within the framework of the strategic concept.

The objectives and the strategic concept should cover the following key aspects:

- The concept should explicitly contribute to the clarification of the scope of application of relevant international agreements and humanitarian principles for the German humanitarian assistance delivered by the Federal Foreign Office and the

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

- LRRD as a continuum should be explicitly mainstreamed as part of this concept and the strategy for putting the approach consistently into practice should be laid out.
- German engagement should focus on key areas and sectors in which the ministries and implementation partners offer comparative advantages and wide-reaching competencies and experience.
- The cross-cutting issues to be taken into account should be laid out and made binding, and implementation partners consistently required to realise these.
- The Federal Foreign Office should focus more on its core mandate, short-term emergency relief. Emergency aid should be part of a timely and courageous development-oriented emergency and transitional aid (DETA) approach. In fragile states this should be part of a whole-of-government approach designed to support actors at national level.
- German humanitarian assistance should concentrate to a greater extent on selected crises and countries.
- The ministries' involvement in international skills training, quality and learning initiatives should be stepped up, and the realisation of the initiatives in German humanitarian assistance should be supported. German humanitarian assistance should – as planned – introduce a comprehensive evaluation approach for all measures.

Operational recommendations to the inter-ministerial working group

The structures, processes and resources of German humanitarian assistance

should be modified, including the following:

- The ministries should require more strongly than has so far been the case that context and needs analyses conducted within the framework of German humanitarian assistance be embedded in and be made complementary to the United Nations' Consolidated Appeal Process and UN appeals, and that they look in more detail at local capacities, national policies, strategies and programmes, targeting mechanisms and coverage.
- A limited number of implementation partners should be selected systematically and on the basis of predetermined criteria. The ministries should examine the possibility of more programme-oriented funding allocation for qualified implementation partners instead of individual project allocations. In acute crises, the specific value added of channelling funding via implementation partners who only establish a presence on the ground in the wake of the crisis as opposed to partners already based in the partner country should be examined on a case-by-case basis.
- Greater involvement in joint and programme funding should be facilitated.
- The ministries should provide the capacities required to manage German humanitarian assistance as a whole and to steer the recommended strategic concept, and should further develop existing capacities in line with needs.
- Interface management between the Federal Foreign Office and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, as well as within each

ministry, and with the German embassies should be further improved.

- The German government should also contribute to improving the statistics relating to German humanitarian assistance, in the context of ongoing initiatives to improve the official development assistance statistics. The consistency and results orientation of reporting should be enhanced.
- The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development should strengthen its initiatives to raise commitment appropriations within the budget line for development-oriented emergency and transitional aid.

These adaptations should be undertaken within the framework of the recommended strategic concept for German humanitarian assistance as a whole, to ensure that adaptations are undertaken within the scope of results-oriented objectives and a consistent strategy, and to ensure an appropriate response to the key challenges faced by German humanitarian assistance, in particular linking relief, rehabilitation and development and humanitarian assistance in complex, protracted crises in fragile states.

Strategic recommendations to the implementation partners

To improve the strategic direction taken by organisations receiving funding, the following recommendations are made:

- Implementation partners should consistently improve the results orientation of their measures and consistently provide evidence of results in their reporting. Greater attention should be paid to beneficiary accountability.
- Implementation partners should systematically build on international skills training, quality and learning initiatives in the field of humanitarian

assistance, translate these into practice within the scope of their own strategies and measures, and provide and develop if necessary the pertinent capacities.

Operational recommendations to implementation partners

The implementation partners of German humanitarian assistance should improve what they already do, in particular

- Take greater account of and actively promote participation and contributions by the people affected by the crisis, as well as any existing coping mechanisms,
- Take greater account of, use and develop local capacities,
- Ensure more active participation in coordination mechanisms (especially in the partner countries) and provide the resources required to this end, as well as supporting the participation of local stakeholders in field level coordination,
- Initiate innovations to deal with new and known challenges faced by humanitarian assistance,
- Strengthen the integration and implementation of cross-cutting issues, and
- Conduct systematic learning processes and implement lessons learned in a results-oriented manner.

Zusammenfassung

Hintergrund und Ansatz der Evaluierung

Im Auftrag des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland erstmalig einer ressortübergreifenden unabhängigen Evaluierung unterzogen. **Ziel** der Evaluierung war eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland (ohne humanitäres Minenräumen), um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kam als weiterer Verwendungszweck hinzu.

Dabei sollten insbesondere **folgende Bereiche** untersucht werden:

1. Relevanz und Ergebnisse der Maßnahmen,
2. Schnittstellenmanagement zwischen den Ressorts AA und BMZ,
3. Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der Europäischen Union und von Organisationen der Vereinten Nationen,
4. Angemessenheit der Fördermechanismen (internationale vs. nationale Organisationen, unter Berücksichtigung der lokalen Implementierungskapazitäten) und
5. Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)

und Ansatzpunkte für ggfs. Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand war die humanitäre Hilfe im Ausland des AA und des BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie gegebenenfalls laufende Hilfsmaßnahmen. Im Vordergrund standen dabei die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollten unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen waren ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht wurden.

Bei der Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe handelt es sich um eine **komplexe Evaluierung** mit einer Vielfalt und Vielzahl von Maßnahmen und Beteiligten. Zentrale Elemente der Evaluierung waren eine **Evaluierungsmatrix**, eine rekonstruierte Interventionslogik für die deutsche humanitäre Hilfe sowie **sechs Länderstudien** in Haiti, Uganda, Tschad, Myanmar, der Demokratischen Republik Kongo (Osten) und Darfur/Sudan mit jeweils einer Reihe von **Projektfallstudien**. Basierend auf der Evaluierungsmatrix wurde ein **Methoden-Mix** zur Datenerhebung und -analyse eingesetzt.

Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen

Kontext und Portfolio

Die deutsche humanitäre Hilfe agiert in einem globalen Kontext, der durch große

Veränderungen und neue Herausforderungen mit Bezug zur humanitären Hilfe gekennzeichnet ist. Bewaffnete Konflikte werden zunehmend komplexer. Klimawandel, hohe Nahrungsmittelpreise, Migration, schnelle und ungeplante Verstädterung sowie Pandemien haben Auswirkungen auch auf die humanitäre Hilfe. Naturkatastrophen treten häufiger auf und verursachen größere Schäden. Die Zusammenhänge zwischen Anfälligkeit für Krisen und chronischer Armut sind zunehmend anerkannt. Der Großteil der Finanzierungen für humanitäre Hilfe wird heutzutage in langandauernden und komplexen Krisen ausgegeben. Vier Fünftel der internationalen humanitären Hilfe werden in so genannten fragilen Staaten verausgabt. Fragen der Koordination und *Leadership*, der Beteiligung von und Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) sowie die gestiegene Zahl und Vielfalt der Akteure bleiben wichtige Herausforderungen der internationalen humanitären Hilfe. International greifen die *Humanitarian Reform* sowie Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen bestehende Herausforderungen auf.

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer humanitären Hilfe an relevanten internationalen Vereinbarungen zur humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und verfügt im jeweiligen Aufgabenbereich der beiden beteiligten Ressorts – nicht jedoch für die Bundesregierung insgesamt – über eine Reihe von jeweils allgemeinen Zielsetzungen sowie Konzepten und Richtlinien. Diese geben relevante und wichtige operative Orientierungen für die Finanzierung von Projekten der nationalen Implementierungspartner der Ressorts. Sie lassen aber bisher die Ergebnisorientierung und eine Reihe von wichtigen

Grundsatzfragen der deutschen humanitären Hilfe unzureichend geklärt sowie eine strategische Orientierung der deutschen humanitären Hilfe insgesamt vermissen. Ein ressortübergreifendes, ergebnisorientiertes strategisches Konzept für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt könnte die erforderlichen Klärungen herbeiführen, deren strategische Orientierung verbessern und damit zu deren Stärkung beitragen.

Kernbereiche der deutschen humanitären Hilfe sind die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA und die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ. Mit dieser zweckgebundenen Projektfinanzierung hat die Bundesregierung in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt Maßnahmen im Umfang von 804,1 Millionen Euro finanziert (453,6 Millionen Euro durch das BMZ und 350,5 Millionen Euro durch das AA). Hinzu kamen zweckgebundene Maßnahmen aus anderen Haushaltstiteln des BMZ sowie anderer öffentlicher Akteure, so dass die Bundesregierung im genannten Zeitraum insgesamt 1,188 Milliarden Euro als deutsche humanitäre Hilfe an das Entwicklungskomitee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC) gemeldet hat. Die beiden Ressorts führen die Maßnahmen der humanitären Hilfe nicht selbst durch, sondern mittels ungebundener und zweckbestimmter Finanzierungen von internationalen Organisationen (Vereinte Nationen, Internationales Komitee des Roten Kreuzes) sowie Projekt- und Programmfinanzierungen von nationalen Organisationen (Nichtregierungsorganisationen, Deutsches Rotes Kreuz und staatliche Durchführungsorganisationen). Nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen erhielten 29 Prozent der zweckgebundenen Mittel und damit fast so

viel wie Organisationen der Vereinten Nationen mit 33 Prozent. Ungebundene Finanzierungen (circa fünf Prozent der Ausgaben für humanitäre Hilfe im Evaluierungszeitraum), wie sie im Rahmen der *Good Humanitarian Donorship Principles* unterstützt werden, und Beteiligungen an Gemeinschaftsfinanzierungen (wie zum Beispiel den länderspezifischen *Common Humanitarian Funds* und *Emergency Response Funds* sowie dem *Central Emergency Response Fund*) sind selten.

Die Bundesregierung gehört international zwar zu den größten bilateralen Gebern der *Official Development Assistance* (ODA), der Anteil der humanitären Hilfe an der ODA bleibt aber im internationalen Vergleich weit hinter dem Durchschnitt der anderen Geber zurück. Die deutsche humanitäre Hilfe ist charakterisiert durch einen hohen Anteil an zweckgebundener Projektfinanzierung über eine vor allem beim AA hohe Zahl und Vielfalt von nationalen und internationalen Organisationen in einer großen Zahl von humanitären Krisen. Wie die Länderstudien zeigen, spielt die deutsche humanitäre Hilfe auf Länderebene nur eine untergeordnete Rolle. Damit ist die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt stark kompartimentalisiert und fragmentiert.

Relevanz und Angemessenheit (Appropriateness)

Angemessenerweise nutzen die Akteure der deutschen humanitären Hilfe die durch die Vereinten Nationen koordinierten *Flash* und *Consolidated Appeals*, die jedoch aufgrund verschiedener Begrenzungen keinen vollständigen Überblick über humanitäre Bedarfe und Kapazitäten vor Ort geben. Die Akteure der deutschen humanitären Hilfe führen nur selten systematische und umfassende Kontext- und Bedarfsanalysen durch oder begründen oft nicht ausreichend den spezifischen Bedarf, der im jeweiligen

humanitären Krisenkontext durch die vorgeschlagene Maßnahme gedeckt werden soll. Den Ressorts fehlt es an personellen und fachlichen Kapazitäten, um die Qualität der Analysen ihrer Implementierungspartner zu überprüfen. Insgesamt ist diese Art der Bedarfsermittlung und Entscheidungsfindung über Maßnahmen der deutschen humanitären Hilfe lückenhaft und führt dazu, dass es der deutschen humanitären Hilfe an Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz in der Auswahl der finanzierten Maßnahmen, Standorte und Zielgruppen fehlt.

Die Projektmaßnahmen der deutschen humanitären Hilfe im Evaluierungszeitraum waren – wie die Länderstudien gezeigt haben – in Bezug auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung und den Bedarf in verschiedenen Gebieten (national und regional) überwiegend relevant. Die deutsche humanitäre Hilfe ist mit ihren oftmals standardisierten Ansätzen in der Reaktion auf plötzlich eintretende Naturkatastrophen überwiegend angemessen. In Bezug auf die Berücksichtigung der humanitären Standards sind – je nach Kontext – Anpassungen vorzunehmen. In den häufiger auftretenden langandauernden und komplexen Krisen, in denen oft längerfristige, lokal angepasste und nicht standardisierte Ansätze erforderlich sind, besteht allerdings hinsichtlich der Laufzeit, der Ansätze und des strategischen Vorgehens Anpassungsbedarf. Hier sind die Ansätze nicht immer angemessen und zu wenig integriert mit Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Debatte zur Berücksichtigung und Umsetzung des *Fragile States* Konzepts und des *Whole of Government Approach* wird in der deutschen humanitären Hilfe bisher nicht geführt. Die Anbindung an

nationale Politiken, Strategien und Programme ist noch unzureichend.

Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)

Die Ergebnisorientierung und die Formulierung von ergebnisorientierten Zielen der deutschen humanitären Hilfe sind bisher unzureichend. Dies gilt für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt und für Maßnahmen auf Projektebene sowohl bei nationalen Organisationen als auch bei internationalen Organisationen. Damit fehlen wichtige Grundlagen für eine angemessene Erfolgskontrolle, die Auskunft geben könnten über den Grad der Zielerreichung, den Deckungsgrad und die Wirksamkeit der deutschen humanitären Hilfe. Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) wird noch stark vernachlässigt. Unabhängige Evaluierungen sind selten.

Die Ergebnisse der Länderstudien der Evaluierung weisen darauf hin, dass die finanzierten Maßnahmen zumeist gute oder befriedigende Ergebnisse zur Verbesserung der Lebensbedingungen der von Krisen betroffenen Personen geleistet haben.

Die technische Umsetzung erschien, wie von professionellen Organisationen zu erwarten ist, bei vielen betrachteten Vorhaben gut. In einzelnen Ländern und Regionen besetzen deutsche Organisationen Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren. Das *Targeting* der Maßnahmen folgt verschiedenen, nicht nur bedarfsorientierten Kriterien. Dies widerspricht zum Teil dem Anspruch der humanitären Hilfe. In einigen Kontexten findet nur „passives Targeting“ statt, das heißt die Maßnahmen richten sich an die allgemeine Bevölkerung im Einzugsgebiet eines Projektes bzw. an die Personen, die einen Projektstandort aufsuchen. Dies birgt das Risiko, dass unter Umständen

die Bedürftigsten nicht erreicht werden. Anspruchs- und erwartungsgemäß gelingt, insbesondere in der Soforthilfe, eine schnelle Reaktion der deutschen humanitären Hilfe.

Wichtige Einflussfaktoren auf die Effektivität der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe sind identifiziert. Dazu gehören entsprechend der Ergebnisse der Länderstudien insbesondere die Beteiligung und Eigenbeiträge der Bevölkerung, staatliche Strukturen und staatliche Interventionen, Sicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kapazitäten und das Management der Organisationen, die die Maßnahmen der von der Bundesregierung finanzierten humanitären Hilfe durchführen, die ergebnisorientierte Berichterstattung auf der Basis von ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierung, Zuwendungsbestimmungen und ihre Anwendung sowie die Fachlichkeit und Lernen in der humanitären Hilfe.

Effizienz

Insgesamt wissen die Akteure der deutschen humanitären Hilfe zu wenig über die Effizienz ihrer Maßnahmen. Systematische Effizienzuntersuchungen finden bisher nicht statt. Verfügbare Informationen weisen darauf hin, dass es noch gutes Potenzial für Einsparungen und Effizienzgewinne gibt, zum Beispiel durch eine stärkere Fokussierung der deutschen humanitären Hilfe auf stärker strategisch ausgewählte Länder und ausgewählte Implementierungspartner.

Übergeordnete Wirkungen (Impact)

Aufgrund mangelnder Wirkungsorientierung und unzureichenden Informationen wissen die Akteure der deutschen humanitären Hilfe wenig über die übergeordneten Wirkungen ihrer Maßnahmen. Die Länderstudien haben gezeigt, dass die deutsche humanitäre

Hilfe den betroffenen Menschen und beteiligten Organisationen weiterreichenden Nutzen bringt, insbesondere in der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe. Bei der Soforthilfe sind aufgrund des Charakters der Maßnahmen übergeordnete Wirkungen kaum zu erwarten. Leben retten oder „ein Überleben von Menschen in Würde und Sicherheit zu ermöglichen“, oft als übergeordnetes Hauptziel der internationalen und auch der deutschen humanitären Hilfe genannt, war bei den untersuchten Länderstudien, ebenso wie generell aus der humanitären Hilfe bekannt, aufgrund des überwiegend langandauernden Charakters der humanitären Krisen und der Kurzfristigkeit der durchgeführten Maßnahmen eher die Ausnahme.

Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (Connectedness)

Lokale Kapazitäten sind entscheidend für die Nachhaltigkeit bzw. den Anschlussgrad der humanitären Hilfe. Akteure der deutschen humanitären Hilfe beschränken sich häufig allein auf die Nutzung lokaler Kapazitäten in unterschiedlicher Art und Funktion. Teilweise, insbesondere in der Soforthilfe und in der verlängerten Nothilfe, besteht aber auch die Tendenz zu einem „Eigenleben“ der Maßnahmen mit Durchführung durch die deutschen Implementierungspartner fort. Auch wenn es einige Beispiele guter Praxis von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung gibt, so ist insgesamt aber das Potenzial noch unzureichend ausgeschöpft.

Querschnittsthemen

Die Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe sind generell noch stark verbesserungsfähig. Die Querschnittsthemen Menschenrechte, Gender, Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*,

Umweltverträglichkeit, HIV und AIDS sowie *Protection* sind in der deutschen humanitären Hilfe bisher unterschiedlich stark verankert. Während eine Reihe dieser Themen insbesondere bei den internationalen Organisationen zum Teil über organisationsweite Initiativen stärker und systematischer berücksichtigt und bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (seit 01.01.2011: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) über die DAC-Kennungen institutionell verankert ist, ist das Engagement der meisten Nichtregierungsorganisationen zu diesen Themen noch rudimentär. Die zum Teil schon erfolgte Verankerung der Themen in den Strategien, Konzepten und Formularen zeugt von Sensibilität für diese Themen, garantiert aber noch keine angemessene Umsetzung. In der konkreten Projektdurchführung finden für die beiden Themen Gender und Konfliktsensibilität/*Do-no-harm* bisher zum Teil spezifische Aktivitäten statt, ohne jedoch systematische Berücksichtigung zu finden. Bei den Organisationen der deutschen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vorhandene Potenziale und Kapazitäten werden bisher noch nicht ausreichend genutzt.

Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD)

Trotz der allgemeinen Anerkennung des Kontinuum-Ansatzes beim LRRD herrschen in der Praxis zumeist das Denken, der Diskurs und auch das Handeln im Kontinuum weiter vor. Die LRRD-Debatte der deutschen humanitären Hilfe ist in fragilen Staaten bisher zu wenig mit dem Engagement für einen *Whole-of-Government Approach* verbunden.

Eine Reihe von Akteuren der durch die Bundesregierung finanzierten humanitären Hilfe verfügt über vielfältige konzeptionelle und praktische Erfahrungen mit LRRD und

konfliktsensibler Zusammenarbeit in fragilen Staaten. Die Bundesregierung hat außerdem mit den beiden spezifischen Budgetlinien für humanitäre Sofort- und Nothilfe sowie entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe gut geeignete Mechanismen (mit Anpassungsbedarf bei den geringen Verpflichtungsermächtigungen im BMZ-Budgettitel für entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe), um auf verschiedene Kontexte angemessen reagieren zu können. Die Bundesregierung nutzt diese Mechanismen und die damit verbundenen spezifischen Potenziale bisher aber noch nicht strategisch und konzertiert genug.

Exit-Strategien aus der humanitären Hilfe werden zwar inzwischen standardmäßig beim AA und in den Projektdokumenten des Welternährungsprogramms dargestellt, sie sind jedoch oft unrealistisch und unzureichend, um ein verlängertes Operieren im Nothilfemodus zu vermeiden. Der notwendige Perspektivenwechsel, von Beginn der Maßnahmen der humanitären Hilfe an einen Anschluss oder einen möglichen Ausstieg mitzudenken und eine intelligente Kombination der jeweils angemessenen Instrumente zu sichern, findet bisher unzureichend statt. So gelingt ein Anschluss der Soforthilfe an die Übergangshilfe und der Übergangshilfe an die Entwicklungszusammenarbeit bisher nur unzureichend.

“*Business as usual*” mit einer Vielzahl von wenig strategisch orientierten, oft isolierten und nicht immer ausreichend koordinierten Maßnahmen der humanitären Hilfe, die zu wenig mit der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Politikfeldern verbunden sind, reicht für eine zukunftsfähige humanitäre Hilfe der Bundesregierung nicht mehr aus. Die deutsche humanitäre Hilfe hat das Potenzial, in ausgewählten Ländern im Rahmen der vorhandenen Strukturen vor

Ort und in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Gebern und ausgewählten Implementierungspartnern ein positives Beispiel für LRRD und *Transition* zu sein.

Schnittstellenmanagement AA – BMZ

Trotz Verbesserungen im Detail in der Evaluierungsperiode überwiegen die konzeptionellen und strukturellen Schwächen im Schnittstellenmanagement zwischen den beiden Ressorts und innerhalb der Ressorts. Das unzureichende Schnittstellenmanagement verhindert eine deutsche humanitäre Hilfe “aus einem Guss”. Dies wiederum wirkt sich bei wichtigen Herausforderungen, insbesondere LRRD und humanitäre Hilfe in fragilen Kontexten, nachteilig für die deutsche humanitäre Hilfe aus.

Angemessenheit der Fördermechanismen

Angemessene Fördermechanismen sind von zentraler Bedeutung für die Relevanz und Ergebnisse der deutschen humanitären Hilfe sowie für ein angemessenes LRRD. Die Ressorts nutzen eine Vielzahl und Vielfalt an Mechanismen, gehen bei ihrer Auswahl aber weder kriterienbasiert noch stets nachvollziehbar vor. Die Ressorts setzen die Implementierungspartner nicht strategisch in voller Kenntnis und angemessener Bewertung der komparativen Vorteile ein. Mechanismen der Gemeinschaftsfinanzierung werden selten genutzt.

Die hohe Anzahl von implementierenden Nichtregierungsorganisationen, vor allem beim AA, fördert die als unproduktiv anerkannte Proliferation von Akteuren. Das AA prüft im Falle plötzlich auftretender akuter Krisen nicht ausreichend, ob Organisationen, die vor der Katastrophe noch keine Präsenz vor Ort hatten, einen Mehrwert haben und wenn ja, welchen.

Alle von den beiden Ressorts in der deutschen humanitären Hilfe unterstützten internationalen und nationalen Kategorien von Organisationen (VN, IKRK, deutsche staatliche Organisationen, NROs) bzw. einzelne Organisationen innerhalb der Kategorien weisen spezifische komparative Vorteile, Stärken und Schwächen in ihrer humanitären Hilfe auf. Dabei können die Unterschiede zwischen einzelnen internationalen wie auch zwischen einzelnen nationalen Organisationen größer sein als die Unterschiede zwischen internationalen und nationalen Organisationen.

Insgesamt haben die beteiligten Ressorts bisher nur einen wenig systematischen Überblick über die Kapazitäten der von Deutschland finanzierten Organisationen der humanitären Hilfe. Die Vielzahl der Organisationen, insbesondere in der humanitären Soforthilfe des AA macht es schwer, einen solchen systematischen Überblick zu erstellen und aktuell zu halten.

Die Evaluierung hat keine Hinweise ergeben, dass internationale Organisationen grundsätzlich besser oder schlechter geeignet sind als nationale Organisationen für die Umsetzung der deutschen humanitären Hilfe.

Koordination und Komplementarität

Sowohl auf internationaler Ebene als auch vor Ort nimmt Deutschland an relevanten Gremien der Geberkoordination teil und stellt insbesondere über das Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UN OCHA) finanzielle Mittel für die Koordination bereit. Deutschland spielt jedoch in der strategischen Geberkoordination – insbesondere vor Ort, aber auch in internationalen Gremien – keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Eine spezifisch deutsche Position und ein aktives und engagiertes Eintreten für strategisch

ausgewählte Reform- und Verbesserungsbedarfe in der internationalen und länderspezifischen humanitären Hilfe sind nicht erkennbar.

Die Implementierungspartner der deutschen humanitären Hilfe beteiligen sich mehr oder weniger aktiv an der operativen Koordination vor Ort, insbesondere in den *Clustern*. Beiträge zur Gestaltung und Weiterentwicklung der Koordinierungsgremien bleiben bisher vor allem auf die internationalen Organisationen beschränkt.

Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe ist ein für die deutsche humanitäre Hilfe relevantes und nützliches Gremium, das von den Beteiligten vor allem wegen des Informationsaustausches geschätzt wird. Vorhandenes Potenzial für Verbesserungen der Koordination wird bisher unzureichend genutzt. Die ENÜH-Koordinierungsrunde hat vor allem im Kontext der Jahresplanung des BMZ seine relevante und nützliche Bedeutung.

Wesentliche Empfehlungen

Strategische Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend

- ergebnisorientierte Ziele für die deutsche humanitäre Hilfe formulieren und klar kommunizieren,
- ein strategisches Konzept der Bundesregierung für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt, das sich auf diese Ziele bezieht, erarbeiten, umsetzen, monitoren und evaluieren sowie dazu regelmäßig Bericht erstatten; dazu gehören auch nachgelagerte strategische Konzepte für die Zusammenarbeit mit internationalen und ausgewählten nationalen Organisationen sowie ausgewählten Ländern, mit denen die

Ressorts in ihrer humanitären Hilfe schwerpunktmäßig zusammenarbeiten sowie

- eine ergebnisorientierte Umsetzung von Maßnahmen und Berichterstattung durch ausgewählte Implementierungspartner im Rahmen des strategischen Konzepts konsequent einfordern.

Die Zielsetzung und das strategische Konzept sollten folgende inhaltliche Schwerpunkte aufgreifen:

- Das Konzept sollte explizit zur Klärung des Geltungsbereichs relevanter internationaler Rahmenvereinbarungen und der humanitären Prinzipien für die deutsche humanitäre Hilfe des AA und des BMZ beitragen.
- LRRD als Kontiguum-Ansatz sollte in diesem Konzept explizit verankert und die Strategie für dessen konsequente Umsetzung darlegt werden.
- Das deutsche Engagement sollte sich auf Schlüsselbereiche und -sektoren konzentrieren, in denen die Ressorts und die Implementierungspartner komparative Vorteile sowie umfassende Kompetenzen und Erfahrungen haben.
- Die zu berücksichtigenden Querschnittsthemen sollten verbindlich festgelegt und die Umsetzung von den Implementierungspartnern konsequent eingefordert werden.
- Das AA sollte sich stärker auf sein Kernmandat, die kurzfristige Soforthilfe, beschränken. Nothilfe sollte in einen frühzeitigen und mutigen Einsatz von ENÜH eingebettet werden. Dies sollte in fragilen Staaten als Teil eines *Whole-of-Government Approach* zur Unterstützung nationaler Akteure geschehen.

- Die deutsche humanitäre Hilfe sollte sich stärker auf ausgewählte Krisen (-länder) konzentrieren.
- Die Beteiligung der Ressorts an internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen sollte verstärkt und die Umsetzung in der deutschen humanitären Hilfe gefördert werden. Die deutsche humanitäre Hilfe sollte – entsprechend der Planungen – einen umfassenden Ansatz der Evaluierung ihrer Maßnahmen einführen.

Operative Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Die Strukturen, Prozesse und Ressourcen der deutschen humanitären Hilfe sollten angepasst werden. Dazu gehören folgende Aspekte:

- Die Ressorts sollten bei den Kontext- und Bedarfsanalysen im Rahmen der deutschen humanitären Hilfe die Einbettung in und die Komplementarität zum *Consolidated Appeal Process* und zu den *Appeals* der Vereinten Nationen stärker als bisher einfordern und Aspekten von lokalen Kapazitäten, nationalen Politiken, Strategien und Programmen, *Targeting*-Mechanismen sowie dem Deckungsgrad mehr Aufmerksamkeit widmen.
- Eine beschränkte Anzahl von Implementierungspartnern sollte systematisch und kriterienbasiert ausgewählt werden. Die Ressorts sollten bei qualifizierten Implementierungspartnern Möglichkeiten von stärker programmorientierten Bewilligungen anstelle von Einzelprojektbewilligungen prüfen. Bei akuten Krisen sollte der spezifische Mehrwert von Finanzierungen an Implementierungspartner, die erst anlässlich der Krise eine Präsenz vor

Ort etablieren oder sich dort Partner suchen, im Einzelfall geprüft werden.

- Eine stärkere Beteiligung an Gemeinschafts- und Programmfinanzierungen sollte ermöglicht werden.
- Die Ressorts sollten die notwendigen Kapazitäten für das Management der deutschen humanitären Hilfe insgesamt und die Steuerung des empfohlenen strategischen Konzepts bereitstellen und bestehende Kapazitäten entsprechend des Bedarfs weiterentwickeln.
- Das Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ sowie innerhalb der Ressorts und mit den Botschaften sollte weiter verbessert werden.
- Die Bundesregierung sollte – im Kontext laufender Initiativen zur Verbesserung der Statistik zu den öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit – auch zur Verbesserung der Statistik der deutschen humanitären Hilfe beitragen. Die Konsistenz und Ergebnisorientierung der Berichterstattung sollten gestärkt werden.
- Das BMZ sollte seine Initiativen zur Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen im Budgettitel für die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe verstärken.

Diese Anpassungen sollten im Rahmen des empfohlenen strategischen Konzepts für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt erfolgen, damit Anpassungen im Rahmen einer ergebnisorientierten Zielsetzung und konsistenten Strategie erfolgen und zentralen Herausforderungen der deutschen humanitären Hilfe, insbesondere LRRD und humanitäre Hilfe in komplexen, langandauernden Krisen in fragilen Staaten, angemessen begegnet werden kann.

Strategische Empfehlungen an die Implementierungspartner

Zur Verbesserung der strategischen Ausrichtung der geförderten Organisationen wird folgendes empfohlen:

- Die Implementierungspartner sollten die Ergebnisorientierung der Maßnahmen konsequent verbessern und entsprechende Ergebnisanzeige in ihrer Berichterstattung konsequent führen. Dabei sind Aspekte der Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) stärker zu berücksichtigen.
- Die Implementierungspartner sollten systematisch an internationale Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen in der humanitären Hilfe anknüpfen, diese in eigene Strategien und Maßnahmen umsetzen sowie die dafür notwendigen Kapazitäten bereitstellen und bei Bedarf entwickeln.

Operative Empfehlungen an die Implementierungspartner

Die Implementierungspartner der deutschen humanitären Hilfe sollten Bestehendes besser machen und dazu insbesondere

- die Partizipation und Eigenbeteiligung sowie vorhandene Anpassungsstrategien der von den Krisen betroffenen Menschen stärker berücksichtigen und fördern,
- lokale Kapazitäten stärker berücksichtigen, nutzen und entwickeln,
- eine aktivere Beteiligung an Koordinierungsmechanismen (insbesondere in den Ländern) sichern und die dafür notwendigen Ressourcen bereitstellen sowie die

Beteiligung lokaler Akteure in der
Koordinierung vor Ort unterstützen,

- Innovationen für den Umgang mit
neuen, aber auch bekannten
Herausforderungen der humanitären
Hilfe initiieren,

- die Verankerung und Umsetzung von
Querschnittsthemen stärken sowie
- systematische Lernprozesse
durchführen und Lernerfahrungen
ergebnisorientiert umsetzen.

1. Hintergrund und Einleitung

Im Auftrag des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde die deutsche humanitäre Hilfe (HH) im Ausland erstmalig einer ressortübergreifenden unabhängigen Evaluierung unterzogen.

1.1 Ziel, Evaluierungsgegenstand und Evaluierungsperiode

Ziel der Evaluierung war eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der HH Deutschlands im Ausland³, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kam als weiterer Verwendungszweck hinzu.

Dabei sollten insbesondere folgende Bereiche untersucht werden⁴:

1. Relevanz und Ergebnisse der anhand von Länderstudien zu überprüfenden Maßnahmen,
2. Schnittstellenmanagement zwischen den Ressorts AA und BMZ (Qualität der Planung in den Zentralen und der Steuerung auch vor Ort, insbes. unter dem Aspekt der internen Kohärenz),
3. Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von Organisationen der Vereinten Nationen (VN),
4. Angemessenheit der Fördermechanismen (internationale vs. nationale Organisationen, unter Berücksichtigung der lokalen Implementierungskapazitäten) und
5. Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)

und Ansatzpunkte für ggf. Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand war die HH im Ausland des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie gegebenenfalls laufende Hilfsmaßnahmen. Im Vordergrund standen die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien in Haiti, Uganda, Tschad, Myanmar, Osten der Demokratischen Republik (DR) Kongo⁵ und Darfur/Sudan vertieft untersucht wurden.

Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit (EZ) des BMZ sollten unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit) mit berücksichtigt werden.

³ Entsprechend der Terms of Reference (ToR) der Evaluierung war dabei humanitäres Minenräumen ausgenommen.

⁴ Siehe ToR in Band II, Anlage 1

⁵ Zur Vereinfachung wird im weiteren Verlauf einheitlich von Länderstudien gesprochen, auch wenn sich de facto die Fallstudien in der DR Kongo nur auf den Osten des Landes beziehen und im Sudan nur auf Darfur.

Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen (IO) waren ebenfalls Gegenstand der Evaluierung.

1.2 Design der Evaluierung

Bei der Evaluierung der deutschen HH handelt es sich um eine komplexe Evaluierung, bestehend aus mehreren Phasen, die einen Zeitraum von ungefähr eineinhalb Jahren umfassten (siehe Details in Band II, Anlage 2.1).

Evaluierungsmatrix

Hauptinstrument der Evaluierung war die während der Vorbereitungsphase entwickelte und während der Pilotfallstudie (Uganda) getestete Evaluierungsmatrix (siehe Band II, Anlage 2.2). Durch sie wurde sichergestellt, dass insgesamt alle Evaluierungsfragen systematisch bearbeitet wurden.

Rekonstruktion der Interventionslogik

In Abwesenheit einer Interventionslogik für die deutsche HH insgesamt und auf Länderebene wurden solche von den Evaluierungsteams entwickelt. Diese rekonstruierte Interventionslogik stellt den generellen Referenzrahmen für diese Evaluierung dar (siehe Band II, Anlage 2.3 für die globale Interventionslogik und die sechs Länderstudienberichte für die länderspezifisch angepassten Interventionslogiken).

Länderstudien und Projektfallstudien

Zentrale Elemente der Evaluierung waren die Länderstudien und Projektfallstudien, die die Grundlage bieten für die Analyse und Ergebnisse.⁶ Die Auswahl der Länder bzw. der Regionen innerhalb der Länder und der Maßnahmen innerhalb dieser Gebiete folgte einem systematischen und kriterienbasierten Prozess (siehe Band II, Anlage 2.4).

Methoden

Basierend auf der Evaluierungsmatrix wurde insgesamt ein Methoden-Mix eingesetzt, bei dem verschiedene Methoden kombiniert wurden, um eine möglichst umfassende Erfassung der Sachverhalte und eine gute Triangulation zu ermöglichen. Zu den eingesetzten Methoden gehörten Schreibtischstudien, Datenbankenanalysen, Befragungen/Interviews von Gruppen und Einzelpersonen⁷, direkte Beobachtungen im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen der noch laufenden, als Projektfallstudien einbezogenen Maßnahmen, Briefing und Debriefing Workshops zu Beginn und am Ende der Feldmissionen in den Fallstudienländern und Workshops der beteiligten Evaluierungsfachkräfte (siehe weitere Details in Band II, Anlage 2.6 und in den Länderstudienberichten). Die zweckgebundenen Beiträge an IO wurden vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht.

⁶ An dieser Stelle sei betont, dass es sich bei der vorliegenden Evaluierung nicht um detaillierte Projektevaluierungen handelt, sondern ausgewählte Projekte exemplarisch für die von der Bundesregierung insgesamt finanzierte HH in ausgewählten Ländern zur Untersuchung herangezogen wurden.

⁷ Relevante Ressource Personen in Deutschland, an europäischen Standorten von IO und vor Ort, einschließlich Projektpersonal der von den Ressorts geförderten Organisationen, deren lokaler Partner sowie Vertreterinnen und Vertreter von Zielgruppen und deren Organisationen

Die Details zum realisierten Programm der Evaluierung, der Liste der Ressource Personen während der Evaluierung insgesamt sowie zu den Evaluierungsteams sind dem Band II, Anlagen 2.7 bis 2.9 zu entnehmen. Die entsprechenden Details zu den Länderstudien befinden sich in den dortigen Berichten.

1.3 Herausforderungen und limitierende Faktoren der Evaluierung

Die Evaluierungsteams und alle an der Evaluierung Beteiligten mussten sich während der verschiedenen Phasen mit einer Reihe von Herausforderungen auseinandersetzen (siehe Details in Band II, Anlage 2.10). Alle Beteiligten konnten flexibel und proaktiv mit den genannten Aspekten umgehen, so dass insgesamt die Evaluierbarkeit der deutschen HH im Ausland entsprechend der grundsätzlich vorgesehenen Vorgehensweise nicht in Frage gestellt war.

2. Kontextanalyse

2.1 Definition und Abgrenzung des Politikfeldes

Es gibt keine einheitliche Definition der HH. Der breiteste Konsens über eine Definition der HH unter Gebern findet sich in der *Good Humanitarian Donorship* (GHD) Initiative und im *European Consensus on Humanitarian Aid*⁸. Danach ist HH bedarfsorientierte Nothilfe, die während oder im Nachgang einer von Menschen verursachten Krise oder einer Naturkatastrophe stattfindet mit dem Ziel, Leben zu retten, Leid zu mindern und die Menschenwürde zu erhalten sowie die Prävention und Vorsorge für vergleichbare Situationen zu stärken, wenn Regierungen und lokale Akteure überfordert, außer Stande beziehungsweise nicht willens sind, angemessene Hilfe zu leisten.⁹ Beide Definitionen nehmen – ebenso wie das OECD DAC bei seiner Definition der HH¹⁰ – Bezug auf die humanitären Grundsätze der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit.¹¹

HH wird nie isoliert umgesetzt. Insbesondere im Kontext komplexer humanitärer Krisen, zum Beispiel in fragilen Staaten, sind viele Politikfelder miteinander verbunden, beeinflussen sich gegenseitig und interagieren – idealerweise auf effektive Art und Weise (siehe Abbildung 1).

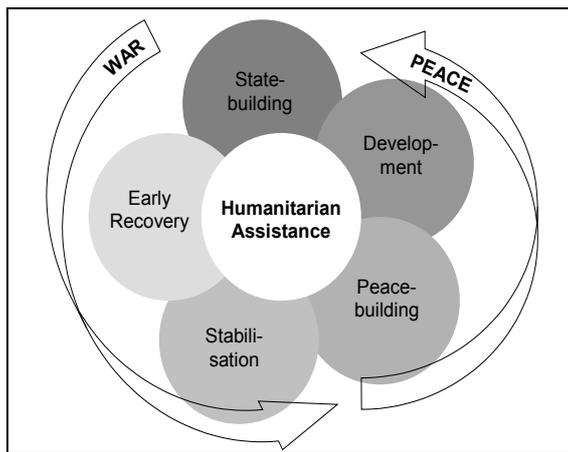
⁸ Siehe Kapitel 2.3.3

⁹ GHD (2003), para 1 und EC (2008e), para 8

¹⁰ Entsprechend Berichterstattung im Rahmen der Statistik zur *Official Development Assistance* (ODA) (Quelle: BMZ, Referat 414 (2010))

¹¹ Zum Verständnis der HH und weiteren verwendeten Begriffen im deutschen Kontext siehe Kapitel 3.

Abbildung 1: Humanitäre Hilfe und andere Politikfelder in fragilen Staaten



Adaptiert nach OECD DAC INCAF (2009a)

2.2 Typologie der humanitären Krisen

Bisher gibt es keine allgemein anerkannte Typologie von Krisen. Die oben genannte Definition von HH greift die oft gemachte Unterscheidung zwischen Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Krisen auf. Schon hier ist, insbesondere aufgrund der Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Typen, der Unterschied oft jedoch schwierig festzumachen. Eine von Krieg betroffene Bevölkerung ist oft stärker von einer akut eintretenden Naturkatastrophe betroffen als Bevölkerungen in Nicht-Kriegsgebieten. Naturkatastrophen, wie zum Beispiel Dürren, können wiederum zu Konflikten führen, so dass Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Krisen oft voneinander abhängig sind und interagieren.¹²

Eine weitere grundsätzliche Unterscheidung besteht zwischen plötzlich auftretenden (*sudden onset*) und langsam entstehenden (*slow onset*) Katastrophen. Auch hier ist, wie eine Reihe von vergangenen Krisen gezeigt hat, die Abgrenzung oft nicht sehr klar und eindeutig.

In vielen Länder- und regionalen Kontexten handelt es sich um komplexe und oft auch langandauernde (*protracted*) Krisen, bei denen viele akute und chronische Elemente zu einer mittel- bis langfristigen humanitären Notlage der betroffenen Bevölkerung führen (siehe Band II, Anlage 3.3 für einen Überblick über humanitäre Krisen). In solche Krisen fließt auch der Großteil der internationalen HH (siehe Band II, Anlage 3.3, Abbildung A3.3).

2.3 Die internationale Reaktion auf humanitäre Krisen

2.3.1 Akteure

Die Regierungen der von humanitären Krisen betroffenen Länder und die betroffenen Bevölkerungen haben eine sehr wichtige Rolle in Bezug auf die Qualität und schließlich auf die Ergebnisse und Auswirkungen der HH. Die lokale Bevölkerung und Behörden sind zu

¹² Studien zeigen, dass Naturkatastrophen mit politischen und wirtschaftlichen Prozessen in einer Weise zusammenhängen, dass ein solches Zusammenwirken zu komplexen Krisensituationen führt: "Natural disasters significantly increase the risk of violent civil conflict both on short and medium term." (Nel and Righarts 2008)

Beginn der humanitären Krise oft wochenlang die Hauptakteure, bis die internationale Hilfe einsetzt. Aber auch nach Beginn der internationalen HH kann die Rolle der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der Empfänger von humanitärer Hilfe und der Regierung auf lokaler und nationaler Ebene, kaum überschätzt werden. Daneben spielen auch nicht-staatliche Akteure in den von humanitären Krisen betroffenen Ländern oder Regionen eine Rolle, da sie direkt (zum Beispiel als Hilfsorganisationen) oder indirekt (zum Beispiel als Gewaltakteure) die Durchführung und die Ergebnisse der HH positiv oder negativ beeinflussen.

