

VENRO-ARBEITSPAPIER NR. 17

Linking relief, rehabilitation and development

*Ansätze und Förderinstrumente zur Ver-
besserung des Übergangs von Nothilfe, Wieder-
aufbau und Entwicklungszusammenarbeit*



Februar 2006

IMPRESSUM

Herausgeber:

VENRO

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

53113 Bonn

Tel.: 0228/94677-0

Fax: 0228/94677-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Redaktion:

Jürgen Lieser (Caritas international/VENRO), Andrea Padberg

(Deutsche Welthungerhilfe), Peter Runge (VENRO/V.i.S.d.P.),

Dr. Peter Schmitz (Malteser International)

Layout: Just in Print, Bonn

Erscheinungsdatum: Februar 2006

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO). Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Das vorliegende Positionspapier wurde im Rahmen der VENRO-Arbeitsgruppe Humanitäre Hilfe, in der rund 20 Organisationen aus der Not- und Katastrophenhilfe zusammenarbeiten, erarbeitet.

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Zum Stand der konzeptionellen Debatte zum Thema	
»Linking relief, rehabilitation and development«	3
2.1 Vom »relief – development«-Kontinuum zum Kontiguum	3
2.2 Veränderte Rahmenbedingungen in der humanitären Hilfe	4
3. Erfahrungen in der Umsetzung von	
»Linking relief, rehabilitation and development«	6
4. Die institutionelle Förderung von	
»Linking relief, rehabilitation and development«	14
4.1 Die Finanzierungsinstrumente der Bundesregierung	14
4.2 Die institutionelle Förderungslücke	15
4.3 Mainstreaming LRRD in den NRO	16
5. Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung	17
6. Weiterführende Literatur	18

1. Einleitung

Die Diskussion über die Verzahnung von Soforthilfe, Wiederaufbaumaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit¹ wird in der Fachliteratur seit Ende der 1980er Jahre geführt. Die in dieser Debatte verwendeten, überwiegend aus dem angloamerikanischen Sprachraum stammenden Begriffe wie »grey zone«, »developmental relief«, »continuum«, »humanitarian plus« oder »contiguuum« bezeichnen alle die Verknüpfung von kurzfristiger Soforthilfe mit langfristig angelegten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Seitdem die EU-Kommission 1996 einen Bericht an das Europäische Parlament mit dem Titel »Linking relief, rehabilitation and development« (LRRD) vorgelegt hat, wird die Debatte vorwiegend unter dem Schlagwort LRRD geführt. Mit dieser Bezeichnung wird in modellhafter Vorstellung impliziert, dass Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit fließend ineinander übergehen. Dabei soll idealerweise bei den Projekten der Soforthilfe von Anfang an der konzeptionelle Grundstein für eine sich selbst tragende, nachhaltige Entwicklung gelegt werden. Entwicklungszusammenarbeit soll ihrerseits dazu beitragen, die Anfälligkeit für Katastrophen zu verringern, Katastrophenfolgen zu mildern und Menschen zur Selbsthilfe in Katastrophensituationen zu befähigen. Die EU-Kommission bringt die Vorzüge von LRRD folgendermaßen auf den Punkt: »Better ›development‹ can reduce the need for emergency relief; better ›relief‹ can contribute to development; and better ›rehabilitation‹ can ease the transition between the two« (European Commission 1996:iii).

In einer ersten begrifflichen Annäherung kann Soforthilfe verstanden werden als eine Hilfe, die sich an die Opfer von Krisen und Katastrophen richtet und zum Ziel hat, Leben zu retten und menschliches Leid zu mildern (VENRO 2003:3). In der Phase des Wiederaufbaus geht es vor allem um die Wiederherstellung der sozialen und politischen Stabilität in den von Krisen oder Katastrophen betroffenen Ländern und um die mittelfristige Existenzsicherung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit hat im Unterschied zur Soforthilfe und zum mittelfristigen Wiederaufbau die langfristige Verbesserung der Lebens-

bedingungen durch eine auf die Entwicklungsförderung der Partner ausgerichtete Zusammenarbeit zum Ziel. Während Soforthilfe gemäß den humanitären Prinzipien unabhängig von der ethnischen, religiösen und politischen Zugehörigkeit der Opfer und damit nur nach dem Maß der Not geleistet wird, können Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nur dann erfolgreich ansetzen, wenn günstige entwicklungs- politische Rahmenbedingungen gegeben sind, z.B. stabile wirtschaftspolitische Verhältnisse, Rechtsstaatlichkeit, Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns etc. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen weisen auf ein wichtiges Problem bei der Umsetzung des LRRD-Ansatzes hin: Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit folgen konzeptionell und operativ ihren eigenen fachlichen Anforderungen und Qualitätsstandards und sind damit a priori nicht ohne weiteres zu verknüpfen. In manchen Einsatzgebieten, in denen parallel Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit stattfinden, können diese beiden Ansätze auch in einem Spannungsverhältnis stehen, z.B. wenn in einer sich anbahnenden Hungersnot aus humanitärer Perspektive Nahrungsmittelhilfe von außen geleistet werden muss, aus entwicklungspolitischer Perspektive aber die lokalen Märkte nicht durch Nahrungsmittelimporte zerstört werden dürfen.