Die Zahl der Geber mit einem Beitrag zur internationalen HH ist in den vergangenen vier Jahren um 40 Prozent, von durchschnittlich 67 Gebern pro Jahr auf 94 pro Jahr gestiegen. Seit 2008 wurden 104 Regierungen mit humanitären Beiträgen identifiziert. Für viele wurde dies erstmals durch den Mechanismus des *Central Emergency Response Fund* (CERF) der VN ermöglicht.¹³

Zusammen mit der bilateralen HH der EU-Mitgliedstaaten (darunter Deutschland als der größte Beitragszahler) ist Europa weltweit der größte Geber der HH. Die Generaldirektion für HH der EC (DG ECHO) allein ist nach den USA der zweitgrößte Geber von HH.¹⁴

Die Geber setzen mehrheitlich die HH nicht selbst um, sondern finanzieren Organisationen, die Maßnahmen der HH durchführen. Diese sind in drei Kategorien zu unterteilen:

- Neun operative VN-Organisationen (UNHCR, WFP, UN OCHA, WHO, UNFPA, UNRWA, FAO, UNICEF, UNDP), die Mitglieder des *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) sind, und IOM. Unterstützt und in ihren Aufgaben ergänzt werden die operativen VN-Organisationen durch UN OCHA und UNOPS;
- Nichtregierungsorganisationen (NROs): internationale NROs sowie nationale und/oder lokale NROs;
- IKRK und IFRK: Innerhalb der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung muss klar unterschieden werden zwischen dem Genfer IKRK mit seinem sehr spezifischen und einzigartigen Mandat und den nationalen Rotkreuz/Rothalbmond-Organisationen, welche in der ebenfalls in Genf ansässigen Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRK) zusammengeschlossen sind.

2.3.2 Verfahren

Die unmittelbaren internationalen Reaktionen nach einer plötzlichen Katastrophe, wie einem Erdbeben oder Überschwemmungen, sind die Mobilisierung von *Search and Rescue* (SAR)-Einheiten und Erkundungsteams.¹⁵ Internationale Implementierungsorganisationen mit ausreichender Kapazität können anfangs Hilfsaktionen mit ihren eigenen Mitteln starten und gehen davon aus, spätere Finanzierungen durch Geber und private Spender einwerben zu können. Geber kommen nur zu einem frühen Zeitpunkt ins Spiel, wenn sie – wie zum Beispiel Deutschland – Finanzierungsmechanismen haben, die bei akuten Krisen eine schnelle Reaktion ermöglichen.

¹³ Harvey et al. (2010), S. 24

¹⁴ Siehe zum Beispiel die Daten für 2008 in Abbildung 5.2 in Band II, Anlage 5.

¹⁵ Zu weiteren Details siehe Band II, Anlage 3.4

In dieser Phase der Krisenreaktion vertrauen Geber und Organisationen auf grobe Schätzungen der Anzahl betroffener Personen sowie der Art und Menge der benötigten Hilfe bzw. Hilfsgüter. Eine erste zusammenfassende Übersicht über Bedarfe in akuten Krisen wird durch die *Flash Appeals* von UN OCHA ermöglicht. Während dieser Phase sind die Organisationen und lokalen Partner, die bereits vor Ort sind, von entscheidender Bedeutung. Internationale Akteure, die ohne örtliche Verbindungen in einem Katastrophenkontext ankommen, leisten in der Regel schlechtere Arbeit als solche mit lokalen Verbindungen und richten sogar teilweise Schaden an.¹⁶

Parallel zu den ersten Krisenreaktionen werden dann oft Hilfsprogramme, die über *Ad-hoc*-Verteilungen und kurzfristige Interventionen hinausgehen, geplant und Gebern zur Finanzierung vorgeschlagen. Koordiniert durch UN OCHA werden humanitäre Bedarfe und Finanzierungsanfragen systematisch mittels des *Consolidated Appeals Process (CAP)* oder (C)HAP an Geber übermittelt.^{17 18}

Der Großteil der HH erfolgt in länger andauernden Krisen, insbesondere auch in fragilen Staaten¹⁹, und folgt in diesem Kontext dann üblichen Planungs- und Durchführungsverfahren der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit.

2.3.3 Internationale Richtlinien, Rahmenvereinbarungen, Codes und Standards

Die nachfolgende Darstellung bezieht sich auf die zentralen internationalen Richtlinien, Rahmenvereinbarungen, Codes und Standards, die vom AA und vom BMZ als maßgeblich für ihre humanitäre Sofort-, Not- und Übergangshilfe benannt werden.

Good Humanitarian Donorship (GHD)

Die GHD-Initiative wurde im Juni 2003 von einer Reihe von Gebern der internationalen HH ins Leben gerufen. Neben generellen Prinzipien und einer Definition von HH enthalten sie vor allem Prinzipien zur Verbesserung der Finanzierung, des Managements (Förderung von Standards und Stärkung der Durchführung) sowie des Lernens und der Rechenschaftslegung²⁰ von Maßnahmen der HH. Die Initiative fordert die humanitären Geber auf, ihre Ansätze und Systeme der HH den Prinzipien anzupassen, auf welche sie sich gemeinschaftlich geeinigt haben. Insbesondere die Forderung, zuverlässig berechenbar (*predictable*) und nicht zweckgebundene Mittel bereitzustellen²¹, bedeutet aufgrund der jeweiligen haushaltsrechtlichen Regelungen eine große Herausforderung für einige Geber, darunter auch Deutschland.

¹⁶ Telford, J.; Cosgrave, J. (2006), S. 21; Harvey, P. et al. (2010), S. 38

¹⁷ <http://ochaonline.un.org> (Zugriff: März 2010); siehe Band II, Anlage 3.4 für weitere Details

¹⁸ Darüber hinaus werden auch durch die IFRK und DG ECHO in humanitären Krisenfällen Kontext- und Bedarfsanalysen durchgeführt, die von anderen Akteuren der HH für deren eigene Analysen als Sekundärquellen herangezogen werden können.

¹⁹ Siehe Kapitel 2.2 und 2.3.3

²⁰ Die Einhaltung der GHD-Prinzipien wird einmal pro Jahr im *Humanitarian Response Index* überprüft. Für nähere Details zur GHD und zum Index siehe Band II, Anlage 3.4.

²¹ GHD-Prinzip 13 (siehe Band II, Anlage 3.1)

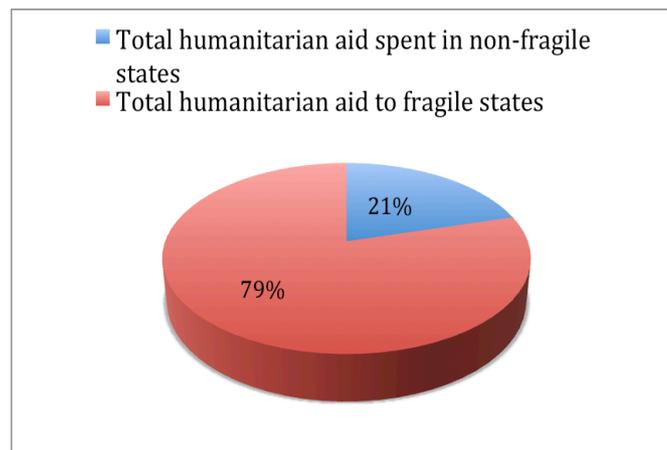
European Consensus on Humanitarian Aid (Europäischer Konsens)

Der Konsens wurde im Jahr 2007 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft erarbeitet und im Dezember 2007 durch die drei wichtigsten europäischen Institutionen (Rat, Parlament und Kommission) unterzeichnet.²² Der Konsens legte erstmals Werte, Grundsätze und einen politischen Rahmen der HH der EU fest und ist ein wichtiger Meilenstein in Bezug auf die humanitäre Politik der EU. Der Konsens soll Klarheit über die ethischen Normen und Grundsätze für die humanitären Aktionen der EU geben und zu einer besseren Ergänzung der humanitären Aktionen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft beitragen²³. Er wird durch einen Aktionsplan für die Umsetzung ergänzt. Eine der konkreten Maßnahmen war die Gründung einer neuen Rats-Arbeitsgruppe im Jahr 2009 (*Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid*, COHAFA), die sich mit HH und Nahrungsmittelhilfe auseinandersetzt.

Grundsätze für ein gutes internationales Engagement in fragilen Staaten

Als fragile Staaten werden Länder bezeichnet, in denen der Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, soziale Grundversorgung und Legitimität zu erfüllen²⁴. Vier Fünftel der internationalen HH werden in Kontexten fragiler Staatlichkeit gewährt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Humanitäre Hilfe im Kontext fragiler Staatlichkeit



Quelle: www.globalhumanitarianassistance.org

Internationale Akteure beeinflussen die Situation und Entwicklung in fragilen Staaten potenziell sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. Die Verabschiedung von Grundsätzen für ein gutes internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen (*Fragile State Principles*)²⁵ durch das OECD DAC im Jahr 2007 soll zu einer Erhöhung der positiven Auswirkungen des Engagements und der Verringerung unbeabsichtigter negativer Wirkungen führen. Die Grundsätze leiten internationale Akteure an, ein konstruktives Engagement zwischen nationalen und internationalen Akteuren in fragilen Ländern zu fördern²⁶.

²² Siehe Band II, Anlage 3.2

²³ http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_de.htm (Zugriff: Juli 2011)

²⁴ Siehe Glossar für eine Definition des Begriffs

²⁵ Siehe Übersicht in Band II, Anlage 3.2

²⁶ OECD DAC (2007)

Für den Kontext fragiler Staaten ist auf internationaler Ebene Klärungsbedarf bezüglich der Beziehungen zwischen den *Fragile States Principles*, den GHD-Prinzipien und der *Paris Declaration* (siehe nachfolgender Abschnitt) identifiziert.²⁷

Vereinbarungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ

Für die ENÜH gelten insbesondere die *Paris Declaration* und die *Accra Agenda for Action* als wichtige Referenzrahmen²⁸ (siehe auch Kapitel 3.2.1). Die *Paris Declaration* wurde im Jahr 2005 auf dem zweiten *High Level Forum* in Paris verabschiedet, um die Wirksamkeit der EZ zu stärken²⁹. Diese Erklärung mit ihren Verpflichtungen wurde beim dritten *High Level Forum* im Jahr 2008 in Accra (Ghana) mit der *Accra Agenda for Action* (AAA) bestätigt³⁰. Sowohl die *Paris Declaration* als auch die AAA adressieren die Besonderheiten der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten. Sie fordern spezifische Verpflichtungen und die Notwendigkeit, die Maßnahmen zur Unterstützung in fragilen Ländern dem Kontext entsprechend anzupassen.

Initiativen zur Verbesserung der Professionalisierung und Qualität der HH

Aufgrund des Zuwachses an Akteuren in humanitären Krisen und problematischen Erfahrungen mit HH in mehreren Großkrisen in den letzten Jahrzehnten hat sich eine Reihe von Initiativen der Professionalisierung und Verbesserung der Qualität in der HH angenommen³¹. Bereits in den späten 1980er Jahren beschäftigten sich etablierte Hilfsorganisationen im Sudan mit dem Problem des schnellen Wachstums der Organisationen und zu geringen Standards in der Arbeit. In den 1990er Jahren sind – auch basierend auf den sehr negativen Erfahrungen in der internationalen Hilfe nach der Ruandakrise – eine Reihe von Initiativen entstanden, die bessere Standards und professionellere HH zum Gegenstand haben. Die wohl bekanntesten Initiativen sind diejenigen, die sich um die Standardisierung der HH bemühen (insbesondere *Sphere-Standards*), und solche, die sich mit Prinzipien und ethischen Grundsätzen beschäftigen (insb. der *Red Cross Code of Conduct*). Andere, insbesondere das ALNAP und die *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP), konzentrieren sich darauf, die Evaluierung und Rechenschaftslegung in der HH zu verbessern.

2.3.4 Internationale Koordinierung

Der Mangel an Koordinierung von HH vor Ort sowie das niedrige Niveau der Koordinierung bei der Zuweisung von Mitteln auf globaler Ebene sind seit langem als Schwächen des humanitären Systems erkannt. Diese sollten mit dem im Jahr 2004 begonnenen Reformprozess der internationalen HH und der Einführung des *Cluster-Ansatzes*³² verbessert werden. Das Problem liegt heute nach wie vor darin, dass trotz zahlreicher Koordinationsmechanismen vor Ort³³ und erreichter Verbesserungen, die Koordination tendenziell auf (sektor-)spezifische und operative Bereiche konzentriert bleibt, anstatt

²⁷ OECD DAC INCAF (2011b), S. 1

²⁸ Mündliche Auskunft BMZ, Referat 401 (April 2011)

²⁹ High Level Forum (2005)

³⁰ High Level Forum (2008)

³¹ Siehe Band II, Anlage 3.4 für Details zu den verschiedenen Initiativen

³² Für mehr Informationen siehe Band II, Anlage 3.4

³³ Siehe zum Beispiel Details in den sechs Fallstudienberichten.

strukturelle Fragen von Koordinierung und Führung (*Leadership*), die oft als weiterhin problematisch identifiziert wurden³⁴, zu behandeln, einschließlich der Einbindung „neuer Geber“ der HH³⁵.

Hinsichtlich der koordinierten Darstellung der Verteilung der finanziellen Mittel für HH auf globaler Ebene ist das UN OCHA *Financial Tracking Service* (FTS) das wichtigste Instrument für das Informationsmanagement. Das FTS ist eine globale, tagesaktuelle Datenbank, die umfassende, allerdings aufgrund der freiwilligen Berichterstattung unvollständige Informationen über Finanzierungen der internationalen HH umfasst (einschließlich NROs, Rotes Kreuz/Roter Halbmond, bilaterale Hilfe, Sachspenden und private Spenden)³⁶.

Weitere wichtige Ergebnisse der *Humanitarian Reform* waren die Verbesserung und Erweiterung von gemeinsamen und koordinierten Finanzierungen für Maßnahmen der HH³⁷. Dazu gehören insbesondere der CERF, die *Common Humanitarian Funds* (CHF) und die *Emergency (Relief) Response Funds* (E(R)RFs) sowie der neue *Humanitarian Innovation Fund* (HIF)³⁸. Diese Mechanismen erfreuen sich wachsender Beteiligung, vor allem der nicht-traditionellen Geber, zum Beispiel des Privatsektors oder von Nicht-OECD DAC-Mitgliedern³⁹. Deutschland beteiligt sich seit 2007 an der Finanzierung des CERF (siehe Details in Kapitel 3.4), nicht jedoch an den anderen genannten Mechanismen der Gemeinschaftsfinanzierung. Diese Instrumente, die – wie in der GHD-Initiative gefordert – eine koordinierte, bedarfsgerechte und berechenbare Finanzierung von Maßnahmen der HH ermöglichen sollen, sind in jüngster Zeit Gegenstand von Evaluierungen⁴⁰.

2.4 Aktuelle und neue Herausforderungen

Die internationale HH muss sowohl auf Veränderungen in ihrem Arbeitsfeld reagieren als auch auf solche innerhalb der Struktur ihrer Akteure. Die Welt steht vor einer Reihe von neuen und fortbestehenden Herausforderungen mit Bezügen zur HH. Diese umfassen unter anderem den Klimawandel, hohe Nahrungsmittelpreise, Migration, schnelle und ungeplante Verstädterung sowie HIV/AIDS- und (Grippe-)Pandemien. Naturkatastrophen treten häufiger auf und verursachen größere Schäden. Weiterhin bestehen spezifische Herausforderungen für die HH aus der Veränderung der Charakteristika von Katastrophen, der zunehmenden Anerkennung der Zusammenhänge zwischen chronischer Armut und der Anfälligkeit für Krisen sowie dem langfristigen Trend, dass ein Großteil der Finanzmittel für humanitäre Maßnahmen in lang andauernden Krisen eingesetzt wird.

³⁴ Harvey, P. et al. (2010), S. 32 und 49; Steets, J. et al. (2010), S. 15; Buchannan-Smith und Scriven (2011)

³⁵ Harvey, P. et al. (2010), S. 22; Binder, A. et al. (2010)

³⁶ <http://ocha.unog.ch/fts> (Zugriff: März 2010); im Fall von Deutschland erfolgt die Übertragung via HOLIS/ECHO (siehe Kapitel 3.4)

³⁷ Siehe Band II, Anlage 3.4 für mehr Details zur *Humanitarian Reform*

³⁸ Siehe auch weitere Informationen in Band II, Anlage 3.4 sowie Details zu den Finanzierungen über CERF, CHF und E(R)RFs in Band II, Anlage 3, Abbildungen A3.4 und A3.5

³⁹ Insgesamt beteiligen sich mehr als 120 Länder und Geber aus dem Privatsektor an den Gemeinschaftsfinanzierungen (Quelle: <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/overview>; Zugriff: Juni 2011). Zu den Nicht-DAC-Gebern siehe auch Band II, Anlage 3.4

⁴⁰ Die Ergebnisse der Evaluierung der CHF sind seit März 2011 verfügbar, diejenigen der Evaluierung des CERF lagen zum Zeitpunkt der Erstellung des Syntheseberichts noch nicht vor.

Die zunehmende Komplexität von bewaffneten Konflikten sowie schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und humanitären Prinzipien in Krisensituationen führen zu einem erhöhten Bedarf an Schutz für Zivilpersonen (*Protection*) und Sicherstellung des Zugangs zu diesen Personen. Die Basis für solche Schutzmaßnahmen ist das internationale Völkerrecht. Außerdem findet in der HH ein Menschenrechts-basierter Ansatz immer mehr Verbreitung.

Die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren sind in vielen humanitären Krisen von Bedeutung, zum Beispiel in Afghanistan, Irak, Somalia und der DR Kongo⁴¹. Klare Abgrenzungen der Tätigkeitsgebiete werden längst als kritischer Faktor für die Aufrechterhaltung der „humanitären Räume“ (*Humanitarian Spaces*⁴²) gesehen, in denen HH die Betroffenen auch tatsächlich erreicht. Durch die ständig wechselnde Sicherheitslage in vielen humanitären Krisen wächst die Einbindung des Militärs in humanitären Angelegenheiten, was zu mandatsbezogenen Konflikten mit humanitären Organisationen führen kann⁴³. Internationale Richtlinien (*Oslo Guidelines* und *Military and Civil Defence Assets Guidelines*) sollen für klare Handlungsorientierungen für alle in solchen Kontexten agierende Akteure sorgen.

Die Ergebnisse einer erstmalig im Jahr 2010 veröffentlichten Studie zum "Stand des humanitären Systems"⁴⁴ zeigen, dass das System der HH insgesamt seine eigenen internen Mechanismen und technischen Leistungen zwar stetig und schrittweise verbessert. Wichtige Herausforderungen bleiben aber weiterhin bestehen und beeinträchtigen die Effektivität des Systems, vor allem Fragen der Koordination und *Leadership*⁴⁵ in der internationalen HH sowie die Beteiligung von und Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*)⁴⁶.

Die bereits seit vielen Jahren geführte Debatte, wie bestmöglich der Übergang von der Nothilfe zur Übergangshilfe und EZ ermöglicht werden kann, stellt die humanitären Akteure weiterhin vor große Herausforderungen. Insbesondere mit der Formulierung eines entsprechenden Dokuments⁴⁷ durch die EC im Jahre 1996 setzte sich dafür der Begriff LRRD durch. Man ging lange Zeit davon aus, dass die Aktivitäten der Nothilfe, des Wiederaufbaus und der Entwicklung aufeinander folgen (Kontinuum). Die Erfahrungen vieler Jahre in konkreten Krisenkontexten haben jedoch gezeigt, dass diese Phasen häufig überlappen und dass eine als abgeschlossen angesehene Phase von neuem beginnen kann. Dies macht ein Nebeneinander und eine Gleichzeitigkeit (Kontiguum) von Maßnahmen der Sofort-/Nothilfe, der Übergangshilfe/des Wiederaufbaus und der EZ erforderlich. Damit

⁴¹ Siehe zum Beispiel: Pugh (2001); Bessler and Seki (2006), pp. 4-10; Barton and Unger (2009) und <http://coe-dmha.org> (Zugriff: Mai 2011)

⁴² Hiermit sind Bereiche und Gebiete gemeint, in denen humanitäre Organisationen und Akteure nach Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit agieren können.

⁴³ Siehe zum Beispiel: VOICE position on civil-military relations in humanitarian action, Recommendations to the European Union, May 2009 (Quelle. www.ngovoice.org) oder International Rescue Committee (www.ircuk.org)

⁴⁴ Harvey et al. (2010)

⁴⁵ Siehe Glossar zum Verständnis des Begriffs

⁴⁶ Harvey et al. (2010), S. 25; zu Fragen der *Leadership* siehe auch zum Beispiel Buchannan-Smith und Scriven (2011); zu Fragen der *Beneficiary Accountability* siehe auch zum Beispiel Proudlock and Ramalingam (2009)

⁴⁷ EC (1996)

sollen einerseits akute humanitäre Bedürfnisse gedeckt und andererseits gleichzeitig Strukturen geschaffen werden, die die Vulnerabilität der Betroffenen verringern und sie in die Lage versetzen, ihre Entwicklung mit der dafür notwendigen Unterstützung selbst zu gestalten und künftigen Krisen vorzubeugen.

In diesem Kontext stellen auch die vielen komplexen und lang andauernden Krisen eine bedeutende Herausforderung dar. Die Realität der letzten Jahre zeigt, dass der Großteil der humanitären Finanzierungen weiter in komplexe, lang andauernde Krisen in chronisch unterentwickelten Ländern und weniger in Soforthilfe nach akuten Krisen fließt. Seit dem Jahr 2002 gehen mehr als die Hälfte der Finanzierungen in längerfristige HH von mehr als acht Jahren mit den höchsten Anteilen in den Jahren 2003 und 2004 (79 und 76 Prozent) (siehe Abbildung 3.3 in Band II, Anlage 3.3)⁴⁸.

3. Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

In den nachfolgenden vier Unterkapiteln werden zunächst – basierend auf den jeweils genannten Quellen – die Definition, die strategischen Orientierungen, die Hauptakteure und die Arbeitsteilung sowie das Portfolio der von der Bundesregierung finanzierten HH beschreibend dargestellt. Eine Bewertung durch das Evaluierungsteam erfolgt jeweils am Ende der einzelnen Unterkapitel oder – für die fünf Hauptbereiche der Evaluierung – in den nachfolgenden Hauptkapiteln des Berichts.

3.1 Definition

Wie bereits festgestellt, gibt es international keine einheitliche Definition für die HH. Dies gilt auch für die deutsche HH. Im Kontext der vorliegenden Evaluierung ist durch die ToR als Bezugsrahmen die „*Humanitarian Aid*“ nach OECD/DAC⁴⁹ festgelegt. Danach umfasst die HH Deutschlands vorrangig.⁵⁰

- Humanitäre Hilfsmaßnahmen des AA, die zur Linderung der ersten, unmittelbaren Not nach Eintritt einer Naturkatastrophe sowie in komplexen Krisen oder bewaffneten Auseinandersetzungen beitragen soll. Sie umfasst Maßnahmen der Not-, Katastrophen- und Flüchtlingshilfe sowie des humanitären Minenräumens.⁵¹ Aufgrund dieser Zielrichtung sind die Maßnahmen meist auf bis zu sechs Monate angelegt. Vorhaben der Katastrophenvorsorge ergänzen zunehmend die humanitären Hilfsmaßnahmen;
- Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die dazu beitragen soll die Lücke zwischen den humanitären Hilfsmaßnahmen und der auf strukturelle Wirkungen angelegten Entwicklungszusammenarbeit zu schließen.

⁴⁸ Harvey et al. (2010), S. 13; Development Initiative (2009), S. 72f

⁴⁹ Dies sind Maßnahmen, die die Bundesregierung unter dem *Creditor Reporting System* (CRS) Code 700 in der internationalen Statistik des OECD DAC als HH meldet.

⁵⁰ Siehe ToR der Evaluierung, S. 1

⁵¹ Letztere sind, entsprechend ToR, nicht Gegenstand der Evaluierung.

Hierdurch sollen die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung nach akuten Krisen geschaffen werden. Sie umfasst Maßnahmen zur Sicherstellung der Ernährung durch Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherungsprogramme, Schaffung bzw. Wiederherstellung der sozialen und infrastrukturellen Grundversorgung, Stärkung der Selbsthilfekräfte der betroffenen Frauen und Männer und Hilfen für Flüchtlinge. Die Projektlaufzeit beträgt in der Regel zwischen sechs Monaten und drei Jahren.

Diese beiden Bereiche sind Gegenstand der Evaluierung. Weitere Maßnahmen des BMZ zum Wiederaufbau (DAC CRS Code 700) kommen hinzu. Diese sind unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts in der vorliegenden Evaluierung mitberücksichtigt und Teil der Darstellung des Portfolios der deutschen HH (siehe Kapitel 3.4).

Humanitäre Hilfsmaßnahmen des AA umfassen Sofort- und Nothilfe (siehe Kapitel 3.2.3). Die ENÜH umfasst im Bereich der Ernährungssicherung neben der Nahrungsmittelhilfe, die unter dem DAC CRS Code 72040 gemeldet wird, auch Ernährungssicherungsprogramme, die unter dem Sektor-Code 52010 (also nicht als HH) berichtet werden.

Bewertung durch das Evaluierungsteam

Die Bundesregierung hat bisher für sich nicht eindeutig definiert, was sie unter HH versteht. Die im Rahmen der Evaluierung vorgenommene Präzisierung macht deutlich, dass die Definition und Abgrenzungen über zwei Ressorts, über mehrere Haushaltstitel (siehe Kapitel 3.4) sowie verschiedene Begriffe und Konzepte erfolgen.

Die Nothilfe, die die Schnittstelle zwischen humanitärer Soforthilfe und Übergangshilfe darstellt, bleibt definitorisch und in der Umsetzung eine „Grauzone“. Beide Ressorts finanzieren Nothilfe – das AA als verlängerte Soforthilfe, das BMZ als Einstieg in eine stärker entwicklungsorientierte Übergangshilfe –, ohne dass es ein Referenzdokument gibt, in dem der Begriff definiert und das jeweilige Verständnis dahinter dargelegt sind. Die Unklarheiten haben Relevanz in der praktischen Umsetzung der HH, wenn es zum Beispiel um die Zuständigkeiten der beiden Ressorts und um die Gültigkeit der humanitären Prinzipien geht (siehe auch Kapitel 3.2.1).

3.2 Strategische Orientierungen der deutschen humanitären Hilfe

3.2.1 Strategische Grundlagen

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer HH an einer Reihe von internationalen Referenzrahmen und verfügt im jeweiligen Geschäftsbereich des AA und des BMZ über mehrere Konzepte und operative Richtlinien für die deutsche HH. Ein ressortübergreifendes Konzept zur deutschen HH gibt es nicht.

Die deutsche HH orientiert sich international an den GHD-Prinzipien und dem *European Consensus for Humanitarian Aid* als ihren übergeordneten strategischen Referenzrahmen, an deren Gestaltung sie auch aktiv mitgewirkt hat.⁵² Allerdings erkennt das BMZ – anders als das AA – den Geltungsbereich der GHD-Prinzipien und der im Europäischen Konsens formulierten Prinzipien der HH nur für die Nahrungsmittelnothilfe an, nicht aber für die ENÜH

⁵² AA (2010), S. 15

insgesamt, die als Übergang zur Entwicklungszusammenarbeit stärker die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Entscheidungsfindung einbezieht. Für die weiteren Maßnahmen der ENÜH benennt das BMZ die *Paris Declaration*, die *Accra Agenda for Action* und die *Fragile States Principles* als die relevanten übergeordneten strategischen Referenzrahmen.⁵³

Weitere, auch für die deutsche HH anerkannte internationale Grundlegendokumente existieren für die zivil-militärische Koordinierung, die Katastrophenvorsorge, das humanitäre Minen- und Kampfmittelräumen sowie die Nahrungsmittelhilfe.⁵⁴

National sind das AA-Förderkonzept für Maßnahmen der HH⁵⁵ und das BMZ-Konzept für ENÜH⁵⁶ die beiden wichtigsten Richtlinien. Beide Konzepte geben ressortspezifisch die relevanten Orientierungen und Zielsetzungen vor. Für die Katastrophenvorsorge gibt es drei Referenzdokumente.⁵⁷

Weiterhin sind die „Zwölf Grundregeln für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ (siehe Band II, Anlage 4.2)⁵⁸ eine wichtige Leitlinie für die deutsche HH. Sie wurden im Jahr 2000 von allen Mitgliedern des Koordinierungsausschusses humanitäre Hilfe (KoA) formuliert.

Das BMZ hat außerdem eine spezifische Strategie für die Zusammenarbeit mit dem WEP⁵⁹, die sich seit einigen Jahren in Überarbeitung befindet, und eine für die Kooperation mit dem UNHCR.^{60 61}

Der Bundesregierung ist nach eigenen Aussagen die Einhaltung international anerkannter Standards der HH, insbesondere des *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* sowie der *Sphere-Standards* ein besonderes Anliegen.^{62 63}

3.2.2 Ziel der deutschen humanitären Hilfe

Die Ziele der deutschen HH sind in den genannten Konzepten des AA und des BMZ ressortspezifisch formuliert (siehe nachfolgende Kapitel), nicht jedoch für die HH der Bundesregierung insgesamt. Die Bundesregierung benennt in ihrem Bericht über die deutsche HH ein Ziel der HH generell. Danach „dient (die HH) dem Ziel, bedarfsorientiert Hilfe zu leisten, um Menschenleben zu retten, menschliches Leiden zu vermeiden oder zu

⁵³ Mündliche Auskunft von BMZ, Referat 401 (April und Mai 2011)

⁵⁴ Siehe Details in AA (2010), S. 15ff und Übersicht in Band II, Anlage 4.1 sowie Food Aid Convention 1999

⁵⁵ AA (2008a)

⁵⁶ BMZ (2005a)

⁵⁷ AA (2007), AA (2008b) und BMZ (2008a); siehe auch Band II, Anlage 4.3 für eine Übersicht über die wichtigsten Regelungen der Bundesregierung in diesem Bereich.

⁵⁸ www.auswaertiges-amt.de (Zugriff: März 2010)

⁵⁹ BMZ (2004)

⁶⁰ BMZ (2006)

⁶¹ Das AA verfügt außerdem über spezifische Leitlinien für die Förderung von Projekten der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung (die nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung sind).

⁶² AA (2010), S. 40

⁶³ Zur Bewertung siehe Kapitel 4.1

lindern und den Menschen ein Dasein in Würde zu ermöglichen, wenn Regierungen und lokale Akteure überfordert, außer Stande oder nicht willens sind, angemessene Hilfe in Notsituationen zu leisten. ... Die deutsche humanitäre Hilfe verfolgt keine politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen staatlichen Ziele, sondern folgt ausschließlich dem humanitären Imperativ.⁶⁴

Zusätzlich betont das AA, dass es in der internationalen HH partnerschaftliche Ansätze verfolgt. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Akteuren der HH soll das politische Profil Deutschlands gestärkt werden, um so zu einem aktiven und geschätzten Partner auf internationaler und insbesondere VN-Ebene zu werden.⁶⁵

3.2.3 Die humanitäre Hilfe des AA

Das AA finanziert humanitäre Hilfsmaßnahmen, die zur Linderung der ersten unmittelbaren Not nach Eintritt einer Naturkatastrophe sowie in komplexen Krisen oder bewaffneten Auseinandersetzungen beitragen sollen. Da die Bundesregierung die deutsche HH als Teil einer übergreifenden internationalen Gemeinschaftsaufgabe anzieht, setzt sich das AA neben dieser Projektfinanzierung außerdem durch Mitarbeit und Förderung in den zuständigen internationalen Gremien dafür ein, das Gesamtsystem der internationalen HH zu verbessern.^{66 67}

Laut dem Förderkonzept des AA soll die HH das Überleben von Menschen in Würde und Sicherheit ermöglichen, die in eine akute Notlage geraten sind, die sie aus eigener Kraft nicht überwinden können. Im Bericht der Bundesregierung zur HH – nicht jedoch im Förderkonzept – wird dazu eine Unterscheidung zwischen Sofort- und Nothilfe gemacht. Soforthilfe ist dort als Hilfe beschrieben, die unmittelbar nach Eintreten der Krise mit dem Ziel einsetzt, die akute Not zu lindern. Nothilfe geht darüber hinaus und deckt auch in länger dauernden humanitären Krisen den lebensnotwendigen Bedarf, zum Beispiel von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen⁶⁸. HH soll die Grundbedürfnisse der Menschen sichern und den speziellen Bedürfnissen besonders gefährdeter Gruppen Rechnung tragen.

Förderfähige Aktivitäten umfassen zum Beispiel⁶⁹ die Versorgung mit Haushaltsartikeln, erste Maßnahmen zur Trinkwasserversorgung, die Bereitstellung von medizinischer Grundversorgung sowie Unterkunft und Zusatzernährungsprogramme, aber auch Nahrungsmittellieferungen bei Nahrungsmittelmangel in einer akuten Krise, sofern diese in einen größeren Zusammenhang von Nothilfemaßnahmen integriert sind.⁷⁰ Außerdem fördert das AA Maßnahmen des humanitären Minenräumens und der Katastrophenvorsorge.

⁶⁴ AA (2010), S. 10 und 17

⁶⁵ Mündliche Auskunft von AA VN05 (Februar 2010) und AA 2010, S. 15

⁶⁶ AA (2010), S. 58

⁶⁷ Zur Bewertung siehe Kapitel 7

⁶⁸ AA (2010), S. 17

⁶⁹ AA (2008a), S. 5f

⁷⁰ Zwar liegt die Zuständigkeit für die Nahrungsmittel(not)hilfe der Bundesregierung beim BMZ. Entsprechend Ressortabsprachen können aber auch Maßnahmen des AA, insbesondere im Gesundheitsbereich, flankierend die Verteilung von speziellen Nahrungsmitteln enthalten, soweit es sich bei den Nahrungsmitteln um einen untergeordneten Bestandteil eines Maßnahmenpaketes handelt (schriftliche Auskunft des BMZ, Ref. 401, Juni 2011).

Aufgrund der Zielrichtung sind die Maßnahmen meist auf bis zu sechs Monate angelegt. Aktivitäten, die über die kurze Dauer der Soforthilfe hinausgehen, können kontextbezogen bei andauerndem Nothilfebedarf aber auch fortgeführt werden.^{71 72}

3.2.4 Die humanitäre Hilfe des BMZ

Das BMZ ist für die Umsetzung der ENÜH, inklusive Nahrungsmittelnothilfe⁷³, der Bundesregierung zuständig. Die ENÜH soll dazu beitragen, die Lücke zwischen den humanitären Hilfsmaßnahmen und der auf strukturelle Wirkungen angelegten Entwicklungszusammenarbeit zu schließen. Hierdurch sollen die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung nach akuten Krisen geschaffen werden.

Das BMZ-Konzept für ENÜH verweist in seiner Zielsetzung auf das Ziel der EZ des BMZ. Die deutsche EZ soll wirksam zur langfristigen Bekämpfung der Armut beitragen, Frieden stiften und Gerechtigkeit in der Globalisierung erreichen. ENÜH wird in besonderen Situationen, hervorgerufen entweder durch Naturkatastrophen, Konflikte oder andere von Menschen verursachte Krisen, eingesetzt. Sie dient als eine Unterstützung, die als besonders wichtig für fragile Staaten⁷⁴ angesehen wird, um auf akute Bedürfnisse zu reagieren, kurzfristig das Überleben zu sichern und die Lebensgrundlage der Menschen zu unterstützen.

ENÜH umfasst Maßnahmen zur Sicherstellung der Ernährung durch Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherungsprogramme, Schaffung bzw. Wiederherstellung der sozialen und infrastrukturellen Grundversorgung, Stärkung der Selbsthilfekräfte der betroffenen Frauen und Männer und Hilfen für Flüchtlinge.⁷⁵ Auch das BMZ finanziert im Rahmen von ENÜH Maßnahmen der Katastrophenvorsorge.

Die Projektlaufzeit von Maßnahmen der ENÜH beträgt in der Regel zwischen sechs Monaten und drei Jahren.

Bewertung der strategischen Orientierungen durch das Evaluierungsteam

Die Bundesregierung orientiert sich angemessenerweise an relevanten internationalen Referenzrahmen der HH und internationalen Zusammenarbeit in Kontexten, in denen HH erfolgt. Sie verfügt über eine Reihe von nationalen Konzepten und Richtlinien für die ressortspezifische Finanzierung von Projekten der HH von nationalen Organisationen. Diese geben im Rahmen der jeweiligen ressortspezifischen Zuständigkeiten insbesondere für die Förderung von Projekten deutscher Organisationen relevante und wichtige operative Orientierungen.

Sie sind jedoch für die strategischen Orientierungen in essentiellen Fragen der deutschen HH insgesamt nicht ausreichend. Die vorliegende Evaluierung hat gezeigt, dass bestehende Grundlagen und Konzepte durch die für die deutsche HH verantwortlichen Akteure unterschiedliche Auslegungen erfahren. Bisherige Konsultationen waren unzureichend, um essentielle Grundlagen der deutschen HH ausreichend zu klären. Dadurch kommt es zu

⁷¹ Für Details siehe AA (2008a), S. 3, 5 und 7 sowie AA (2010)

⁷² Siehe Kapitel 4.1 zur Bewertung

⁷³ Entsprechend Definition in OECD DAC Working Party on Statistics (2007b), S. 54

⁷⁴ BMZ (2005a), S. 7

⁷⁵ BMZ (2005a), S. 4

einer Reihe von Unklarheiten und Inkonsistenzen in der Durchführung und Steuerung der deutschen HH. Dies betrifft neben den Definitionen auch

- Eine ergebnisorientierte Zielsetzung für die deutsche HH insgesamt und ergebnisorientierte Zielsetzungen für die ressortspezifischen Aufgaben der HH: Zwar führt die Bundesregierung – wie dargestellt – in ihrem Bericht an die Bundesregierung und in ihren nationalen Referenzdokumenten generelle Zielsetzungen auf. Diese entsprechen auch den in verschiedenen Referenzdokumenten der internationalen HH dargestellten allgemeinen Zielsetzungen der HH. Die Bundesregierung hat diese aber bisher nicht ausreichend spezifiziert und operationalisiert, um eine strategische Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle der deutschen HH im Kontext der Zusammenarbeit mit von Krisen betroffenen Ländern zu erlauben;
- Den Geltungsbereich der humanitären Prinzipien sowie wichtiger internationaler und nationaler Referenzrahmen (Prinzipien der HH, GHD-Prinzipien, EU Konsens, *Fragile State Principles* und 12 Grundregeln der deutschen HH): Während das AA den Geltungsbereich für die gesamte HH sieht, betont das BMZ, dass – mit Ausnahme der *Fragile State Principles* – die genannten Referenzdokumente nur auf die Nahrungsmittelnothilfe, nicht aber für die anderen ENÜH-Maßnahmen gelten. Mit diesem Verständnis steht das BMZ zum Teil explizit im Gegensatz zum eigenen Konzept⁷⁶ sowie zur Berichterstattung der Bundesregierung über die deutsche HH im Ausland⁷⁷ und an das OECD DAC⁷⁸;
- Anerkennung von internationalen Rahmenvereinbarungen ohne spezifische Orientierung, wie diese in der deutschen HH umgesetzt werden sollen: Die aktive Beteiligung an der Erarbeitung der GHD-Prinzipien und des EU-Konsenses hat bisher nicht dazu geführt, dass konkrete Maßnahmen für die Umsetzung dieser Vereinbarungen in der Praxis der deutschen HH ergriffen wurden. Die Bundesregierung hat auch sonst kein Instrument, um die Einhaltung der Selbstverpflichtungen im Rahmen des EU-Konsenses und von GHD zu verfolgen;
- Finanzierung von Nahrungsmittelhilfe sowie der Katastrophenvorsorge durch beide Ressorts, letztere mit drei sich überlappenden Referenzdokumenten, eines der Bundesregierung und jeweils eines der beiden beteiligten Ressorts, ohne dass die jeweiligen Spezifika und Abgrenzungen ausreichend klar werden;
- Die Berichterstattung über die deutsche HH: Die Berichterstattung beruht auf mehreren Datenbanken bei den Ressorts und führt zu einer Reihe von Inkonsistenzen, die einen stimmigen Überblick über die von Deutschland finanzierte HH sehr schwierig machen. So werden zum Beispiel im Bericht der Bundesregierung

⁷⁶ Im BMZ-Konzept für Maßnahmen der ENÜH wird Bezug genommen auf die GHD-Prinzipien und auf die besondere Bedeutung der Weiterentwicklung der GHD-Prinzipien hingewiesen, ohne dass die Differenzierung im Geltungsbereich vorgenommen wird (BMZ 2005a, S. 5 und 12).

⁷⁷ AA (2010), S. 17f

⁷⁸ In den Direktiven und Richtlinien zur Berichterstattung im CRS++ Format heißt es ausdrücklich, dass "To be classified as humanitarian, aid should be consistent with the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence." (OECD DAC Working Party on Statistics 2007a und 2011)."

zur HH sowohl die Ernährungssicherungsprogramme als auch die freiwilligen nicht zweckgebundene Beiträge an das WEP als HH angegeben, während diese an das OECD DAC nicht als HH, sondern unter dem Sektorcode 52010 (Entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe/Hilfe zur Ernährungssicherung) berichtet werden; außerdem werden an das OECD DAC umfangreiche Maßnahmen als HH gemeldet, die im Bericht der Bundesregierung nicht erfasst werden⁷⁹;

- Den Geltungsbereich des CAP als zentrales Element der Kontext- und Bedarfsanalyse der deutschen HH (siehe Kapitel 4.1);
- Die Positionierung der deutschen HH im Kontext der verschiedenen Politiken und Instrumente der internationalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 4.1 und 5.1);
- Die komparativen Vorteile der deutschen HH als Teil der internationalen Reaktion in humanitären Krisen (siehe auch Kapitel 4.1 und 4.2);
- Das unterschiedliche Verständnis über LRRD und wenig gemeinsames Vorgehen auf Länderebene (siehe Kapitel 5.1);
- Das unterschiedliche Verständnis über die Zusammenarbeit mit den Organisationen in der Durchführung von Maßnahmen der HH, insbesondere den Zuwendungsempfängern (siehe Kapitel 6).

Die Bundesregierung hat bisher kein ressortübergreifendes strategisches Konzept (siehe Box 1), das diesen Klärungs- und ggf. Anpassungsbedarf aufgreift und eine kohärente Orientierung in diesem Politikfeld ermöglicht. Das Fehlen eines solchen Konzepts führt dazu, dass es der deutschen HH insgesamt an strategischer Klarheit fehlt. Diese Tatsache ist nicht neu, sondern wird seit dem Jahr 2006 international angemahnt.⁸⁰ Die Bundesregierung geht in ihrem letzten Bericht über die deutsche HH im Ausland zwar auf diese Kritik des *Peer-Reviews* ein⁸¹, geändert hat sich daran bisher jedoch nichts. Auch wird von den Ressorts die Notwendigkeit eines solchen Konzepts immer wieder in Frage gestellt.

Box 1: Ressortübergreifendes strategisches Konzept für die deutsche HH

Im Kontext dieses Berichts wird dieser Begriff verwendet für ein Dokument, das die essentiellen strategischen Grundlagen und Zielsetzungen der deutschen HH für alle Beteiligten und Interessierten klärt und darauf basierend die Maßnahmen und Aktivitäten der deutschen HH transparent und nachvollziehbar ableitet.

Ein solches Konzept sollte begleitet sein durch einen Aktionsplan, der eine ergebnisorientierte Umsetzung des Konzepts unterstützt – vergleichbar zum Beispiel zum Aktionsplan, der den EU Konsens begleitet, oder zum Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung.⁸²

⁷⁹ Siehe Maßnahmen aus den BMZ-Haushaltstiteln für FZ, TZ und andere sowie Maßnahmen anderer Akteure in Tabelle 1 in Kapitel 3.4;

⁸⁰ OECD DAC (2006c), S. 10; OECD DAC (2010b), S. 115

⁸¹ AA (2010), S. 41

⁸² EC (2008b); AA (ohne Datum), Teil D

3.3 Akteure und Arbeitsteilung

3.3.1 Ministerien, Implementierungspartner und Parlament

Die Zuständigkeit für die deutsche HH ist auf zwei Ressorts verteilt. Das AA hat innerhalb der Bundesregierung die Federführung für die HH inne. Innerhalb des Ressorts ist der Arbeitsstab für humanitäre Hilfe (VN05) zuständig. Innerhalb des BMZ ist das Referat 401 für die ENÜH verantwortlich.

Die Ressorts führen Projekte der HH nicht selbst durch, sondern arbeiten für konkrete Maßnahmen⁸³ mit verschiedenen Implementierungspartnern (IPs)⁸⁴ zusammen, wobei beide Ressorts ein unterschiedliches Verständnis von der Zusammenarbeit mit ihren Partnern haben (siehe Kapitel 6). IPs der deutschen HH sind:

- internationale Organisationen (IO), insbesondere das IKRK und verschiedene VN-Organisationen, vor allem UNHCR, UN OCHA, UNRWA und WEP, die zweckgebundene und/oder zweckungebundene Beiträge für HH erhalten (siehe Kapitel 3.4), oder
- nationale Organisationen (NO). Zu diesen gehören:
 - staatliche bilaterale Organisationen, insbesondere die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) sowie
 - NROs, einschließlich Deutsches Rotes Kreuz; Deutschland hat eine sehr diversifizierte NRO-Landschaft in der HH.⁸⁵

Die Federführung für die Zusammenarbeit mit dem WEP liegt beim BMZ, während das AA die Federführung für die anderen genannten VN-Organisationen und die Zusammenarbeit mit dem IKRK inne hat. Das schließt nicht aus, dass beide Ressorts gleichzeitig Programme des UNHCR, WEP und IKRK finanzieren.

Die Bundesregierung erstattet dem Parlament einmal pro Legislaturperiode „Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“⁸⁶. Fragen der HH werden im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und in einzelnen Fällen auch im Bundestag⁸⁷ beraten.

Bewertung durch das Evaluierungsteam

Auch die Frage der Federführung für die deutsche HH ist im Kontext der Evaluierung neu gestellt worden. Im Bericht der Bundesregierung ist das AA als federführendes Ressort

⁸³ Die nachfolgende Aufzählung konzentriert sich auf die beiden Haushaltstitel 687 12 (humanitäre Sofort-/Nothilfe) des AA und 687 20 (ENÜH) des BMZ. Zu weiteren Haushaltstiteln, aus denen auch deutsche HH gefördert wird, die aber nicht Gegenstand dieser Evaluierung waren, siehe Kapitel 3.4.1.

⁸⁴ Im Rahmen dieser Evaluierung wird dieser Begriff verwendet für alle Organisationen, die vom AA und/oder BMZ Finanzierungen für Maßnahmen der humanitären Hilfe erhalten (der Begriff umfasst alle Organisationen, für die bei den Ressorts die Begriffe Partner, Projektträger, Zuwendungsempfänger oder Auftragnehmer verwendet werden).

⁸⁵ Siehe Details in Band II, Anlage 4.5

⁸⁶ Der jüngste Bericht umfasst den Zeitraum 2006-2009 (Deutscher Bundestag (2010) bzw. AA (2010))

⁸⁷ Siehe Deutscher Bundestag (verschiedene Jahre)

benannt, das BMZ sieht die Federführung des AA auf die humanitäre Soforthilfe beschränkt. Auch hier könnte ein ressortübergreifendes strategisches Konzept für mehr Klarheit sorgen.

Zur Analyse und Bewertung der Fördermechanismen bzw. Zusammenarbeit mit IPs – einer der Hauptbereiche der Evaluierung – siehe Kapitel 6 des vorliegenden Berichts.

Der Bericht über die deutsche HH im Ausland enthält neben den Konzepten, Rahmen und wesentlichen Kennzeichen der deutschen HH vor allem Informationen über Finanzierungen und Aktivitäten der Ressorts, aber wenig über Ergebnisse. In der deutschen Politik hat die HH – von akuten Mega- und Medienkrisen abgesehen – während des Evaluierungszeitraums nicht viel Aufmerksamkeit genossen.⁸⁸ HH war und ist zum Beispiel kein Bestandteil des derzeitigen Koalitionsvertrags oder der Koalitionsvereinbarung der Vorgänger-Regierung.⁸⁹ Die Kurzbeschreibung der Aufgaben des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe⁹⁰ konzentriert sich auf Aspekte der Menschenwürde und des Menschenrechts, HH ist nicht benannt. Im Ausschuss werden Themen im Bereich Menschenrechte wesentlich häufiger behandelt als Themen der HH.

3.3.2 Zusammenarbeit AA und BMZ

Beide Ministerien entscheiden – basierend auf ihren jährlichen Rahmenplanungen – über die Finanzierung von Projektvorschlägen bzw. -anträgen von NO und IO durch eine schreibetischbasierte Beurteilung. Die Verfahren der ressortinternen sowie der gegenseitigen Beteiligung von AA und BMZ bei Entscheidungen über die deutsche HH sind klar festgelegt.

Das AA beteiligt hausintern die für die jeweiligen Länder zuständigen Referate und schließt die Stellungnahme der Botschaft in den Entscheidungsprozess ein. Das BMZ konsultiert innerhalb des Ressorts mit den zuständigen Regionalreferaten. Außerdem muss es das AA vor Bewilligung und Finanzierung neuer Maßnahmen zwecks einer „Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit“ konsultieren, während das AA eine vergleichbare Bedingung gegenüber dem BMZ nicht erfüllen muss. Die beiden Ministerien informieren sich gegenseitig sowie ressortintern und die Botschaften über Förderentscheidungen.^{91 92}

Zudem finden regelmäßig Referatstreffen sowie Steuerungstreffen zu einzelnen Krisen statt.

3.3.3 Deutschlands Rolle und Beitrag in der weltweiten humanitären Hilfe

Die Bundesregierung versteht nach eigenen Angaben die deutsche HH als Teil einer übergreifenden internationalen Gemeinschaftsaufgabe und setzt sich auf internationaler Ebene für eine Verbesserung des Systems der HH ein. Dies geschieht durch die Partizipation in relevanten Koordinierungsgremien⁹³ sowie in verschiedenen Geber-

⁸⁸ Zu Details siehe Band II, Anlage 4.4

⁸⁹ CDU, CSU, FDP (2009) und CDU, CSU, SPD (2005)

⁹⁰ <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/index.jsp> (Zugriff: Juli 2011)

⁹¹ Zu den Abläufen siehe auch Abbildung A4.1 in Band II, Anlage 4.4

⁹² Zur Bewertung des Schnittstellenmanagements – einer der Hauptbereiche der Evaluierung – siehe Kapitel 5.2 des vorliegenden Berichts.

⁹³ Zur Bewertung siehe Kapitel 7

Mechanismen der HH sowie durch spezifische Maßnahmen, die über die Finanzierung von Projekten im Ausland hinausgehen.

Die Bundesregierung ist über die jeweils zuständigen Ressorts in Mitglieds- und Gebergremien einer Reihe der von Deutschland unterstützten IO vertreten. Dies sind insbesondere:

- Die Mitgliedschaft in der Geber-Unterstützergruppe des IKRK (AA);
- Die Mitgliedschaft im *Executive Committee* (ExCom) von UNHCR (AA);
- Die Mitgliedschaft in der Unterstützer-Gruppe der Internationalen Strategie zur Reduzierung von Naturkatastrophen (UNISDR) (AA);
- Die Mitgliedschaft in der UN OCHA *Donor Support Group* (DSG), in der Deutschland (AA), in den Jahren 2012 und 2013 erstmals den Vorsitz einnehmen wird;
- Die Mitgliedschaft in der *Advisory Commission* von UNRWA (AA);
- Die Mitgliedschaft im Beirat des CERF (AA);
- Die Mitgliedschaft im *Executive Board* (EB) des WEP (BMZ).

Deutschland ist durch seine Ständigen Vertretungen in Genf, New York und Rom an den Standorten der humanitär tätigen VN-Organisationen und des IKRK präsent. Die Verbindung zum WEP erfolgt außerdem durch dessen Verbindungsbüro in Berlin. Die anderen IO (IKRK, UNRWA, OCHA und UNHCR) führen jährliche Konsultationen mit der Bundesregierung durch, zu denen Vertreterinnen und Vertreter der IO nach Berlin ins AA reisen.

Laut Berichterstattung der Bundesregierung über die HH⁹⁴ setzt sie sich in den genannten Gremien vor allem für eine angemessene Umsetzung der Mandate der jeweiligen Organisationen und den Dialog über jeweils aktuelle Themen und Herausforderungen ein. Sie unterstützt stattfindende Reformprozesse der Organisationen.

Die Bundesregierung bringt sich über das AA außerdem in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat der VN aktiv in die Diskussionen über die HH ein. Sie ist, vertreten durch das AA, außerdem Mitglied der GHD-Initiative und seit dem Jahr 2000 Mitglied im ALNAP. AA und BMZ sind – je nach thematischen Schwerpunkten – arbeitsteilig im COHAFA tätig.

Deutschland ist Unterzeichner des Internationalen Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens (*Food Aid Convention, FAC*)⁹⁵ und leistet jährlich (vor allem durch den ENÜH-Titel des BMZ) einen Mindestbetrag von Barmitteln im Rahmen von ENÜH-Maßnahmen deutscher Organisationen oder durch Beiträge an das WEP. Das BMZ beteiligt sich seit Jahren aktiv an der Reform der FAC.

3.3.4 Koordinierungsgremien der deutschen humanitären Hilfe

Die deutsche HH wird in zwei Gremien koordiniert.⁹⁶

⁹⁴ AA (2010), S. 58ff

⁹⁵ www.foodaidconvention.org/en/Default.aspx (Zugriff: März 2010)

⁹⁶ Nachfolgend erfolgt eine beschreibende Darstellung der Gremien. Zur Bewertung siehe Kapitel 7.

Der seit dem Jahr 1994 bestehende KoA ist ein Forum, das relevante Akteursgruppen der deutschen HH regelmäßig zu einem Austausch über übergeordnete Themen und aktuelle humanitäre Krisen zusammenbringt. Er wird mit wechselndem Vorsitz von Vertretern des AA und des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) geleitet. Dem KoA gehören 30 Mitglieder an. Dies sind 16 humanitäre Hilfsorganisationen, VENRO, vier Bundesministerien (darunter das BMZ), das THW, die GTZ, das Deutsche Komitee Katastrophenvorsorge sowie Vertreterinnen und Vertreter von mehreren Bundesländern und der Wissenschaft. Der KoA hat als wichtigstes Ziel, die von seinen Mitgliedern geleistete oder geförderte HH unter Wahrung der humanitären Prinzipien und anerkannter Grundsätze zum Nutzen der Bedürftigen zu optimieren. Er versteht sich selbst als sachkundiges Gremium zur Meinungsbildung zu wichtigen Grundsatzfragen der HH sowie als Ansprechpartner für Bundesregierung und das Parlament in diesen Fragen.⁹⁷

Die BMZ-finanzierte ENÜH wird in der einmal jährlich im September/Oktober stattfindenden ENÜH-Koordinierungsrunde koordiniert. An diesem Treffen nehmen Vertreterinnen und Vertreter der vom BMZ in der HH geförderten deutschen Organisationen, des Berliner Büros des WEP sowie des AA teil. Die Treffen dienen vor allem der gegenseitigen Information sowie dem Austausch über die Situation und Bedarfslage für ENÜH-Maßnahmen in ausgewählten Ländern und Regionen. Die Ergebnisse des Treffens fließen in die Jahresplanung des BMZ zur ENÜH für das kommende Haushaltsjahr ein.

3.4 Das Portfolio der deutschen humanitären Hilfe im Ausland (2005-2009)

Die Berichterstattung zur deutschen HH erfolgt über mehrere Systeme, insbesondere international an das OECD DAC, die EU⁹⁸ und das FTS sowie national an den Bundestag.

Die nachfolgende Portfolioanalyse Deutschlands deckt die zweckgebundenen finanziellen Ausgaben für humanitäre Hilfsprojekte und -programme ab, die unter dem CRS Code 700 an das OECD DAC gemeldet werden.⁹⁹ Das sind vor allem humanitäre Hilfsmaßnahmen des AA (ohne humanitäres Minenräumen) und die ENÜH des BMZ, die der Hauptgegenstand der Evaluierung sind. Hinzu kommen weitere zweckgebundene Beiträge aus anderen

⁹⁷ AA (2010), S. 47f und http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/KoA_node.html (Zugriff: Juni 2011)

⁹⁸ Deutschland beteiligt sich auch an der ECHO Koordinierungsinitiative HOLIS. Der "14 Punkte-Bericht" enthält Echtzeit-Informationen über die HH von ECHO und der Mitgliedsstaaten. Diese Berichterstattung ist inzwischen systematisch an die Berichterstattung im Rahmen des FTS gekoppelt.

⁹⁹ Diese wurden vom BMZ-Referat 304 (neu: Referat 414) für die Jahre 2005 bis 2009 bereit gestellt (Zahlen für das Jahr 2010 lagen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht vor.). Das Referat hat innerhalb der Bundesregierung die Zuständigkeit für die Berichterstattung der ODA-anrechenbaren Leistungen an das OECD DAC. Die Sammlung, Verarbeitung (vor allem Kategorisierung und Kodierung) und Validierung dieser Daten erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, in das verschiedene Ebenen und Abteilungen der betreffenden Organisationen (IPs, Bundes- und Länderministerien, Statistisches Bundesamt) und deren Mitarbeitende einbezogen sind. Die wichtigsten Kategorien, nach denen Daten zur *Official Development Assistance* (ODA) und damit auch zur humanitären Hilfe aufbereitet werden, sind (siehe DCD/DAC 2007): Identifizierung (Jahr, bewilligende Organisation, Projektnummer u.a.); Basisangaben (Empfängerland, Finanzierungskanal / Empfängerorganisation, Projekttitel, Förderbereich/-zweck); ergänzende Angaben (geographisches Zielgebiet, Projektbeginn und -ende, DAC/BMZ-Kennungen); Finanzierungsumfang (getrennt nach zweckgebundenen und ungebundenen Bewilligungs- und Auszahlungssummen).

Haushaltstiteln des AA und des BMZ sowie anderer Bundesministerien und aus Bundesländern und die freiwilligen zweckungebundenen Finanzierungen an IO.

3.4.1 Portfolio-Übersicht

Im Zeitraum 2005 bis 2009 summierte sich die staatliche Finanzierung Deutschlands für HH¹⁰⁰ auf über 1,188 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Die Ausgaben des BMZ für ENÜH¹⁰¹ waren mit 38,2 Prozent der Gesamtausgaben und die des AA für „Humanitäre Hilfe außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit“¹⁰² mit 29,5 Prozent die bedeutendsten. Wiederaufbaumaßnahmen der durch die KfW Entwicklungsbank umgesetzten FZ umfassten 15,8 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesregierung für HH und diejenigen der von der GTZ umgesetzten bilateralen TZ 4,7 Prozent.

Die jährlichen Ausgaben reichten von 204 bis 271 Millionen Euro. Die Jahre 2005 und vor allem 2006 waren Zeiten mit vergleichsweise höheren Auszahlungen, zum Teil bedingt durch eine Änderung der Kodierung für die Regelbeiträge an das WEP ab 2007 (siehe Fußnote 4 zu Tabelle 1). Im Jahr 2009 schlugen der bislang höchste Finanzierungsbeitrag des AA an den CERF in Höhe von 15 Millionen Euro sowie ein zweckgebundener Beitrag des BMZ zur *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) der Weltbank in Höhe von 6 Millionen Euro besonders zu Buche. Aus dem BMZ-Haushaltstitel für ENÜH wurden im Zeitraum 2005 bis 2009 zusätzlich zu Maßnahmen, die unter dem DAC CRS Code 700 als HH gemeldet werden, Ernährungssicherungsprojekte im Umfang von gut 98,6 Millionen Euro finanziert, die aber unter dem DAC CRS Code 52010 berichtet wurden.¹⁰³

¹⁰⁰ Im Sinne von „*Humanitarian Aid*“ nach OECD/DAC, das heißt CRS Code 700 (ohne Ernährungssicherungsmaßnahmen, die aus dem Haushaltstitel für ENÜH des BMZ finanziert werden, aber nicht unter dem CRS-Code 700, sondern unter dem CRS-Code 52010 gemeldet werden)

¹⁰¹ Haushaltstitel 687 20 des BMZ

¹⁰² Seit dem Jahr 2009 Haushaltstitel 687 72 (vorher Haushaltstitel 687 12)

¹⁰³ Diese Projekte waren nicht Gegenstand der Evaluierung im engeren Sinne. Sie sind aber oft der Projektrahmen, in dem Beistellungen der Nahrungsmittelnothilfe (CRS Code 72040) eingesetzt werden.

Tabelle 1: Zweckgebundene Auszahlungen nach Gebern und Haushaltstitel, 2005-2009 (in Euro), nach DAC Code 700

Geber	Haushaltstitel	Jahr					Gesamt
		2005	2006	2007	2008	2009	
AA	HH 687 12	64.762.760	50.887.088	53.193.609	89.795.666	91.892.393	350.531.516
BMZ	ENÜH 687 20²	95.299.313	74.840.765	78.314.725	90.329.357	114.789.741	453.573.901
	FZ 866 01	20.718.978	70.655.401	53.594.775	4.965.240	37.933.584	187.867.978
	TZ 896 03	10.790.912	10.154.792	7.222.253	13.256.559	14.279.352	55.703.868
	WEP 687 23	23.008.000	23.151.475	0 ⁴	0 ⁴	0 ⁴	46.159.475
	Anderer³	6.482.038	13.951.717	7.414.988	6.246.008	2.072.136	36.166.887
Anderer¹	Verschiedene	17.914.916	27.033.360	3.832.144	5.424.697	4.212.447	58.417.564
Gesamt		238.976.918	270.674.597	203.572.494	210.017.525	265.179.652	1.188.421.186

Quelle: BMZ Referat 304, Vortabellen nach Instrumenten und Förderbereichen

¹ Andere Geber sind sonstige Bundesministerien und Bundesländer (siehe Tabelle A5.1 in Band II, Anlage 5)

² Ohne Ernährungssicherungsprogramme, die unter dem CRS-Code 52010 an das OECD DAC gemeldet werden.

³ Das BMZ hat über insgesamt acht weitere Haushaltstitel Gelder für HH an NO und IO ausgezahlt, die aber nicht Gegenstand der Evaluierung waren (zu Details siehe Tabelle A5.1 in Band II, Anlage 5)

⁴ Seit 2007 hat das BMZ die Berichterstattung der Regelbeiträge an das WEP (aus dem BMZ-Haushaltstitel 687 23) umgestellt und meldet diese Mittel seitdem unter dem DAC CRS Code 52010 (Entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe/Hilfe zur Ernährungssicherung).

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2010 stellte das AA für HH 96 Millionen Euro bereit und für das Jahr 2011 82,2 Millionen Euro (gegenüber 102,4 Millionen Euro im Jahr 2009). Im Haushaltsplan des BMZ sind sowohl für das Jahr 2010 als auch für das Jahr 2011 jeweils 129 Millionen für ENÜH als Soll-Werte budgetiert¹⁰⁴ (siehe Band II, Anlage 5, Tabelle A5.2).

Zusätzlich zu den in der Tabelle 1 dargestellten (bilateralen) zweckgebundenen Projektfinanzierungen an IO aus dem oben genannten Haushaltstitel leistet das AA multilaterale finanzielle Ausgaben in Form von ungebundenen freiwilligen Beiträgen an VN-Organisationen, die HH durchführen (UNHCR, UNICEF, UN OCHA, UNRWA) sowie an das IKRK. Zwischen 2005 und 2009 verausgabte das AA¹⁰⁵ freiwillige ungebundene Beiträge in Höhe von rund 60 Millionen Euro an drei der genannten humanitären VN-Organisationen und 6,35 Millionen Euro an das IKRK (siehe Tabelle 2). Dieser Betrag entspricht 5,3 Prozent der humanitären Hilfe¹⁰⁶. Etwa die Hälfte dieser Beiträge wurde allein in den Jahren 2008 und 2009 geleistet.

¹⁰⁴ Bundesregierung 2010a, 2010b, 2011a und 2011b

¹⁰⁵ Haushaltstitel 687 35 (neu: 687 67) „Sonstige Leistungen an Organisationen und Einrichtungen im internationalen Bereich“

¹⁰⁶ Wenn die zweckgebundenen Auszahlungen (1.188 Millionen) und die ungebundenen Mittel an humanitäre Organisationen (69 Millionen) summiert werden.

Tabelle 2: Freiwillige nicht zweckgebundene Beiträge des AA 2005-2009 (in Euro)

Empfänger	Jahr					Gesamt
	2005	2006	2007	2008	2009	
UNHCR	4.845.000	4.490.000	4.640.000	5.750.000	8.000.000	27.725.000
UNRWA	5.265.000	4.880.000	4.950.000	7.000.000	8.000.000	30.095.000
UN OCHA	380.000	350.000	350.000	550.000	1.000.000	2.630.000
IKRK	1.075.000	1.325.000	1.225.000	1.321.000	1.400.000	6.346.000
Gesamt	11.565.000	11.045.000	11.165.000	14.621.000	18.400.000	66.796.000

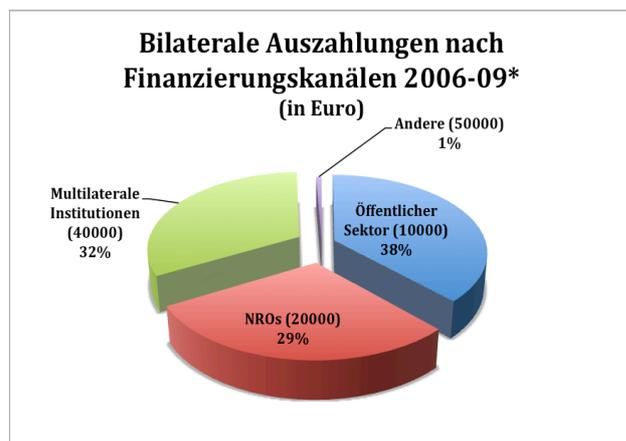
Quellen: BMZ Referat 304, DAC CRS++ Tabellen und AA Referat VN05

Im gleichen Zeitraum leistete das AA freiwillige ungebundene Beiträge an UNICEF im Umfang von 25.973.000 Euro und unterstützte damit indirekt UNICEFs HH, die zum Beispiel im Jahr 2007 etwa 15,5 Prozent der Gesamtausgaben der Organisation von 2.782 Millionen US-Dollar ausmachten.¹⁰⁷ Insgesamt ist der deutsche Finanzierungsanteil an UNICEFs humanitärer Hilfe jedoch zu unbedeutend, um ihn mit Blick auf Kohärenzfragen zu analysieren.

3.4.2 Fördermechanismen

Im Zeitraum von 2006 bis 2009 (für 2005 liegen keine entsprechenden Zahlen vor) war der öffentliche/staatliche Sektor mit 37,8 Prozent der zweckgebundenen Auszahlungen für HH (entsprechend Tabelle 1) der wichtigste Fördermechanismus (siehe Abbildung 3), wobei die KfW Entwicklungsbank und die GTZ die bei weitem wichtigsten Empfänger waren (zu Details siehe Band II, Anlage 5, Tabelle A5.3 und A5.4).

Abbildung 3: Zweckgebundene Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006*-2009¹⁰⁸, nach DAC Code 700



* Für 2005 liegen keine Daten zu Fördermechanismen vor.

Datenquelle: BMZ Referat 304, DAC CRS++ Tabellen

¹⁰⁷ UNICEF 2008, S. 13; <http://www.unicef.ie/About/Frequently-Asked-Questions-28.aspx> (Zugriff: März 2010)

¹⁰⁸ Detaillierte Zahlen sind den Tabellen A5.3 und A5.4 in Band II, Anlage 5 zu entnehmen.

Nationale und internationale NROs erhielten 29,1 Prozent der zweckgebundenen Mittel und damit etwa ebenso viel wie multilaterale Organisationen¹⁰⁹ (VN-Organisationen, Fonds, Kommissionen) mit 32,5 Prozent.

Der CERF erhielt vom BMZ im Jahr 2006 5 Millionen Euro sowie vom AA im Jahr 2008 10 Millionen und im Jahr 2009 15 Millionen Euro. Dies bedeutet einen Anstieg der über CERF kanalisierten deutschen Mittel für HH an den Gesamtausgaben von 1,8 Prozent (2006) über 4,8 Prozent (2008) auf 5,7 Prozent im Jahr 2009.

Nach Angaben des UNHCR, WEP und IKRK erhielten diese drei IO im Zeitraum 2006 bis 2009 von der Bundesregierung zweckgebundene und zweckungebundene Finanzierungen in Höhe von 168 Millionen US-Dollar (3,1 Prozent aller Beiträge und Rang 9 in der Geberstatistik des UNHCR), 359 Millionen US-Dollar (2,7 Prozent aller Beiträge und Rang 8 in der Geberstatistik des WEP)¹¹⁰ und 110 Millionen US-Dollar (2,6 Prozent aller Beiträge und Rang 9 in der Geberstatistik des IKRK).¹¹¹

Im Zeitraum 2005 bis 2009 förderte das AA zwischen 43 und 60 IPs pro Jahr, das BMZ zwischen 10 und 14 IPs pro Jahr.¹¹²

3.4.3 Sektorale und regionale Schwerpunkte

Im Evaluierungszeitraum 2005 bis 2009 ging der Großteil der zweckgebundenen Mittel für HH (56,6 Prozent) in die materielle Nothilfe (CRS Code 72010)¹¹³, gefolgt von Nahrungsmittelnothilfe (CRS Code 72040, 25,7 Prozent), Wiederaufbau und Wiederherstellungsmaßnahmen (CRS Code 73010, 12,6 Prozent) sowie Katastrophenprävention und -vorsorge (CRS Code 74010, 2,4 Prozent¹¹⁴). Der Förderbereich Nothilfekoordinierung, Schutz und Unterstützungsmaßnahmen (CRS Code 72050), finanziert seit 2007, erhielt 2,6 Prozent der zweckgebundenen Mittel der Jahre 2005 bis 2009 (siehe Band II, Tabelle A5.5, Anlage 5).¹¹⁵

Die Hälfte der zweckgebundenen Mittel Deutschlands für HH floss im Zeitraum 2005 bis 2009 nach Asien (49,4 Prozent)¹¹⁶ und knapp zwei Fünftel (38,6 Prozent) nach Afrika. Europa – einschließlich Kaukasus – (2,9 Prozent), Lateinamerika (4,3 Prozent) und

¹⁰⁹ Unter den multilateralen Institutionen erhielt das WEP im genannten Zeitraum 46,1 Prozent aller zweckgebundenen Mittel der HH, die über diesen Fördermechanismus verausgabt wurden.

¹¹⁰ Diese Mittel umfassen Finanzierungen aus mehreren Haushaltstiteln und werden zum Teil als HH (DAC CRS Code 72040) und zum Teil nicht als HH (DAC CRS Code 52010) gemeldet.

¹¹¹ AA (2010), S. 141ff; zu UN OCHA und UNRWA liegen in der genannten Quelle keine vergleichbaren Daten vor.

¹¹² Siehe Details in Band II, Anlage 4.5

¹¹³ Bei dieser sektoralen Aufschlüsselung muss berücksichtigt werden, dass jede Maßnahme nur einem CRS Code zugeordnet werden kann, auch wenn sie unter Umständen Aktivitäten und Leistungen enthält, die zu einem anderen Code gehören würden.

¹¹⁴ 2009 betrug der seit 2007 jährlich wachsende Anteil der Finanzierung für diesen Zweck 6,8 Prozent an den Gesamtausgaben.

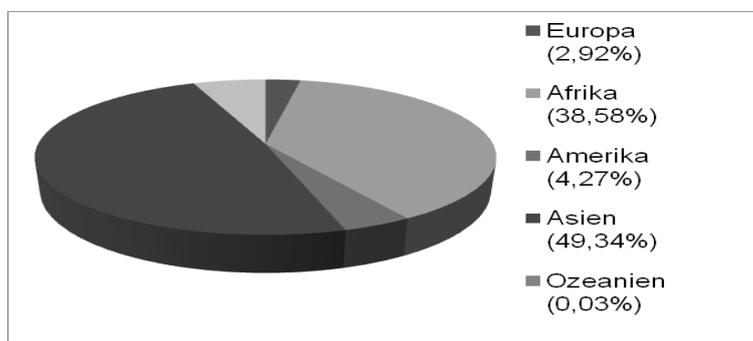
¹¹⁵ Zusätzlich leistet Deutschland – wie dargestellt (siehe Tabelle 2) – jährliche zweckungebundene Beiträge an UN OCHA.

¹¹⁶ Unter anderem aufgrund der umfangreichen Maßnahmen der HH im Gefolge des Tsunami im Indischen Ozean Ende des Jahres 2004

Ozeanien (0,03 Prozent) erhielten zusammen weniger als zehn Prozent der Mittel (siehe Abbildung 4).

Hauptempfängerländer¹¹⁷ waren Afghanistan, Äthiopien, Burundi, Irak, Kenia, Kolumbien, Kongo (DR), Liberia, Myanmar, Pakistan, Palästinensische Gebiete, Simbabwe, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tschad und Uganda. Im Zeitraum 2006 bis 2009 leistete das AA insgesamt in 93 Ländern HH und das BMZ in 52 Ländern ENÜH (ohne Ernährungssicherungsprogramme). Der finanzielle Rahmen dieser Länderunterstützung umfasste insgesamt in den vier Jahren im Falle des AA Maßnahmen von 12.802 Euro in Paraguay bis zu 29,1 Millionen Euro im Sudan, im Falle des BMZ Maßnahmen von 140.000 Euro in Indien bis zu 38,3 Millionen Euro in Afghanistan.¹¹⁸

Abbildung 4: Regionale Verteilung der zweckgebundenen Mittel Deutschlands für humanitäre Hilfe 2005-2009¹¹⁹, nach DAC Code 700



Quelle: BMZ Referat 304, DAC CRS++ Tabellen

3.4.4 Übersicht über die Länderportfolios der Fallstudienländer

Für alle sechs Fallstudienländer wurden eigene Portfolioanalysen vorgenommen. Zusammenfassende Übersichten zu den zweckgebundenen Auszahlungen des AA und des BMZ für diese Länder/Regionen nach Jahren, Förderbereichen, Zahl der Projekte und Finanzierungskanälen finden sich in Band II (Anlage 5, Tabellen A5.7 bis A5.9 und Abbildung A5.1). Detailliertere Informationen können den einzelnen Länderstudienberichten entnommen werden.

3.4.5 Deutschlands Beitrag zur HH der EU

Durch seinen jährlichen Pflichtbeitrag zum EU-Haushalt leistet Deutschland indirekt auch einen Beitrag zu Maßnahmen der DG ECHO. Die Europäische Union (EU) verausgabte

¹¹⁷ Hier sind – in alphabetischer Reihenfolge – alle Länder genannt, die laut Berichterstattung der Bundesregierung im Zeitraum 2006-2009 HH von insgesamt 10 Millionen Euro oder mehr erhalten haben (ohne humanitäres Minenräumen, ohne Hilfseinsätze des Bundesministeriums für Verteidigung und ohne die aus dem BMZ-ENÜH-Titel finanzierten Ernährungssicherungsprogramme, die nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluierung waren) (AA 2010, S. 39ff).

¹¹⁸ Ebenda

¹¹⁹ Siehe Band II, Tabelle A5.6 in Anlage 5 für Details zur regionalen Verteilung der deutschen HH.

zwischen 2005 und 2009 insgesamt rund 3.910 Millionen Euro für HH.¹²⁰ Entsprechend des deutschen Pflichtbeitrags am EU-Haushalt (21 Prozent) betrug Deutschlands Anteil daran etwa 822 Millionen Euro. Dadurch leistete Deutschland indirekt über seine zweckgebundene und zweckungebundene Hilfe hinaus einen zusätzlichen wichtigen Beitrag zur Bewältigung humanitärer Krisen.

3.4.6 Finanzielle Ressourcen der deutschen humanitären Hilfe im internationalen Vergleich

Deutschland war – nach Auswertungen von *Development Initiative*¹²¹ – im exemplarisch ausgewählten Jahr 2008 in absoluten Zahlen gesehen zwar hinter den Vereinigten Staaten, der EC und dem Vereinigten Königreich der viertgrößte Geber in der internationalen HH (siehe detaillierte Darstellung Band II, Anlage 3, Abbildung A5.2). 15 Länder gaben jedoch einen höheren Anteil ihres Bruttoinlandsprodukts für HH aus und stellten pro Einwohnerin und Einwohner mehr HH zur Verfügung als die Bundesregierung. Nach eigenen Angaben der Bundesregierung¹²² rangierte Deutschland in der Geberstatistik der HH als drittgrößte Wirtschaftskraft in der Welt regelmäßig nur um den zehnten Platz.

Im Durchschnitt gab die Bundesregierung in den vergangenen Jahren regelmäßig nur circa drei Prozent ihrer ODA für HH aus (siehe Band II, Anlage 5, Abbildung A5.3 für den Drei-Jahres-Durchschnitt 2007-2009)¹²³, während der DAC Durchschnitt bei acht Prozent liegt.¹²⁴

Bewertung zum Portfolio durch das Evaluierungsteam

Die Bundesregierung ist trotz der (zeitweilig) gestiegenen finanziellen Mittel bei den beiden zentralen Haushaltstiteln der deutschen HH im internationalen Vergleich in diesem Politikfeld weiterhin unterrepräsentiert. Mit den jüngsten Kürzungen im entsprechenden Haushaltstitel ist die HH des AA im zweiten Jahr in Folge gesunken, während der BMZ-Titel dasselbe Niveau wie in den Vorjahren erreicht hat.¹²⁵

Mit dem weitestgehend gleichbleibenden Anteil ihrer zweckgebundenen HH als Teil von steigenden ODA-Leistungen kommt die Bundesregierung der Aufforderung des *European Humanitarian Consensus on Humanitarian Aid*, den Anteil zu erhöhen¹²⁶, (bisher) nicht nach. Im Gegenteil: Die jüngsten Kürzungen im Etat für die durch das AA finanzierte HH wirken dem entgegen.

Die regionale und länderspezifische Aufteilung der deutschen HH reflektiert die großen humanitären Krisen der vergangenen Jahre. Allerdings ist gleichzeitig auch festzustellen, dass die HH der Bundesregierung insgesamt eine sehr breite Länderstreuung aufweist bei

¹²⁰ Siehe DG ECHO Jahresberichte 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

¹²¹ www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/germany (Zugriff: Mai 2011)

¹²² AA (2010), S. 13

¹²³ In den Jahren 2007 und 2008 lag der Anteil der HH an der ODA allerdings nur bei 2,3 und 2,2 Prozent (Quelle: AA 2010, Anlage 17b).

¹²⁴ OECD DAC (2010b), S. 7, 61 und 115

¹²⁵ Inwieweit im Gefolge eventueller akuter Krisen die Haushaltsansätze erhöht und ggf. mehr ausgezahlt wird als zunächst budgetiert ist, ist erst nach Vorliegen der Ist-Zahlen Mitte der Jahre 2011 und 2012 abschließend zu bewerten.

¹²⁶ EC (2007a), para 39

zum Teil geringen Finanzierungen pro Krise und einer vor allem in der HH des AA hohen Zahl von IPs (siehe auch Kapitel 4.3).

4. Relevanz und Ergebnisse der deutschen humanitären Hilfe

Die folgenden Unterkapitel stellen die Evaluierungsergebnisse in Bezug auf die Relevanz und die Ergebnisse der von Deutschland finanzierten HH dar, die im Evaluierungszeitraum implementiert wurde. Die Ausführungen basieren vor allem auf den Evaluierungen der sechs Länderstudien (siehe dazu auch die sechs Zusammenfassungen in Band II, Anlage 6) und berücksichtigen die Ergebnisse weiterer vorliegender einschlägiger Evaluierungen. Zur Definition und zum Verständnis der Evaluationskriterien und der nachgeordneten Fragen dazu kann auf das Glossar des vorliegenden Berichts und auf die Evaluierungsmatrix (siehe Band II, Anlage 2.2) zurückgegriffen werden.

4.1 Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)

Kontext- und Bedarfsanalysen

Gute Kontext- und Bedarfsanalysen sind eine entscheidende Voraussetzung, um relevante Programme zu planen und durchzuführen. Der CAP gibt, insbesondere für *Appeals*, die in lang andauernden Krisen auf mehreren Jahren Anwendungserfahrung beruhen und im Verlauf der Jahre zum Teil auch eine Reihe von Ergänzungen und Verbesserungen erfahren haben¹²⁷, einen guten Überblick über die humanitären Bedarfe und Gefährdungen im Land und in verschiedenen Landesteilen. Aufgrund verschiedener Begrenzungen, zum Beispiel Unterschieden in der Qualität der *Appeal*-Dokumente oder Zugangsproblemen durch eine problematische Sicherheitslage, politisch motivierter Reisebeschränkungen oder schlechter Straßen-/Transportinfrastruktur, können aber auch die *Appeals* keinen vollständigen Überblick über humanitäre Bedarfe geben. In der Vergangenheit lagen die Informationen auch nicht immer rechtzeitig vor. Die Analyse der lokalen Politiken, Strategien, Maßnahmen und Kapazitäten, einschließlich Anpassungsmechanismen (*Coping Mechanisms*) der lokalen Bevölkerung, sowie – soweit relevant – eine systematische Konfliktanalyse sind in vorliegenden Dokumenten oft unzureichend berücksichtigt. Außerdem sind die vorliegenden Informationen für das *Targeting* und die Analyse des Deckungsgrads (siehe Kapitel 4.2) oft nicht spezifisch genug.

Die IPs der Ressorts ergänzen im System vorliegende Bedarfsanalysen des CAP im Kontext konkreter geplanter Projekte und Finanzierungsanträge durch mehr oder weniger systematische und detaillierte Analysen. Sie sind oft untereinander wenig vergleichbar und isoliert sowie ausschließlich auf den konkreten Projektkontext bezogen. Zumeist handelt es sich um Schnelleinschätzungen (*Rapid Assessments*), die auf Gesprächen und Besuchen vor Ort beruhen. Diese werden oft nicht oder nur unzureichend dokumentiert und sind somit anderen Akteuren nicht zugänglich. Sie finden in den meisten Fällen außerhalb des CAPs,

¹²⁷ Siehe zum Beispiel *Good Practice* Beispiel (Fallstudie DR Kongo (Osten))

das heißt außerhalb des zentralen Koordinierungssystems der internationalen HH, statt.¹²⁸ Zum Teil sind IPs, insbesondere IO, auch an Primärerhebungen von relevanten Informationen zur humanitären Lage beteiligt (zum Beispiel Studien des WEP in den Fallstudien Haiti und Osten der DR Kongo), die dann zum Teil auch in die CAP-Analysen einfließen.