Erste praktische Erfahrungen, wie die verschiedenen Ansätze von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll miteinander verknüpft werden können, sind zwar vorhanden, befinden sich aber noch im Anfangsstadium. Es sind überwiegend Nichtregierungsorganisationen (NRO), die das LRRD-Konzept anwenden und Erfahrungen in der Durchführung entsprechender Projektmaßnahmen gesammelt haben. Die Finanzierung von Projekten mit LRRD-Ansatz durch öffentliche Haushaltsmittel wird in Deutschland bedauerlicherweise durch die Aufsplitterung in verschiedene Haushaltstitel erschwert oder sogar verhindert. Das Volumen der einzelnen relevanten Titel im Bundeshaushalt als auch die dazu gehörigen Titelbestimmungen sowie die gesetzlichen Bestimmungen nach Bundeshaushaltsordnung (Jährlichkeitsprinzip) sind zur Förderung des LRRD-Ansatzes ungeeignet. Das vorliegende Arbeitspapier will daher vor dem Hintergrund der operativen Erfahrungen mit dem LRRD-Ansatz sowohl einen Beitrag zur Fachdiskussion leisten als auch die Defizite in der institutionellen Förderung von LRRD durch die vorhandenen Finanzierungsinstrumente der Bundesregierung herausarbeiten.

Dieses Arbeitspapier fasst in einem ersten Schritt die konzeptionelle Debatte zum Thema »Linking relief, rehabilitation and development« zusammen und beschreibt dann Erfahrungen deutscher NRO bei der Umsetzung dieses Ansatzes. Anschließend analysiert das Arbeitspapier die institutionelle Förderung von LRRD und schließt mit politischen Forderungen an die Bundesregierung.

¹ Relief, rehabilitation and development wird hier mit Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit übersetzt. Der Begriff humanitäre Hilfe ist umfassender zu verstehen als die reine Soforthilfe, denn Maßnahmen der humanitären Hilfe können in chronischen Krisen auch über Jahre andauern oder nach Naturkatastrophen in den Bereich des Wiederaufbaus übergehen. Soforthilfe und Nothilfe werden im folgenden synonym verwendet.

Die in VENRO zusammengeschlossenen humanitären Hilfsorganisationen vertreten entsprechend ihres Mandates unterschiedliche Arbeitsansätze, die von der reinen Soforthilfe bis hin zu einer entwicklungsorientierten humanitären Hilfe reichen.

2. Zum Stand der konzeptionellen Debatte zum Thema »Linking relief, rehabilitation and development«

Nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe müssen kein Gegensatz sein. Auch in der humanitären Hilfe, die im allgemeinen Verständnis durch kurzfristige Maßnahmen charakterisiert ist, gibt es eine Reihe von Arbeitsansätzen zur Förderung der Nachhaltigkeit von Projektmaßnahmen. Im VENRO-Arbeitspapier von 1999 mit dem Titel »Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe« (VENRO 1999:6) wird auf folgende Ansätze zu »nachhaltiger« humanitärer Hilfe hingewiesen:

...✚ Eine prinzipielle Entwicklungsorientierung in der humanitären Hilfe als Grundstein für einen längerfristigen Entwicklungsprozess;

...✚ die Förderung bzw. Bewahrung der Selbstorganisation der betroffenen Bevölkerung;

...✚ die Förderung von Partizipation der Bevölkerung an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen.

Aufbauend auf die humanitäre Hilfe ist es in der Entwicklungszusammenarbeit wiederum möglich, die Gefährdung und Anfälligkeit von potentiell betroffenen Menschen durch Katastrophenvorsorge zu reduzieren. So tragen Projekte der Katastrophenvorsorge dazu bei, den Erfolg nachhaltiger Entwicklung langfristig zu sichern. Die Angepasstheit der Aktivitäten an den jeweiligen Kontext und damit ggf. auch die Überleitung von der Soforthilfe- in die Wiederaufbau- und EZ-Phase kann als Qualitätskriterium bezeichnet werden (vgl. VENRO 2005:11f.).

Angesichts des idealerweise fließenden Übergangs von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit scheint es angebracht, die jeweiligen Phasen, methodischen Ansätze und auch die Begrifflichkeiten zu beschreiben. Bei akuten Ereignissen, z.B. Naturkatastrophen oder Fluchtbewegungen, ist es zunächst das Ziel der Soforthilfe, Überleben zu sichern und die Betroffenen so rasch wie möglich mit dem Notwendigsten zu versorgen. Bergen und Retten, Unterbringung, Schutz, Nahrungsmittelhilfe, Trinkwasserversorgung und medizinische Notversorgung haben höchste Priorität. Diese Phase der Soforthilfe kann einige Wochen bis mehrere Monate dauern, in den so genannten chronischen Krisen auch darüber hinaus. Die Nothilfe ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Improvisation, die Notwendigkeit, schnelle Entscheidungen auf der Basis zum Teil unvollständiger Informationen zu fällen und entsprechende Projektmaßnahmen schnell einzuleiten. Das geht in der Regel zu Lasten der Projektplanung, darf aber nicht als Freibrief herhalten, um auf eine Bedarfserhebung und eine entsprechende Projektplanung zu verzichten. Partizipation und andere Elemente einer