Die Ressorts sind in ihrer Einschätzung der humanitären Kontexte und Bedarfslagen überwiegend auf Informationen aus ihren Häusern und der Botschaft, auf Sekundärquellen (insbesondere UN OCHA, aber auch andere VN-Organisationen und EU) und auf die von den IPs bereitgestellten Informationen angewiesen. Durch begrenzte oder nicht vorhandene Kapazitäten für HH vor Ort ist den Ressorts eine eigene Einschätzung der Bedarfsmeldungen, ebenso wie eine Beteiligung an Diskussionen und Maßnahmen zur Verbesserung bestehender Bedarfsanalysen, kaum möglich.

Box 2: Beispiele aus den Länderstudien zu Kontext- und Bedarfsanalysen

Je nach Kontext weisen die Bedarfsabschätzungen „blinde oder weiße Flecken“ auf. Dies wurde sehr deutlich insbesondere im Rahmen der Länderstudie Darfur/Sudan, aber auch bei den Länderstudien DR Kongo (Osten) und Myanmar. Die Tatsache, dass regelmäßig Daten über humanitäre Bedarfe erhoben, aufbereitet und im CAP verbreitet werden oder – wie im Falle Myanmars – auch nicht, obwohl laut Daten des FTS umfangreiche humanitäre Finanzierungen geleistet werden, täuscht darüber hinweg, dass tatsächlich aufgrund des stark beschränkten Zugangs vielfach wenig konkretes und umfassendes Wissen über humanitäre Bedarfe und den Kontext vorliegt.

Angemessene Analysen lokaler Kapazitäten, einschließlich der Bewältigungsstrategien (*Coping Strategies*) der betroffenen Bevölkerung, sowie des Konfliktgeschehens in den Kontexten, in denen die deutsche HH stattfinden, sind noch selten. Die Rolle und die Grenzen der HH sowie die Gefahr einer Instrumentalisierung in einem stark politisierten Umfeld (Länderstudien Darfur/Sudan und Myanmar) werden nur vereinzelt detailliert thematisiert.

Die Einschätzungen von Bedarfen und Kontexten kann international und auch durch die Bundesregierung und ihre IPs in der HH durchaus sehr unterschiedlich sein (Länderstudie Darfur/Sudan).

Die geographische Schwerpunktsetzung der deutschen HH innerhalb des Tschad beruht weniger auf kontext- und bedarfsbezogenen Kriterien als auf der Präsenz der IPs und den Präferenzen der finanzierenden Ressorts. Im Tschad (und das gilt vergleichsweise für alle Länderstudien) gibt es keinen Mechanismus oder Instrument, das einen guten regionalen und krisenbezogenen Ausgleich der Maßnahmen der HH erlaubt und die HH proportional zu den Bedarfen zuteilt.

Laut AA sind für die Entscheidungen für Maßnahmen der deutschen HH die *Humanitarian Appeals* bzw. *Action Plans*, die aus dem CAP hervorgehen, die wichtigsten Orientierungen. Das BMZ zieht neben diesen Dokumenten vor allem auch die *Post Disaster Needs*

¹²⁸ Auswertungen von DARA haben ergeben, dass die Bundesregierung nur 36 Prozent ihrer HH als Beitrag zu VN Appeals finanziert, während der Durchschnitt der OECD DAC Geber bei 135 Prozent liegt (Quelle: DARA 2010, S. 95).

*Assessments*¹²⁹, an denen sich die Bundesregierung auch beteiligt, als Referenzen zur Bedarfsermittlung hinzu.¹³⁰ Ob und welche weiteren Kriterien für die Entscheidungen noch maßgeblich sind, wird für die durch die Ressorts geförderten Organisationen nur zum Teil, für die nicht geförderten Organisationen und andere Interessierte nicht transparent. Verfügbare Informationen und Mechanismen deuten darauf hin, dass – anders als die GHD-Prinzipien und der *European Consensus*, die eine ausschließliche Orientierung an humanitären Bedarfen einfordern, es vorsehen – auch weitere Überlegungen, wie zum Beispiel die Unterstützung demokratischer Kräfte, eine Solidaritätsbekundung mit den von den Krisen betroffenen Ländern sowie das Medieninteresse und die Sichtbarkeit als Geber der HH, eine Rolle bei der Entscheidung für Finanzierungen in der deutschen HH spielen.¹³¹

Die Auswahl von Interventionen, Standorten und Zielgruppen zur Finanzierung durch die Ressorts ist auf diese Art und Weise oft nur zum Teil nachvollziehbar bzw. beruht vor allem auf den Anträgen der IPs, die durch deren Standortwahl und Präsenz vor Ort bestimmt sind.

Insgesamt führt diese Art der Bedarfsanalyse dazu, dass es den Entscheidungen für bestimmte Zielgruppen in bestimmten Krisen – und damit bei konstanten Budgets für HH automatisch auch gegen Zielgruppen in anderen Krisen – an Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz fehlt. Damit verbunden ist auch, dass es eine Reihe so genannter „*forgotten crises*“ gibt, die – im Vergleich zu identifizierten Bedarfen – unterproportional von HH profitieren.¹³² Dies können ganze Länder oder Regionen innerhalb von Ländern sein oder einzelne Krisen in einem komplexen Krisengeschehen eines Landes.¹³³

Relevanz und Angemessenheit der Projektansätze

In den von Deutschland finanzierten Projektmaßnahmen der HH werden viele relevante, überwiegend standardisierte und den kontextspezifischen Erfordernissen weitestgehend angemessene technische Ansätze der Sofort-/Nothilfe und Übergangshilfe angewendet. Es werden aber auch immer wieder standardisierte Ansätze angewendet, wenn der Kontext angepasste Ansätze verlangt. Dies ist insbesondere in lang andauernden komplexen Krisen der Fall, die – wie dargelegt – international den größten Anteil der HH ausmachen. Wie Fallstudien zeigen (Bereitstellung von humanitären Hilfsgütern und Nahrungsmittelhilfe ohne begleitende Entwicklungsorientierung und ohne Follow-up-Maßnahmen in Haiti und in der DR Kongo (Osten) und mehrjährige Versorgung von Flüchtlingslagern mit Wasser über Wassertanks im Tschad), wird mit standardisierten technischen Ansätzen dem spezifischen Kontext nicht immer ausreichend Rechnung getragen.

Die deutsche HH reagiert in der Sofort-/Nothilfe oft und zum Teil auch in der ENÜH mit Verteilungen von Hilfsgütern und in der ENÜH auch mit stärker integrierten Ansätzen auf

¹²⁹ Siehe Glossar für mehr Informationen zu diesen *Assessments*

¹³⁰ Mündliche Auskunft BMZ, Referat 401 (Juni 2011)

¹³¹ Siehe Beispiele in Anlage 7, Band II

¹³² Siehe Glossar zum Verständnis des Begriffs. Der CERF, der als Ausgleichsinstrument gerade auch für solche Krisen geschaffen wurde, kann den Ausgleich auch nicht immer vollumfänglich leisten.

¹³³ Beispiele in: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/fca_2010_2011.pdf und http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gna_fca_2011_2012_map.pdf (Zugriff: Oktober 2011)

bestehende Probleme und humanitäre Bedarfe. Dabei werden nur sehr selten innovative¹³⁴ technische Ansätze der Sofort-/Not- und Übergangshilfe angewendet. Die Wahl der technischen Ansätze hängt dabei insbesondere in der Sofort- und Nothilfe von den IPs ab. Die Ressorts haben nur eingeschränkte Kapazitäten, um die Vorschläge der IPs einzuschätzen.

Bei einigen Maßnahmen ist die Komplexität von Ansätzen bei der zeitlich eng begrenzten Laufzeit problematisch und tendenziell unrealistisch, zum Beispiel bei Aktivitäten zur Konfliktbearbeitung und -prävention (Länderstudie Uganda) oder Maßnahmen, die im Kontext ungelöster Landkonflikte stattfinden (Länderstudien Uganda und Haiti), bei denen es um umfassenden sozialen Wandel geht, der viel Zeit braucht.

Anbindung an nationale Politiken, Strategien und Programme der betroffenen Länder

Viele IPs der deutschen HH nehmen in ihren Projektunterlagen und in ihrer konkreten Arbeit vor Ort zu wenig Bezug auf eine notwendige Anbindung ihrer Maßnahmen an nationale Politiken, Strategien und Programme. Solche existieren nahezu immer, werden aber einerseits zu wenig wahrgenommen und berücksichtigt. Andererseits bestehen, insbesondere in fragilen Staaten in diesem Bereich oft große konzeptionelle, Analyse-, Umsetzungs- und *Governance*-Defizite, die eine umfassende Führungsrolle nationaler Akteure begrenzen können. Nichtsdestotrotz führt an einer stärkeren Berücksichtigung und Förderung von nationaler *Leadership* und *Ownership* auch in der HH kein Weg vorbei (siehe auch die Analysen in Kapitel 4.5).

Berücksichtigung humanitärer Standards

Je nach Kontext ist, wie zum Beispiel die Länderstudien Haiti, Tschad und Darfur/Sudan zeigen, die Einforderung und Einhaltung internationaler Standards in der HH durch einige Geber – einschließlich Deutschland – nicht immer angemessen oder kaum oder nur zeitweise möglich. Die Tatsache, dass bei der Anwendung der Standards Unterschiede gemacht werden zwischen Flüchtlingen und der lokalen Bevölkerung ist nicht nachvollziehbar und offenbart ein weit verbreitetes Dilemma der internationalen HH, das immer wieder zu Konfliktpotenzialen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen führt. Insgesamt wird die Problematik der Machbarkeit und Einhaltung von Standards in der deutschen HH zu wenig thematisiert. Im Falle von Haiti haben einzelne IPs selbst explizit Abstand genommen von den zum Teil anspruchsvollen Standards¹³⁵, um dem Dilemma zwischen Bedarf und Deckungsgrad angemessen zu begegnen.

¹³⁴ Im Rahmen der Länderstudien und Projektfallstudien konnten weder in der Soforthilfe des AA noch in der ENÜH des BMZ Innovationen identifiziert werden. Auch die in einzelnen ENÜH-Maßnahmen im Süd-Sudan (schriftliche Auskunft durch BMZ, Ref. 401) oder in Afghanistan (Harvey et al. 2009) eingesetzten *Cash-for-Work*-Ansätze sind nach relevanten Erfahrungen bereits in den 1990er Jahren (siehe zum Beispiel Webb and Kumar 1995; Harvey 1998) heutzutage in der ENÜH als Anwendung von Beispielen guter Praxis und inzwischen weniger als Innovationen anzusehen. Zu Innovationen in der HH siehe zum Beispiel Ramalingam et al. (2009); Omamo (2010); Ashdown (2011), S. 23ff, www.alnap.org/initiatives/innovations/fair.aspx (Zugriff: Juli 2011) und www.humanitarianinnovation.org/projects (Zugriff: Juli 2011)

¹³⁵ Im konkreten Fall Bereitstellung von weniger aufbereitetem Wasser als per *Sphere-Standard* vorgesehen, damit mehr Begünstigte erreicht werden konnten.

Angemessenheit der Mittelausstattung

Ob die Mittelausstattung der deutschen HH angemessen ist, muss differenziert betrachtet werden. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der beiden letzten OECD DAC *Peer Reviews* und *Benchmarks* (wie in Kapitel 3.4.6 dargelegt) liegt der Schluss nahe, dass eine Erhöhung notwendig ist.

Auch mit Bezug auf humanitäre Bedarfe, die nach vorliegenden Bedarfsanalysen des CAP in den letzten Jahren stark gestiegen sind und im Jahr 2011 sowohl für die Zahl der Betroffenen als auch für die notwendigen Finanzmittel eine Rekordhöhe erreicht haben¹³⁶, wird international wie national für die deutsche HH immer wieder eine Erhöhung der Mittel für HH gefordert¹³⁷. Berücksichtigt werden müssen jedoch

- die Begrenzungen, denen die Bedarfsschätzungen, wie dargestellt, unterliegen;
- die Erkenntnis des Evaluierungsteams¹³⁸, dass HH, insbesondere Soforthilfe, nicht notwendigerweise das geeignete Instrument ist, um humanitären Krisen zu begegnen (siehe nachfolgende Ausführungen) und
- die These dieses Berichts¹³⁹, dass mit Veränderungen in der deutschen HH mit den gleichen Mitteln mehr erreicht werden könnte.

Entscheidend ist letztendlich, dass bei der Mittelausstattung neben dem Bedarf vor allem auch die Zielsetzung, die mit den einzusetzenden Mitteln erreicht werden soll, als Kriterium herangezogen werden muss. Solange die Bundesregierung eine ergebnisorientierte Zielsetzung der HH und ein strategisches Konzept dazu jedoch nicht formuliert hat, leidet die Glaubwürdigkeit der Forderung nach mehr Geld für die deutsche HH. Parallel zu einer Mittelerrhöhung muss es um eine Verbesserung der Wirksamkeit der bestehenden HH gehen.

Relevanz von Sofort-/Not- und Übergangshilfe im Kontext lang andauernder Krisen und fragilen Staaten

Die Tatsache, dass in allen Fallstudienländern Maßnahmen der Sofort-/Nothilfe des AA parallel verlaufen sind mit ENÜH-Maßnahmen des BMZ, ist kontext- und bedarfsgerecht. Allerdings ist festzustellen, dass es aufgrund vielfältiger Ursachen¹⁴⁰ eine Tendenz gab und gibt, Sofort-/Nothilfemaßnahmen mit einem hohen Anteil an kostenlosen Transferleistungen den Vorzug zu geben und auch über längere Zeit durchzuführen. Diese Tendenz ist je nach Kontext regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Einmalige Nahrungsmittelhilfe und Verteilung von Saatgut sichern ebenso wenig die Lebensgrundlagen wie nur eine gute Ernte zu Ernährungssicherheit führt und eine Unterkunft allein für die Begünstigten den Lebensunterhalt sichert (Länderstudien Uganda, DR Kongo (Osten), Haiti).

¹³⁶ <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1911> und <http://www.globalhumanitarianassistance.org/record-humanitarian-appeal-for-2011-1906.html>

¹³⁷ Siehe zum Beispiel jüngst in OECD DAC (2010), VENRO Pressemitteilung 33/2010 (www.venro.org, Zugriff: November 2010) und unter www.entwicklungspolitischer-konsens.de (Zugriff: Juni 2011)

¹³⁸ Beruhend auf den Fallstudien der Evaluierung und Erfahrungen in weiteren humanitären Krisenkontexten.

¹³⁹ Siehe auch Kapitel 4.3

¹⁴⁰ Siehe auch die Ausführungen zu den *Transition Gaps* in Kapitel 5

Selbsthilfe und eine sich selbst tragende Entwicklung mit Beteiligung der von den humanitären Krisen Betroffenen und (soweit vorhanden) lokalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und zunehmenden Eigenbeiträgen dieser Gruppen muss auch in der HH das Primat haben vor extern dominierter, zu stark und/oder zu lange transferorientierter Unterstützung. Dies war bei einer Reihe von bisher von AA und BMZ finanzierten Maßnahmen der HH nicht immer ausreichend der Fall (Länderstudien DR Kongo (Osten), Tschad, Haiti). Damit birgt die HH die Gefahr, Bemühungen um Entwicklung und Stabilisierung der Länder, zum Staatsaufbau und zur *Governance*-Förderung zu unterlaufen.

Es gibt in der deutschen HH Beispiele für angemessene Ansätze mit einer „intelligenten Kombination“ verschiedener transfer- und selbsthilfeorientierten Aktivitäten (ENÜH-Projektfallstudien Uganda und DR Kongo (Osten) sowie in Myanmar). Es gibt aber auch Beispiele, wo diese Kombination nicht gut gelungen ist (DR Kongo (Osten), Darfur/Sudan, Tschad). Diese Beispiele zeigen auch, wie wichtig eine kontinuierliche Analyse des Kontextes und der Bedarfe ist, um in dem sich ständig verändernden und sich entwickelnden Kontext, wie zum Beispiel im Osten der DR Kongo, angemessene Maßnahmen durchzuführen und laufende Maßnahmen ggf. auch an aktuelle Kontextentwicklungen anzupassen.

Insbesondere in komplexen und lang andauernden Krisen – zumeist Kontexte fragiler Staatlichkeit – (alle Länderstudien) ist der gewählte Ansatz der deutschen HH oft unzureichend. Sie operiert mit vielen verstreuten, oft isolierten und standardisierten Projekten mit kurzen Laufzeiten und Wiederholungen sowie teilweise zu lange im „Nothilfemodus“, ohne ein strategisches Gesamtkonzept zu verfolgen. Angemessenes Agieren in einem solchen Kontext erfordert für die Soforthilfe und insbesondere für die verlängerte Nothilfe eine Entwicklungsorientierung und eine Integration mit anderen Instrumenten der (internationalen) Zusammenarbeit.

Zu der Herausforderung, die es in solchen Kontexten zu meistern gilt, hat der frühere *UN Under-Secretary-General and Emergency Relief Coordinator* John Holmes für die VN für die DR Kongo formuliert: „*For the UN, the gravity of the problems and the complexity of the tasks require not only determined action but also improved coordination between humanitarian, peacebuilding and development actors to develop a comprehensive vision that is shared by and jointly implemented with Congolese authorities at all levels*“.¹⁴¹

Diese Herausforderung – im UN-Kontext als *Integrated Missions* und im Rahmen des OECD DAC in den *Fragile States Principles* als *Whole-of-Government Approach* bezeichnet (siehe Box 3, folgende Seite) – gilt jedoch nicht nur für die VN und nicht nur in der DR Kongo, sondern gleichermaßen für alle Akteure, die in fragilen Staaten in den genannten Politikfeldern tätig sind und sich den *Fragile States Principles* verschrieben haben. Für den Südsudan hat eine umfassende Evaluierung jüngst festgestellt, dass die Initiativen die besten Ergebnisse erzielt haben, in denen die Zielsetzungen und Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen miteinander verbunden waren.¹⁴²

Bisher wird die Debatte zur Politikkohärenz im Kontext der humanitären Hilfe vor allem zu den *Integrated Missions* geführt. Die für bilaterale Geber, die sich wie die Bundesregierung

¹⁴¹ Holmes (2010)

¹⁴² Bennet et al. (2010), S. 134

den *Fragile States Principles* verschrieben haben, noch relevantere Debatte zu einem *Whole-of-Government Approach* in fragilen Staaten wird in der HH des AA nicht und in der HH des BMZ kaum geführt. In den Fallstudienländern wird ein solcher Ansatz bisher nicht umgesetzt.¹⁴³

Insgesamt ist festzuhalten, dass es in der deutschen HH großen strategischen Anpassungsbedarf im Einsatz der HH in komplexen und lang andauernden Krisen gibt.

Box 3: Whole-of-Government Approach

Dieser Begriff wurde im Rahmen der Arbeit der OECD DAC *Fragile States Group* geprägt. Danach werden Geber dazu aufgefordert *“to adopt a ‘whole-of-government’ approach – involving departments responsible for security, and political and economic affairs, as well as those responsible for development aid and humanitarian assistance – in order to achieve successful development in fragile environment”*. Dabei geht es, wie in den *Fragile States Principles* dargelegt, vor allem darum, dass – wo immer möglich – Politikkohärenz und Strategien „aus einem Guss“ erreicht werden, während gleichzeitig die Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit der HH gewahrt bleibt.

Einerseits ist es eine Aufgabe und Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, auf akute humanitäre Bedarfe zu reagieren. Andererseits müssen Entscheidungen darüber, wie diese Unterstützung bereitgestellt wird, die Implikationen für die langfristige Entwicklung von Kapazitäten und für die Legitimität des Staates berücksichtigen. Kurzfristig können destruktive Dynamiken entstehen oder verstärkt werden, die anschließend schwer umgekehrt werden können. Hilfe, die ausdrücklich staatliche Systeme vermeidet kann eine nachteilige Wirkung auf zukünftige Anstrengungen zur Systemstärkung und auf vorherrschende Wahrnehmungen der Legitimität von Geberengagement haben. Instrumente der HH dürfen längerfristige Initiativen zur Staatsbildung nicht beeinträchtigen („*do no harm*“): alleinstehende Projektinterventionen können schnelle Resultate erreichen, aber dienen nicht notwendigerweise längerfristigen Zielen zur Staatsbildung, insbesondere wenn sie ohne angemessene Beteiligung des Partnerlandes und Koordination durchgeführt werden.

Quellen: OECD DAC 2006e, p. 7, OECD DAC 2007, Principle 5; OECD DAC (2011), S. 49 und 82

4.2 Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)

Die Bewertungsgrundlagen im System sind bisher nur bedingt geeignet für eine gute Evaluierung der Zielerreichung und des Deckungsgrades der deutschen HH. Der deutschen HH fehlt es bisher an einer ausreichenden Ergebnisorientierung. Das fängt bei einer angemessenen Zielformulierung an und setzt sich über bestehende Monitoring- und Evaluierungssysteme bis hin in die Berichterstattung über die HH der Bundesregierung fort. Das gilt sowohl

¹⁴³ Ob das Konzept der Bundesregierung für die DR Kongo, das sich zum Zeitpunkt der Synthese der vorliegenden Evaluierung in einem ersten Entwurfsstadium befand und dem Evaluierungsteam nicht vorlag, ggf. Anknüpfungspunkte in diese Richtung bietet, bleibt späteren Analysen vorbehalten. Ein für den Sudan vorliegendes Konzept der Bundesregierung erfüllt einen solchen Anspruch bisher nicht.

für die deutsche HH insgesamt als auch auf Projektebene bei nationalen, aber auch bei internationalen IPs. Es gibt eine Reihe von Beschränkungen, die die Bewertung schwierig machen. Die Qualität und Ergebnisorientierung der Zielformulierungen und Interventionslogiken sind noch nicht systematisch und gut genug für eine umfassende Bewertung der Effektivität. Vorliegende Zielformulierungen sind oft eher genereller Natur oder auch als Leistungen oder Aktivitäten und nicht als Nutzung von Leistungen bzw. angestrebte Veränderungen bei den Zielgruppen formuliert. Ziele und Leistungen sind außerdem oft nicht mit angemessenen Indikatoren unterlegt, so dass auch eine Quantifizierung der Ergebnisse selten möglich ist. Solche Probleme treten bei den vom AA finanzierten Maßnahmen, bei denen diesen Aspekten erst in jüngerer Zeit vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet wurde, tendenziell stärker auf als bei den vom BMZ finanzierten ENÜH-Maßnahmen. Vorliegende Berichterstattungen umfassen vor allem Informationen zu Inputs und durchgeführten Aktivitäten, teilweise auch erbrachten Leistungen, aber kaum zum Grad der Zielerreichung oder zu weiteren (positiven und ggf. auch negativen) Wirkungen. Systematische und übersichtliche Soll-Ist-Vergleiche von geplanten und tatsächlich erreichten Ergebnissen liegen noch nicht regelmäßig vor. Auch wenn es zu diesen Aspekten in jüngerer Zeit einzelne Fortschritte, insbesondere bei der ENÜH gab, bleiben Verbesserungen aber noch weit hinter dem Möglichen zurück. Unabhängige Evaluierungen von Maßnahmen der HH sind selten. *Beneficiary Accountability* ist bisher unzureichend berücksichtigt. Damit sind wichtige Grundlagen für eine gute Erfolgskontrolle der deutschen HH noch nicht ausreichend verbreitet.

Zielerreichung und Ergebnisse

Wie die Fallstudien gezeigt haben, haben die durch das AA und das BMZ finanzierten Maßnahmen zumeist gute oder befriedigende, in einzelnen Fällen nur ausreichende (Zwischen-) Ergebnisse als Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der von Krisen betroffenen Personen geleistet bzw. waren auf einem guten Weg, die angestrebten Ziele zu erreichen. Keine der untersuchten Projektfallstudien hatte mit so massiven Problemen zu kämpfen, dass die Zielerreichung grundsätzlich gefährdet war bzw. ist.

Wie von professionellen Organisationen zu erwarten ist, erschien die technische Umsetzung bei vielen betrachteten Vorhaben unter den gegebenen Umständen bis auf wenige Ausnahmen gut. Im Verlauf der Projektdurchführungen teilweise notwendig gewordene Anpassungen, zum Beispiel aufgrund des volatilen Kontextes (Länderstudien DR Kongo) oder neuer akuter Krisen (Länderstudie Haiti) wurden flexibel gehandhabt. In einzelnen Ländern oder Regionen besetzen deutsche Organisationen Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren, zum Beispiel im Bereich Wasserversorgung im Ost-Tschad und in Haiti, Ernährungssicherung im Osten der DR Kongo und in Nord-Uganda. Einige bemerkenswerte Ergebnisse konnten erzielt werden, die auch von anderen Akteuren als herausragend wahrgenommen wurden, zum Beispiel im Bereich der Notfallmedizin (Feldkrankenhaus) und der umfassende Ansatz im Bereich Übergangsunterkünfte in Haiti.

Die von der Bundesregierung finanzierten Organisationen wenden in der Projektimplementierung überwiegend Standardansätze an, die zum Teil auf (umfangreichen) Erfahrungen der Organisationen mit vergleichbaren Maßnahmen im Land oder in anderen Kontexten beruhen, zum Teil aber auch für die Organisationen vor Ort neu sind. Die Fallstudien haben gezeigt, dass einzelne technische Aspekte der Projektdurchführung verbesserungswürdig sind und zum Teil auch „das Rad immer wieder neu erfunden“ wird.

Vereinzelt konnten auch negative Auswirkungen von Maßnahmen der deutschen HH festgestellt werden. Dazu gehörten Sicherheits- und Schutzprobleme für Begünstigte im Nachgang von Verteilungen, Verkauf von Hilfsgütern auf lokalen Märkten (Länderstudie DR Kongo) sowie hohe Erwartungs- und Anspruchshaltung auf fortgesetzte Transferleistungen (Länderstudien Haiti und DR Kongo).

Targeting

Alle als Projektfallstudien einbezogenen Organisationen wenden mehr oder weniger systematische Kriterien und Prozesse zur Auswahl der Begünstigten ihrer Maßnahmen an, die allerdings nicht nur dem Bedarf folgen.

Alle Organisationen wenden zunächst ein geographisches *Targeting* an. Dies wird neben bedarfsorientierten Kriterien zumeist durch die Zugangsmöglichkeiten zu den Bedürftigen, aber auch die bestehende Feldpräsenz der Organisationen bestimmt. Im Ost-Tschad wurde deutlich, dass das geographische *Targeting* auch von nicht-bedarfsorientierten Kriterien beeinflusst wird (hier Bevorzugung des Ostens gegenüber anderen Landesteilen aufgrund der Nähe zu der Großkrise Sudan). In nahezu allen Fällen stimmen die IPs ihr geographisches *Targeting* in den relevanten *Clustern* vor Ort ab.

In den meisten Fällen folgt auf das geographische *Targeting* auch ein individuelles *Targeting* von Familien oder Personen. Dies beruht zum Teil auf Statuskriterien (zum Beispiel als Flüchtling oder Binnenvertriebene) mit dem Risiko, dass ggf. stärker Bedürftige (zum Beispiel die lokale Bevölkerung, die Binnenvertriebene aufnimmt oder ländliche Bevölkerungen, die weit abgelegen von Zentren für Flüchtlinge und IDPs leben) „leer ausgehen“ und das *Do-no-harm* Prinzip verletzt wird. Andere IPs nutzen eher oder auch Vulnerabilitätskriterien (zum Beispiel Kranke und Unterernährte) für das *Targeting*. In einigen Kontexten (zum Beispiel Fallstudien Haiti und Tschad) findet nur „passives *Targeting*“ statt, das heißt die Maßnahmen richten sich an die allgemeine Bevölkerung im Einzugsgebiet des Projektes bzw. an die Personen, die einen Projektstandort aufsuchen. Dies birgt das Risiko, dass unter Umständen die Bedürftigsten nicht erreicht werden, zum Beispiel weil sie Gesundheitseinrichtungen nicht aufsuchen können, und die Organisationen nicht das volle Bild des Bedarfs erhalten.

Bei den *Targeting*-Ansätzen wurden oft lokale Akteure mehr oder weniger direkt beteiligt. Allerdings sind eine Reihe von Projektdokumenten in Bezug auf den Prozess und die Partizipation von Akteuren in diesem Prozess nicht ausreichend aussagekräftig, um den Auswahlprozess gut nachvollziehen und dessen Angemessenheit bewerten zu können.

Zeitgerechte Umsetzung

Den Erfordernissen und Erwartungen entsprechend, gelingt in der akuten Soforthilfe eine schnelle und flexible Reaktion aller Beteiligten, so dass Hilfsmaßnahmen innerhalb kurzer Zeit anlaufen und Fachkräfte manchmal innerhalb von Stunden mobilisiert werden können. Erfahrungsgemäß bedeutet dies allerdings nicht immer, dass Hilfspersonal und Hilfsgüter auch innerhalb von ein bis zwei Tagen vor Ort sind, da eine Reihe von Unwägbarkeiten zu Verzögerungen führen können.

In der ENÜH des BMZ kann der feste Planungszyklus in spezifischen Kontexten problematisch sein, wenn die relativ langen Entscheidungsfristen zwischen Antragstellung und Bewilligung zum Beispiel nicht mit den Produktionszyklen in der Landwirtschaft

zusammenpassen, die Mobilisierung von Fachkräften und Hilfsgütern hinauszögern oder zu einem Projektbeginn spät im Jahr führen, so dass bis zum Ende der an das Haushaltsjahr gebundenen Verausgabungsfrist nur wenig Zeit zur Projektimplementierung bleibt.

Deckungsgrad (Coverage)

Zwar findet sich in den Projektberichten der Organisationen zumeist die Anzahl der mit den finanzierten Maßnahmen erreichten Menschen oder Familien/Haushalte. Aufgrund lückenhafter Bedarfsanalysen und bisher unzureichender Beschäftigung mit dem Kriterium sind systematische und quantifizierte Aussagen zum Deckungsgrad¹⁴⁴ der deutschen HH – ebenso wie für die internationale HH – aber kaum möglich. Bei der Länderstudie Myanmar erschien der Deckungsgrad innerhalb des definierten Projektgebiets und technischen Sektors gut, während der nationale Deckungsgrad internationaler HH als völlig unzureichend gewertet wurde. Fallstudienresultate zeigen auch, dass Bedarfe einzelner Bevölkerungsgruppen zu spät oder unzureichend berücksichtigt wurden, zum Beispiel die Bedarfe und Interessen von jungen Leuten oder traumatisierter Männer (Länderstudie DR Kongo).

Der Mangel an Daten im Bereich *Coverage* hat nach allen vorliegenden Informationen aber nicht dazu geführt, dass in den Fallstudienländern Bedarfe von spezifischen Bevölkerungsgruppen oder Regionen doppelt abgedeckt worden sind.

Faktoren, die die Effektivität beeinflussen

Insgesamt hatten und haben die von Deutschland finanzierten IPs der HH in den Fallstudienländern ebenso wie andere Organisationen in diesen Kontexten aufgrund der schwierigen und oft volatilen Kontexte mit erheblichen Herausforderungen zu tun. Dazu gehören die Beteiligung und Eigenbeiträge der Bevölkerung, staatliche Strukturen und staatliche Interventionen, Sicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kapazitäten und das Management der IPs, die ergebnisorientierte Berichterstattung auf der Basis von ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierung (M&E), Zuwendungsbestimmungen und ihre Anwendung sowie die Fachlichkeit und Lernen in der HH (siehe weitere Ausführungen in Band II, Anlage 8).

4.3 Effizienz

Effizienzbewertungen, das heißt eine Gegenüberstellung von Kosten und Ergebnissen, finden in der deutschen HH bisher weder für die HH insgesamt (Allokationseffizienz) noch auf Projektebene (Produktionseffizienz) statt. Auch international gibt es kaum systematische Untersuchungen dazu. Dies liegt einerseits daran, dass diesem Aspekt bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und es auch zu wenig systematisierte quantitative Informationen über Leistungen, aber vor allem auch über Wirkungen gibt. Andererseits sind solche Bewertungen in der HH – ebenso wie das aus vielen anderen Bereichen, inklusive der EZ, national und international bekannt ist – mit vielen methodischen Schwierigkeiten und großem Aufwand verbunden. So war auch im Rahmen der vorliegenden Evaluierung eine

¹⁴⁴ Zum Begriffsverständnis siehe *Coverage* im Glossar

detaillierte und quantifizierte Analyse der Effizienz nicht möglich. Nichtsdestotrotz können auf der Basis vorliegender Informationen – sowohl global als auch im Kontext der Länderstudien – einige Aussagen zur Effizienz gemacht werden.

Wie dargestellt, war die Bundesregierung in den Jahren 2006 bis 2009 in vielen humanitären Krisen aktiv. Dies gilt auch für das Jahr 2010, in dem sie mit Maßnahmen der HH im Gesamtwert von insgesamt 371,1 Millionen US-Dollar tätig war. Davon waren gut 69 Millionen US-Dollar (18,6 Prozent) nicht an spezifische Länder oder Krisen gebunden. Die verbleibenden 301,9 Millionen US-Dollar waren auf 87 Krisen verteilt (mit einem Minimum von 15.000 US-Dollar in Montenegro und einem Maximum von 49,7 Millionen US-Dollar in Pakistan). Im Rahmen dieser Krisen waren 77 IPs mit Finanzierungen durch die beiden Ressorts tätig¹⁴⁵ – mit einem Minimum von 17.999 US-Dollar für *Development Initiative*¹⁴⁶ und einem Maximum von mehr als 53,3 Millionen Euro für Maßnahmen des WEP. In der Krise in Pakistan, in der die Bundesregierung sich im Jahr 2010 am stärksten engagiert hat, wurden staatlicherseits 61 Projekte finanziert (Minimum von 3.401 US-Dollar (Help) und Maximum von 7.208.388 US-Dollar bei WEP).¹⁴⁷

Die Analysen des Portfolios der Länderstudien¹⁴⁸ und einige spezifische Beispiele aus den Länderstudien zeigen vergleichbare Ergebnisse. So förderte das AA Anfang des Jahres 2010 vier Einzelmaßnahmen des THW in Haiti, die innerhalb weniger Tage direkt nach dem Erdbeben bewilligt wurden und inhaltlich eng zusammenhängen, als vier gesonderte Maßnahmen. In der DR Kongo wurden drei Projekte des IKRK im Wert von zweimal 200.000 Euro und einmal 500.000 Euro im Zeitraum Anfang September bis Mitte November 2007 gefördert. Im Tschad erhielt Help in der Zeit von 2005 bis 2010 insgesamt elf halbjährige AA-Finanzierungen für Wassertransport in das Flüchtlingslager Am Nabak und die GTZ insgesamt fünf einjährige BMZ-Finanzierungen für das ENÜH-Projekt „Sicherung der Lebensgrundlagen“ bei Abéché.

Damit dauern für die deutsche HH, insbesondere für die Sofort-/Nothilfe, Phänomene an, die in der EZ vor Jahren mit den Schlagworten „Gießkanne“ und „Projektitis“ belegt wurden und mit der Verabschiedung und Umsetzung der GHD-Prinzipien sukzessive abgebaut werden sollen. Eine Konzentration auf ausgewählte Krisen und eine begrenzte Zahl von IPs mit relevanten Kapazitäten in Bereichen, in denen die deutsche HH komparative Vorteile hat und einen Mehrwert in die internationale Reaktion auf humanitäre Krisen einbringen kann, hat Potenzial für Effizienzgewinne der deutschen HH.

Insbesondere in Kontexten von lang andauernden Krisen, die eher mittel- bis längerfristige Ansätze erfordern und in denen mit sich teilweise wiederholenden, kleineren Projektmaßnahmen gearbeitet wird¹⁴⁹, entstehen so erhebliche Transaktionskosten und damit Ineffizienzen bei allen beteiligten Akteuren. Vergleichbares gilt für Finanzierungen des

¹⁴⁵ In der Realität sind es allerdings maximal 76 IPs, denn das THW ist als Technisches Hilfswerk und Bundesanstalt Technisches Hilfswerk doppelt vertreten. Dies ist ein weiteres Beispiel für die Inkonsistenzen, die – dargestellt – die Berichterstattung zur deutschen HH aufweist.

¹⁴⁶ Development Initiatives is the trading name of DI International Ltd (<http://www.devinit.org>, Zugriff: Juli 2011)

¹⁴⁷ <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=Profile-donorCountrylist> (Zugriff: Mai 2011)

¹⁴⁸ Siehe Details in Tabelle A5.10 in Band II, Anlage 5

¹⁴⁹ Dies ist zum Teil durch den geringen Umfang von VE des Haushaltstitels für ENÜH begründet (siehe auch Kapitel 5.1).

AA und des BMZ für ein und dasselbe Programm von IO, die jedoch mit unterschiedlichen ressortspezifischen Formaten und Prozeduren für Antragstellung und Berichterstattung arbeiten.

Neben der Problematik hoher Transaktionskosten bei vielen einzelnen und kleineren Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass auch *Economies of Scale* kaum zu erreichen sind, insbesondere wenn sie isoliert sind und nicht in einen größeren Programmzusammenhang eingebettet sind, oder – wie zum Beispiel im Kontext der Länderstudie Myanmar festgestellt – zum Teil ohne Anschluss in Übergangshilfe und/oder EZ bleiben.

Die Problematik der auch in der HH bekannten¹⁵⁰ und verbreiteten Korruption wurde auch im Rahmen einzelner Länderstudien (Haiti, DR Kongo (Osten)) deutlich und thematisiert. Alle deutschen, internationalen und lokalen Ressource Personen, mit denen die Evaluierungsteams über dieses Thema gesprochen haben¹⁵¹, berichteten von mehr oder weniger deutlichen, subtilen und versteckten Formen von so genannten „Gebühren“, „Zusatzkosten“ oder ähnlichen Abgaben, die von dafür berechtigten oder auch nicht berechtigten Personen oder Organisationen formell oder informell eingefordert werden. Die Tatsache, dass das Thema Korruption im KoA und in der Arbeitsgruppe HH von VENRO bearbeitet wurde, einige IPs inzwischen Leitfäden zum Umgang mit Korruption erarbeitet haben und das AA seit der Überarbeitung der Formate für Projektanträge Ausführungen zu „Vermeidung von Korruption/Missbrauch“ einfordert¹⁵², kann für die deutsche HH als Indikator für ein gewisses Problembewusstsein auf diesem Gebiet angesehen werden.¹⁵³ Einzelne Projektanträge machen dazu auch Ausführungen zu relevanten Präventionsmaßnahmen. In der Projektberichterstattung taucht das Thema dann allerdings nicht mehr auf. Das Thema bleibt in der HH virulent und gehört in vielen Projektkontexten gewissermaßen zum Projektalltag.

Bei Maßnahmen zur Verbesserung der Nahrungs- und Ernährungssicherung sind *Food*-basierte Ansätze der HH im jeweiligen Länderkontext genau zu prüfen und – wie vielfältige und langjährige Erfahrungen mit diesem Instrument zeigen – tendenziell zu hinterfragen und auf spezifische Kontexte zu begrenzen. Genauere Analysen und Begründungen für einen solchen Einsatz und die Zusammensetzung der jeweiligen Rationen sind notwendig, um – basierend auf ggf. bestehenden relativen Vorteilen gegenüber *Cash*- oder *Voucher*-basierten Ansätzen – *Food*-basierte Ansätze zu rechtfertigen.

Eine bessere Aufarbeitung und ein Austausch über Lernerfahrungen aus der deutschen (und internationalen) HH bieten Chancen für Effizienzgewinne, insbesondere zum Beispiel dann, wenn in schwierigen und komplexen Kontexten erfolgsversprechende Ansätze (stärkere Einbeziehung und Entwicklung lokaler Kapazitäten, *Cash*-basierte Transferleistungen) neu eingeführt werden (Länderstudie DR Kongo (Osten)).

¹⁵⁰ Siehe zum Beispiel das entsprechende Forschungsprojekt und *Guidelines von Transparency International* und für die DR Kongo den Final Research Report (Maxwell et al. 2008, S. 13). In jüngerer Zeit war das Thema auch wieder in deutschen Medien (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,730015,00.html>, Zugriff: Dezember 2010) und auf dem Buchmarkt (Polman 2010) platziert.

¹⁵¹ Fragen der Korruption und damit verbundene Ineffizienzen in der HH waren im Kontext der Fallstudien Haiti und DR Kongo (Osten) explizit auf der Agenda.

¹⁵² Stand vom März 2009

¹⁵³ Das BMZ fordert entsprechende Ausführungen bisher nicht ein.

Auf Projektebene kann insgesamt den Akteuren der deutschen HH aber ein gutes Kostenbewusstsein bestätigt werden. Zum Beispiel werden, so weit wie möglich und ökonomisch sinnvoll, Möglichkeiten für einen lokalen und/oder regionalen Aufkauf von Hilfsgütern, einschließlich Nahrungsmittelhilfe, genutzt. Außerdem überprüfen die Ressorts bei der Projektbewilligung die einzelnen Budgetposten.

Bei allem sinnvollen Bewusstsein für Kosten ist zu berücksichtigen, dass Projektmaßnahmen der HH aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen, in denen sie stattfinden, mit problematischer Sicherheitslage, großen Entfernungen, oft schlechter Infrastruktur sowie Bedarf an Fachkräften und intensivem Monitoring besonders kostenintensiv sind. Kontext und Qualität haben ihren Preis.