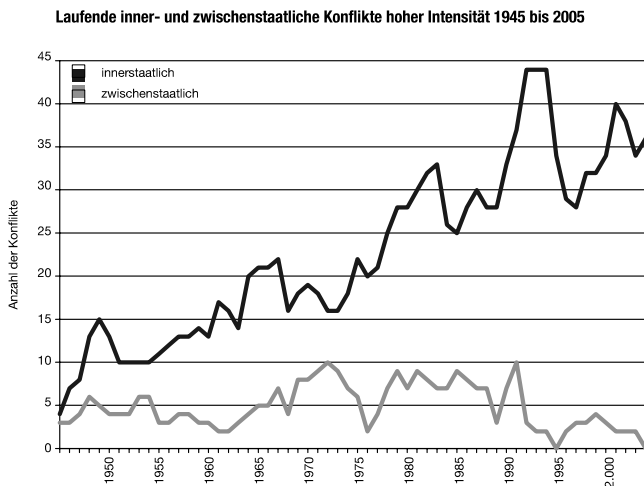
nachhaltigen humanitären Hilfe sind durchaus auch in der ersten Nothilfephase prinzipiell möglich (vgl. VENRO 1999).

Bereits wenige Wochen nach dem Eintreten des akuten Ereignisses und noch während der Phase der Soforthilfe, müssen Aspekte des Wiederaufbaus in die weitere Planung einfließen. Die Phase des Wiederaufbaus, die oft schon beginnt, während gleichzeitig noch Soforthilfe zur Rettung von Menschenleben geleistet wird, erstreckt sich über einen Zeitraum von einem oder mehreren Jahren und ist gekennzeichnet durch die aktive Einbindung lokaler Partner und der lokalen Verantwortlichen in den gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess (Partizipation). Bedarfserhebung und Situationsanalyse sind jetzt sehr viel detaillierter und berücksichtigen auch mögliche negative Wirkungen der Hilfsmaßnahmen. Bereits in der Phase des Wiederaufbaus werden Komponenten und Ziele der später einsetzenden Entwicklungsförderung integriert. Durch diesen Ansatz lässt sich frühzeitig ein Beitrag zur Nachhaltigkeit der Maßnahme leisten. Durch Ausbildung lokaler Fachkräfte und einer der Situation angepassten Unterstützung der lokalen Strukturen lässt sich die Selbsthilfekapazität stärken und die Anfälligkeit der Bevölkerung für Krisen und Katastrophen mindern. Insbesondere die Forderung, Aspekte des Wiederaufbaus frühzeitig in der Planung der Hilfsmaßnahmen zu berücksichtigen, setzt voraus, dass die Hilfsorganisationen neben den Kompetenzen und Erfahrungen in der humanitären Hilfe auch Methoden und Zielsetzungen von Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit kennen und anwenden. So soll sichergestellt werden, dass rasch eine ganzheitliche Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen für die Betroffenen erreicht wird. Bei der Projektplanung für Soforthilfe-, Wiederaufbau- und EZ-Maßnahmen sind darüber hinaus natürlich weitere Qualitätsstandards zu berücksichtigen, wie z.B. Konflikt- sowie Gender-Sensibilität.

2.1 | Vom »relief – development«-Kontinuum zum Kontiguum

Angesichts zunehmender Hungersnöte und Naturkatastrophen, insbesondere in Afrika, setzte sich in den 1980er Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit die Erkenntnis durch, dass die Trennung von Not-, Aufbau- und Entwicklungshilfe überwunden werden muss. Damals gingen die Entwicklungsexperten noch davon aus, dass humanitäre Hilfe nur im Notfall geleistet werden muss, um dann anschließend mit der Entwicklungszusammenarbeit fortzufahren. Ende der 1980er Jahre schlugen die Vereinten Nationen – angesichts der zunehmenden Zahl innerstaatlicher, gewaltsamer Konflikte – vor, dass Maßnahmen der humanitären Hilfe, des

Wiederaufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit zeitlich aufeinander folgend organisiert werden.



Quelle: Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung, Konfliktbarometer 2005, <http://www.hiik.de>