Diese Analyse von Effizienzgesichtspunkten, die tendenziell, aber nicht prinzipiell gegen die vielen, eher kleinen, isolierten und breit verstreuten Projekte der HH sprechen, bedeutet jedoch nicht, dass einzelne oder kleinere Maßnahmen der HH mit spezifischen Organisationen nicht auch ihre Berechtigung haben, zum Beispiel, wenn sie einen akut auftretenden humanitären Notbedarf bedienen, einen wichtigen Baustein in einem integrierten Programm der HH einzelner Organisationen darstellen (der kurzfristig nicht anderweitig finanziert werden kann), Innovationen testen oder Potenzial für Modellcharakter für die HH insgesamt aufweisen. Die Analyse deutet jedoch darauf hin, dass die Überprüfung des spezifischen Mehrwerts solcher Maßnahmen und die Berücksichtigung von Effizienzaspekten bei jeder Projektentscheidung stärkere Aufmerksamkeit benötigt als in der bisherigen Praxis der deutschen HH üblich.

4.4 Übergeordnete Wirkungen (*Impact*)

Über weiterreichende Effekte bzw. übergeordnete Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund unzureichender Wirkungsorientierung und mangelnder Informationen sowohl auf Projektebene als auch übergeordnet für die deutsche HH insgesamt nur schwer Aussagen machen. Generell wird von den Organisationen selbst keine Beobachtung (M&E) übergeordneter Wirkungen durchgeführt, entsprechende Indikatoren und Bestimmungsmethoden sind in der deutschen HH kaum entwickelt und verbreitet.

Aufgrund des Charakters und der Kurzfristigkeit der Maßnahmen (insbesondere der vom AA finanzierten Maßnahmen, aber auch von ENÜH-Maßnahmen) und fehlender Vorkehrungen für ein *Ex-post Follow-up* der Maßnahmen nach Beendigung der AA- oder BMZ-Finanzierungen wird dies von den Ressorts auch bisher nicht verlangt. Übergeordnete Wirkungen treten tendenziell eher längerfristig und bei Maßnahmen mit Investitionscharakter, das heißt Maßnahmen der ENÜH, auf. Bei Maßnahmen, die rein auf Verteilung von Hilfsgütern (Haushaltsgegenstände, Kleidung, generelle Verteilung von Nahrungsmitteln) ausgerichtet sind, das heißt insbesondere Maßnahmen der Soforthilfe und stark transferlastiger Nothilfe, sind sie dagegen kaum zu erwarten. Das Retten von Menschenleben, das oft als erstes und übergeordnetes Ziel der HH genannt wird, oder auch „ein Überleben von Menschen in Würde und Sicherheit zu ermöglichen, die in eine akute Notlage geraten sind, die sie aus eigener Kraft nicht überwinden können“¹⁵⁴ war bei den untersuchten Fallstudien, ebenso wie

¹⁵⁴ Ziel der humanitären Hilfe entsprechend AA (2008a), S. 3

generell aus der HH bekannt¹⁵⁵, aufgrund des überwiegend lang andauernden Charakters der humanitären Krisen und der Kurzfristigkeit der durchgeführten Maßnahmen eher die Ausnahme.

Die Erkenntnisse aus den Länderstudien machen jedoch deutlich, dass IPs und ggf. ihre lokalen Partner in den allermeisten Fällen mit den von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen in ihren Projektgebieten – auch über die Projektziele hinaus – einen guten bis befriedigenden Anteil an der Verbesserung der Lebens- und Einkommenssituation der dort jeweils von den Krisen betroffenen Menschen haben.

Ausbildungs- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen, zum Beispiel im Rahmen der Gründung und Beratung von Nutzergruppen und Selbsthilfekomitees bei ENÜH-Projekten, haben erste strukturelle Wirkungen entfaltet. Dazu gehören zum Beispiel die Fähigkeit zur Selbstorganisation von Gruppen auf Dorf-/Gemeindeebene und damit verbundenes *Empowerment* (Länderstudie Uganda), die Fähigkeit zu kleineren Reparaturen von Wasserversorgungseinrichtungen (Länderstudien Uganda und Tschad), die Stärkung der Rolle und Kapazitäten der lokalen Administration (Länderstudie DR Kongo (Osten)) sowie die durch Training unterstützte Gründung von humanitären und developmentpolitisch tätigen lokalen NROs (Länderstudie Myanmar). Die Ergebnisse sind aber aufgrund der oft nur kurzen Projektlaufzeiten und fehlenden Nachbetreuungsphasen oft (noch) nicht gesichert, so dass einer guten Anbindung an weitere Übergangshilfe und EZ eine besondere Bedeutung zukommt.

Ob die von den Maßnahmen der deutschen HH begünstigten Menschen gegenüber zukünftigen Krisen weniger anfällig sind, hängt stark davon ab, in welchem Ausmaß und Umfang es gelingt, Selbsthilfe- und Widerstandskräfte zu stärken und wie intensiv und schwer zukünftige Katastrophen ausfallen. Auch wenn, wie dargestellt, im Rahmen der Projektfallstudien Verbesserungen der Lebensbedingungen festzustellen waren, ist Skepsis angebracht, ob die Verbesserungen durch die untersuchten Projektfallstudien substanziell genug sind, einen ausreichenden Schutz vor zukünftigen Krisen zu bieten. Auch hier sind der HH deutlich Grenzen gesetzt und eine gute Anbindung an weitere Übergangshilfe und EZ ist notwendig.

4.5 Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (*Connectedness*)

Die Verfügbarkeit, Qualität und Leistungsfähigkeit lokaler Kapazitäten sind (neben einem guten LRRD-Ansatz¹⁵⁶) ganz entscheidend für die Nachhaltigkeit bzw. die Anschlussmöglichkeiten der HH. Die Chancen für Nachhaltigkeit können durch konkrete Aktivitäten zum Aufbau und zur Kapazitätsentwicklung von lokalen Basisgruppen, Dorfkomitees, Erzeugergemeinschaften und anderen vergleichbaren Zusammenschlüssen von Selbsthilfekräften sowie von NROs und staatlichen Akteure erhöht werden.

¹⁵⁵ Siehe zum Beispiel Munz (2007); Evaluierungen der TEC; Grünewald und Binder (2010)

¹⁵⁶ Da der LRRD-Ansatz einer der fünf Hauptbereiche der Evaluierung ist, dem ein gesondertes Kapitel zukommt (siehe Kapitel 5.1), konzentriert sich die Analyse zu Nachhaltigkeit/Anschlussgrad in diesem Kapitel vor allem auf den Aspekt der lokalen Kapazitäten, Eigenverantwortung und Überlebensfähigkeit geschaffener Strukturen.

Die Bedeutung lokaler Kapazitäten stieg in den vergangenen Jahren auch durch die sich verschlechternde Sicherheit für internationales Personal von Hilfsorganisationen. Insbesondere die Länderstudie Darfur/Sudan zeigt, dass sich die Organisationen für die Implementierung in Fernsteuerung (so genannte *Remote Control*) auf ihre lokalen Partner und Mitarbeitenden verlassen müssen.

Prinzipiell besteht große Einigkeit bei vielen Akteuren der deutschen (und internationalen) HH, dass an der zunehmenden Nutzung und Übergabe von Verantwortung an lokale Kapazitäten kein Weg vorbei geht, denn nur diese können letztendlich Entwicklungen erreichen und bleiben vor Ort, wenn IPs ihre Arbeit dort beenden. Große Einigkeit herrscht auch, dass in den jeweiligen Kontexten durchaus Potenziale für (mehr) Einbeziehung lokaler Kapazitäten existieren, die, insbesondere im Falle der lokalen Administration, nicht immer proaktiv genug genutzt werden.

Nahezu alle IPs der deutschen HH nutzen lokale Kapazitäten in mehr oder weniger großem Umfang in der Umsetzung der HH. Das umfasst verschiedene Bereiche von der Beschäftigung lokaler Fach- und Hilfskräfte¹⁵⁷ über die Nutzung lokaler Dienstleisterinnen und Dienstleister (Händlerinnen und Händler, Transporteure, lokale Sicherheitskräfte), die Beteiligung von und/oder Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern, lokalen technischen Diensten und zum Teil lokalen Partnerstrukturen bis hin zur Organisation von Begünstigten in Komitees, die die Implementierung der Projektmaßnahmen, zum Beispiel die Durchführung von Verteilungen, unterstützen und darüber hinaus (zunächst) keine weitere Funktion haben.

Eine solche Nutzung von lokalen Kapazitäten ist die niedrigste Form der Einbeziehung und geht nicht notwendigerweise mit dem Aufbau oder der Entwicklung dieser Kapazitäten einher. Viele dieser Nutzungen lokaler Kapazitäten und einzelner Aktivitäten der Kapazitätsentwicklung sind zeitlich eng begrenzt auf die oft kurze Projektdauer.

Eine Reihe von Maßnahmen der deutschen HH, insbesondere der kurzfristigen Soforthilfe, führen zum Teil immer noch ein „Eigenleben“ und werden in Eigenregie durchgeführt, selbst wenn sie wiederholt und damit mittelfristig stattfinden. Dabei werden zwar zumeist lokale Kapazitäten genutzt, aber (zu) wenig bis gar nicht aufgebaut oder entwickelt, sondern im Gegenteil der „Nothilfemodus“ zu lange fortgesetzt und eine Abhängigkeit von externen Kapazitäten mit negativen Auswirkungen auf die Chancen für Nachhaltigkeit perpetuiert (Länderstudien Tschad, Darfur/Sudan). Die von der deutschen HH finanzierten Organisationen verlassen sich zum Teil – auch aufgrund der Bereitwilligkeit des AA zur verlängerten Finanzierung von Nothilfe – zu sehr auf Anschlussfinanzierungen mit Direktimplementierung. Ein „geordneter Rückzug“ mit einem guten Aufbau lokaler Kapazitäten und der sukzessiven Übergabe der Verantwortung an diese Akteure wird immer wieder vernachlässigt.

Die geringe Einbeziehung lokaler Kapazitäten als Projektpartner beruht zum Teil auf Erfahrungen und Misstrauen bzw. Skepsis gegenüber einerseits der Motivation und andererseits den Kapazitäten der Verantwortlichen auf staatlicher Seite. Ein weiterer Grund

¹⁵⁷ Das IKRK in der DR Kongo zum Beispiel hatte Mitte des Jahres 2010 nach eigenen Angaben 669 lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (ohne Tagelöhner)

sind mangelnde Aufmerksamkeit für solche Aspekte¹⁵⁸ oder auch der hohe Zeit- und Implementierungsdruck, der aufgrund akuter Notlagen, aber auch aufgrund von kurzen Projektlaufzeiten und der mit dem deutschen Haushaltsjahr verbundenen zeitlichen Grenzen für die Verausgabung von Projektmitteln bei vielen Maßnahmen der HH festzustellen ist. Dieser Druck kann dann dazu führen, dass für die Entwicklung lokaler Kapazitäten zu wenig Raum bleibt und die Abhängigkeit von internationalen Kapazitäten andauert. Unter diesen Bedingungen ist Nachhaltigkeit/*Connectedness* in Frage gestellt.

Die Partnerschaften zwischen deutschen NROs und lokalen Organisationen sowie die des IKRK und des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) mit ihren jeweiligen nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften tragen in unterschiedlichem Maße zur Entwicklung der lokalen Kapazitäten bei. Einzelne Organisationen tragen durch Beratungseinsätze seit vielen Jahren zur Entwicklung der fachlich-technischen Kapazitäten der lokalen Partner bei (Caritas DR Kongo (Osten), Diakonie Katastrophenhilfe (DKH) in Haiti und Uganda sowie Welthungerhilfe in Myanmar) und gehen dabei über das, was zur reinen Projektimplementierung der von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen notwendig ist, hinaus. Notwendig sind Organisationen, die eine solche Entwicklungsorientierung und Stärkung lokaler Kapazitäten aufgrund ihrer eigenen Kapazitäten, Erfahrungen und der Dauer ihrer Präsenz auch tatsächlich selbst leisten können oder in Partnerschaft mit solchen Organisationen sicherstellen, wie dies bei einigen IPs der deutschen HH der Fall ist.

Aber auch im Rahmen der von deutschen Organisationen ohne direkte lokale Partnerorganisationen umgesetzten ENÜH-Maßnahmen finden relevante Aktivitäten mit erfolgversprechenden Ergebnissen zum Aufbau und zur Entwicklung der Kapazitäten der lokalen Administration, lokaler NROs, Dorfkomitees/-gruppen, lokalen Handwerker und von Einzelpersonen statt (ENÜH-Projekte in Uganda, im Osten der DR Kongo und im Tschad). Dies ist beispielhaft für das, was mit einem vorsichtigen und schrittweisen Ansatz im Rahmen sich bietender Gelegenheiten (Dezentralisierung, Verbesserung der Sicherheitssituation sowie Präsenz motivierter und kompetenter Personen und lokaler NROs vor Ort) auch unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen erreichbar ist.

Alle Maßnahmen stärken die finanziellen Kapazitäten der Organisationen und ermöglichen dadurch erst die Durchführung konkreter Projekte.

Insgesamt erhält die Förderung lokaler Kapazitäten aber noch zu wenig systematische Aufmerksamkeit in der deutschen HH.

Für eine angemessene Einbeziehung, insbesondere für die Entwicklung lokaler Kapazitäten, sind eine ausreichend lange Projektlaufzeit und entsprechende Ressourcen notwendig, um Erreichtes zu vertiefen und andere Finanzierungsquellen zu erschließen. Ob die Laufzeiten der Projektfallstudien allein ausreichen um Nachhaltigkeit/*Connectedness* zu erreichen, ist fraglich (Länderstudien Uganda, DR Kongo (Osten)). Die beteiligten Organisationen haben oft erst im Verlauf oder gegen Ende der Laufzeit der Maßnahmen erste Reflexionen

¹⁵⁸ Die Länderstudie Tschad hat zum Beispiel gezeigt, dass sich bei der Unterstützung des Krankenhauses in Abeché mit mehreren und wiederholten isolierten Sofortmaßnahmen der HH mit einer Vielzahl von Akteuren, die „Pflaster kleben“, niemand um die Anbindung an existierende Maßnahmen der EZ im Gesundheitssektor zur Verbesserung der strukturellen Probleme eines unzulänglichen Gesundheitssystems, das heißt der „Heilung der Wunde“ und der Bekämpfung von deren Ursachen gekümmert hat.

begonnen, wie auch nach Ablauf der derzeitigen Finanzierungen durch das AA oder das BMZ eine Weiterentwicklung der begonnenen, aber noch nicht gesicherten Maßnahmen und Erfolge möglich ist und weitere Potenziale genutzt werden können. Solche Überlegungen und ggf. erste eingeleitete Schritte haben aber in den Projektfallstudien bisher kaum zu erfolgreichen Verlängerungen oder Übergaben geführt. Dies stellt ein Risiko für die Überlebensfähigkeit lokaler Strukturen nach Beendigung der Projektunterstützung dar.

Die genannten Defizite gilt es zu überwinden, wenn die Dominanz externer Akteure in der HH überwunden und mehr lokale Verantwortung und *Ownership* für die Lösung humanitärer Krisen in den betroffenen Ländern erreicht werden soll¹⁵⁹ – eine Herausforderung, für die es gerade im Kontext fragiler Staaten mit weit verbreiteten *Governance*-Problemen keine einfache und schnelle Lösung gibt und die ein konzertiertes Vorgehen der Akteure der HH mit anderen Akteuren in den betroffenen Ländern erfordert (siehe auch Kapitel 5.1).

4.6 Querschnittsthemen

Im Kontext der vorliegenden Evaluierung wurden entsprechend der ToR insbesondere die Querschnittsthemen Menschenrechte, Gender, Konfliktsensibilität/*Do-no-harm* und Umweltverträglichkeit untersucht. Im Verlauf der Evaluierung wurden in einzelnen Fällen außerdem die Themen HIV/AIDS sowie *Protection* aufgegriffen.

Die verschiedenen Querschnittsthemen sind in der deutschen HH und ihren internationalen Bezugsrahmen in unterschiedlicher Art und Weise auf strategischer und operativer Ebene verankert. Auf strategischer Ebene finden sich die genannten Themen nur vereinzelt im Kontext der internationalen Rahmenvereinbarungen der HH sowie der deutschen Konzepte bzw. Förderrichtlinien dazu wieder.

Die GHD-Prinzipien nehmen Bezug auf die Menschenrechte, nicht aber auf Gender oder Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*, während alle diese drei Themen – im Gegensatz zu den Querschnittsthemen Umweltverträglichkeit und HIV/AIDS – im *European Consensus on Humanitarian Aid* und in den *Fragile State Principles* explizit verankert sind.

Das Förderkonzept des AA betont, dass in der HH den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Kindern Rechnung getragen werden soll. *Protection* wird in diesem Konzept im Kontext der Flüchtlingshilfe angesprochen, während die anderen Querschnittsthemen unberücksichtigt bleiben.

Das BMZ-Konzept für ENÜH plädiert für eine eingehende und genderdifferenzierte Analyse der Beteiligten und ihrer Bedürfnisse, des Umfelds und der Konflikte, um sachgerecht planen zu können. Das Grundrecht der Gleichberechtigung der Geschlechter soll auch im Rahmen der ENÜH Anwendung finden. Außerdem werden angepasste Strategien der friedlichen und gendersensiblen Konfliktlösung sowie die Stärkung von Institutionen, die langfristig Beiträge zur friedlichen Austragung von Interessenkonflikten leisten, favorisiert. Umweltberatung wird als Thema mit zunehmender Bedeutung in der Flüchtlingshilfe genannt. Allgemeinen menschenrechtlichen Prinzipien soll im Rahmen von ENÜH-Maßnahmen Geltung verschafft werden.

¹⁵⁹ Siehe auch die Ausführungen von Pouligny (2009)

In einigen Antrags- und Berichtsformularen der Ressorts gibt es entsprechende Vorgaben für die Berücksichtigung einzelner Querschnittsthemen. Das Thema Gender wird in Projektanträgen des AA und des BMZ an mehreren Stellen formal abgefragt. Dabei wird Gender implizit eher als ein Ansatz zur Förderung von Frauen und Mädchen verstanden als im Sinne von *Gender Mainstreaming*. Im Falle der AA-finanzierten Projekte enthalten die Antrags- und Berichtsformate seit einer Aktualisierung im Jahr 2009 spezifische Unterfragen zu Gender-Aspekten und Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*. Die vom BMZ geförderten IPs müssen in den Anträgen und in der Projektberichterstattung für ENÜH-Maßnahmen die erwarteten bzw. tatsächlichen Wirkungen auf Frauen darlegen.

Die Berücksichtigung von genderspezifischen Aspekten in den Anträgen führt jedoch nicht dazu, dass das Thema in der Projektumsetzung und -berichterstattung systematisch und ausreichend berücksichtigt wird. Es gibt einige positive Beispiele für spezifische Maßnahmen zur Förderung von Frauen und Mädchen (zum Beispiel Länderstudien DR Kongo (Osten) und Uganda). Ein weiterer genderrelevanter Aspekt ist die Tatsache, dass von Ausnahmen abgesehen, das Personal in der von Deutschland finanzierten HH männlich war.

Das Thema Konfliktsensibilität/*Do-no-harm* wurde in spezifischen Projektkontexten von einigen IPs der deutschen HH auch spezifisch aufgegriffen, zum Beispiel durch eine Konfliktkomponente und eine gemeinsame Konfliktanalyse (Länderstudie Uganda). Einige Organisationen sind im Bereich Konfliktprävention tätig, ohne zuvor ausreichend die Konflikte auf lokaler Ebene analysiert zu haben (Länderstudie Tschad), wie es nach dem *Do-no-harm*-Konzept vorgesehen ist. Der *Do-no-harm*-Ansatz war in den Projektfallstudien zum Teil aber nicht systematisch bekannt oder auch wenig angemessen ausgelegt. Einerseits wird das Thema teilweise verengt auf den Aspekt Sicherheit (für das eigene Personal und Zielgruppen), wobei wenig untersucht wird, inwieweit die Präsenz und die Arbeitsweise der humanitären Organisationen eine Rolle spielen bei der Sicherheitsproblematik. Andererseits wird *Do-no-harm* entgegen dem ursprünglichen Konzept teilweise im Verständnis weit über den Bereich der Konfliktsensibilität hinaus ausgelegt im Sinne von Vermeidung negativer Wirkungen generell¹⁶⁰. Insgesamt ist Konfliktsensibilität im Kontext konkreter Maßnahmen noch wenig umgesetzt. Das in Deutschland vorhandene umfassende Know-how zu konfliktsensibler Zusammenarbeit ist bisher in der deutschen HH unzureichend genutzt. Außerdem ist festzustellen, dass die relativ kurzen Laufzeiten vieler Maßnahmen der HH einer angemessenen Umsetzung solcher Aktivitäten im Wege stehen und die Erfolgsaussichten einschränken.

Andere Querschnittsthemen sind in der deutschen HH wenig beachtet, auch wenn sie, wie zum Beispiel das Thema HIV/AIDS höchst relevant sind. Einzelne positive Beispiele existieren, unter anderem bei der Berücksichtigung des Schutzes natürlicher Ressourcen sowie deren sparsamerer Verwendung (Länderstudie Tschad). Zu diesem Querschnittsthema gibt es aber ebenso auch problematischere Fälle (zum Beispiel die Vernachlässigung von Bodenschutzmaßnahmen bei ausgewählten Projektfallstudien in Uganda). Die Themen Menschenrechte und *Protection* haben – mit Ausnahme von UNHCR und IKRK, die sich aufgrund ihres Mandats explizit auch dieser Thematiken umfassender annehmen als andere IPs der deutschen HH – bei den von der Bundesregierung finanzierten

¹⁶⁰ So zum Beispiel auch im Bericht der Bundesregierung zur HH, in dem es heißt, dass durch die Anwendung des „*Do no harm*“-Prinzips negative Projektwirkungen, etwa auf die Umwelt, vermieden werden sollen (AA 2010, S. 15).

IPs der HH sowohl in den Projektdokumenten als auch in der Durchführung der Maßnahmen nur eine geringe Bedeutung.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass bei den IO, die oft organisationsweit spezifische Initiativen zu diesen Themen haben¹⁶¹, die Querschnittsthemen in den Projektdokumenten und zum Teil in der Umsetzung der Maßnahmen systematischer integriert sind als bei den NROs, bei denen eine systematische Berücksichtigung dieser Themen oft noch rudimentär ist. Bei der GTZ sind die Themen über die DAC-Kennungen institutionell verankert, wobei das Thema Menschenrechte nicht gesondert, sondern allenfalls als Teil der PG-Kennung (Partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung) berücksichtigt wird.

5. *Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD)* und Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ

5.1 LRRD

International herrscht umfassender Konsens, dass HH mit ihren Spezifika als Teil umfassender Krisenreaktionen der nationalen und internationalen humanitären und Entwicklungsgemeinschaft für die von humanitären Krisen betroffenen Bevölkerungen anzusehen und einzusetzen ist. Es herrscht ebenfalls weit gehender Konsens, dass LRRD in den allermeisten Fällen nicht als Kontinuum, sondern als Kontiguum eingesetzt werden muss, um bedarfs- und kontextgerecht zu reagieren. Hier sind zur Bearbeitung der akuten sowie der strukturellen Ursachen der Krisen und der Krisenprävention sowohl „Feuerwehreute“ als auch „Architektinnen und Architekten“ und „Handwerkerinnen und Handwerker“ notwendig.

Die Bundesregierung verfügt mit den beiden spezifischen Budgetlinien für humanitäre Soforthilfe und ENÜH grundsätzlich über geeignete Mechanismen, um auf verschiedene humanitäre Krisenkontexte angemessen und insgesamt auch weitestgehend flexibel reagieren zu können. Mit der humanitären Soforthilfe des AA kann schnell und flexibel auf akute Krisen reagiert werden. Mit der ENÜH-Budgetlinie kann der Übergang zu stabilisierenden Maßnahmen erfolgen, die strukturelle Ursachen der Krisen bearbeiten und krisenpräventives Potenzial haben. Die ENÜH-Budgetlinie weist jedoch für die Kontexte, in denen oft mittel- bis längerfristige Maßnahmen notwendig sind, durch den geringen Anteil an Verpflichtungsermächtigungen (VE) einen grundsätzlichen „Konstruktionsfehler“ auf, da nur in sehr eingeschränktem Maße mehrjährige Maßnahmen bewilligt werden können.¹⁶²

Allerdings hat die Bundesregierung keine ressortübergreifende Zielsetzung oder ein ressortübergreifendes strategisches Konzept, um einen Kontiguum-Ansatz der deutschen HH auch tatsächlich umzusetzen. Eine ressortübergreifende Abstimmung zum strategischen

¹⁶¹ Zum Beispiel die *Gender Policy* des WEP und die *Environmental Guidelines* von UNHCR

¹⁶² Nach eigenen Angaben hat BMZ, Referat 401 sich in der Vergangenheit bereits intensiv um eine Erhöhung der VE des BMZ-Haushaltstitels 687 20 bemüht. Diese Bemühungen haben aber bisher nicht zu einem Erfolg geführt.

Einsatz der verschiedenen relevanten Budgetlinien in spezifischen Länderkontexten findet bisher nicht statt.

Einige deutsche IPs (zum Beispiel GTZ, Welthungerhilfe, Diakonie Katastrophenhilfe, Deutsches Rotes Kreuz) verfolgen nennenswerte Ansätze im Bereich ENÜH an der Schnittstelle zwischen *Relief* und *Rehabilitation* (LRRD). Erkenntnisse hieraus und die Kapazitäten der Akteure könnten zum Beispiel zur Bearbeitung der Herausforderungen in den Bereichen *Early Recovery*¹⁶³ und LRRD herangezogen werden. Entsprechende nennenswerte Ansätze konnten im Rahmen der Länderstudien bei den IO nur in Einzelfällen und ansatzweise beobachtet werden, wenn die Kontextentwicklungen *Durable Solutions* für Flüchtlinge und IDPs (UNHCR, Länderstudie Uganda) oder *Protracted Relief and Recovery Operations* (WEP in Myanmar) erlauben und Geber dafür auch Finanzierungen bereitstellen.

Der Verbindung von Übergangshilfe/Wiederaufbau zur EZ (LRRD) sind – wie die Länderstudien gezeigt haben – in der deutschen Zusammenarbeit enge Grenzen gesetzt. Dies liegt zum Teil daran, dass die Länder nicht (mehr) zu den Partnerländern der EZ gehören (Myanmar, Sudan, Haiti, Tschad). In Partnerländern erfolgt einerseits die sektorale und ggf. auch regionale Schwerpunktsetzung der EZ unabhängig von eventuell stattfindender HH und nach anderen Mechanismen. Andererseits können Bedarfe und Entscheidungskriterien für HH von denen für EZ abweichen, so dass in den Länderstudien kaum direkte Anknüpfungspunkte von HH und deutscher EZ festgestellt wurden. Dies gilt auch für friedenserhaltende und friedensfördernde Maßnahmen sowie aus FZ-/TZ-Titeln finanzierte und als HH an das DAC gemeldete Maßnahmen des Wiederaufbaus.

LRRD wird damit überwiegend der Finanzierung durch andere Quellen und den IPs überlassen, ohne dass deren LRRD-Kapazitäten (zum Beispiel Zugang zu entsprechenden Finanzierungen und entsprechend qualifiziertem Personal sowie längerfristiges Engagement in den betroffenen Ländern) Auswahlkriterium für HH-Finanzierungen durch AA und BMZ sind.

Die beiden beteiligten Ressorts arbeiten in ihrer HH mit einer Reihe von gut aufgestellten IPs zusammen, die das Mandat sowie Kapazitäten und Erfahrungen haben, das LRRD-Kontinguum auch unter schwierigsten Bedingungen sicherzustellen und sich öffnende humanitäre Räume und Potenziale zu nutzen (Myanmar, DR Kongo) – zum Teil „aus einer Hand“, zum Teil durch Kooperationen mit anderen Partnern. Andere IPs haben nicht das Selbstverständnis oder die Kapazitäten für LRRD.

Generell konnte festgestellt werden, dass Exit-Strategien aus der HH zwar inzwischen im Rahmen der Projektbeantragung beim AA oder in Projektdokumenten des WEP standardmäßig mitgedacht werden. Oft sind sie aber unrealistisch und unzureichend, um ein verlängertes Operieren im Nothilfemodus zu vermeiden und einen guten Übergang in stärker entwicklungsorientiert arbeitende Projekte zu sichern. Im Falle von ENÜH-Vorhaben, bei denen in den Antrags- und Berichtsformaten nicht nach Exit-Strategien gefragt wird, fehlen sie ganz. So gelingt ein Anschluss der Soforthilfe an die Übergangshilfe und der Übergangshilfe an die EZ bisher nur unzureichend.

¹⁶³ Siehe Glossar für Erläuterungen zu diesem Ansatz

Box 4: Beispiele aus den Länderstudien zu LRRD

Auf Länderebene kann es zwar eine ressortübergreifende (sehr allgemeine) Strategie geben (Darfur/Sudan). Diese führt aber bisher nicht zu einem ressortübergreifenden Verständnis über den Kontext sowie die Rahmenbedingungen und die Machbarkeit von ENÜH und stärker entwicklungsorientierten Maßnahmen. Im Ergebnis trägt sie wenig zu einer besseren Abstimmung über die Anwendung von Nothilfe und ENÜH bei.

Auf Länderebene gibt es gute Beispiele für einen angemessenen und frühzeitigen Einsatz von ENÜH in schwierigen, fragilen Kontexten, aber genau so auch für ein verlängertes Operieren im „Nothilfemodus“ mit einer Vernachlässigung von mittel- bis längerfristigeren Ansätzen mit Entwicklungsorientierung (Osten der DR Kongo, Uganda).

Allerdings gibt es auch Länder, in denen dem Kontiguum-Ansatz innerhalb der deutschen HH dadurch Grenzen gesetzt sind, dass sie kein Partnerland der deutschen EZ sind (Haiti, Myanmar, neu auch Tschad). Dadurch hängt längerfristiges und entwicklungsorientiertes Engagement der von der Bundesregierung finanzierten IPs zum größten Teil von Ressourcen dieser Organisationen ab, die nicht von den Ressorts stammen (Eigenmittel und Finanzierung durch andere Geber). Oder das Engagement ist zeitlich eng begrenzt auf die kurz- bis mittelfristige Laufzeit der Soforthilfe und ENÜH-Maßnahme, die dem dann durch realistische Zielsetzungen und Exit-Strategien Rechnung tragen müssen.

Auch unter schwierigen politischen Bedingungen, unter denen eine bilaterale staatliche Übergangshilfe und EZ nicht möglich sind, kann – wie die Länderstudie Myanmar gezeigt hat – bereits bei humanitären Maßnahmen eine stärkere Selbsthilfe- und Entwicklungsorientierung umgesetzt werden.

Realistische Anschluss- beziehungsweise Ausstiegsoptionen aus der von Deutschland finanzierten HH mit realistischen Maßnahmenplanungen sind von entscheidender Bedeutung für ein angemessenes LRRD, gelingen aber nur selten (alle Länderstudien).

Wie die Länderstudien Tschad und Darfur/Sudan – aber auch der im Jahr 2011 aktuelle Kontext der Libyen-Krise – zeigen, ist zu Beginn von akuten Soforthilfemaßnahmen der HH noch nicht immer ausreichend abzuschätzen, wie lange solche notwendig sein werden, auch wenn aus der Kenntnis des Kontextes gute Prognosen möglich sind. Aus diesem Grunde ist es notwendig, regelmäßig und systematisch die Kontextentwicklung zu analysieren und zu überprüfen, ob humanitäre Soforthilfe mit der Tendenz zu wenig integrierten Einzelprojektmaßnahmen noch die angemessene Lösung für humanitäre Notlagen ist. Unterbrechungen und Schließungen von Maßnahmen müssen unter Umständen in Kauf genommen werden. Vergleichbares gilt für den Übergang von ENÜH zur EZ. Wie die jüngsten Diskussionen und Erkenntnisse des OECD DAC zu *Transitional Financing* zeigen, ist, insbesondere in fragilen Staaten, eine Finanzierung mit erhöhten Risiken verbunden, die durch ein besseres Risikomanagement (statt Risikovermeidung) berücksichtigt werden sollten.¹⁶⁴ Die Ergebnisse aus *Lessons Learnt*-Analysen der HH und den Länderstudien der vorliegenden Evaluierung zeigen übereinstimmend, dass es für eine

¹⁶⁴ OECD DAC INCAF (2011a und 2011b)

Entwicklungsorientierung eigentlich nie zu früh ist, die Soforthilfe im „Nothilfemodus“ aber oft zu lange andauert.

Insbesondere in den komplexen und lang andauernden Krisen stellt sich für die verantwortlichen und beteiligten Akteure die Frage nach dem Mehrwert der spezifischen von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen. Aus Sicht des Evaluierungsteams reicht *“Business as usual”* mit einer Vielzahl von wenig strategisch orientierten, oft isolierten und nicht immer ausreichend koordinierten Maßnahmen der HH, die zu wenig mit der internationalen HH sowie mit der EZ und anderen Politikfeldern verbunden sind und zu wenig für die Überwindung der beschriebenen *Transition Gaps* tun, für eine zukunftsfähige HH der Bundesregierung nicht (mehr) aus. Lernerfahrungen und Empfehlungen zu diesem Thema sind eindeutig.¹⁶⁵

Je nach Krisensituation sind eine sehr genaue und spezifische Analyse des nationalen und dezentralen Kontextes sowie deren regelmäßige Aktualisierung notwendig, um zu entscheiden, wie viel Sofort-/Nothilfe noch notwendig und wie viel Entwicklungsorientierung schon möglich ist. *„Understanding complementarities, tensions and trade-offs between different agendas in fragile situations is fundamental”*.¹⁶⁶ Wie oben dargestellt tragen die Situations- und Kontextanalysen der IPs zu wenig zu einem solchen Kontextverständnis bei. Die Ressorts selber haben – wie ebenfalls bereits dargestellt – nicht die Kapazitäten und auch nicht die Informationen von den Projektstandorten, um eine Beurteilung vornehmen zu können.

Lessons Learnt aus der HH zeigen, dass *Recovery/Rehabilitation* die herausragende Herausforderung ist, die Nothilfephase nicht verlängert werden soll und alles getan werden muss, damit *Recovery* zum Beispiel nach plötzlich auftretenden Naturkatastrophen nicht beeinträchtigt wird.¹⁶⁷ ENÜH ist dabei grundsätzlich ein gutes Instrument, um dem Kontext angemessene Risiken einzugehen¹⁶⁸ und eine notwendige Entwicklungsorientierung zu ermöglichen.

Insgesamt ist – international wie auch in Deutschland – für ein angemessenes und wirkungsvolles LRRD ein Perspektivenwechsel notwendig, der weniger von den verfügbaren Ressourcen und existierenden Budgetlinien bei Gebern und Ressorts ausgeht und mehr die von den humanitären Krisen betroffenen Menschen in den Mittelpunkt stellt. Ausgehend von deren Bedarfen in den jeweils gegebenen Kontexten sind die vorhandenen Instrumente der HH, der EZ sowie friedensfördernde und friedenserhaltende Maßnahmen so intelligent miteinander zu kombinieren, dass humanitäre Notlagen überwunden und nachhaltige Entwicklung mit existierenden und noch zu entwickelnden Kapazitäten erreicht werden. Dies erfordert einen *Whole-of-Government Approach* auf Seiten der Geber, mit dem nationale Kapazitäten in den von humanitären Krisen betroffenen Ländern unterstützt werden.

Mit ihren vielfältigen konzeptionellen und praktischen Erfahrungen mit LRRD und konfliktsensibler EZ in fragilen Staaten, den dazu bei einigen deutschen IPs vorhandenen Kapazitäten sowie der spezifischen Budgetlinie für ENÜH könnte die Bundesregierung in

¹⁶⁵ Zum Beispiel Bundesregierung (2004), EC (2007a), World Bank (2011), OECD DAC INCAF

¹⁶⁶ Elhawary, S. et al (2010), S. v und viii

¹⁶⁷ ALNAP und Proventionconsortium (2008), p. 3f

¹⁶⁸ Siehe dazu auch die Empfehlungen in OECD DAC INCAF (2011), S. 1

ausgewählten Ländern, zum Beispiel den Fallstudienländern DR Kongo (Osten) und Darfur/Sudan, für LRRD/*Transition* ein positives Beispiel sein. Wenn es gelingt, die oben genannten Herausforderungen konsequent anzugehen und das Schnittstellenmanagement innerhalb und zwischen den Ressorts (siehe Kapitel 5.2) weiter zu verbessern, könnte sie in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten (*like-minded*) Gebern und ausgewählten IPs die inhaltlichen Diskussionen und angemessenen praktischen Ansätze hierzu konsequent weiterentwickeln.

5.2 Schnittstellenmanagement zwischen und innerhalb der Ressorts

Eng verbunden mit der Frage des LRRD (und eines *Whole-of-Government Approach*) ist der Aspekt des Schnittstellenmanagements. Dies betrifft die Abstimmungen und Zusammenarbeit einerseits zwischen den für die deutsche HH zuständigen Ressorts AA und BMZ und den Botschaften sowie andererseits innerhalb der Ressorts zwischen den an der HH und den an anderen ODA-relevanten Maßnahmen beteiligten Sektor- und Regionalreferaten.

Sowohl der OECD DAC *Peer Review* des Jahres 2005¹⁶⁹ als auch die beiden Vorstudien zur deutschen HH aus dem Jahr 2008¹⁷⁰ haben bereits gezeigt, dass die dafür grundsätzlich vorgesehenen Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen¹⁷¹ zwar eingerichtet sind, in der Praxis aber noch ein großer Verbesserungsbedarf in diesem Bereich besteht.

Im Rahmen der Evaluierung konnte festgestellt werden, dass es seit diesen Analysen eine Reihe von Fortschritten gegeben hat. Dazu gehören

- die sofortige, systematische Beteiligung des BMZ an den Lagebesprechungen des AA nach akuten Krisen;
- systematischere und frühzeitigere wechselseitige Information und zum Teil auch Konsultation über HH-Maßnahmen zwischen den und innerhalb der Ressorts;
- bei größeren Botschaften (Länderstudien Uganda und DR Kongo) arbeitsteiliges Vorgehen der in den Botschaften zuständigen Personen oder auch gemeinsame Zuständigkeit bei einer Person (Länderstudie Myanmar).

Insgesamt sind diese Fortschritte aber noch unzureichend, um eine „deutsche HH aus einem Guss“ im Sinne eines konzertierten Vorgehens aller für die deutsche HH und eines guten Schnittstellenmanagements der Zuständigen und Verantwortlichen in den Ressorts sicherzustellen. Auch der jüngste *Peer Review* aus dem Jahr 2010 lässt erkennen, dass weitere Fortschritte erforderlich sind und dafür auch Potenzial besteht.¹⁷² Wichtige Problembereiche des Schnittstellenmanagements mit Ressortstreitigkeiten statt einem konzertierten „Ziehen an einem Strang“ bestehen fort und überlagern die oben aufgezeigten Fortschritte. Dazu gehören insbesondere

¹⁶⁹ Siehe OECD DAC (2006d) und Kapitel 2.5.6

¹⁷⁰ Berg et al. (2008) und Otto et al. (2008)

¹⁷¹ Siehe Kapitel 3.3.2

¹⁷² OECD DAC (2010b), S. 119f

- das Fehlen einer gemeinsamen Zielsetzung und eines ressortübergreifenden ergebnisorientierten strategischen Konzepts mit einem guten LRRD bzw. *Whole-of-Government* Ansatz,
- das fehlende gemeinsame Verständnis über Grundlagen der deutschen HH (siehe Kapitel 3),
- eine nicht immer stringent eingehaltene Arbeitsteilung zwischen den Ressorts, insbesondere in den Bereichen Katastrophenvorsorge, Nahrungsmittelhilfe und Nothilfe insgesamt, die jeweils von beiden Ressorts gefördert werden,
- teilweise unterschiedliche Einschätzungen zur Machbarkeit von ENÜH-Maßnahmen in schwierigen und volatilen Sicherheitskontexten und damit ein unterschiedliches Verständnis davon, wo genau die Schnittstelle zwischen Sofort-/Nothilfe und ENÜH liegt (Länderstudie Darfur/Sudan),
- zum Teil unzureichende gegenseitige Information und Kooperation zwischen den Ressorts sowie unzureichende Information über Einbeziehung bzw. Nicht-Einbeziehung von Stellungnahmen bei der Entscheidungsfindung zu beantragten Maßnahmen,
- zum Teil unzureichende gegenseitige Information und Kooperation bei Entscheidungen zur deutschen HH innerhalb des BMZ und
- eine fehlende Übersicht über das globale und insbesondere auch über die länderbezogenen Portfolios der deutschen HH bei allen Beteiligten.

Eine Verbesserung des täglichen Schnittstellenmanagements allein wird nicht zu besseren Ergebnissen in der deutschen HH führen. Ohne ein ressortübergreifendes strategisches Konzept mit ergebnisorientierten Zielsetzungen (global und – bei umfangreichem Engagement der Bundesregierung – auch länderspezifisch für ausgewählte Krisenländer) und ohne ein gemeinsames Verständnis der Schnittstellen zwischen Sofort-/Nothilfe und ENÜH sowie ENÜH, EZ und – soweit relevant – friedenserhaltenden und friedensfördernden Maßnahmen werden weitere Verbesserungen im Detail Stückwerk bleiben.

6. Angemessenheit der Fördermechanismen

Die Ausführungen in den Kapiteln 4 und 5 zeigen, von welcher zentralen Bedeutung die angemessene Auswahl der IPs ist. Die beiden für die deutsche HH zuständigen Ressorts arbeiten in der Finanzierung von Maßnahmen zugunsten der von humanitären Krisen Betroffenen über unterschiedliche Mechanismen mit einer Vielzahl und Vielfalt von IPs zusammen.