Das unter der Bezeichnung »relief – development«-Kontinuum bekannte Modell beschreibt, wie nach dem Ende der Phase der Soforthilfe der Wiederaufbau einsetzt und danach der Einsatz der klassischen Entwicklungszusammenarbeit folgt. Wie in einem Staffellauf betreten und verlassen die für die jeweilige Phase verantwortlichen Akteure das Spielfeld und übergeben die Verantwortung an die für die nächste Phase zuständige Organisation (Deutsche Welthungerhilfe 2003:11). Doch die Erfahrungen von NRO aus der Projektarbeit in Angola, Somalia oder im Sudan zeigte, dass ein lineares Modell in Bürgerkriegsregionen in vielen Fällen nicht praxistauglich ist und dass kurz- und langfristige Hilfe zusammengehören: »Während in einer Landesregion noch Lebensmittel an Flüchtlinge verteilt werden und Minen große Teile des Gebiets unpassierbar machen, können anderswo bereits funktionsfähige Dorfgemeinschaften mit Kleinkrediten und landwirtschaftlicher Beratung unterstützt oder neue Schulen gebaut werden (Solari und Schöninger 2005:47). Dafür wurde der Begriff des Kontiguum geprägt, also der gleichzeitigen Maßnahmen, die miteinander verknüpft werden müssen. »Der Kontiguum-Ansatz versucht akute Bedürfnisse zu befriedigen und gleichzeitig Strukturen zu schaffen, die die Betroffenen unempfindlicher gegen Notsituationen machen und ihnen helfen, künftigen Krisen vorzubeugen« (Donner 2004:237). Mit anderen Worten: Bei der Organisation und der Durchführung der humanitären Hilfe müssen die von einer Krise oder Katastrophe betroffenen Menschen als Akteure in einer »Hilfe zur Selbsthilfe« gesehen oder so schnell wie möglich hierzu wieder in die Lage versetzt werden. Die Parallelität von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit – insbesondere in Krisenregionen wie Somalia oder Afghanistan – hat die Hilfsorganisationen vor große konzeptionelle und operative Herausforderungen gestellt.

Dier Wechsel vom der Kontinuum- zur Kontiguumstrategie wird auch durch die beiden Mitteilungen der EU-Kommission von 1996 und 2001 zu LRRD reflektiert. Während die Mitteilung von 1996 noch auf dem Kontinuum-Modell beruhte, lehnte sich die Mitteilung von 2001 bereits an das Kontiguum-Modell an. Allerdings stellte die EU-Kommission in ihrer Mitteilung von 2001 auch fest, dass für eine erfolgreiche Umsetzung des LRRD-Ansatzes die Entscheidungsprozesse beschleunigt, Partner für die Umsetzung der Maßnahmen bestimmt und ihnen die entsprechenden finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssten. Das Europäische Parlament hat diese Kritik in einer Resolution vom Dezember 2001 bekräftigt: »EU relief efforts should reinforce development, or at least not undermine it, and, vice-versa, development efforts should prepare people and countries to better withstand disasters and emergencies«.

2.2 | **Veränderte Rahmenbedingungen in der humanitären Hilfe**

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit erheblich verändert. Als Folge der Entideologisierung vieler zwischenstaatlicher Konflikte brach eine Reihe innerstaatlicher Konflikte auf, wie z.B. in Bosnien, Afghanistan und Sierra Leone (VENRO 2003:6). Gleichzeitig sind viele Krisen, insbesondere im Kontext bewaffneter Konflikte, wesentlich komplexer geworden. Chronische oder komplexe Krisen sind durch das Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und politischer Krisenfaktoren, durch die Kombination von Hunger, Gewalt und Vertreibung gekennzeichnet und erschweren adäquate Reaktionsmöglichkeiten der internationalen Staatengemeinschaft und auch der Hilfsorganisationen. Die Konsequenz daraus ist eine zunehmende Unübersichtlichkeit der politischen Rahmenbedingungen, in denen vor Ort Hilfe geleistet wird, und die von Fall zu Fall höchst unterschiedliche Ansprüche an die jeweiligen Projektkonzeptionen stellen.

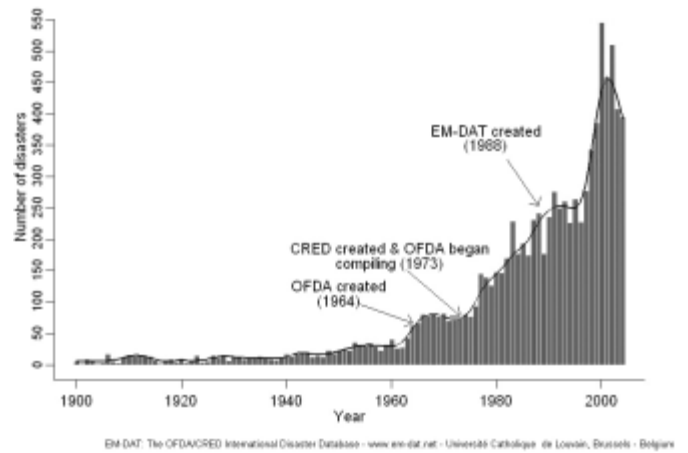
Mit den Terroranschlägen vom September 2001 haben sich die politischen Rahmenbedingungen erneut verschoben. Mit dem 11. September kam es zunächst zu einer Fixierung auf (militärisch definierte) Sicherheit als zentraler Bezugsgröße in der internationalen Politik. Die Entwicklungspolitik droht seitdem zunehmend in sicherheitspolitische Überlegungen »eingebettet« zu werden. Die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 sieht in Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, dem Scheitern von Staaten und in organisierter Kriminalität die Hauptbedrohungen für Europa, dem die internationale Staatengemeinschaft sicherheitspolitisch entgegenwirken muss. In ihrer Publikation mit dem Titel »Beyond the continuum« weisen Harmer und Macrea (2004:13) daher darauf hin, dass im Gefolge der Terroranschläge vom September

2001 das Paradigma der Entwicklungsorientierung überlagert worden sei durch ein neues »Sicherheitsparadigma«: »The findings of this report highlight that there has been a major shift in the ›linking relief and development‹ debate ... The deepening of engagement by development actors in situations of protracted crises is coinciding with, if not being driven by, the increasing securitisation of the aid agenda.«

Seit 1994 haben sich bereits rund 300 humanitäre Hilfsorganisationen im »Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief« zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der humanitären Hilfe verpflichtet. Eine politische Instrumentalisierung oder eine Konditionierung der humanitären Hilfe gefährdet nicht nur die Zielsetzung, den Menschen auf allen Seiten eines Konflikts zu helfen, sondern auch unmittelbar die Sicherheit des Hilfspersonals und wird daher von den NRO strikt abgelehnt (vgl. VENRO 2003:18).

Ergänzend zu diesen veränderten politischen Rahmenbedingungen Hilfe hat auch der deutliche Anstieg an Naturkatastrophen, der in den letzten Jahren als Folge des globalen Wandels in den Bereichen Umweltdegradation, Bevölkerungsentwicklung und Stadtentwicklung sowie des Klimawandels zu beobachten ist, der Diskussion über eine sinnvolle Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit Auftrieb gegeben. Die Katastrophenvorsorge wird heute zunehmend als ein integrativer Bestandteil eines kohärenten LRRD-Ansatzes verstanden.

Total number of natural disasters reported. World: 1900-2004



Die veränderten Rahmenbedingungen für die humanitäre Hilfe machen deutlich, dass Projekte mit LRRD-Ansatz in der Umsetzung von vielen äußeren Faktoren abhängig sind. Die deutschen NRO haben in den letzten Jahren eine ganze Reihe von praktischen Erfahrungen in der Umsetzung gesammelt.

3. Erfahrungen in der Umsetzung von »Linking relief, rehabilitation and development«

Im Rahmen dieses Arbeitspapiers können nicht alle Projektansätze in ihrer gesamten Bandbreite ausführlich und umfassend dargestellt werden. Die vorgestellten Projektbeispiele stellen nur eine kleine Auswahl dar und stehen stellvertretend für die Arbeit vieler deutscher Hilfsorganisationen, die das Konzept der Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Projektpraxis umzusetzen versuchen. Diese Verknüpfung gelingt naturgemäß leichter bei Organisationen, die das gesamte Spektrum von der Nothilfe bis zur langfristigen Entwicklungsförderung in ihren »Leistungsangebot« haben. Aber auch in den Fällen, wo Hilfsorganisationen ausschließlich in der humanitären Hilfe oder in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, muss die hier zur Debatte stehende Verknüpfung von Maßnahmen nicht ausgeschlossen sein.

Programme und Projekte, die dem LRRD-Anspruch gerecht werden, sollten mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

- ...✚ die Maßnahmen tragen zur Katastrophenvorsorge/ Risikominimierung (»risk reduction«) bei;
- ...✚ beim Wiederaufbau wird nicht nur die Wiederherstellung des Status quo ante und die Förderung der vorhandenen Potenziale, sondern eine qualitative und nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der Betroffenen angestrebt;
- ...✚ die Durchführung und Begleitung der verschiedenen Projektphasen wird nicht unter verschiedenen Akteuren aufgeteilt, sondern liegt in einer Hand; sofern es nicht möglich sein sollte, die verschiedenen Projektphasen durch eine Organisation umzusetzen, wird die Koordination und Zusammen-

arbeit mit anderen, komplementär arbeitenden Organisationen angestrebt;

- ...✚ die Zielgruppen sind von Anfang an der Planung der Projektmaßnahmen beteiligt;
- ...✚ Strukturen und Fähigkeiten zur Selbsthilfe werden bei der Soforthilfe und dem Wiederaufbau einbezogen, gestärkt und weiterentwickelt;
- ...✚ die Hilfe erfolgt – wenn möglich – über lokale Partnerorganisationen, zu deren Vernetzung durch die Projekte beigetragen wird;
- ...✚ es werden keine isolierten Einzelmaßnahmen (z.B. Wiederaufbau von Wohnhäusern) gefördert, sondern integrierte Programme, die umfassende Verbesserungen der Lebensbedingungen zum Ziel haben.

Natürlich kann es nicht immer gelingen, den LRRD-Ansatz »in Reinkultur« umzusetzen, da die Rahmenbedingungen für die Arbeit sehr unterschiedlich sind und z.T. sich auch schnell verändern können. Da LRRD auch für NRO eine neue Herausforderung darstellt, sollen die folgenden Praxisbeispiele nicht »best practices« dokumentieren, sondern bilden vielmehr den aktuellen Stand von Lernen und Reflexion ab.

In einer Bürgerkriegssituation ist die Anwendung eines LRRD-Ansatzes besonders problematisch. In den sogenannten »complex emergencies« hat die Notlage der Bevölkerung verschiedene Ursachenbündel. Hier setzen Projekte und Programme häufig mit integrierten Ansätzen an. Die Anwendung des Ansatzes der integrierten Dorfentwicklung wird am Beispiel eines Projekts der Deutschen Welthungerhilfe verdeutlicht.