Nur wenige Organisationen haben ihre Hauptexpertise ausschließlich in der HH. Einige IPs haben spezialisierte Arbeitseinheiten für HH. Einige NROs sind Teil eines großen internationalen Netzwerks und einige sind tief verwurzelt in nationalen Verbänden, oft mit einem starken Schwerpunkt auf ehrenamtlicher Arbeit. Andere Organisationen verfügen nicht über derartige internationale Bindungen. Einige Organisationen haben ihren Ursprung in der lokalen Freiwilligenarbeit in Deutschland und sind spezialisiert auf einzelne Krisenkontexte.

An den internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen sind bisher nur wenige deutsche IPs der HH beteiligt. Zum Beispiel engagieren sich NO der HH bisher – bis auf wenige Ausnahmen – nicht im ALNAP, dem *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA), der HAP oder länderspezifischen Aktivitäten des *Sphere Project* im Jahr 2010 in Haiti und Pakistan.¹⁷³ Einige wenige deutsche NROs der HH sind aber – durch ihre Mitgliedschaft in internationalen Netzwerken oder als Teil internationaler NROs – Teil dieser Initiativen.

Eine Reihe von IPs der beiden Ressorts arbeitet in der Durchführung von Maßnahmen mit weiteren internationalen und/oder lokalen Partnern zusammen. So können zum Teil lange Implementierungsketten entstehen, über die die Finanzierungen durch die beiden Ressorts in konkrete Maßnahmen für die von Krisen betroffenen Menschen umgesetzt werden (siehe Band II, Anlage 11 für einen Überblick über die Komplexität der Fördermechanismen). Lange Implementierungsketten haben Auswirkungen auf die Transparenz, Effizienz (Transaktionskosten) und die Möglichkeiten zur Steuerung der Maßnahme. Trotz dieser Bedeutung finanzieren die Ressorts IPs, die Gelder in langen Implementierungsketten einspeisen, ohne dass dies für die Ressorts ein Auswahlkriterium ist.

Eine Reihe von IPs erhalten Finanzierungen sowohl vom AA als auch vom BMZ, andere werden nur vom AA gefördert oder nur vom BMZ.¹⁷⁴ Insbesondere das AA leistet mit der Finanzierung seiner Soforthilfemaßnahmen im Nachgang akuter Katastrophen (Länderstudien Haiti und Myanmar) einen Beitrag zu der seit vielen Jahren in der HH zunehmend beklagten und als kontraproduktiv identifizierten „*Proliferation of Organisations*“. Das AA prüft im Falle plötzlich auftretender akuter Krisen nicht ausreichend, welchen Mehrwert Organisationen bringen, die vor der Katastrophe noch keine Präsenz vor Ort hatten. Die vielen kleinen und kurzen Finanzierungen, insbesondere von Organisationen, die vor der akuten Krise nicht in den jeweiligen Ländern waren, werden oft eher als Teil des Problems, denn als Teil einer guten Lösung in der humanitären Soforthilfe angesehen¹⁷⁵ und können auch, wie die DG ECHO in einer Studie feststellte, ein ernstes Sicherheitsproblem¹⁷⁶ darstellen.

Die Diversifizierung von IPs entspricht dem Pluralitätsprinzip und der Überzeugung des *European Consensus on Humanitarian Aid*, dass die verschiedenen Organisationen jeweils komparative Vorteile haben, sowie dem auf Partnerschaft orientierten Ansatz der beiden Ressorts, die bewusst eine Vielfalt von Organisationen in der deutschen HH unterstützen. Weitere strategische Überlegungen bei der Auswahl der zu finanzierenden Partner¹⁷⁷, zum Beispiel basierend auf (i) einer systematischen, kriterienbasierten Analyse der Kapazitäten und tatsächlichen komparativen Vorteile der Organisationen, (ii) entsprechenden Referenzen

¹⁷³ www.sphereproject.org/content/view/688/57/lang,english und www.sphereproject.org/content/view/679/57/lang,english (Zugriff: Mai 2011)

¹⁷⁴ Siehe Band II, Anlage 4.5 für eine Übersicht der vom AA und vom BMZ im Evaluierungszeitraum geförderten IPs.

¹⁷⁵ TEC, Grünewald und Binder (2010)

¹⁷⁶ „The simple fact of having more humanitarians and more humanitarian funding in insecure areas means that there is increased exposure of the humanitarian community as a whole to risk, and larger, more wealthy and numerous targets for criminals and belligerents“ (Quelle: ECHO 2004, S. 23)

¹⁷⁷ Wie dies zum Beispiel im *Rahmen des European Consensus on Humanitarian Aid* vorgesehen ist (Quellen: EU Council (2008), para 50). Ein solcher Ansatz wird zum Beispiel von ECHO auch mit *Assessments* und Evaluierungen der Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern durchgeführt.

der Organisationen sowie (iii) der Erfahrungen der Ressorts mit der Zusammenarbeit auf strategischer, operativer und administrativer Ebene, sind aber nicht zu erkennen. Weder das AA noch das BMZ haben bisher vor Beginn der Zusammenarbeit oder auch periodisch aktualisiert eine solche Analyse der Kapazitäten der durch sie geförderten IPs durchgeführt. Die tatsächlich verwendeten Auswahlkriterien und -prozesse, die zu einer konkreten Finanzierungszusage für einzelne IPs führen oder auch nicht, sind nur zum Teil transparent (siehe Übersicht in Band II, Anlage 10). Informell wenden beide Ressorts Quoten an, nach denen die finanziellen Mittel den IPs zugeteilt werden. Während das AA anstrebt, jeweils circa 50 Prozent der für Projektfinanzierungen zur Verfügung stehenden Mittel an IO und NO zu vergeben, strebt das BMZ eine Drittelung zwischen IO, GTZ und NROs an.¹⁷⁸ Eine sachliche oder kontextspezifische Begründung für diese Aufteilung war in der Evaluierung weder global noch in den Fallstudienländern erkennbar. Box 5 zeigt eine Zusammenstellung möglicher Kriterien, die sich – neben den im Kontext des *European Consensus on Humanitarian Aid* genannten Kriterien¹⁷⁹ – im Rahmen der Evaluierung als besonders relevant für die Auswahl von IPs herauskristallisiert haben.

Box 5: Beispiele zu möglichen Auswahlkriterien für IPs

Ein Engagement in internationalen Initiativen zur Verbesserung der Professionalisierung und Qualität der HH könnte – ebenso wie für deutsche NROs die Mitarbeit in der VENRO Arbeitsgemeinschaft für HH – als Auswahlkriterium für IPs in Frage kommen.

IPs, die sowohl akute Sofort-/Nothilfe als auch eine möglichst frühzeitige Entwicklungsorientierung sicherstellen können, bringen für die längerfristigen, fragilen und oft sehr volatilen Kontexte humanitärer Krisen besonders relevante Kapazitäten in die HH ein. Dies gilt ebenso für Organisationen, die Zugang zu spezifischen Zielgruppen sicherstellen können, und Organisationen, die bei einer akuten humanitären Krise bereits in dem betroffenen Land tätig waren und so weit wie möglich mit lokalen Kapazitäten zusammenarbeiten (Länderstudien Haiti, Myanmar).

IPs, die vor Ort mit lokalen Partnern zusammenarbeiten, haben eine Reihe von komparativen Vorteilen, da sie oft besser mit den lokalen Gegebenheiten vertraut sind und so ggf. der Zugang zu lokalen Akteuren besser ist.

IPs, die sich längerfristig in einem Land engagieren, können durch die Dauer des Engagements Effektivitätsvorteile erzielen, die dadurch entstehen, dass gutes Personal eine längerfristige Perspektive bekommt und dadurch gehalten werden kann, Partnerschaften sich bewähren und gute Verbindungen aufgebaut sowie bessere Kenntnisse der Kontexte, Bedarfe und Situation vor Ort erarbeitet werden können.

IPs, die einen landesweiten Ansatz haben und ungebundene Zuwendungen für ein (mehrjähriges) Gesamtprogramm erhalten, können am besten sicherstellen, dass die am schlimmsten betroffenen Gebiete und Bevölkerungsgruppen zuerst von den knappen humanitären Mitteln profitieren. Ebenso sind IPs, die über größere Projekte und Programme

¹⁷⁸ Auch wenn die Politik der Bundesregierung, nicht mehr als ein Drittel der ODA-Leistungen über multilaterale Fördermechanismen zu vergeben, für die humanitäre Hilfe nicht gilt (Quellen: mündliche Auskunft BMZ und OECD DAC 2010b, S. 36)

¹⁷⁹ EC (2007a), S. 6-7

aus einem Pool von erfahrenen lokalen und internationalen Expertinnen und Experten vor Ort schöpfen können, in der Lage, schnell auf sich ändernde Bedarfe zu reagieren.

Weitere relevante Auswahlkriterium für IPs der Ressorts könnten zum Beispiel auch deren Beteiligung an internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen, das Vorhandensein von Korruptionsleitfäden und deren Umsetzung in der HH sowie eine institutionelle Verankerung und Umsetzung von Querschnittsthemen sein.

Die beiden Ressorts arbeiten mit den meisten IPs seit vielen Jahren zusammen. Entgegen des mehrfach geäußerten Eindrucks einer Reihe von NROs ist die Liste der geförderten IPs jedoch kein „*Closed Shop*“. In geeigneten Fällen kommen einzelne IPs neu für Finanzierungen durch die Ressorts in Frage. In anderen Fällen werden aber auch durchaus Projektanträge von langjährigen Partnern nicht gefördert. Nicht in allen Fällen ist den antragstellenden Organisationen laut deren Stellungnahmen transparent und nachvollziehbar, wie die entsprechenden Entscheidungen zustande kommen.

Mit Ausnahme der staatlichen NO (GTZ und THW) sind alle IPs Zuwendungsempfänger und unterliegen den entsprechenden Regelungen der Bundeshaushaltsordnung. Danach können die Ressorts zur Erfüllung bestimmter Zwecke Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung geben, wenn der Bund ein erhebliches Interesse an der Erfüllung von Aufgaben durch solche Stellen hat, die ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang erledigt werden können.¹⁸⁰ Beide Ressorts legen diese Bestimmung jedoch unterschiedlich aus und haben ein grundsätzlich anderes Verständnis von ihrer Zusammenarbeit mit den IPs. Das AA betont, dass es IPs unterstützt, die unabhängig und nur sehr begrenzt steuerbar sind und die Anträge für eigene Projekte einreichen, für deren Durchführung sie eine (Fehlbedarfs-)Finanzierung von bis zu 90 Prozent erhalten. Das BMZ stellt dagegen heraus, dass es für die Durchführung von Maßnahmen, die es für notwendig erachtet um länderbezogene Zielsetzungen zu erreichen, die geeigneten IPs auswählt, die dann auch eine Vollfinanzierung erhalten.

Nach Einschätzung des Evaluierungsteams macht diese unterschiedliche Interpretation – abgesehen von den finanziellen Implikationen für die IPs – jedoch weder aus Sicht der Organisationen noch aus Sicht der von humanitären Krisen betroffenen Menschen, die von den Maßnahmen profitieren, einen Unterschied. Die IPs sind in beiden Fällen unabhängige Partner, die – je nach Kontext – mit den Ressorts eine Partnerschaft für die Durchführung von konkreten und steuerbaren Maßnahmen eingehen.

Bei der Umsetzung von HH über NROs liegt die Bundesregierung weit über dem Durchschnitt der OECD DAC Geber, während ihr Beitrag zu den *Appeals* der VN und des Roten Kreuz/Roter Halbmond sowie zum IKRK weit unter dem Durchschnitt liegt. Das Gros der Organisationen profitiert von zweckgebundenen Projektfinanzierungen, einzelne IO zusätzlich auch von institutioneller Förderung. Die Analysen von DARA zum *Humanitarian Response Index* zeigen, dass die Bundesregierung nur 10 Prozent ihrer Finanzierungen ohne *Earmarking* vergibt, während der Durchschnitt der OECD DAC-Geber bei 35 Prozent

¹⁸⁰ § 23 der BHO (Neufassung) in der im Gemeinsamen Ministerialblatt 2006, S. 444 veröffentlichten Fassung.

liegt¹⁸¹. Diese Bindung ist schlecht mit dem Anspruch der GHD-Prinzipien, *Earmarking* zu reduzieren, vereinbar. Der Vergleich Deutschlands mit dem Durchschnitt der OECD DAC-Geber zeigt, dass Deutschland sich in diesem Reformprozess stärker engagieren muss.

Finanzierungen an IO werden von beiden Ressorts oft standardisiert mit einer festen Höhe vergeben. Insgesamt sind die zweckgebundenen, projektspezifischen Beiträge der Ressorts – trotz global hohem Ranking der Bundesregierung in der Geberrangliste der IO – in den Fallstudienländern eher marginal oder gering, so dass Relevanz und Effizienz fragwürdig erscheinen sowie strategische Einflussmöglichkeiten faktisch nicht gegeben sind und auch nicht gerechtfertigt wären.

Bei der Projektförderung durch die Ressorts erhalten die IPs oft mehrmonatige, jährliche oder im Falle der ENÜH-Finanzierungen des BMZ für die GTZ und einzelne NROs¹⁸² auch mehrjährige Beiträge zu Projekten. Eine Reihe von Maßnahmen sind jährlich wiederkehrende Projekte, die sich stark ähneln. Bei einer Reihe von IPs sind die Projektförderungen durch die Ressorts *de facto* Beiträge zu umfangreichen Operationen oder zu Länderprogrammen (Programmfinanzierungen). Dies trifft insbesondere bei den IO zu, aber auch bei NROs, die Teil internationaler Netzwerke sind.¹⁸³ Dies sind *de facto* auch dann Beiträge zu Programmfinanzierungen, wenn die beteiligten Organisationen formal über spezifische Projektanträge und -berichterstattung den deutschen Finanzierungen spezifische Anteile an den Programmfinanzierungen zuweisen. Diese Zuweisungen werden oft an den Hauptsitzen der IO vorgenommen und haben wenig mit den Programmrealitäten vor Ort zu tun, wo die Programme als Ganzes durchgeführt werden und sich ein spezifischer Beitrag des AA oder des BMZ nicht mehr feststellen lässt. Dabei werden teilweise von beiden Ressorts verschiedene Komponenten der Länderprogramme derselben IPs gefördert (zum Beispiel die IO IKRK, UNHCR und UNRWA), was wenig nachvollziehbar erscheint.

Überlegungen, von kleinteiligen Projektfinanzierungen auf stärker programmorientierte Ansätze umzustellen, wie es zum Beispiel inzwischen in der EZ mit Globalbewilligungen passiert, gibt es bisher in der deutschen HH nicht. Die beiden Ressorts, insbesondere das BMZ, begründen dies unter anderem damit, dass sie dadurch keinen Einfluss mehr auf das (geographische) *Targeting* der Finanzmittel hätten und so ihre Ziele und Interessen nicht notwendigerweise in ausreichendem Maße Berücksichtigung fänden. Je nach Ausgestaltung der Regularien eventueller Globalbewilligungen, die zum Beispiel durchaus eine strategische Ausrichtung an Zielen (inklusive geographischem *Targeting*) und Interessen erlauben würden, ist ein solches Argument allerdings mehr oder weniger relevant. Das Argument ist auch vor dem Hintergrund der oben dargestellten begrenzten Kapazitäten der Ressorts in der Bewertung der Kontexte und der angemeldeten Bedarfe kritisch zu sehen. Die Ressorts sind bei ihren Bewertungen und damit bei ihrer Zielsetzung und ihrem *Targeting* stark auf die Informationen angewiesen, die ihnen die Organisationen, die vor Ort tätig sind, zur Verfügung stellen.

¹⁸¹ DARA (2010), S. 95

¹⁸² DRK, Welthungerhilfe und neu auch Malteser International

¹⁸³ Zum Beispiel Ärzte ohne Grenzen, Care Deutschland-Luxemburg, Caritas International und World Vision

Die Ressorts folgen bei der Wahl der finanzierten Maßnahmen im Großen und Ganzen den jeweiligen Schwerpunkten der Förderrichtlinien.¹⁸⁴ In einigen Fällen erscheint die Aufteilung der Maßnahmen und Fördermechanismen zwischen den Ressorts beliebig und eher von dem IP abhängig als von der Art der Maßnahme. So finanzierten zum Beispiel im Osten der DR Kongo sowohl das AA als auch das BMZ Verteilungen von Hilfsgütern (*Non food items*, NFI) durch eine Organisation und das AA finanzierte generelle Verteilungen von Nahrungsmittelhilfe durch eine andere Organisation. Ausschlaggebend für diese Aufteilung waren im Falle der NRO das Timing der Hilfsmaßnahme, da je nach Zeitpunkt der Beantragung der Vorlauf bei ENÜH-Maßnahmen erheblich größer ist als bei der Sofort-/Nothilfe, und – aus Sicht der NRO – die Geberdiversifizierung. Im Falle einer anderen NRO besteht eine Implementierungspartnerschaft ausschließlich mit dem AA und nicht mit dem BMZ.

Die Kapazitäten der IPs der beiden Ressorts in der Umsetzung der Maßnahmen der HH sind sehr unterschiedlich. Dabei sind die Kapazitäten einer Organisation in einem spezifischen Länder-/Krisenkontext nicht notwendigerweise repräsentativ für die Kapazitäten der Organisation insgesamt. Aufgrund der begrenzten Reismöglichkeiten der mit den Maßnahmen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts und der begrenzten Kapazitäten der Ressorts insgesamt, sind diese überwiegend auf Selbstauskünfte der Organisationen angewiesen, die sie nur schwer validieren können.

Die Bundesregierung beteiligt sich bisher nur wenig an humanitären Gemeinschaftsfinanzierungen, die als Teil der *Humanitarian Reform* und als ein wichtiges Instrument zur besseren Umsetzung der *GHD*-Prinzipien ins Leben gerufen wurden. Deutschland ist an einzelnen globalen Gemeinschaftsfinanzierungen beteiligt (zum Beispiel CERF¹⁸⁵ und GFDRR¹⁸⁶), aber bisher nicht an länderbezogenen Fonds (*Common Humanitarian Funds*), zum Beispiel CHF in der DR Kongo und in Sudan oder ERRF in Haiti.

Die Zurückhaltung in der Unterstützung dieser Gemeinschaftsfinanzierungen wird vor allem mit den damit verbundenen treuhänderischen Risiken begründet. Dieses Argument ist nachvollziehbar, relevant und angemessen. Problematisch wird dies aber dann, wenn die zuständigen Ressorts einerseits durch die Unterstützung der *Humanitarian Reform* sowie der internationalen Rahmenvereinbarungen der HH den Ansatz prinzipiell anerkennen und unterstützen, andererseits aber insgesamt wenig zu einer angemessenen Gestaltung dieser Fördermechanismen und zur Reduzierung treuhänderischer Risiken beitragen.

Als weiterer Grund für eine Nicht-Beteiligung an den länderbezogenen Gemeinschaftsfinanzierungen werden die fehlenden Kapazitäten genannt, die eine angemessene Beteiligung an der Gestaltung und Kontrolle dieser

¹⁸⁴ So finanziert das AA kurzfristige Vorhaben der Sofort-/Nothilfe. Das BMZ finanziert Vorhaben in den Bereichen Wiederaufbau sowie Nahrungsmittelnothilfe und Ernährungssicherung. Beide Ressorts finanzieren Maßnahmen der Katastrophenvorsorge.

¹⁸⁵ Deutschland trägt seit dem Jahr 2007 zum CERF bei. Im Jahr 2010 nahm Deutschland unter den bilateralen Gebern des CERF mit 62,64 Millionen US-Dollar (von insgesamt 1.955.590 Millionen US-Dollar) den achten Platz ein. Dies entspricht 3,2 Prozent aller Beteiligungen in den letzten fünf Jahren (einschließlich 2010). Andere wichtige bilaterale Geber waren Großbritannien (1), die Niederlande (2), Schweden (3), Norwegen (4), Kanada (5), Spanien (6) und Irland (7). (Quelle: <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/cerf>, Zugriff: Dezember 2010).

¹⁸⁶ Siehe Kapitel 3.2

Finanzierungsmechanismen nicht erlauben. Auch dieses Argument ist – zumindest kurzfristig – relevant und nachvollziehbar, aber inhaltlich nur begrenzt angemessen.

Gemeinschaftsfinanzierungen sind potenziell geeignete Instrumente zur Zielerreichung in der HH, auch wenn aus der Praxis durchaus von einer Reihe von Problemen berichtet wird. Zum Teil warnen befragte NO vor einer stärkeren Finanzierung über multilaterale Fonds (Länderstudie Myanmar). Die Weiterleitung an durchführende Organisationen sei schleppend, der Ablauf bürokratisch und sehr arbeitsaufwändig. Andere von Deutschland in der HH finanzierte IPs (IO ebenso wie NROs) profitieren für einzelne Maßnahmen ihrer Länderprogramme von Finanzmitteln aus den Gemeinschaftsfinanzierungen (Beispiele aus der DR Kongo (Osten) und Myanmar).

Die Ergebnisse der jüngsten Evaluierungen des CERF und der CHF bieten eine gute Grundlage für eine (erneute) Prüfung der Unterstützungsmöglichkeiten durch die Bundesregierung. Dazu gehört dann auch die Prüfung, welche Kapazitäten auf Seiten der Bundesregierung für eine angemessene Unterstützung der Fonds aufzubauen bzw. zu entwickeln sind. Möglich erscheint, die Kapazitäten einzusetzen, die derzeit zur Steuerung von Einzelvorhaben gebunden sind und die durch eine verstärkte Verlagerung auf Gemeinschaftsfinanzierungen frei werden könnten.

7. Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen

Geberkoordination auf internationaler Ebene

Das AA ist in der Bundesregierung federführend für die internationale Koordinierung der deutschen HH zuständig. Wie dargestellt, nimmt die Bundesregierung durch ihre Vertreterinnen und Vertreter in Genf, Rom und New York an den VN-Koordinierungstreffen und – oft in Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Ressorts in Berlin – an den Diskussionen in den Exekutivorganen und Geberforen von VN-Organisationen teil.

Das AA und das BMZ verfolgen die Lageberichte und die Bedarfsmeldungen im Rahmen des von der VN geleiteten Koordinierungsverfahrens, insbesondere über den CAP und das FTS, und beziehen diese in Finanzierungsentscheidungen ein.

An der operativen Koordination der Informationen zu humanitären Finanzierungen auf internationaler Ebene nimmt die Bundesregierung teil, indem sie Finanzierungen für HH als OECD DAC-Mitglied an das CRS sowie als EU-Mitgliedsland an das von der EU geführte Informationssystem HOLIS und dadurch an das FTS meldet.

Deutschland unterstützt außerdem die internationale Koordination der HH durch nicht zweckgebundene Mittel und durch Projektfinanzierungen an UN OCHA¹⁸⁷ sowie Beteiligungen an einzelnen Gemeinschaftsfinanzierungen.

¹⁸⁷ Freiwillige, nicht zweckgebundene Mittel in Höhe von 2,63 Millionen Euro von im Zeitraum 2005 bis 2009 (siehe Kapitel 3.2)

Für die Zusammenarbeit mit IO der HH fehlt es der Bundesregierung – im Gegensatz zu einigen anderen Gebern¹⁸⁸ – an aktuellen, ergebnisorientierten strategischen Konzepten. Entweder existieren sie gar nicht oder sie sind veraltet. So gibt es zum Beispiel seit Juli 2004 ein BMZ-Spezial, in dem die Ziele und die Grundzüge der Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und dem WEP, dem wichtigsten multilateralen IP des BMZ in der HH, festgelegt sind.¹⁸⁹ Das Papier befindet sich seit mehreren Jahren in Überarbeitung, ohne dass es einen festgelegten Zeitrahmen für den Abschluss der Überarbeitung gibt. Vergleichbares gilt für die Zusammenarbeit des BMZ mit dem UNHCR. Beim AA, das jährliche Planungssitzungen mit den IO durchführt, gibt es vergleichbare Papiere für die Zusammenarbeit mit seinen IO-Partnern nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass solche strategischen Konzepte die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und den IO erleichtern. Dabei sind neben dem dann vorliegenden Dokument vor allem der intensive Dialog und die Abstimmungen auf dem Weg dorthin entscheidende Ergebnisse der Kooperation.

Derzeit bleiben die Zielsetzungen und strategischen Orientierungen, die die Bundesregierung im Rahmen der HH mit diesen Organisationen verfolgt, unklar und nicht transparent. Eine Erfolgskontrolle dieses Engagements ist so ebenfalls erschwert. Auch ist dadurch eine Einbindung der ressortspezifischen zweckgebundenen Projektfinanzierungen dieser Organisationen in ein strategisch ausgerichtetes Gesamtengagement nicht erkennbar. Die Berichterstattung der Bundesregierung zu diesem Engagement bei den IO¹⁹⁰ beschränkt sich vor allem auf die Darstellung der Mandate der jeweiligen Organisationen und Aktivitäten der Bundesregierung in diesem Zusammenhang. Über Ergebnisse wird nicht berichtet.

Mangels strategischer Ausrichtung und nicht erkennbarer spezifisch deutscher Positionen sowie eingeschränkter Kapazitäten¹⁹¹ sind spezifische Beiträge Deutschlands zur strategischen Koordination der internationalen HH, Deutschlands Prioritäten sowie Ergebnisse der deutschen Beiträge in diesen Gremien nicht ausreichend erkennbar. Generell folgt die Bundesregierung den Entwicklungen und Reformprozessen der Organisationen und unterstützt im Wesentlichen die Organisationen in der Erfüllung ihrer spezifischen Mandate und Aufgaben.

Deutschland hat im Evaluierungszeitraum nur vereinzelt und punktuell Initiativen zu einer Führungsrolle übernommen. Zu erwähnen sind zum Beispiel die Initiierung und Mitarbeit am EU-Konsensus im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, die Durchführung einer internationalen Konferenz zur Nahrungsmittelhilfe im Jahr 2007 (ebenfalls im Rahmen der EU-Präsidentschaft) und die Veranstaltung einer ALNAP-Tagung in Berlin im Jahr 2008.

Vertreterinnen und Vertreter des AA und zum Teil des BMZ nehmen an einzelnen ALNAP-Tagungen teil¹⁹². Das AA hat außerdem seit dem Jahr 2007 einzelne ALNAP-Studien und

¹⁸⁸ Siehe zum Beispiel die Zusammenarbeit von Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Kanada mit UNHCR im Rahmen der *Joint Operation Strategy 2007-2009* (Quelle: www.dfid.gov.uk, Zugriff: Juni 2011) oder die Strategien einiger Geber für die Zusammenarbeit mit dem WEP (mündliche Auskunft des WEP vom Februar 2011).

¹⁸⁹ BMZ (2004)

¹⁹⁰ AA (2010), S. 58ff

¹⁹¹ So wird zum Beispiel die Vertretung bei den drei zentralen IO UNHCR, UN OCHA und IKRK von nur einer Person in der Ständigen Vertretung in Genf wahrgenommen, die darüber hinaus neben der HH noch andere Aufgabengebiete hat.

¹⁹² www.alnap.org/events/27th.aspx (Zugriff: Juli 2011)

Berichte finanziert, hat in diesem Netzwerk ansonsten aber eher eine passive Rolle inne. Ob und wie die Berichte und Studien sowie die Ergebnisse der Tagungen in der deutschen HH der Ressorts und ihrer IPs ihren Niederschlag finden, ist nicht erkennbar.

In der GHD-Initiative ist Deutschland im Vergleich zu anderen Gebern (zum Beispiel Dänemark, USA, Niederlande und Norwegen) kein sehr aktives Mitglied¹⁹³. Im *Humanitarian Response Index*¹⁹⁴, einem Maßstab für die Umsetzung der GHD-Prinzipien, belegt Deutschland von 20 betrachteten Gebern Rang 14.¹⁹⁵

Wie dargestellt, sind in der internationalen HH eine Reihe von Herausforderungen zu bewältigen. Zentrale Akteure in der internationalen HH – allen voran die VN-Organisationen – haben Reformprozesse angestoßen, um sich den gewachsenen Herausforderungen zu stellen. In diesen Entwicklungen sind auch die Geber gefordert. Deutschland könnte stärker als bisher seine Präsenz in Gremien und sein Finanzierungspotential, einschließlich der Möglichkeiten, die die spezifische ENÜH-Budgetlinie bietet, nutzen, um in ausgewählten Bereichen in der internationalen und strategischen Koordination sowie in der strategischen und programmatischen Weiterentwicklung der HH insgesamt eine Schlüsselrolle zu spielen.

Koordination vor Ort

Vor Ort sind verschiedene Koordinierungsmechanismen eingesetzt, unter denen neben lokalen Mechanismen und speziellen Mechanismen für spezifische Akteure die *Cluster*-Koordination das bedeutendste Verfahren ist. Seit Einführung des *Cluster*-Ansatzes vor circa fünf Jahren werden mehr Kapazitäten für die Koordination bereitgestellt und Bedarfe werden besser abgedeckt. Ein wesentlicher Nachteil der *Cluster* ist die Ausgrenzung oder Marginalisierung nationaler und lokaler Akteure, wodurch eine Schwächung lokaler *Ownership* und *Leadership* und lokaler Kapazitäten in der Koordination entsteht.¹⁹⁶ Die Effektivität und Effizienz der *Cluster* hängt sehr stark von der jeweiligen Organisation ab, die ein *Cluster* führt, das heißt insbesondere ihrer Kapazitäten und ihres Engagements für diese Aufgabe. Oft geht die Koordination wenig über den Informationsaustausch über das *www* (*Who is doing what and where?*) hinaus. Die *Cluster Early Recovery* und *Protection* zum Beispiel haben seit der Einführung noch immer systemische Schwachstellen (Mandatsprobleme, Mangel an Expertise und politische Probleme).¹⁹⁷ Häufig gibt es auch Probleme beim Übergang der Koordination der stark extern dominierten Sofort-/Nothilfe zu stärker lokal getragenen Koordinierungsmechanismen für den Übergang zu langfristiger und entwicklungsorientierter Hilfe (zum Beispiel Länderstudien Uganda, Haiti, DR Kongo (Osten)).

Von Deutschland finanzierte IPs nehmen bis auf wenige Ausnahmen mehr oder weniger aktiv an den für sie jeweils relevanten Koordinierungsmechanismen vor Ort teil. Fast ausschließlich die IO nehmen hierbei auch eine *Lead*-Funktion ein, während deutsche IPs

¹⁹³ Siehe GHD-Arbeitspläne von September 2010 bis August 2011, August 2009 bis Juli 2010, Juli 2008 bis Juli 2009 (Quelle: www.goodhumanitariandonorship.org/workplan.asp (Zugriff: Mai 2011))

¹⁹⁴ Siehe Glossar für die Erläuterung dieses Index

¹⁹⁵ DARA (2010), S. 94f

¹⁹⁶ Steets et al. (2010), S. 9

¹⁹⁷ Steets et al. (2010), S. 76f

bis auf wenige Ausnahmen weder in der *Cluster*-Koordination noch in anderen Koordinierungsmechanismen eine führende Rolle spielen. Als Gründe hierfür konnten in den Länderstudien vor allem mangelnde Kapazitäten oder mangelndes Interesse, im Einzelfall auch mangelnde Akzeptanz der Organisation bei anderen Beteiligten, die über den *Cluster-Lead* entscheiden, festgestellt werden.

Vor Ort nimmt die Bundesregierung, vertreten durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Botschaften, an der operativen Koordination kaum direkt, sondern angemessenerweise allenfalls indirekt durch die IPs teil. Im Rahmen der Länderstudien haben Ressource Personen berichtet, dass sie oft nicht über deutsche Finanzierungen vor Ort informiert sind. Dies liegt – trotz Teilnahme der IPs an der *Cluster*-Koordination – zum einen am mangelnden Informationsfluss vor Ort, aber zum anderen auch daran, dass eine Reihe von deutschen Maßnahmen außerhalb des CAP finanziert werden.

Die Rolle deutscher Akteure in der strategischen Koordination vor Ort ist marginal. Deutschland ist kaum in lokalen Geberkoordinierungsgremien präsent und ist aus diesem Grund oft nicht ausreichend über das Funktionieren der lokalen Koordination informiert und nutzt somit auch nicht seine Möglichkeiten, zum Beispiel in Zusammenarbeit mit anderen Gebern, bestehende Schwierigkeiten zu bearbeiten. Durch mangelnde Kapazitäten in den Botschaften ist es Deutschland auch nicht möglich, vor Ort konzertiert mit anderen Gebern an gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Verbesserung des humanitären Systems und der Krisenreaktionen in den betroffenen Ländern teilzunehmen. So bringen sich andere Geber zum Beispiel im Sudan und in der DR Kongo – zwei Krisenländer, in denen Deutschland sich finanziell sehr stark engagiert – über ihre Rolle in der GHD-Initiative auf Länderebene und in den aufgrund ihres Ausmaßes bedeutenden *Pooled Funds* stark in die Koordination ein. Da die Bundesregierung nicht in diese Fonds einzahlt, hat sie auch keine Möglichkeiten, sich dementsprechend vor Ort über diesen Weg an der Koordination zu beteiligen und sich so für eine Verbesserung der HH insgesamt in diesen Ländern zu engagieren.

Zum Teil findet bei einzelnen humanitären Krisen eine spezifische “deutsche Koordination” statt, die im gegebenen Kontext nützlich war, auch wenn sie überwiegend auf den Informationsaustausch beschränkt war. Im Falle akuter Krisen, zum Beispiel bei den Projektfallstudien Haiti und während des Zyklons Nargis in Myanmar, wurde in der Vergangenheit zusätzliche Koordinierungskapazität hierfür bereitgestellt. Wichtige Akteure hierbei sind die Deutschen Botschaften und das THW, das die Botschaften in der Koordination unterstützt. Primat war richtigerweise immer die internationale Koordination.

Die Ressorts haben so gut wie keine Möglichkeiten angemessen zu überprüfen, inwiefern die von Deutschland finanzierten Projekte vor Ort tatsächlich koordiniert durchgeführt werden. Sie müssen sich hier überwiegend auf die Angaben der IPs verlassen. Diese verweisen häufig pauschal auf ihre Teilnahme an den Koordinierungsverfahren vor Ort, ohne konkret anzugeben, wie effektiv das entsprechende *Cluster* arbeitet und was die Ergebnisse dieser Koordination sind, zum Beispiel konkrete Informationen zu Arbeitsteilung, Vermeidung von Doppelungen, Nutzung der komparativen Vorteile einer Organisation oder Vorgehen mit abgestimmten Ansätzen humanitärer Maßnahmen.

Koordination in Deutschland

Zentrale Koordinierungsverfahren in Deutschland sind zum einen die bereits dargestellte Abstimmung der Ressorts untereinander und der seit vielen Jahren etablierte Austausch von

Informationen über die Schwerpunkte der deutschen HH im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe (KoA)¹⁹⁸, zum anderen das ENÜH-Koordinierungsforum. Über diese formal organisierte Koordination hinaus finden einzelne Koordinationsaktivitäten der Ressorts auch informell, oft anlassbezogen durch direkte Kontakte mit den IPs statt.

Mit den 15 regelmäßig am KoA teilnehmenden Hilfsorganisationen sind weit weniger Organisationen Mitglieder als insgesamt von den Ressorts als IPs der deutschen HH gefördert werden (circa 40 bis zu 75 Organisationen pro Jahr im Evaluierungszeitraum). Der Ausschuss befasst sich sowohl mit aktuellen humanitären Krisen als auch mit übergreifenden Themen der HH. Soweit relevant und möglich, werden auch internationale Expertinnen und Experten zu Sitzungen des KoA eingeladen, um den internationalen Austausch zu befördern.

Bis zum Jahr 2010 trat der Ausschuss alle zwei Monate oder anlassbezogen als Sonderkoordinierungsausschuss zusammen. Da die Sitzungen in der Regel nicht von den Spitzenvertretern der teilnehmenden Organisationen wahrgenommen werden und die Abwesenheitsquote recht hoch ist, wurde der Bedarf für das Gremium innerhalb der Evaluierungsperiode von den Teilnehmenden in Frage gestellt und Veränderungen vorgenommen. Regelmäßige Treffen finden jetzt alle drei Monate statt, bei akuten Krisen soll eine vermehrte Einberufung von Sonder-KoA-Treffen erfolgen. Außerdem treffen sich einige Mitglieder des KoA einmal im Jahr zur tieferen Erörterung einzelner Themen im Rahmen einer Klausurtagung. Themenschwerpunkte waren zum Beispiel im Jahr 2008 die Koordinierung der HH und im Jahr 2011 die humanitäre Reform.

Der KoA ist ein gut etabliertes, relevantes und nützliches Gremium, das aber keine Beschlüsse fasst. Sein Wert wird im Austausch über akute Krisen gesehen. Mit dem üblicherweise stattfindenden Informationsaustausch, der zweifelsohne wichtig ist, aber oft ohne erkennbare Zielsetzung erfolgt und auch oberflächlich bleibt, findet Koordinierung allerdings nur auf dem niedrigsten Level statt. Außerdem werden dafür wenig ergebnisorientierte und interaktive Methoden¹⁹⁹ eingesetzt. Das Potential, welches das Gremium zum Beispiel für gemeinsame Lage-, Kontext- und Bedarfsanalysen, die Verbesserung der Ergebnisorientierung und Qualität der deutschen HH sowie gemeinsames Lernen hat, wird bisher nicht ausreichend genutzt. Das AA ist bestrebt, diese Schwachstellen weiter zu verbessern, sieht jedoch aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit des Gremiums klare Grenzen.

Der auf Einladung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages stattfindende Austausch der KoA-Mitglieder mit Vertreterinnen und Vertretern des Parlaments ist ein wichtiges Element des Dialogs zur deutschen HH. Ob dies jedoch

¹⁹⁸ Darüber hinaus gibt es bei VENRO eine Arbeitsgruppe Humanitäre Hilfe, in der eine Vielzahl der vom AA und BMZ finanzierten deutschen IPs der HH Mitglied ist, die jedoch nicht Gegenstand der Evaluierung war.

¹⁹⁹ Dazu existieren in der Organisations- und Netzwerkentwicklung eine große Vielfalt und Vielzahl von Methoden und Instrumente. Konkret kommen international und zum Teil national bei einzelnen NROs zum Beispiel auch in der HH so genannte „*After Action Reviews*“ zum Einsatz (siehe zum Beispiel www.kstoolkit.org/After+Action+Review, www.humanitarianinfo.org/SriLanka/infocentre/reference/docs/Care_Evaluation.pdf und <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/388DB1589280D484C1256D640047D22B-alnap-souafr-30jun.pdf> (Zugriff: Juni 2011))

ausreicht, um den Stellenwert der deutschen HH zu verbessern und die jüngst erfolgten Kürzungen des Budgets für die deutsche HH umzukehren, bleibt abzuwarten.

Die einmal jährlich stattfindenden Treffen der ENÜH-Koordinierungsrunde haben – basierend auf Projektskizzen der IPs für neue ENÜH-Vorhaben und ersten vorläufigen Planungen des BMZ – vor allem die Funktion eines Informationsaustausches im Rahmen der Jahresplanungen des BMZ. Da ausschließlich die vom BMZ in der ENÜH geförderten IPs und AA-Vertreterinnen und Vertreter teilnehmen, bleibt der Austausch auf in diesem System vorhandene Informationen und Erfahrungen beschränkt. Aufgrund der geringen Frequenz der Treffen können aktuelle Entwicklungen humanitärer Krisen nur begrenzt berücksichtigt werden. Zum Teil wurden bei diesen Treffen auch inhaltliche Diskussionen ausgewählter Themen der HH einbezogen.²⁰⁰

8. Schlussfolgerungen

Kontext der deutschen humanitären Hilfe

Die deutsche HH agiert in einem globalen Kontext, der durch große Veränderungen und neue Herausforderungen mit Bezug zur HH gekennzeichnet ist. Bewaffnete Konflikte werden zunehmend komplexer. Klimawandel, hohe Nahrungsmittelpreise, Migration, schnelle und ungeplante Verstädterung sowie Pandemien haben Auswirkungen auch auf die HH. Naturkatastrophen treten häufiger auf und verursachen größere Schäden. Die Zusammenhänge zwischen Anfälligkeit für Krisen und chronischer Armut sind zunehmend anerkannt. Die zunehmende Komplexität von bewaffneten Konflikten, schwerwiegende Verletzungen des *International Humanitarian Law*, der Grundsätze der HH sowie der Menschenrechte in oft lang andauernden bewaffneten Konflikten führen zu massiven Bedarfen an Schutz für Zivilpersonen und Sicherstellung des Zugangs zu von Krisen betroffenen Menschen sowie an materieller und technischer Unterstützung.

Der Großteil der Finanzierungen für HH wird heutzutage in lang andauernden und komplexen Krisen ausgegeben. Vier Fünftel der internationalen HH werden in so genannten fragilen Staaten verausgabt. In diesem Kontext erhält die Debatte über die Sicherstellung des *Humanitarian Space*, die bestmögliche Verlinkung zwischen Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, LRRD) sowie angemessenes Agieren internationaler Akteure der HH, der EZ und der Friedensförderung in fragilen Staaten zunehmende Bedeutung.

Die gestiegene Zahl und Vielfalt der Akteure und damit verbundene Probleme in der HH sowie Fragen der Koordination, der *Leadership* und der Beteiligung von und Rechenschaftslegung gegenüber Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) bleiben wichtige Herausforderungen der internationalen HH. Diese werden international im Rahmen der *Humanitarian Reform* und einer Reihe von Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen in der HH aufgegriffen.