Deutsche Welthungerhilfe:

Programm zur Unterstützung von Binnenvertriebenen und Rückkehrern im Norden Sri Lankas

Aufgrund des langjährigen Bürgerkriegs zwischen den Regierungstruppen (GOSL) und den Milizen der sog. »Liberation Tigers of Tamil Eelam« (LTTE) im Norden und Osten der Insel sind tausende von Dörfern zerstört worden, und die landwirtschaftliche Produktion ist fast vollständig zum Erliegen gekommen. Seit der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens 2002 kehren zunehmend mehr Menschen in ihre zerstörte Heimat zurück.

Durch die Sicherung der Ernährung auf Haushaltsebene, einer gezielte Förderung der Aussöhnungsbestrebun-

gen zwischen den ehemaligen Konfliktparteien sowie der Stärkung von sozialen und ökonomischen Netzwerken leistet das Programm sowohl einen wichtigen Beitrag zur nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der Zielgruppe als auch zur Friedenssicherung in der Region und zum Aufbau von Zivilgesellschaften. Die Deutsche Welthungerhilfe arbeitet seit 1994 zusammen mit der lokalen Partnerorganisation »Sewalanka Foundation« (SLF) kontinuierlich in der Konfliktregion im Norden des Landes. Die »Sewalanka Foundation« begleitet die Dorfgemeinden mit ihrer »Hilfe

aus einer Hand« längerfristig, so dass kontinuierlich Selbsthilfekapazitäten aufgebaut werden können, die für einen nachhaltigen Erfolg der Maßnahmen entscheidend sind.

Deutsche Welthungerhilfe und »Sewalanka Foundation« haben gemeinsam ein Programm zur Unterstützung von Binnenvertriebenen und Rückkehrern zu beiden Seiten der Frontlinie entwickelt, das von SLF eigenständig implementiert wird. Die Fachkräfte der Deutschen Welthungerhilfe sind bei diesem Programm beratend vor Ort tätig. Die Finanzierung der einzelnen Phasen erfolgt sowohl durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als auch durch die Europäische Kommission.

Die Unterstützung durch SLF/DWHH für eine Dorfgemeinde umfasst drei »Entwicklungsphasen«:

1. Soforthilfe für die Menschen, die unmittelbar in ihre Dörfer zurückgekehrt sind. Diese Menschen wurden zunächst bei der Errichtung von temporären Unterkünften unterstützt und erhielten eine Grundausrüstung an Haushaltsutensilien sowie, sofern erforderlich, Nahrungsmittel für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten. Gleichzeitig wurden landwirtschaftliche Kleingeräte und Saatgut verteilt, um den Anbau von Reis und Gemüse zur Deckung des Eigenbedarfs zu initiieren und Brunnen rehabilitiert, damit sauberes Trinkwasser verfügbar ist. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurden dörfliche Selbsthilfestrukturen entweder neu gegründet oder, sofern möglich, wieder formiert.
2. Die zweite Phase richtete sich an Menschen, die bereits seit ca. einem Jahr wieder in ihren Dörfern leben und bemüht waren, sich eine eigene Existenzgrundlage aufzubauen. Diese Gemeinden unterstützte das Programm durch den Wiederaufbau von dörflicher Infrastruktur, die Errichtung von sog. »Community Centers« zur weiteren Institutionalisierung der Selbsthilfekapazitäten sowie bei der Intensivierung und Diversifizierung der Landwirtschaft.
3. Inzwischen werden die dörflichen Gemeinden vorrangig in der Entwicklung und dem Ausbau ihrer wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur gefördert. Dies beinhaltet u.a. die Bildung und Stärkung von Bauerngenossenschaften, die gemeinsame Vermarktung der landwirtschaftlichen Erträge, die Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten sowie die Anknüpfung an das lokale Banken- und Kreditwesen.

Lessons learned

Die Arbeit in einem Bürgerkriegskontext erfordert ein besonderes Maß an Akzeptanz und Kenntnis der politischen »Stimmungslage«. Die Betonung der Neutralität der Hilfe,



die Förderung aller Bevölkerungsgruppen auf Regierungs- sowie LTTE-Seite, sowie das gezielte Zusammenbringen beider Konfliktseiten unterstützt den Friedensprozess maßgeblich und führt gleichzeitig zu einer weitreichenden Akzeptanz der Maßnahme in der Region. Darüber hinaus beweist dieses Programm eindrucksvoll die Bedeutung einer Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen. Die institutionelle Beratung und Entwicklung von Partnerorganisationen erfordert jedoch grundsätzlich einen »langen Atem« bei allen Beteiligten.

Die »Sewalanka Foundation«, 1993 neu gegründet, ist inzwischen zu einem starken Partner der DWHH geworden mit beträchtlicher professioneller Erfahrung in der Umsetzung von Projekten. Diese Kompetenz hat maßgeblich dazu beigetragen, dass bereits wenige Stunden nach dem Tsunami (Dezember 2004) schnell und effizient in den Küstenregionen im Norden von Sri Lanka durch SLF geholfen werden konnte. Die damals initiierten Maßnahmen sind inzwischen ebenfalls integriert worden in ein Konzept der langfristigen Rehabilitation der betroffenen Gemeinden, analog zu dem bereits bestehenden Programmansatz.

Kritisch muss jedoch angemerkt werden, dass der Erfolg eines solchen Programms von zahlreichen, nicht immer beeinflussbaren Faktoren abhängig ist. Der lange Durchführungszeitraum (insgesamt 5 ½ Jahre) macht relativ stabile politische Verhältnisse sowie ein langfristiges Engagement der Durchführungsorganisationen aber auch der Geldgeber unabdingbar. So war es auch in diesem Fall wesentlich einfacher, Mittel für die Soforthilfemaßnahmen einzuwerben, als für die darauf folgenden Phasen, obwohl erst die kontinuierliche Unterstützung der Zielgruppe die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gewährleistet. Letztendlich mussten im Verlauf der gesamten Maßnahme Mittel aus fünf verschiedene Titel/Budgetlinien beantragt werden, um die notwendige Finanzierung sicherzustellen.

Nach Naturkatastrophen ist die Verbindung von Soforthilfe, Wiederaufbau und langfristiger Entwicklungsarbeit notwendig, um zur Katastrophenvorsorge und zur Risikominimierung («risk reduction») beizutragen und die Selbsthilfefähigkeit

der Bevölkerung zu stärken. Entsprechende LRRD-Ansätze werden in drei Projektbeispielen von Caritas international, terre des hommes und des Deutschen Roten Kreuzes verdeutlicht.

Caritas international:

Wiederaufbauprogramm nach dem Hurrikan Mitch in Zentralamerika

Ende Oktober 1998 wurde Mittelamerika von einer der schwersten Naturkatastrophen der letzten 200 Jahre heimgesucht. Der Hurrikan Mitch und die ihn begleitenden Regenfälle forderten rund 10.000 Menschenleben, hunderte tausende wurden obdachlos. Honduras und Nicaragua, wo schon vor dem Hurrikan 60 Prozent der Bevölkerung an oder unter der Armutsgrenze lebten, wurden durch die Katastrophe in ihrer Entwicklung um mehrere Jahrzehnte zurückgeworfen. Die Folgen der Katastrophe waren insbesondere für die arme städtische Bevölkerung sowie für Kleinbauern und Kleinhandwerker gravierend, weil nicht nur Wohnungen zerstört, sondern auch die Existenzgrundlagen vernichtet wurden.

Ziel aller Hilfsmaßnahmen für die von den Folgen der Katastrophe betroffenen Menschen war von Beginn an nicht die bloße Wiederherstellung des Status quo ante, sondern möglichst eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der Menschen. Ein weiteres Ziel war die Entwicklung und Durchführung eines integrierten Wiederaufbauprogramms (= Wiederaufbau, ökologischer Landbau, Verbesserungen im Gesundheitswesen, Risikovorbeugung, Bürgerbeteiligung und Menschenrechte) unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung der dezentralen Infrastruktur der Kirche (Diözesen und Pfarrgemeinden). Es wurde ein partizipativer Ansatz gewählt, d.h. Mitsprache, Mitbeteiligung, Förderung, Ausbildung und Einbindung der betroffenen Bevölkerung bei allen Maßnahmen des Projektes. In der Zusammenarbeit mit den lokalen Partnerorganisationen wurde eine qualitative Verbesserung im Projekt-, Finanz- und Organisationsmanagement angestrebt.

Naturkatastrophen in der Dimension von Hurrikan Mitch führen in der Regel dazu, dass Menschen obdachlos werden und ihr gesamtes Hab und Gut verlieren. Die Soforthilfen der ersten Tagen und Wochen mussten sich daher auf die Bereitstellung von Notunterkünften, Nahrungsmitteln, Bekleidung, Hausrat und medizinischer Versorgung konzentrieren. Schon zu einem sehr frühen Stadium wurde mit der Planung von Wiederaufbaumaßnahmen begonnen, um gar nicht erst längere Abhängigkeiten von externer Hilfe entstehen zu lassen. Die Katastrophe als Chance nutzen – dies war von Beginn an die Maxime. Deshalb wurden die Baumaßnahmen von anderen Hilfsmaßnahmen flankiert. In vielen Fällen musste zunächst, bevor mit dem Neubau der Häuser begonnen werden konnte, die Besitzfrage des Grundstücks geklärt werden. Auf diese Weise kamen viele



der Geschädigten zum ersten Mal in ihrem Leben in den Besitz eines Landtitels, der ihnen nicht mehr genommen werden kann.

Im Rahmen der Hausbauprogramme wurden handwerkliche Ausbildungsmaßnahmen organisiert, wodurch eine große Zahl von jungen Leuten eine über die Katastrophe hinausreichende berufliche Existenz ermöglicht wurde. Kleinbauern wurden z.B. darin ausgebildet, ihre Felder ökologischer und ertragreicher zu bebauen sowie die Ernten zu höheren Preisen zu verkaufen. Zudem wurden Erosionsschutzmaßnahmen gefördert, um die Folgen bei zukünftigen Katastrophen zu reduzieren (Katastrophenvorbeugung). Langfristig angelegte Entwicklungsarbeit, z.B. die Förderung lokaler sozialer Dienste für besondere Problemgruppen, die in den Jahren vor der Katastrophe begonnen wurde, trug somit dazu bei, in der akuten Notsituation wirksamer helfen zu können, weil auf vorhandene Selbsthilfestrukturen zurückgegriffen werden konnte.