²⁰⁰ Letztere waren und sind aber vor allem auch Gegenstand der einmal jährlich zusätzlich stattfindenden Strategiegespräche, die jeweils aktuelle Themenbereiche der ENÜH aufgreifen.

Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer HH an relevanten internationalen Vereinbarungen und verfügt im jeweiligen Aufgabenbereich der beiden beteiligten Ressorts – nicht jedoch für die Bundesregierung insgesamt – über eine Reihe von jeweils allgemeinen Zielsetzungen sowie Konzepten und Richtlinien. Diese geben relevante und wichtige operative Orientierungen für die Finanzierung von Projekten der IPs der Ressorts.

Aufgrund des Fehlens eines ressortübergreifenden Konzeptes zur deutschen HH bleiben bisher die strategische Ausrichtung, die Ergebnisorientierung und eine Reihe von wichtigen Grundsatzfragen der deutschen HH aber unzureichend geklärt. Dazu gehören insbesondere eine Definition der deutschen HH, die dann auch konsistent in der internationalen und nationalen Berichterstattung über die deutsche HH umgesetzt wird, ergebnisorientierte Zielsetzungen, der Geltungsbereich der humanitären Prinzipien und wichtiger internationaler strategischer Referenzrahmen und Bedarfsanalysen, eine konkrete Umsetzung der internationalen Rahmenvereinbarungen, die komparativen Vorteile der deutschen HH als Teil der internationalen Reaktion in humanitären Krisen, eine Positionierung der HH im Kontext anderer Instrumente der internationalen Zusammenarbeit sowie ein konsistentes Verständnis von LRRD und der Zusammenarbeit mit IPs. Ein ressortübergreifendes, ergebnisorientiertes strategisches Konzept für die deutsche HH insgesamt könnte die erforderlichen Klärungen herbeiführen und so zur Stärkung der deutschen HH beitragen.

Die Bundesregierung hat für den Zeitraum 2005 bis 2009 insgesamt mehr als eine Milliarde Euro für ihre humanitäre Hilfe an das OECD DAC gemeldet. Mit dieser Summe gehört sie zwar zu den größten bilateralen Gebern, der Anteil der HH an den ODA-Leistungen bleibt aber im internationalen Vergleich weit hinter dem Durchschnitt der anderen Geber zurück. Die deutsche humanitäre Hilfe ist charakterisiert durch einen hohen Anteil an zweckgebundener Projektfinanzierung über eine vor allem beim AA hohe Zahl und Vielfalt von nationalen und internationalen Organisationen in einer großen Zahl von humanitären Krisen. Wie die Länderstudien zeigen, spielt die deutschen HH auf Länderebene nur eine untergeordnete Rolle. Ungebundene Finanzierungen und Beteiligungen an Gemeinschaftsfinanzierungen sind selten. Damit ist die deutsche HH insgesamt derzeit stark kompartimentalisiert und fragmentiert.

Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)

Angemessenerweise nutzen die Akteure der deutschen HH die UN OCHA koordinierten *Flash* und *Consolidated Appeals*, die jedoch aufgrund verschiedener Begrenzungen keinen vollständigen Überblick über humanitäre Bedarfe und Kapazitäten vor Ort geben. Die Akteure der deutschen HH führen nur selten systematische und umfassende Kontext- und Bedarfsanalysen durch oder begründen oft nicht ausreichend den spezifischen Bedarf, der im jeweiligen humanitären Krisenkontext durch die vorgeschlagene Maßnahme gedeckt werden soll. Den Ressorts fehlt es an personellen und fachlichen Kapazitäten, um die Qualität der Analysen ihrer IPs zu überprüfen. Insgesamt hat diese Art der Bedarfsermittlung und Entscheidungsfindung über Maßnahmen der deutschen HH eine Reihe von „blinden oder weißen Flecken“. Sie führt dazu, dass es der deutschen HH an Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz in der Auswahl der finanzierten Maßnahmen, Standorte und Zielgruppen fehlt.

Auch wenn die Bedarfs- und Kontextanalysen der internationalen und deutschen HH lückenhaft sind, haben die Länderstudien gezeigt, dass die im Evaluierungszeitraum

durchgeführten Projektmaßnahmen der deutschen HH in Bezug auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung und den Bedarf in verschiedenen Gebieten (national und regional) überwiegend relevant waren.

Die deutsche HH ist mit ihren oftmals standardisierten technischen Ansätzen in der Reaktion auf plötzlich eintretende Naturkatastrophen überwiegend angemessen. In Bezug auf die Berücksichtigung der humanitären Standards sind – je nach Kontext – Anpassungen vorzunehmen.

In lang andauernden und komplexen Krisen, insbesondere in fragilen Staaten, besteht hinsichtlich der Laufzeit, der Ansätze und auch des strategischen Vorgehens der deutschen HH hingegen Anpassungsbedarf. Hier sind die Ansätze nicht immer angemessen und zu wenig integriert mit Instrumenten der EZ. Eine Debatte zur Berücksichtigung und Umsetzung des *Fragile States* Konzepts und des *Whole of Government Approach* wird in der deutschen HH bisher nicht geführt. Die Anbindung an nationale Politiken, Strategien und Programme ist noch unzureichend.

Die Angemessenheit der Mittelausstattung der deutschen HH ist differenziert zu bewerten und ist im Kontext der noch zu erarbeitenden ergebnisorientierten Ziele und eines strategischen Konzepts der deutschen HH neu zu analysieren.

Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)

Die Ergebnisorientierung und die Formulierung von ergebnisorientierten Zielen der deutschen HH sind bisher unzureichend. Dies gilt für die HH insgesamt und für die Projektebene. Damit fehlen wichtige Grundlagen für eine angemessene Erfolgskontrolle, die Auskunft geben könnte über den Grad der Zielerreichung, den Deckungsgrad und die Wirksamkeit der deutschen HH. Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) wird noch stark vernachlässigt. Unabhängige Evaluierungen sind selten.

Verfügbare Informationen aus den Länderstudien und Projektfallstudien weisen darauf hin, dass die finanzierten Maßnahmen zumeist gute oder befriedigende (Zwischen-)Ergebnisse zur Verbesserung der Lebensbedingungen der von Krisen betroffenen Personen erreicht haben bzw. auf einem guten Weg waren, die angestrebten Ziele zu erreichen.

Die technische Umsetzung erschien, wie von professionellen Organisationen zu erwarten ist, bei vielen betrachteten Vorhaben unter den gegebenen Umständen bis auf wenige Ausnahmen gut.

Das *Targeting* der Maßnahmen folgt verschiedenen, nicht nur bedarfsorientierten Kriterien. Dies widerspricht zum Teil dem Anspruch der HH. Ein zum Teil stattfindendes nur „passives“ *Targeting* birgt das Risiko, dass die Bedürftigsten nicht erreicht werden. Anspruchs- und erwartungsgemäß gelingt, insbesondere in der Soforthilfe, eine schnelle Reaktion. In der ENÜH treten aufgrund des festen Planungszyklus kontextspezifisch zum Teil Probleme auf.

Wichtige Einflussfaktoren auf die Effektivität der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe sind identifiziert. Dazu gehören entsprechend der Ergebnisse der Länderstudien insbesondere die Beteiligung und Eigenbeiträge der Bevölkerung, staatliche Strukturen und staatliche Interventionen, Sicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kapazitäten und das Management der Organisationen, die die Maßnahmen der von der Bundesregierung finanzierten humanitären Hilfe durchführen, die ergebnisorientierte Berichterstattung auf der

Basis von ergebnisorientiertem Monitoring und Evaluierung, Zuwendungsbestimmungen und ihre Anwendung sowie die Fachlichkeit und Lernen in der humanitären Hilfe.

Effizienz

Da systematische Effizienzuntersuchungen in der deutschen HH bisher nicht stattfinden, wissen die Akteure insgesamt zu wenig über die Effizienz ihrer Maßnahmen. Verfügbare Informationen aus den Länderstudien weisen darauf hin, dass es auf Projektebene ein gutes Kostenbewusstsein bei allen Akteuren, aber auch noch gutes Potenzial für Effizienzgewinne gibt, zum Beispiel über eine stärkere Fokussierung der deutschen HH auf stärker strategisch ausgewählte Länder und IPs sowie durch eine verbesserte Nutzung von Lernerfahrungen.

Übergeordnete Wirkungen (*Impact*)

Aufgrund mangelnder Wirkungsorientierung und unzureichenden Informationen wissen die Akteure der deutschen HH wenig über die übergeordneten Wirkungen ihrer Maßnahmen. Die Ergebnisse aus den Länderstudien weisen darauf hin, dass die deutsche HH den betroffenen Menschen und beteiligten Organisationen weiterreichenden Nutzen bringt, insbesondere in der ENÜH. Als Voraussetzungen hierfür konnten vor allem angemessene Laufzeiten sowie Know-how bei IPs für *Capacity Development* und Entwicklungsorientierung identifiziert werden. Bei der Soforthilfe sind aufgrund des Charakters der Maßnahmen übergeordnete Wirkungen kaum zu erwarten. Leben retten oder „ein Überleben von Menschen in Würde und Sicherheit zu ermöglichen“, oft als übergeordnetes Hauptziel der internationalen und auch der deutschen HH genannt, war bei den untersuchten Projektfallstudien, ebenso wie generell aus der HH bekannt, aufgrund des überwiegend lang andauernden Charakters der humanitären Krisen und der Kurzfristigkeit der durchgeführten Maßnahmen eher die Ausnahme.

Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (*Connectedness*)

Akteure der deutschen HH nutzen lokale Kapazitäten und Partnerorganisationen in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Funktion. Teilweise, insbesondere in der Soforthilfe und in der verlängerten Nothilfe, besteht aber auch die Tendenz zu einem „Eigenleben“ der Maßnahmen der deutschen HH mit Durchführung durch die deutschen IPs fort. In den Länderstudien gab es einige Beispiele guter Praxis von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung, die die Chancen für Nachhaltigkeit und *Connectedness* erhöhen. Insgesamt ist das Potenzial aber noch unzureichend ausgeschöpft.

Die Länderstudien haben gezeigt, dass Maßnahmen mit längeren Laufzeiten und Aktivitäten zur Kapazitätsentwicklung lokaler Akteure und Organisationen, inklusive der Zielgruppen, ein höheres Potenzial haben, einen guten Anschluss zwischen Sofort- und Übergangshilfe zu erzielen und den Ausstieg aus der HH zu erreichen als kurzfristige Maßnahmen ohne gezielte Aktivitäten zur Entwicklung lokaler Kapazitäten und Übergabe von Verantwortung an lokale Akteure.

Querschnittsthemen

Die Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in der von Deutschland finanzierten HH ist generell noch stark verbesserungsfähig.

Die Querschnittsthemen Menschenrechte, Gender, Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*, Umweltverträglichkeit, HIV/AIDS sowie *Protection* sind in der deutschen HH bisher unterschiedlich stark verankert. Während eine Reihe dieser Themen insbesondere bei den IO zum Teil über organisationsweite Initiativen stärker und systematischer berücksichtigt und

bei der GTZ über die DAC-Kennungen institutionell verankert ist, ist das Engagement der meisten NROs zu diesen Themen noch rudimentär.

Zum Teil sind einzelne Themen in Strategien, Konzepten und Formularen integriert. Dies zeugt von einer gewissen Sensibilität für die Themen, garantiert aber noch keine angemessene Umsetzung. In der konkreten Projektdurchführung finden vor allem für die beiden Themen Gender und Konfliktsensibilität/*Do-no-harm* zum Teil spezifische Aktivitäten statt, auch wenn konzeptionelle Defizite bestehen. Bei den Organisationen der deutschen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vorhandene Potenziale und Kapazitäten, insbesondere bei den Themen Gender und Konfliktsensibilität, werden noch nicht systematisch und ausreichend genug genutzt.

Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)

Es ist allgemein und auch in der deutschen HH anerkannt, dass *Relief, Rehabilitation* und *Development* in den allermeisten Kontexten als Kontinuum einzusetzen ist, um bedarfsgerecht und angemessen auf humanitäre Notlagen reagieren zu können. Dennoch herrschen in der Praxis weiterhin zumeist das Denken, der Diskurs und auch das Handeln im Kontinuum vor. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, die in verschiedenen Arten von *Transition Gaps* (zum Beispiel konzeptionelle Unklarheiten, Lücken im Zugang zu Finanzierungen, Kapazitätslücken) zu sehen sind, die in der deutschen HH bisher noch nicht in angemessener Weise überwunden werden können. Die LRRD-Debatte der deutschen HH ist in fragilen Staaten bisher außerdem zu wenig mit den Diskussionen und dem Engagement für einen *Whole-of-Government Approach* verbunden.

LRRD ist in der deutschen HH bisher vor allem den IPs überlassen, die dafür unterschiedliche Kapazitäten einbringen können und zum Teil die von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen der HH mit weiteren Maßnahmen und Finanzierungen kombinieren. Eine Reihe von Akteuren der HH verfügt über vielfältige konzeptionelle und praktische Erfahrungen mit LRRD und konfliktsensibler EZ in fragilen Staaten.

Die Bundesregierung hat mit den beiden spezifischen Budgetlinien für humanitäre Soforthilfe und ENÜH grundsätzlich sehr gut geeignete Mechanismen, um auf verschiedene Kontexte angemessen und insgesamt auch weitestgehend flexibel reagieren zu können. Der geringe Umfang von VE im ENÜH-Budgettitel ist allerdings bei lang andauernden und komplexen Krisen ein Hindernis für kontextangemessene Maßnahmen. Die Bundesregierung setzt die Instrumente aber noch nicht strategisch und konzertiert genug ein, um die spezifischen Potenziale dieser Budgetlinien ausreichend auszuschöpfen und sie zu einem schlagkräftigen Instrument für eine HH „aus einem Guss“ als Teil der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung zu machen.

Exit-Strategien aus der HH werden zwar inzwischen standardmäßig beim AA und in den Projektdokumenten des WEP dargestellt, sind oft jedoch unrealistisch und unzureichend, um ein verlängertes Operieren im Nothilfemodus zu vermeiden. Der notwendige Perspektivenwechsel, von Beginn der Maßnahmen der humanitären Hilfe an einen Anschluss oder einen möglichen Ausstieg mitzudenken und eine intelligente Kombination der jeweils angemessenen Instrumente zu sichern, findet bisher unzureichend statt. Dies gilt sowohl für die Soforthilfe als auch für ENÜH. Erforderlich ist eine engere zeitliche Begrenzung der extern dominierten humanitären Soforthilfe und eine stärkere Betonung der Anschlussfähigkeit mit möglichst umfassender Einbeziehung lokaler Kapazitäten unter Berücksichtigung aktueller Potenziale und Kontextentwicklungen. Ein Anschluss der

Soforthilfe an die Übergangshilfe und der Übergangshilfe an die EZ gelingt bisher nur unzureichend.

“*Business as usual*” mit einer Vielzahl von wenig strategisch orientierten, oft isolierten und nicht immer ausreichend koordinierten Maßnahmen der HH, die zu wenig mit der EZ und anderen Politikfeldern verbunden sind und zu wenig für die Überwindung der *Transition Gaps* tun, reicht für eine zukunftsfähige HH der Bundesregierung nicht mehr aus. Die deutsche HH hat aufgrund vorhandener Kapazitäten das Potenzial, in ausgewählten Ländern im Rahmen der vorhandenen Strukturen vor Ort und in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Gebern und ausgewählten IPs ein positives Beispiel für LRRD und *Transition* zu sein und sich vor Ort aktiver als bisher an der Weiterentwicklung der inhaltlichen Diskussion und angemessener praktischer Ansätze zu beteiligen.

Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ und innerhalb der Ressorts

Trotz Verbesserungen im Detail in der Evaluierungsperiode überwiegen die konzeptionellen und strukturellen Schwächen im Schnittstellenmanagement zwischen den beiden Ressorts und innerhalb der Ressorts. Das unzureichende Schnittstellenmanagement verhindert eine deutsche HH “aus einem Guss”. Dies wiederum wirkt sich bei wichtigen Herausforderungen, insbesondere LRRD und HH in fragilen Kontexten, nachteilig für die deutsche HH aus.

Eine Verbesserung des täglichen Schnittstellenmanagements allein wird jedoch nicht zu besseren Ergebnissen in der deutschen HH führen. Ohne ergebnisorientierte Zielsetzungen und ohne ein ressortübergreifendes strategisches Konzept für die deutsche HH insgesamt und – bei umfangreichem Engagement der Bundesregierung – auch länderspezifisch für ausgewählte Krisenländer sowie ohne ein gemeinsames Verständnis beim LRRD werden weitere Verbesserungen im Detail Stückwerk bleiben.

Angemessenheit der Fördermechanismen

Die angemessene Auswahl der IPs ist von zentraler Bedeutung für die Relevanz und Ergebnisse der deutschen HH sowie ein angemessenes LRRD. Die Ressorts nutzen eine Vielzahl und Vielfalt von IPs, gehen aber bei deren Auswahl weder kriterienbasiert noch stets nachvollziehbar vor. Die Ressorts setzen die IPs nicht strategisch sowie in voller Kenntnis und angemessener Bewertung der komparativen Vorteile ein. Außerdem wird nicht von dem vollen Spektrum der Finanzierungsmechanismen (insbesondere Gemeinschaftsfinanzierungen) Gebrauch gemacht. Deutsche Organisationen sind an den internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen bisher kaum beteiligt.

Die hohe Zahl von implementierenden NROs, vor allem beim AA, fördert die in der HH als problematisch anerkannte Proliferation von Akteuren. Das AA prüft im Falle plötzlich auftretender akuter Krisen nicht ausreichend, welchen Mehrwert Organisationen bringen, die vor der Katastrophe noch keine Präsenz vor Ort hatten.

Alle von den beiden Ressorts in der deutschen humanitären Hilfe unterstützten internationalen und nationalen Kategorien von Organisationen (UN, IKRK, deutsche staatliche Organisationen, NROs) bzw. einzelne Organisationen innerhalb der Kategorien weisen spezifische komparative Vorteile, Stärken und Schwächen in ihrer humanitären Hilfe auf. Dabei können die Unterschiede zwischen einzelnen internationalen wie auch zwischen einzelnen nationalen Organisationen größer sein als die Unterschiede zwischen internationalen und nationalen Organisationen.

Insgesamt haben die beteiligten Ressorts bisher nur einen wenig systematischen Überblick über die Kapazitäten der von Deutschland finanzierten Organisationen der humanitären Hilfe. Die Vielzahl der Organisationen, insbesondere in der humanitären Soforthilfe des AA macht es schwer, einen solchen systematischen Überblick zu erstellen und aktuell zu halten.

Die Evaluierung hat keine Hinweise ergeben, dass internationale Organisationen grundsätzlich besser oder schlechter geeignet sind als nationale Organisationen für die Umsetzung der deutschen humanitären Hilfe.

Koordination und Komplementarität

Auf internationaler Ebene und in Gebergremien vor Ort nimmt die Bundesregierung an der Koordination teil und stellt insbesondere über UN OCHA finanzielle Mittel für die Koordination bereit. Deutschland hat jedoch keine strategischen Konzepte für eine international koordinierte und ggf. arbeitsteilige Zusammenarbeit mit den von der Bundesregierung in der HH finanzierten IPs und Ländern.

Die Bundesregierung spielt in der strategischen Geberkoordination – insbesondere vor Ort, aber auch in internationalen Gremien – eine wenig strategisch ausgerichtete, eher untergeordnete Rolle. Eine spezifisch deutsche Position und ein aktives und engagiertes Eintreten für strategisch ausgewählte Reform- und Verbesserungsbedarfe in der internationalen und länderspezifischen HH sind nicht erkennbar. Länderspezifisch ist oft kaum bekannt, was Deutschland als Geber in der HH tut und erreichen will.

Nahezu alle IPs der deutschen HH beteiligen sich mehr oder weniger aktiv an den jeweiligen operativen Koordinierungsgremien vor Ort, insbesondere in den *Clustern*. Trotz Verbesserungen in der Koordinierung der HH bleibt diese oft auf einen Informationsaustausch beschränkt und bestehen Defizite fort. Insbesondere die IO, die in den Koordinierungsgremien zum Teil Führungspositionen innehaben, können Beiträge zur Gestaltung und Weiterentwicklung dieser Gremien einbringen.

Es besteht Bedarf an mehr und verbesserter strategischer Koordination, an Beiträgen zur Verbesserung der *Leadership* in der Koordination, an einer stärkeren Beteiligung lokaler Akteure in der Koordination und an der koordinierten Beteiligung der Geber an einer Weiterentwicklung der internationalen HH. Deutschland hat diesbezüglich international, wie auch im nationalen Kontext, Vorteile, die die Bundesregierung noch besser einbringen könnte (Finanzierungspotenzial, Kapazitäten von IPs, Präsenz in Gremien).

Der KoA ist ein für die deutsche HH relevantes und nützliches Koordinierungsgremium. Er wird von den Beteiligten vor allem wegen des Informationsaustausches geschätzt. Da sich die Koordination in diesem Gremium aber überwiegend auf den Informationsaustausch beschränkt, wird vorhandenes Potenzial, zum Beispiel für gemeinsame Lage-, Kontext- und Bedarfsanalysen, die Verbesserung der Ergebnisorientierung und Qualität der deutschen HH sowie gemeinsames Lernen unzureichend genutzt. Das ENÜH-Koordinierungstreffen hat vor allem im Kontext der Jahresplanung des BMZ seine relevante und nützliche Bedeutung.

9. Empfehlungen

9.1 Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Entsprechend der ToR der Evaluierung sind die Empfehlungen für die Hauptnutzer der Evaluierung zunächst an die interministerielle Arbeitsgruppe und damit die deutsche HH insgesamt gerichtet. Falls sich einzelne Empfehlungen spezifisch an ein Ressort richten, ist dies explizit am Ende der Empfehlung in Klammern angegeben.

9.1.1 Strategische Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Um auf die internationalen Entwicklungen angemessen zu reagieren und die anerkannten internationalen Rahmenvereinbarungen der HH in ihre nationale HH zu übersetzen sowie auf zukünftige Herausforderungen der HH angemessen vorbereitet zu sein, sollte die Bundesregierung ressortübergreifend

- ergebnisorientierte Ziele für die deutsche HH formulieren und klar kommunizieren,
- aufbauend auf den internationalen Rahmenvereinbarungen und den ergebnisorientierten Zielen ein ressortübergreifendes, strategisches Konzept der Bundesregierung für die deutsche HH insgesamt erarbeiten, umsetzen, monitoren und evaluieren sowie dazu regelmäßig Bericht erstatten; dazu gehören auch nachgelagerte ergebnisorientierte strategische Konzepte für die Zusammenarbeit mit IO und ausgewählten NO sowie ausgewählten Ländern, mit denen die Ressorts in ihrer HH schwerpunktmäßig zusammenarbeiten sowie
- eine ergebnisorientierte Umsetzung von Maßnahmen und Berichterstattung durch ausgewählte IPs (siehe unten) im Rahmen des strategischen Konzepts konsequent einfordern.

Die Zielsetzung und das strategische Konzept sollten folgende inhaltliche Schwerpunkte aufgreifen:

- Das Konzept sollte explizit zur Klärung des Geltungsbereichs der in den GHD-Prinzipien und dem *European Consensus* verankerten humanitären Prinzipien für die deutsche HH des AA und des BMZ beitragen.
- LRRD als Kontinuum-Ansatz sollte in diesem Konzept explizit verankert und die Strategie für dessen konsequente Umsetzung darlegt werden. Dazu muss ein Perspektivenwechsel stattfinden. Die Akteure der deutschen HH müssen stärker aus der Sicht der von Krisen Betroffenen und auch außerhalb des deutschen Kontextes denken und handeln. Insbesondere sind Maßnahmen der HH konsequent mit Maßnahmen der EZ zu verlinken und – im Kontext fragiler Staaten als Teil eines *Whole-of-Government Approach* – die Schnittstelle mit Maßnahmen der friedenserhaltenden und friedensfördernden Maßnahmen zu definieren.
- Das deutsche Engagement sollte sich auf Schlüsselbereiche und -sektoren konzentrieren, in denen die Ressorts und die IPs komparative Vorteile sowie umfassende Kompetenzen und Erfahrungen haben. Dazu gehören entsprechend der Evaluierungsergebnisse vor allem – aber nicht ausschließlich – Maßnahmen in den

Sektoren Wasser, Gesundheit und Ernährungssicherung/*Food Assistance* sowie Ansätze, die diese Sektoren integrieren.

- Die zu berücksichtigenden Querschnittsthemen sollten verbindlich festgelegt und die Umsetzung von den IPs konsequent eingefordert werden. Dies gilt insbesondere für das Querschnittsthema Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*. In Deutschland dazu vorhandenes Know-how sollte konsequent von den IPs umgesetzt werden.
- Das AA sollte sich stärker auf sein Kernmandat, die kurzfristige Soforthilfe beschränken. Nothilfe sollte in einen frühzeitigen und mutigen Einsatz von ENÜH eingebettet werden. Hierzu sollte das BMZ risikofreudiger handeln und auch dort ENÜH finanzieren, wo mit Rückschlägen und Einstellungen bei der Umsetzung der Maßnahmen zu rechnen ist. Dies sollte in fragilen Staaten als Teil eines *Whole-of-Government Approach* zur Unterstützung nationaler Akteure geschehen.
- Die deutsche HH sollte nicht den Anspruch haben, weltweit in jeder Krise tätig zu werden. Sie sollte sich vielmehr stärker auf ausgewählte Krisen(-länder) konzentrieren und nur in Einzelfällen (akuter Bedarf an humanitärer Soforthilfe, wichtiger Baustein in einem integrierten Programm, der kurzfristig nicht anderweitig finanziert werden kann, nachgewiesenes Potenzial für Innovationen oder Modellentwicklung) isolierte Maßnahmen in anderen Krisen fördern.
- Die Beteiligung der Ressorts an internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen sollte verstärkt und die Umsetzung in der deutschen HH – ebenso wie die Generierung von Lernerfahrungen aus der deutschen HH – gefördert werden. Die deutsche HH sollte – entsprechend der Planungen – einen umfassenden Ansatz der Evaluierung ihrer Maßnahmen, einschließlich der Unterstützung von Maßnahmen der *Beneficiary Accountability*, einführen.

9.1.2 Operative Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Strukturen, Prozesse und Ressourcen der deutschen humanitären Hilfe sollten angepasst werden. Dazu gehören folgende Aspekte:

- Die Ressorts sollten bei den Kontext- und Bedarfsanalysen im Rahmen der deutschen HH die Einbettung in und die Komplementarität zum CAP und zu den *UN Appeals* stärker als bisher einfordern und Aspekten von lokalen Kapazitäten, nationalen Politiken, Strategien und Programmen, *Targeting*-Mechanismen sowie dem Deckungsgrad mehr Aufmerksamkeit widmen.
- Eine beschränkte Anzahl von IPs sollte systematisch und kriterienbasiert ausgewählt werden, so dass Deutschland nicht weiter zu der Proliferation von Akteuren in humanitären Krisen beiträgt. Die dazu notwendige Abschätzung der Kapazitäten sollte, soweit es sich um gemeinsame oder potenziell gemeinsame IPs der beiden Ressorts handelt, auch gemeinsam durch beide Ressorts durchgeführt werden.
- Bei akuten Krisen sollte der spezifische Mehrwert von Finanzierungen an IPs, die erst anlässlich der Krise eine Präsenz vor Ort etablieren oder sich Partner suchen, im Einzelfall geprüft werden. Es sollte so weit wie möglich davon Abstand genommen werden, Akteuren, die vor Ort keinen klaren komparativen Vorteil haben, mit Mitteln

der Ressorts zu ermöglichen, neu in diesen Ländern aktiv zu werden (insbesondere an das AA gerichtet).

- Basierend auf dieser Abschätzung der Kapazitäten sollten die Ressorts bei qualifizierten IPs Möglichkeiten von stärker programmorientierten Bewilligungen anstelle von Einzelprojektbewilligungen prüfen. Die Kapazitäten der IPs zur Bearbeitung des *Kontiguums* „aus einer Hand“ könnten insbesondere in lang andauernden Krisen und für Kontexte fragiler Staatlichkeit ein Auswahlkriterium sein.
- Eine stärkere Beteiligung an Gemeinschafts- und Programmfinanzierungen sollte unter Berücksichtigung aktueller Evaluierungsergebnisse und der aktuellen Erkenntnisse der OECD DAC INCAF-Initiative zu *Transitional Financing* ermöglicht werden.
- Die Ressorts sollten die notwendigen Kapazitäten für das Management der deutschen humanitären Hilfe insgesamt und die Steuerung des empfohlenen strategischen Konzepts und seiner Umsetzung bereitstellen sowie bestehende Kapazitäten entsprechend des Bedarfs weiterentwickeln. Effizienzgewinne durch weniger Einzelprojekt- und einen höheren Anteil an Gemeinschafts- und Programmfinanzierungen sollten für die strategische Weiterentwicklung und Steuerung der deutschen HH genutzt werden.
- Das für die Erarbeitung der gemeinsamen Zielsetzung und der empfohlenen Strategie sowie für dessen Management und Steuerung notwendige Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ sowie innerhalb der Ressorts und mit den Botschaften sollte weiter verbessert werden.
- Notwendige Daten- und Informationsbedarfe für die verschiedenen Zwecke der Berichterstattung über die deutsche HH im internationalen Kontext und auf Länderebene sollten systematisch ermittelt werden. Die Bundesregierung sollte – im Kontext laufender Initiativen zur Verbesserung der ODA-Statistik – die ressortübergreifende Datensammlung und Aufbereitung der Daten zur HH verbessern, um systematisch eine transparente und konsistente nutzungsorientierte Berichterstattung über die deutsche HH auf globaler und Länderebene zu etablieren.
- Die Konsistenz und Ergebnisorientierung der Berichterstattung der Bundesregierung und der IPs sollten gestärkt und dazu ggf. notwendige Schulungen für die damit betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt werden.
- Das BMZ sollte seine Initiativen zur Erhöhung der VE im ENÜH-Titel weiterführen und verstärken, um kontext- und bedarfsgerechter reagieren zu können.

Diese Anpassungen sollten im Rahmen des empfohlenen strategischen Konzepts für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt erfolgen, damit Anpassungen im Rahmen einer ergebnisorientierten Zielsetzung und konsistenten Strategie erfolgen und zentralen Herausforderungen der deutschen humanitären Hilfe, insbesondere LRRD und humanitäre Hilfe in komplexen, lang andauernden Krisen in fragilen Staaten, angemessen begegnet werden kann.

9.2 Empfehlungen an die geförderten Organisationen

Die nachfolgenden Empfehlungen an die IPs ergeben sich zum Teil bereits direkt aus den Schlussfolgerungen oder den unter 9.1 formulierten Empfehlungen. Sie richten sich nicht an spezifische IPs, sondern sind in der vorliegenden Form zunächst eher genereller Natur. Einzelne IPs sind in unterschiedlichem Umfang von den nachfolgenden Empfehlungen betroffen. Die Ressorts sollten bei der oben empfohlenen Einschätzung der Kapazitäten der Organisationen die nachfolgenden Aspekte mit berücksichtigen.

9.2.1 Strategische Empfehlungen an die geförderten Organisationen

Zur Verbesserung der strategischen Ausrichtung der geförderten Organisationen wird folgendes empfohlen:

- Die IPs sollten die Ergebnisorientierung der Maßnahmen konsequent verbessern und entsprechende Ergebnismachweise in ihrer Berichterstattung konsequent führen. Dabei sind Aspekte der *Beneficiary Accountability* stärker zu berücksichtigen.
- Die IPs sollten systematisch an internationale Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen in der HH anknüpfen, in eigene Strategien und Maßnahmen umsetzen sowie die dafür notwendigen Kapazitäten bereit stellen und bei Bedarf entwickeln.

9.2.2 Operative Empfehlungen an die geförderten Organisationen

Die IPs der deutschen HH sollten Bestehendes besser machen und dazu bei ihren Maßnahmen insbesondere

- die Partizipation und Eigenbeteiligung sowie vorhandene Anpassungsstrategien der von den Krisen betroffenen Menschen stärker berücksichtigen und fördern,
- lokale Kapazitäten stärker berücksichtigen, nutzen und entwickeln,
- eine aktivere Beteiligung an Koordinierungsmechanismen (insbesondere in den Ländern) sichern und die dafür notwendigen Ressourcen bereitstellen sowie die Beteiligung lokaler Akteure in der Koordinierung vor Ort unterstützen,
- Innovationen für den Umgang mit neuen, aber auch bekannten Herausforderungen der HH initiieren,
- die Verankerung und Umsetzung von Querschnittsthemen stärken sowie
- systematische Lernprozesse durchführen und Lernerfahrungen ergebnisorientiert umsetzen.

Glossar²⁰¹

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Appropriateness	Appropriateness is the tailoring of humanitarian activities to local needs, increasing ownership, accountability and cost-effectiveness accordingly (Beck 2006, p. 20)
Connectedness	Connectedness refers to the need to ensure that activities of a short-term emergency nature are carried out in a context that takes longer-term and interconnected problems into account (Beck 2006, p. 20)
Consolidated Appeal Process (CAP)	The Consolidated Appeals Process (CAP) is a tool developed by aid organisations in a country or region to raise funds for humanitarian action as well as to plan, implement and monitor their activities together. Consequently, the CAP is much more than an appeal for money (http://ochaonline.un.org/ToolsServices/ConsolidatedAppealsProcess/tabid/1091/Default.aspx , accessed February 2011)
Contiguum	Term used in the context of 'Linking Relief, Rehabilitation and Development' (LRRD) to represent the reality that different needs and phases of response might co-exist simultaneously (Buchanan-Smith and Fabbri 2005, p. 5)
Continuum	Term used in the context of 'Linking Relief, Rehabilitation and Development' (LRRD) to represent the understanding of a linear sequence from relief to rehabilitation to development (as discredited in the early debate of the 1990s) (Buchanan-Smith and Fabbri 2005, p. 5)
Coordination	Activities of two or more development partners that are intended to mobilise aid resources or to harmonise their policies, programmes, procedures and practices so as to maximise the development effectiveness of aid resources (BMZ-E 2006, p. 8)
Complementarity	Ensuring that Community development policy shall be complementary to the policies pursued by the Member States, indicating that development co-operation is a shared competence between the Community and the Member States, which can be jointly exercised (focusing this way on task division between EC and EU MSs, based on comparative advantages) (BMZ-E 2006, p. 8)
Coherence	The non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy [...] Policy in a particular field may not be undermined or obstructed by actions or activities of government in that field or in other policy fields (BMZ-E 2006, p. 8) The need to assess security, developmental, trade and military policies as well as humanitarian policies, to ensure that there is consistency and, in particular, that all policies take into account humanitarian and human-rights considerations (Beck 2006, p. 21)
Conclusions	Conclusions point out the factors of success and failure of the evaluated intervention, with special attention paid to the intended and unintended results and impacts, and more generally to any other strength or weakness. A conclusion draws on data collection and analysis undertaken, through a transparent chain of arguments (OECD DAC 2002, p.19f)
Coverage	The need to reach major population groups facing life-threatening suffering wherever they are (Beck 2006, p. 21)

²⁰¹ Die Begriffe sind in hier in der Sprache der Originalquelle wiedergegeben.

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Disaster	A calamitous event resulting in loss of life, great human suffering and distress, and large scale material-damage. It can be man-made (war, conflict, terrorist acts, etc.) or it can have natural causes (drought, flood, earthquake, etc.) (HAP 2008, p. 144)
Early Recovery	<p>Early recovery is the application of development principles to humanitarian situations in order to stabilize local and national capacities from further deterioration so that they can provide the foundation for full recovery and stimulate spontaneous recovery activities within the affected population. Stabilizing and using these capacities in turn reduces the amount of humanitarian support required. (UNDP 2008, S. 7)</p> <p>Early recovery is a multidimensional process of recovery that begins in a humanitarian setting. It is guided by development principles that seek to build on humanitarian programmes and to catalyse sustainable development opportunities. It aims to generate self sustaining, nationally owned, resilient processes for post-crisis recovery. It encompasses the restoration of basic services, livelihoods, shelter, governance, security and rule of law, environment and social dimensions, including the reintegration of displaced populations (CWGER 2008, S. 6). Early recovery addresses a critical gap in coverage between humanitarian relief and long-term recovery—between reliance and self-sufficiency. While working within a humanitarian setting, early recovery team workers have their eyes on the future—assessing damages to infrastructure, property, livelihoods, and societies. Their goal is to enable a smoother transition to long-term recovery—to restore livelihoods, government capacities, shelter—and offer hope to those who survived the crisis (www.undp.org/cpr/we_do/early_recovery.shtml)</p>
Effectiveness	<p>The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance. Note: Also used as an aggregate measure of (or judgement about) the merit or worth of an activity, i.e. the extent to which an intervention has attained, or is expected to attain its major relevant objectives efficiently in a sustainable fashion and with a positive institutional development impact.(OECD DAC 2002, p. 21f)</p> <p>Effectiveness measures the extent to which an activity achieves its purpose, or whether this can be expected to happen on the basis of the outputs. Implicit within the criterion of effectiveness is timeliness (Beck 2006, p. 21)</p>
Efficiency	<p>A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted to results (OECD DAC 2002, p.22)</p> <p>Efficiency measures the outputs – qualitative and quantitative – achieved as a result of inputs. This generally requires comparing alternative approaches to achieving an output, to see whether the most efficient approach has been used (Beck 2006, p. 21)</p>
Emergency relief	The immediate survival assistance to the victims of crisis and violent conflict. Most relief operations are initiated on short notice and have a short implementation period (project objectives are generally completed within a year). The main purpose of emergency relief is to save lives (UNHCR 2006)
Evaluability	Extent to which an activity or a program can be evaluated in a reliable and credible fashion (OECD DAC 2002, p. 21)
Forgotten Crises (in Vergessenheit geratene Krisen)	Krisen, denen die Medien geringe oder keine Beachtung schenken und bei denen die Opfer bei der Verteilung der internationalen Hilfe fast oder ganz leer ausgehen (http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_de.htm ; Zugriff Juli 2011).

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Fragile State	Defining features of state fragility are to be found in a state's inability or unwillingness to provide physical security, legitimate political institutions, sound economic management and social services for the benefit of its population. While there are differences in the way these states are described ("weak," "failing," "failed," "collapsed," "fragile," "at risk," or "precarious"), it has become clear that such states are linked to a range of threats such as trans-national crime; trafficking in weapons, drugs and human beings; the spread of disease; intra-state and regional violent conflict; genocide; and terrorism. As this wide range of threats is not limited to the territories of these states, precarious statehood is considered to have ramifications for regional and global security (OECD DAC 2006e, p. 17)
Goal	The higher-order objective to which a development intervention is intended to contribute (OECD DAC 2002, p. 24)
Humanitärer Imperativ	Die humanitäre Hilfe ist Handeln aus ethischer Verantwortung und mit humanitärer Zielsetzung, unabhängig von politischen, ethnischen, religiösen oder anderen Erwägungen. Sie orientiert sich ausschließlich an der Bedürftigkeit der von Krisen, Konflikten oder Katastrophen betroffenen Menschen. Es gibt für die humanitäre Hilfe keine guten oder schlechten Opfer, sondern nur Menschen, deren Gesundheit oder Leben in einer Notlage gefährdet ist (AA 2008a, S. 4).
Humanitarian Reform	"Humanitarian reform seeks to improve the effectiveness of humanitarian response by ensuring greater predictability, accountability and partnership. It is an ambitious effort by the international humanitarian community to reach more beneficiaries, with more comprehensive needs-based relief and protection, in a more effective and timely manner". Central reform elements are the cluster approach, humanitarian coordinators, humanitarian financing and partnerships (www.humanitarianreform.org; Zugriff: Mai 2011))
Humanitarian Response Index	Created in 2007, the Humanitarian Response Index (HRI) aims to identify and promote good donor practice and contribute to greater transparency, accountability and impact in humanitarian action. The HRI is the world's only independent tool for measuring the individual performance and commitment of government donors to apply the principles of Good Humanitarian Donorship which they agreed to in 2003. By providing an independent assessment and empirical evidence on how individual donor governments perform compared to their peers, the HRI helps civil society and policy makers rank and benchmark the quality of government humanitarian assistance and contributes to efforts to improve the effectiveness, and impact of relief and recovery efforts. (http://daraint.org/humanitarian-response-index/ ; Zugriff: Mai 2011)
Humanitarian Space (Freiraum für humanitäre Aktionen)	Freiraum, den die Akteure der humanitären Hilfe benötigen, um ungehinderten Zugang zu den Opfern zu erlangen, um Nothilfe zu leisten und die Opfer schützen zu können, ohne die Sicherheit und das Leben der Hilfeleistenden zu gefährden. (http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_de.htm ; Zugriff Juli 2011)
Humanity Impact	Centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found (GHD) Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. (OECD DAC 2002, p. 25) Impact looks at the wider effects of a project – social, economic, technical, environmental – on individuals, gender- and age-groups, communities and institutions. Impacts can be intended and unintended, positive and negative, macro (sector) and micro (household) (Beck 2006, p. 21)

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Impartiality	Implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations (GHD)
Implementierungspartner	Im Rahmen dieser Evaluierung wird dieser Begriff verwendet für alle Organisationen, die vom AA und/oder BMZ Finanzierungen für Maßnahmen der humanitären Hilfe erhalten (der Begriff umfasst alle Organisationen, für die bei den Ressorts die Begriffe Partner, Projektträger, Zuwendungsempfänger oder Auftragnehmer verwendet werden)
Independence	Autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented (GHD)
Inputs	The financial, human, and material resources used for the development intervention (OECD DAC 2002, p. 25)
Intervention logic	Siehe unten: 'results framework'
Konfliktsensibilität	Konfliktsensibilität bedeutet die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Konflikt und Maßnahme mit dem Ziel negative, konfliktverschärfende Wirkungen zu verhindern und positive, deeskalierende und friedensfördernde Wirkungen möglichst zu verstärken. Dieser Grundsatz wird häufig als <i>Do No Harm</i> -Prinzip beschrieben (BMZ 2005b, S. 19)
Leadership	Im Kontext einer neuen ALNAP-Publikation wird Leadership auf operativer Ebene in der humanitären Hilfe wie folgt definiert: "Leadership in-country, that provides a clear vision and objectives for the humanitarian response to a specific crisis (whether at the programme, organisational or system-wide level), focused on the affected population, and building a consensus that brings aid workers (organisationally and individually) together around that vision and objectives. It also means finding ways of collectively realising the vision for the benefit of the affected population, often in challenging and hostile environments." (Buchanan-Smith and Scriven 2011, S. 4)
Lessons learned	Generalizations based on evaluation experiences with projects, programs, or policies that abstract from the specific circumstances to broader situations. Frequently, lessons highlight strengths or weaknesses in preparation, design, and implementation that affect performance, outcome, and impact (OECD DAC 2002, p. 27)
Neutrality	Humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out (GHD)
Objective (project, programme)	The intended physical, financial, institutional, social, environmental, or other development results to which a project or program is expected to contribute (OECD DAC 2002, p. 31)
Outcome	The likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs. (OECD DAC 2002, p. 28)
Outputs	The products, capital goods and services which result from a development intervention; may also include changes resulting from the intervention which are relevant to the achievement of outcomes (OECD DAC 2002, p. 28)

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Post Disaster Needs Assessments	The post-disaster damage, loss and needs assessments conducted under the leadership of affected country governments are the most important tasks of the Standby Recovery Financing Facility (SRFF). The flagship products of SRFF are the reports that these assessments generate. These are reports of the respective governments prepared with the assistance of the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) and the international community at large. They are increasingly being used by governments and the international development community to base the recovery and reconstruction plans and programs upon. They are also the base document for discussions to determine international development assistance in cases requiring external assistance including leveraging of targeted or additional assistance from the World Bank and other traditional donors. (http://www.gfdr.org/gfdr/node/118 ; Zugriff: Juni 2011))
Protection	A concept that encompasses all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of human rights, refugee and international humanitarian law. Protection involves creating an environment conducive to respect for human beings, preventing and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation (OCHA, 2003). The concept of protection has been approached in many different ways. In its most basic interpretation, some relate it to the fundamental delivery of humanitarian assistance in accordance with the essential survival needs (food, water, health, shelter) of vulnerable populations. ²⁰² Others place protection within the framework of international legal instruments where the monitoring and recording of violations of international humanitarian and human rights law is used as a tool to confront those responsible in an effort to cause change. Institution-building, governance and judicial programmes and deployment of peacekeeping troops are further examples of actions also categorized as protection activities. The framework for the protection of populations is principally enshrined in international law, which defines legal obligations of States or warring parties to provide assistance to individuals or to allow it to be provided, as well as to prevent and refrain from behaviour that violates fundamental human rights. ... Ensuring protection of populations is a core objective of humanitarian action. In humanitarian crises, people need material assistance, such as food, water, shelter and medical assistance, as well as physical integrity, psychological wellbeing and dignity. (ECHO 2009, S. 3f).
Real Time Evaluation	An evaluation in which the primary objective is to provide feedback in a participatory way in real time (i.e. during the evaluation fieldwork) to those executing and managing the humanitarian response (Cosgrave, Ramalingam, Beck 2009, p. 10)
Recommendations	Proposals aimed at enhancing the effectiveness, quality, or efficiency of a development intervention; at redesigning the objectives; and/or at the reallocation of resources. Recommendations should be linked to conclusions (OECD DAC 2002, p. 33)
Reconstruction	Actions taken to re-establish a community after a period of rehabilitation subsequent to a disaster. Actions include construction of permanent housing, full restoration of all services and complete resumption of the pre-disaster state (UN OCHA 2008, p. 14).
Recovery	See 'Early Recovery'

²⁰² Diese „basic interpretation“ läuft bei UNHCR und dem IKRK unter dem Begriff „assistance“.

Begriff	Definition/Erläuterung (Quellenangabe)
Rehabilitation	Actions which enable the affected population to resume more or less “normal” patterns of life. These actions constitute a transitional phase and can occur simultaneously with relief activities, as well as further recovery and reconstruction activities (UNHCR 2007, p. 390)
Relevance	The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries’ requirements, country needs, global priorities and partners’ and donors’ policies. Note: Retrospectively, the questions of relevance often becomes a question as to whether the objectives of an intervention or its design are still appropriate given changed circumstances (OECD DAC 2002, p. 33) Relevance is concerned with assessing whether the project is in line with local needs and priorities (as well as donor policy) (Beck 2006, p. 20)
Results framework	The program logic that explains how the development objective is to be achieved, including causal relationships and underlying assumptions (OECD DAC 2002, p. 33) = intervention logic (‘theory of change’)
Sustainability	The continuation of benefits from a development intervention after major development assistance has been completed. The probability of continued long-term benefits. The resilience to risk of the net benefit flows over time (OECD DAC 2002, p. 37)
Transition and transition financing	Transition financing covers a broad spectrum of resource flows to countries that are transitioning out of conflict towards sustainable development, greater national ownership and increased state capacity. Transition financing traditionally lies between humanitarian and development engagement, and includes recovery, reconstruction, security-related and peacebuilding activities. Funding itself is not limited to international donor financing, but also encompasses domestic resource mobilisation and debt relief (OECD DAC INCAF, p. 1).
Timeliness	A key element in the assessment of effectiveness is timeliness. The phasing of interventions is often crucial to success, and evaluations should consider whether interventions were carried out in a fashion that adequately supported the affected population at different phases of the crisis. Was timely provision of support, goods and services achieved, according to the perceptions of key stakeholders? (Beck 2006, p. 51).
Triangulation	Looking at or checking the same information from more than one source, e.g., governments and affected people (cross-category triangulation) as well as through more than one method (= method triangulation) (Cosgrave, Ramalingam, Beck 2009, p. 44)
Vulnerability	The characteristics of a person or a group in terms of their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard. Vulnerability is deeply rooted, and any fundamental solutions involve political change, radical reform of the international economic system, and the development of public policy to protect rather than exploit people and nature (Blaikie et al. 2004, pp 20-21)

Referenzen

Evaluierungsprodukte

In diesen Synthesebericht sind die Erkenntnisse aller Phasen der Evaluierung eingegangen, die zum Teil bereits in den folgenden Evaluierungsprodukten ausführlich dargelegt sind:

- Powerpoint-Präsentation beim Kick-off-Workshop (22.10.2010)
- Desk Report
- 6 Inception Reports
- 4 Powerpoint-Präsentationen Briefings (außer Kongo, Sudan)
- 7 Powerpoint-Präsentationen Debriefings
- 7 Debriefing Notes
- 1 Methodenpapier Pilotfallstudie Uganda
- Zwischenbericht Haiti
- 6 Fallstudienberichte
- Powerpoint-Präsentation für das Treffen der Referenzgruppe (31.05.11)

Neben den in den Fallstudienberichten jeweils spezifisch genannten Quellen wurden bei der Erarbeitung des vorliegenden Syntheseberichts die nachfolgenden Quellen berücksichtigt.

Dokumente

AA (2005): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002-2005. Berlin.

AA (2007): Positionspapier der Bundesregierung zur Katastrophenvorsorge im Ausland. EU2007.DE. Berlin

AA (2008a): Konzept zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe aus Kapitel 0502 Titel 687 72. Berlin (engl.: AA (2008a): Funding policy for humanitarian aid projects under appropriation 0502 item Titel 687 72. Berlin).

AA (2008b): Leitlinien zur Förderung von Maßnahmen der Katastrophenvorsorge im Ausland durch das Auswärtige Amt. Berlin (engl.: AA (2008b): Guidelines for Federal Foreign Office funding of disaster reduction measures abroad. Berlin.

AA (2010): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009. Berlin.

AA (ohne Datum): 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum: 1. März bis 28. Februar 2010.

- AGEG (2009): Unabhängige Evaluierung ausgewählter Projekte der humanitären Hilfe in Simbabwe – Humanitäre Hilfe in den Zeiten der Cholera. Berlin: AA.
- ALNAP (2005): Assessing the quality of humanitarian evaluations. The ALNAP quality proforma (v. 02/03/05). London.
- ALNAP (2007): Organisational change in the humanitarian sector. ALNAP Review of Humanitarian Action, Chapter 2. London.
- ALNAP (2008): Seventh Review of Humanitarian Action. Key Messages. London.
- ALNAP (2009): Re-thinking the Impact of Humanitarian Aid: Background Paper for the 24th ALNAP Biannual. London.
- ALNAP (without year): Key Messages from ALNAP's Eighth Review of Humanitarian Action. London.
- ALNAP; People In Aid; Coordination Sud; HAP International; ECB; URD; Sphere (2007): Complementarities, Competition and Convergence in Humanitarian Quality Assurance. Report of meeting. London.
- ALNAP; People In Aid; Coordination Sud; HAP International; ECB; URD; Sphere (2009): Quality and Accountability Initiatives: Questions and Answers.
- ALNAP; People In Aid; HAP International; Sphere (2006): Quality and Accountability Initiatives: Questions and Answers.
- ALNAP; Proventionconsortium (2008): Responding to earthquakes 2008. Learning from earthquake relief and recovery operations. London (franz.: ALNAP; Proventionconsortium (2008): Intervenir en cas de séismes, 2008. Tirer un enseignement des opérations de secours et de reconstruction. Londres).
- Ashdown, P. (2011): Humanitarian Emergency Response Review (2011). DFID. Chaired by Lord (Paddy) Ashdown. 28 March 2011.
- Barber, M. et al. (2008): Central Emergency Response Fund. Two year Evaluation. New York and Geneva: CERF.
- Barton, F.; Unger, N. (2009): Civil-Military Relations, Fostering Development, and Expanding Civilian Capacity, A Workshop Report. Washington: Brookings.
- Beck, T. (2006): Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies. London: ALNAP.
- Belgian Development Cooperation (2008): Belgian Humanitarian Assistance Evaluation 2002-2006. Summary. Brussels.
- Bennet, J. et al. (2010): Aiding the Peace: A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. ITAD.
- Berg, C. et al. (2008): Deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland; Evaluierung. Vorstudie zur Erfolgskontrolle von Maßnahmen nationaler Organisationen. *Unveröffentlichtes Manuskript*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt.
- Bessler, M.; Kaoruko Seki, K. (2006): Liaison – A Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations, Vol. III No.3.

- Binder, A. et al. (2010): Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors. GPPI Research Paper Series No. 12 (2010). Berlin.
- Blaikie et al. (2004): At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. London, in: Buchanan-Smith, M. and Fabbri, P. (2005): Linking Relief, Rehabilitation and Development – A Review of the Debate. TEC Thematic Evaluation on LRRD. Tsunami Evaluation Coalition.
- BMZ (ohne Jahr): Krisenprävention mit zivilen Mitteln. Ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Bonn.
- BMZ (2004): Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit dem Welternährungsprogramm (WEP). BMZ Spezial 105. Bonn.
- BMZ (2005a): Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe. Referat 213. Bonn. (engl.: BMZ (2006): Development-Oriented Emergency and Transitional Aid. BMZ Strategies No 138. Bonn.)
- BMZ (2005b): Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung. Bonn, Juni 2005.
- BMZ (2006): Die Zusammenarbeit des BMZ mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). BMZ Spezial 138. Bonn.
- BMZ (2007): Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) aus Kapitel 2302 Titel 687 20. Bonn.
- BMZ (2007b): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ Konzepte 149. Bonn.
- BMZ (2008a): Katastrophenvorsorge. Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn (engl.: BMZ (2008a): Disaster Risk Management. Contributions by German Development Cooperation. Bonn).
- BMZ (2008b): Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Konzepte 165. Bonn.
- BMZ (2010): Katastrophenvorsorge. Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- BMZ-E (2006): Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen. Bonn.
- BMZ-E (2009): Hinweise für Autoren zu Layout und Schreibweisen. Berlin.
- BMZ-E (2009a): Glossar der Entwicklungsevaluierung. Entwurf. Bonn.
- BMZ-E (2009b): Qualitätsstandard für Evaluierungsberichte. Entwurf. Bonn.
- BMZ-E (2009c): Grundsätze der Evaluierung des BMZ. Entwurf. Bonn.
- BMZ-E (2009d): Qualitätsstandards für Evaluierungsberichte. Entwurf. Bonn.

- BMZ, Referat 414 (2010): Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel für das Berichtsjahr 2010
http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Foerderbereichsschluesel_fuer_Berichtsjahr_2010.pdf.
- Borton, J.; Buchanan-Smith M.; Otto, R. (2005a): Support to Internally Displaced Persons – Learning from Evaluations. Synthesis Report of a joint evaluation programme. Summary Version.
- Borton, J.; Buchanan-Smith M.; Otto, R. (2005b): Support to Internally Displaced Persons – Learning from Evaluations. Synthesis Report of a joint evaluation programme.
- Brusset, E. et al. (2009): A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004. A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD). London: TEC.
- Brusset, E.; Cosgrave, J.; MacDonald, W. (2010): Real Time Evaluation in Emergency Aid.
- Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (2006a): Dutch Humanitarian Assistance. Den Haag: IOB.
- Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (2006b): Dutch Humanitarian Assistance. IOB Keysheet. Den Haag: IOB.
- Buchanan-Smith, M.; Fabbri, P. (2005): Linking Relief, Rehabilitation and Development – A Review of the Debate. Thematic Evaluation: Tsunami Evaluation Coalition.
- Buchanan-Smith, M.; Scriven, K. (2011): Leadership in Action: Leading effectively in humanitarian operations. ALNAP Study. London: ODI.
- Bundesregierung (2004): Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Berlin.
- Bundesregierung (2005a): Bundeshaushaltsplan 2005. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2005b): Bundeshaushaltsplan 2005. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung (2006a): Bundeshaushaltsplan 2006. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2006b): Bundeshaushaltsplan 2006. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung (2007a): Bundeshaushaltsplan 2007. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2007b): Bundeshaushaltsplan 2007. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung (2008a): Bundeshaushaltsplan 2008. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2008b): Bundeshaushaltsplan 2008. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.

- Bundesregierung (2009a): Bundeshaushaltsplan 2009. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2009b): Bundeshaushaltsplan 2009. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung (2010a): Bundeshaushaltsplan 2010. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2010b): Bundeshaushaltsplan 2010. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung (2011a): Bundeshaushaltsplan 2011. Einzelplan 05 Auswärtiges Amt. Berlin.
- Bundesregierung (2011b): Bundeshaushaltsplan 2011. Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Berlin.
- Buttenheim, A. (2009): Impact evaluation in the post-disaster setting: a conceptual discussion in the context of the 2005 Pakistan earthquake. Working Paper 5. New Delhi: 3ie.
- Caritas international (2007): Barmherzigkeit braucht Qualität. Möglichkeiten und Grenzen der humanitären Hilfe. Freiburg.
- Caspari, A.; Barbu, R. (2008): Wirkungsevaluierungen: Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Evaluation Working Papers. Bonn: BMZ.
- Catley, A.; Burns, J.; Abebe, D.; Suji, O. (2007): Participatory Impact Assessment. A guide for Practitioners. Medford: Feinstein International Center.
- CDU; CSU; FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Wahlperiode. Entwurf. Berlin.
- CDU; CSU; SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Berlin.
- CERF (2009a): CERF Pledges and Contributions 2006-2010. New York and Geneva.
- CERF (2009b): CERF Pledges and Contributions 2010. New York and Geneva.
- CERF (2009c): CERF Two year evaluation: Management Response Matrix. New York and Geneva.
- CERF (2009d): Interim Review Management Response Matrix. New York and Geneva.
- CEval (2008) Konzept für alltagstaugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Arbeitspapier 14. Saarbrücken.
- CHANNEL Research (2006): Evaluation of Dutch Humanitarian Assistance in the Great Lakes region 2000-2005. Den Haag: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- CHANNEL Research (2009): Study on the Mapping of Donor Coordination (Humanitarian Aid) at the Field Level. Brussels: ECHO.

- CHANNEL Research (without year): Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to the Great Lakes Region of Africa 1992-1998. Brussels: Royal Ministry of Foreign Affairs Danida.
- Christoplos, I. (2006a): Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response. A synthesis of initial findings. London: TEC.
- Christoplos, I. (2006b): Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response. Executive summary. London: TEC.
- Cosgrave, J. et al. (2009): A ripple in development? Document review. Annotated bibliography prepared for the joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) in responses to the Indian Ocean tsunami. London.
- Cosgrave, J.; Ramalingam, B.; Beck, T. (2009): Real-time evaluations of humanitarian action. An ALNAP Guide. Pilot Version. London.
- Crisp, J. (without year): Thinking outside the box: evaluation and humanitarian action.
- CWGER (2008): Guidance Note on Early Recovery. Geneva.
- DARA (2010): The Humanitarian Response Index 2010. The problems of politicisation. Madrid.
- Darcy, J.; Griekspoor, A.; Harmer, A.; Watson, F. (2003): The Southern Africa crisis. A critical review of needs assessment practice and its influence on resource allocation. Background paper. London: ODI HPG.
- Darcy, J.; Hofmann, C.-A. (2003a): According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector. HPG Report 15. London ODI HPG.
- Darcy, J.; Hofmann, C.-A. (2003b): Humanitarian needs assessment and decision-making. Briefing Number 13. London: ODI HPG.
- Darcy, J.; Wiles, P.; Stoddard, A. (2009): Review of DfID's 2006 Humanitarian Policy. Evaluation approach paper: external review. Undertaken by the Humanitarian Policy Group at ODI. Draft 4th November. London.
- Davies, R.; Dart, J. (2005): The 'Most Significant Change' (MSC) Technique. A guide to its use.
- DCD; DAC (2007): Reporting Directives for the Creditor Reporting System. Paris. ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2007\)39/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2007)39/FINAL&docLanguage=En)).
- DeGEval (2008a): Standards für Evaluation. 4. unveränderte Auflage. Mainz.
- DeGEval (2008b): Standards für Evaluation. Mainz.
- DeGEval (2009): Landkarte Wirkungsanalyseverfahren. Mainz.
- Deutscher Bundestag (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) – Drucksache 16/5297 – Effizienz deutscher Beiträge zur humanitären Hilfe. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007a): Antrag (...) für ein kohärentes und effizientes Konzept der deutschen humanitären Hilfe. Drucksache 16/7523. Berlin.

- Deutscher Bundestag (2007b): Kleine Anfrage (...) Effizienz deutscher Beiträge zur humanitären Hilfe. Drucksache 16/5297. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009a): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag (...) – Drucksache 16/7523 – für ein kohärentes und effizientes Konzept der deutschen humanitären Hilfe. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009b): Plenarprotokoll 16/230. Stenografischer Bericht. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009. Drucksache 17/2725. 05.08.2010.
- Development Initiative (2009): Global Humanitarian Assistance. GHA Report 2009.
- Development Initiative (2010): Global Humanitarian Assistance. GHA Report 2010.
- Diekmann, A. (2005): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Hamburg.
- DFID (2006): Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DFID's Humanitarian Policy, 2006.
- EC (1996): Communication from the commission to the Council and the European Parliament on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD). COM(96) 153 final. Brussels.
- EC (2004a): ECHO Aid Strategy. Brussels.
- EC (2004b): ECHO Strategy 2005: Global Humanitarian Needs Assessment (GNA) and Forgotten Crisis Assessment (FCA); Methodological notes. Background Note. Brussels.
- EC (2006a): 2006 Operational Strategy. Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO. Brussels.
- EC (2006b): Assessment of humanitarian needs and identification of "forgotten crisis". Technical note. Brussels.
- EC (2006c): Operational Strategy 2007. Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO. Commission Staff Working Document. Brussels.
- EC (2007a): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a European Consensus on Humanitarian Aid. COM(2007) 317final. Brussels, 13.6.2007.
- EC (2007b): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat für einen europäischen Konsens zur humanitären Hilfe. Brüssel.
- EC (2007c): Operational Strategy 2008. Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO. Commission Staff Working Document. Brussels.
- EC (2008a): Commission Decision on the financing of humanitarian operations from the general budget of the European Communities to provide food aid, short-term food-security support, nutritional support and short-term livelihood support for vulnerable populations in humanitarian crisis. Brussels.

- EC (2008b): European Consensus on Humanitarian Aid – Action Plan. Commission Staff Working Paper. Brussels.
- EC (2008c): Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid “GNA and FCA”. Technical note. Brussels.
- EC (2008d): Operational Strategy 2009. Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO. Commission Staff Working Document. Brussels.
- EC (2008e): The European consensus on humanitarian aid. Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, The European Parliament and the European Commission. (2008/C 25/01).“Official Journal of the European Union. Brussels, 30.01.2008.
- EC (2009): Operational Strategy 2010. Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO. Commission Staff Working Document. Brussels.
- ECHO (2004): Report on security of humanitarian personnel. Standards and practices for the security of humanitarian personnel and advocacy for humanitarian space. Commissioned by ECHO.
- ECHO (2006-2007; 2008-2009; 2009-2010): Global Needs Assessment - Vulnerability Index and Crisis Index. <http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gna2008.pdf>. (accessed 24.01.10).
- ECHO (2009): Humanitarian Protection. DG ECHO’s funding guidelines. ECHO 0/1/ML D(2009). Brussels.
- ECORYS (2008): Belgian Humanitarian Assistance Evaluation 2002-2006. Brussels: Belgian Development Cooperation.
- Elhawary, S. et al. (2010): Development, Security and Transitions in Fragile States. Meeting Series Report. London: ODI.
- Emergency Capacity Building Project (2007): Impact Measurement and Accountability. The good enough guide. London.
- ETC UK (2005a): An Evaluation of Dutch Humanitarian Assistance 2000-2004, Sudan Case Study.
- ETC UK (2005b): Humanitarian Assistance in Somalia: An evaluation of support for IDPs in Somalia, 1999-2003.
- European University Institute (2009): Europäischer Entwicklungsbericht. Fragilität in Afrika überwinden. Auf dem Weg zu einem neuen europäischen Ansatz. San Domenico di Fiesole.
- Ewins, P.; Harvey, P.; Savage, K.; Jacobs, A. (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. Berlin: Transparency International; HPG; U4.
- FAO (2009): Evaluation of the CERF Tanzania Case Study: Red Locusts. Rome.
- FAO (2010): When Emergencies Last for Decades. How to improve food security in protracted crises. Economic and Social Perspectives – Policy Brief No. 7. Rome.
- Faure, S.D.; Glaser, M. (2007): Interim Review. New York and Geneva: CERF.

- Federal Ministry for European and International Affairs; ADA (2009): International humanitarian aid, Policy document, Federal Ministry for European and International Affairs Department for Development Cooperation and Cooperation with Eastern Europe, 2009.
- Food Aid Convention 1999.
- Friedrichs, J. (1984): Methoden empirischer Sozialforschung. Opladen.
- GFE (2006): Evaluation of the European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid (DG-ECHO) 2000-2005. Brussels: ECHO.
- GHA (2009): GHA Report 2009. Wells.
- GHA (2010): GHA Report 2010. Wells.
- GHD (2003): Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. Stockholm.
- Global Humanitarian Platform (2007): Principles of Partnership. A Statement of Commitment.
- Graves, S.; Wheeler, V. (2006): Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance. Discussion paper. London: ODI HPG.
- Grewal, M.K. (2006): Approaches to Equity in Post-Tsunami Assistance. Sri Lanka: A case study. London: DFID.
- Groupe u.r.d.; ALNAP (2009): Participation Handbook for humanitarian field workers. Involving crisis-affected people in a humanitarian response. Plaisians.
- Grünewald, F.; Binder, A. (2010) Inter-agency Real-time evaluation in Haiti, 3 months after the earthquake, 14. June 2010.
- GTZ (without year): Instrumente zur AkteursAnalyse. 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. Sektorvorhaben Mainstreaming Participation. Bonn: BMZ.
- Hallam, A. (2011): Harnessing the Power of Evaluation in Humanitarian Action: An initiative to improve understanding and use of evaluation. ALNAP Working Paper. London: ALNAP.
- HAP (2008): The Guide to the HAP Standard. Humanitarian Accountability and Quality Management. Oxford: Oxfam GB.
- Harmer, A.; Cotterrell, L. (2005a): Diversity in donorship. The changing landscape of official humanitarian aid. HPG Report 20. London: ODI HPG.
- Harmer, A.; Cotterrell, L. (2005b): Diversity in donorship. The changing landscape of official humanitarian aid. Briefing Number 20. London: ODI HPG.
- Harvey, P. (1998): Guidelines for the use of food-for-work and cash-for-work in food security programmes and emergency aid. A report to GTZ. Manuskript.
- Harvey, P. (2009): Towards good humanitarian government. The role of the affected state in disaster response. ODI, HPG Report 29. London.
- Harvey, P. et al. (2009): Cash for Work. A contribution to the International Debate based on Lessons Learnt in Northern Afghanistan. Eschborn: GTZ.
- Harvey, P. et al. (2010): The state of the humanitarian system: Assessing performance and progress. A pilot study. London: ALNAP.

- High Level Forum (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness. Paris.
- High Level Forum (2008): Accra Agenda for Action. Accra Ghana.
- Hoeffler, A. (2010): Aid and development in post-war countries. Centre for the Study of African Economies. Presentation at the Network of Networks of Impact Evaluation (NONIE) Meeting. March 29-30, 2010. Bonn.
- Hofmann, C.-A.; Les Roberts, Shoham, J.; Harvey, P. (2004): Measuring the impact of humanitarian aid. A review of current practice. HPG Report 17. London: ODI HPG.
- Koddenbrock, K. (2009a): The Will to Bridge? European Commission and the U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development. In: Steets, J.; Hamilton, D.S. (2009): Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation. Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University and Global Public Policy Institute: Baltimore and Berlin
- IFRC (2007): World Disaster Report. Geneva.
- IFRC (2008): World Disaster Report. Geneva.
- IFRC (2009): World Disaster Report. Geneva.
- IFRC (2010): World Disaster Report. Geneva.
- International Development Research Centre (2001): Outcome mapping. Building learning and reflection into development programs. Ottawa.
- Jones, N.; Jones, H.; Steer, L.; Datte, A. (2009): Improving impact evaluation production and use. Working Paper 300. London: ODI.
- Khandker, S.; Koolwal, G.; Samad, H. (2010): Handbook on Impact Evaluation. Quantitative methods and practices. Washington D.C.: The World Bank.
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel.
- Maina, G. W.; Wabwire-Mangen, F.; Atuyambe, L. (2003): Sphere Project Evaluation. Case Study Tanzania. Kampala.
- Maxwell, D.; Walker, P.; Church, C.; Harvey, P.; Savage K.; Bailey, S.; Hees, R.; Ahlendorf, M.-L. (2008): Preventing Corruption in Humanitarian Assistance. Final Research Report. Berlin: Feinstein International Center; Transparency International; HPG.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark Danida (2005): Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-05 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. A joint Evaluation. Koege.
- Moon, S.; Williamson, T. (2010): Greater aid transparency: crucial for aid effectiveness. Project Briefing No 35. London: ODI.
- Morra Imas, L.; Rist, R. (2009): The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Washington D.C.: The World Bank.
- Munz, R. (2007): Im Zentrum der Katastrophe. Was es wirklich bedeutet, vor Ort zu helfen. Frankfurt.
- Nel, P.; Righarts, M. (2008): Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict. International Studies Quarterly, Vol. 52, no. 1: 159–185.

Norad (2009): Evaluation of Norwegian Support to Peacebuilding in Haiti 1998-2008. Oslo.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2008): Norway's Humanitarian Policy Report No. 40 (2008–2009).

OCHA (2004): Humanitarian Appeal 2005. Geneva.

OCHA (2005): Humanitarian Appeal 2005. Mid-Year Review. Geneva.

OCHA (2006a): Humanitarian Appeal 2006. Mid-Year Review. Geneva.

OCHA (2006b): Humanitarian Appeal 2007. Geneva.

OCHA (2007a): Humanitarian Appeal 2007. Mid-Year Review. Geneva.

OCHA (2007b): Humanitarian Appeal 2008. Geneva.

OCHA (2008a): Humanitarian Appeal 2008. Mid-Year Review. Geneva.

OCHA (2008b): Humanitarian Appeal 2009. Geneva.

OCHA (2009a): Humanitarian Appeal 2009. Mid-Year Review. Geneva.

OCHA (2009b): Humanitarian Appeal 2010. Geneva.

OCHA (without year): Guiding Principles for Public-Private Collaboration for Humanitarian Action. New York and Geneva.

OECD (2010): Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States, OECD Publishing. Paris.

OECD DAC (1999): Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies.

OECD DAC (2002): Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris.

OECD DAC (2004): Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer Reviews. Paris.

OECD DAC (2006a): Humanitarian Aid in DAC Peer Reviews. A Compilation of Coverage 2004-05. Paris.

OECD DAC (2006b): Humanitarian Aid in DAC Peer Reviews. A Synthesis of Findings and Experiences 2004-05. Paris.

OECD DAC (2006c): DAC Peer Review Germany. Paris.

OECD DAC (2006d): Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland. Paris.

OECD DAC (2006e): Whole-of-government approaches to fragile states. Paris.

OECD DAC (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris.

OECD DAC (2008a): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience. Paris.

OECD DAC (2008b): Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. Working draft for application period. Paris.

- OECD DAC (2008c): Service Delivery in Fragile Situations. Key concepts, findings and lessons. Paris.
- OECD DAC (2009a): OECD DAC Quality Standards for Development. 9th meeting, 15-16 June, Room Document, Agenda Item VII.i. Paris.
- OECD DAC (2009b): Contracting Out Government Functions and Services. Emerging Lessons from Post-Conflict and Fragile Situations. Paris.
- OECD DAC (2009c): Glossar Entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management. Paris.
- OECD DAC (2010a): Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Fragile States Principles Monitoring Survey: Global Report.
- OECD DAC (2010b): DAC Peer Review Germany. Paris.
- OECD DAC (2011): Supporting Statebuilding in Situation of Conflict and Fragility. DAC Guidelines and Reference Series. Paris.
- OECD DAC Working Party on Statistics (2007a): Reporting Directives for the Creditor Reporting System. DCD/DAC(2007)39/FINAL. Paris.
- OECD DAC Working Party on Statistics (2007b): Converged reporting in CRS/DAC. Guidelines for reporting in CRS ++ Format.
- OECD DAC Working Party on Statistics (2011): Guidelines for reporting in CRS ++ Format. DCD/DAC/STAT(2011)12. Paris.
- OECD DAC INCAF (2009a): A Comprehensive Response to Conflict and Fragility. Paris.
- OECD DAC INCAF (2009b): Ensuring Fragile States are not Left Behind. Paris.
- OECD DAC INCAF (2010): Transition Financing: Building a better response. Booklet. Paris.
- OECD DAC INCAF (2011a): Aid risks in fragile and transitional contexts. Key messages from the forthcoming publication. Aid risks in fragile and transitional contexts. Draft for consultation. Paris.
- OECD DAC INCAF (2011b): Policy Statement on Transition Financing. DCD/DAC/INCAF(2011)3. Monrovia, 14 June 2011.
- Omamo, S.W. et al. (2010) (Eds.): Revolution: From Food Aid to Food Assistance. Innovations in Overcoming Hunger. Rome: WFP.
- OPM/IDL (2008): Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Thematic study. The application of the Paris Declaration in fragile and conflict-affected situations. Oxford and Bristol.
- Orbinski, J. (2010): Ein unvollkommenes Angebot. Frankfurt.
- Otto, R. et al. (2008): Deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Evaluierung. Vorstudie zur Erfolgskontrolle von Beiträgen an Internationale Organisationen. *Unveröffentlichtes Manuskript*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt.
- Pickering, J. (2006): Donorship Principles and Good Practice: a summary of indicators and interpretations of good practice. An HPG Background Paper. London: ODI HPG.

- Polman, L. (2010): Die Mitleidsindustrie. Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen. Frankfurt.
- Pouligny, B. (2009): Supporting Local Ownership in Humanitarian Action. Raising the Bar. Enhancing Transatlantic Governance of Disaster Relief and Preparedness. Humanitarian Policy Paper Series 1/09. Washington and Berlin: Center for Transatlantic Relations and Global Public Policy Institute.
- Pretty, J.; Guijt, I.; Thompson, J.; Scoones, I. (1995): Participatory Learning & Action. A Trainer's Guide. London.
- Proudlock, K.; Ramalingam, B. (2009): Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice. Chapter 2 of ALNAP's Eighth Review of Humanitarian Action. London.
- Pugh, M. (2001): Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation? London and Plymouth: ODI, University of Plymouth Aid and Politics.
- Ramalingam, B.; Barnett, M. (2010): The Humanitarian's Dilemma: collective action or inaction in international relief? ODI Background Note. London.
- Ramalingam, B.; Mitchell, J. (2010): Counting what counts: performance and effectiveness in the humanitarian sector. Chapter 1 of ALNAP's Eighth Review of Humanitarian Action. London.
- Ramalingam, B. et al. (2009): Innovations in international humanitarian action. Chapter 3 of ALNAP's Seventh Review of Humanitarian Action. London.
- Raschke, J. und Tils, R. (2011): Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug. Ein Kursbuch. Frankfurt/New York.
- ReliefWeb (2009): WORLD: Major Humanitarian Crisis Requirement Snapshot. New York and Geneva.
- Shoham, J. (without year): Assessing the impact of humanitarian assistance. A review of methods in the food and nutrition sector. A background paper for HDG Research 17. London: ODI HPG.
- Steets, J. et al. (2010): IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase. Synthesis Report. Group u.r.d. and GPPI.
- Stockmann, R. (2007): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung Band 6. Münster.
- Stockmann, R. (2010): 10 Thesen zur Evaluation der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. CEval Arbeitspapier 18. Saarbrücken: Saarbrücken: Centrum für Evaluation.
- Stockmann, R.; Meyer, W. (2010): Evaluation. Eine Einführung. Opladen.
- Swedish Ministry of Foreign Affairs (2004): The Government's Humanitarian Aid Policy, Government Communication 2004/05:52.
- Telford, J.; Cosgrave, J. (2006): Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report. London: TEC.
- Telford, J.; Mikkola, E.; Bianchi, P.; Kourula, A. (2005): The evaluation of Finnish humanitarian assistance 1996-2004. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.

- The Sphere Project (2004): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Geneva.
- The Sphere Project (2009): Taking the initiative. Exploring quality and accountability in the humanitarian sector: an introduction to eight initiatives. Geneva.
- The Sphere Project (2011): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Third edition. Geneva.
- Transparency International (2006): Corruption in humanitarian aid. Working paper #03/2006. Berlin.
- Transparency International (without year): Preventing Corruption in Humanitarian Operations. Handbook of Good Practices. Berlin.
- UNDP (2008): UNDP Policy on Early Recovery. New York.
- UNHCR (2006): Master Glossary of Terms. Geneva.
- UNHCR (2007): Handbook for the Protection of Women and Girls. Geneva.
- UNICEF (2008): UNICEF Humanitarian Action Report. New York.
- UN OCHA (2003): Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict. New York.
- UN OCHA (2008) Glossary UN-CMCoord. Geneva.
- Van Dyke, M.; Waldman, R. (2004a): The Sphere Project Evaluation Report. Geneva.
- VENRO (2002): Kriterien für die Personalplanung in der Humanitären Hilfe. Bonn.
- VENRO (2005): Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand. Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe. VENRO-Arbeitspapier Nr 14. Bonn.
- VENRO (2006): Linking relief, rehabilitation and development. Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit. Arbeitspapier Nr. 17. Bonn.
- Watson, C. (2008): Impact Assessment of Humanitarian Response: A Review of the Literature. Medford: Feinstein International Center.
- Webb, P.; Kumar, S.K. (1995): Food and Cash-for-Work in Ethiopia: Experiences During Faming and Macroeconomic Reform. In: von Braun, J. (1995) (Ed.): Employment for poverty reduction and food security. Washington: IFPRI.
- Weingärtner, L.; Deschamp, B. (2009): Joint BMZ-UNHCR review of the Partnership Program (in consultation with GTZ). Review Report. Rottenburg and Geneva.
- WFP (2005): Definition of Emergencies. Rome.
- WFP (2006): Annual Report 2005. Rome.
- WFP (2007): Annual Report 2006. Rome.
- WFP (2008a): Annual Report 2007. Rome.
- WFP (2008b): WFP Evaluation Policy. Rome.
- WFP (2008c): WFP Strategic Plan 2008-2011. Rome.

WFP (2009a): Annual Report 2008. Rome.

WFP (2009b): Consolidated Framework of WFP Policies. An updated version. Rome.

WFP (2010a): Annual Report 2009. Rome.

WFP (2010b): WFP's Role in the Humanitarian Assistance System. Rome.

World Bank (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development. Washington.

Zapata Retamal, N. (2007): Conflict Transformation Guide. El Salvador: GTZ.

Zusätzliche Dokumente

Neben diesen genannten Dokumenten, die zumeist öffentlich zugänglich sind, wurden relevante Papiere, Dokumente und Datenbanken der beiden Ministerien und ihrer Implementierungspartner in der humanitären Hilfe im Ausland einbezogen und analysiert.

Websites

<http://ec.europa.eu/echo>

<http://ochaonline.un.org>

<http://ochaonline.un.org/cerf>

<http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal>

www.alnap.org

www.auswaertiges-amt.de

www.bmz.de

www.crisisgroup.org

www.goodhumanitariandonorship.org

www.giz.de

www.hapinternational.org

www.humanitarianinnovation.org

www.humanitarianreform.org

www.icrc.org

www.icva.ch

www.ifrc.org

www.irin.org

www.irinnews.org

www.ngovoice.org

www.oecd.org/dac

www.oneresponse.info

www.rdc-humanitaire.net

www.reliefweb.int

www.reliefweb.int/fts

www.sphereproject.org

www.thw.bund.de

www.un.org

www.un.org/unrwa

www.undp.org

www.unhcr.org

www.unicef.org

www.unisdr.org

www.unisdr.org/ppew

www.unocha.org

www.venro.org

www.wfp.org

Fachliche Stellungnahme

des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Mit der ressortübergreifenden, unabhängigen Evaluierung, die bereits Anfang 2009 begonnen wurde, liegt erstmals eine umfassende Analyse und Bewertung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland vor. Anhand von sechs Länderstudien wurde die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland, also die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA und die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ, untersucht.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluierung belegen vielfältige, erfolgreiche und beispielhafte Ansätze der beteiligten Ressorts in humanitären Krisen und in Übergangsszenarien. Der Bericht stellt fest: die Humanitäre Hilfe Deutschlands ist relevant und zeigt positive Ergebnisse. Sie kommt bei den Opfern von Naturkatastrophen und von durch Menschen verursachten Krisen an.

Zugleich benennt der Evaluierungsbericht auch Potenziale zur Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz des deutschen humanitären Ansatzes. Die Ressorts teilen die Bewertung, dass das Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ besser umgesetzt, die Fragmentierung stärker reduziert und der Geltungsbereich unterschiedlicher Prinzipien präziser definiert werden müssen. Dazu bedarf es eines strategischen Gesamtkonzepts für die Humanitäre Hilfe. Zudem gibt der Bericht hilfreiche Anregungen für die zu optimierende Steuerung der operativen Arbeitsphasen der humanitären Hilfsprojekte von einer transparenten Förderentscheidung und bedarfsorientierten Ausgestaltung bis hin zur effizienten Abschlussbewertung. Diese und weitere Empfehlungen der Evaluierung werden AA und BMZ mit ihren Partnern aufgreifen und auf Umsetzbarkeit prüfen.

Die bisherige Aufteilung der Ressortzuständigkeiten und deren Bewertung war nicht Gegenstand der Untersuchung. Zum Zeitpunkt der Vereinbarung zwischen AA und BMZ war die Datenerfassung, -analyse und -bewertung bereits abgeschlossen. Stärken und Schwächen der derzeitigen Arbeitsteilung bei der Humanitären Hilfe waren u.a. durch Kritik des OECD-DAC *Peer Review* bereits bekannt und wurden auch im Prozess der Evaluierung sichtbar. Daher sind auch in die Ausgestaltung der politischen Entscheidung, die Ressortzuständigkeiten neu zu verteilen, verschiedene Erkenntnisse aus unterschiedlichen Quellen eingeflossen. Die Neustrukturierung der deutschen Humanitären Hilfe setzt an diesen Erkenntnissen an und erhöht die Kohärenz und Effizienz innerhalb der Bundesregierung.

Demnach verantwortet zukünftig das AA die Humanitäre Hilfe der Bundesregierung. So kann die derzeitige Fragmentierung bei der Bereitstellung von Sach- und Nahrungsmittelhilfsgütern beendet werden. Zudem ermöglicht die weltweite Präsenz deutscher Auslandsvertretungen und die Hilfe aus einer Hand, Menschen in humanitären Notlagen noch schneller, bedarfsgerechter und effektiver zu unterstützen. Wesentliche Grundlagen sind dabei die Orientierung am humanitären Bedarf, die Beachtung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sowie die Stärkung des internationalen humanitären Systems.

Das BMZ wird sich zukünftig auf entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangsmaßnahmen insbesondere in Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren. Diese Maßnahmen orientieren sich an den für

Entwicklungszusammenarbeit geltenden Prinzipien und strategischen Ansätzen, die vom BMZ verantwortet werden.

Diese klarere Aufgabenteilung entspricht einer Hauptempfehlung der Evaluierung, sich auf Bereiche und Länder komparativer Stärken zu konzentrieren. Sie bildet auch das Fundament für das von der Evaluierung geforderte strategische Konzept für die deutsche Humanitäre Hilfe, das das AA, unter Beteiligung des BMZ, weiter entwickeln wird.