Lessons learned

Gute Erfahrungen wurden mit dem Mitch-Programm gemacht im Hinblick auf die hohe Bereitschaft der Zielgruppen, an den Maßnahmen direkt teilzunehmen. Eine hohe Planungssicherheit (d.h. die zugesagte Hilfe wurde auch tatsächlich geleistet) und eine klar an den vorher gemeinsam definierten Zielen ausgerichtete Projektarbeit trugen entscheidend zum Projekterfolg bei. Positiv beeinflusst wurde der Projekterfolg auch durch die Verzahnung von Maßnahmen der Soforthilfe, des Wiederaufbaus und der langfristigen Entwicklungsarbeit und deren Umsetzung nicht durch

verschiedene lokale Akteure, sondern durch Projektpartner, mit denen bereits vor der Katastrophe eine langjährige Zusammenarbeit bestand.

Aber es gab auch negative Erfahrungen, z.B. mangelnde Koordination der internationalen Hilfe; Konkurrenz-

verhalten unter den internationalen Hilfsorganisationen, auch wechselseitige Vorurteile zwischen »Nothelfern« und »Entwicklungsexperten«, starre und konservative Kirchenstrukturen, oder der Versuch der Politisierung der Mith-Hilfsprogramme durch gesellschaftliche Interessengruppen.

Das Projekt von terre des hommes zeigt die Verbindung von medizinischer Soforthilfe und der mittelfristig angelegten Rehabilitation der behandelten Patienten sowie der Stärkung ihrer Selbsthilfefähigkeit.

Terre des hommes:

Gesundheitsversorgung/physiotherapeutische Versorgung von Opfern der Erdbebenkatastrophe in Gujarat, Indien

Im Januar 2001 kam es im indischen Bundesstaat Gujarat zu einem schweren Erdbeben mit etwa 30.000 Toten und 40.000 Verletzten sowie schweren Zerstörungen der Infrastruktur (Straßen, Häuser, Schulen, Krankenhäuser usw.). Ein Großteil der ernsthaft Verletzten erlitt Knochenbrüche und sonstige gravierende Verletzungen an den Gliedmaßen. Viele Amputationen mussten vorgenommen werden. Die gesundheitliche Erstversorgung erfolgte in Feldlazaretten oder teilweise zerstörten Krankenhäusern. Die Patienten wurden oftmals nicht ausreichend oder falsch behandelt; eine Nachbetreuung konnte in der ersten Zeit überhaupt nicht gewährleistet werden.

In 150 Gemeinden der betroffenen Region mit einer Bevölkerung von etwa 60.000 Menschen sollte das Projekt die Nachversorgung von 1.000 Patienten gewährleisten. Hierzu gehörte die physiotherapeutische Betreuung, die Versorgung mit notwendigen Hilfsmitteln sowie die Ermöglichung von notwendigen korrektiven chirurgischen Eingriffen. Das Projekt umfasste sowohl die Phasen der unmittelbaren Soforthilfe sowie der Rehabilitation und war auch orientiert auf die Vermittlung von Fähigkeiten, die längerfristig wirken. Durch die Ausbildung von freiwilligem, lokalem Gesundheitspersonal wurde die Basis für eine längerfristige Nachwirkung der Aktivitäten gelegt. Der Träger agierte in einem breiten Bündnis lokaler Organisationen (Kutch Navnirman Abhiyan) und führte verschiedene Lobbyaktivitäten durch, um den staatlichen Gesundheitsdienst ebenfalls in die Pflicht zur Versorgung der Patienten zu nehmen. Hierdurch wurde ein dauerhaftes Problembewusstsein geschaffen. Der Träger entwickelte ein umfangreiches »Network-

ing« mit anderen Organisationen und eine ausreichende Infrastruktur, die die Weiterführung der Aktivitäten auch ohne Finanzierung durch tdh ermöglichten.

In einer ersten Phase war IDEAL in der Koordinierung von Gesundheitsaktivitäten direkt nach dem Erdbeben aktiv. In einer zweiten Phase wurden 90 Freiwillige trainiert, die zusammen mit drei Physiotherapeuten 1.000 Patienten betreuten; 1.700 Patienten wurden in so genannten »Diagnose-Camps« untersucht und von ihnen 200 zu einer erneuten Behandlung an die verschiedenen Krankenhäuser überwiesen. Baumaßnahmen und die Versorgung mit Hilfsmitteln rüsteten die Menschen mit den notwendigen Voraussetzungen aus, um längerfristig mit ihrer Behinderungen umgehen zu können. In einer dritten Phase wurden 450 *Community Health Workers* zur weiteren Betreuung ausgebildet und Informationsmaterialien produziert (Videos, Filme, Druckerzeugnisse). Berufliche Alternativen für die Betroffenen wurden geschaffen. In der letzten Phase wurden Auffrischkurse für die Freiwilligen durchgeführt.

Lessons learned

Die verschiedenen Phasen und Aktivitäten des Projektes führten zu einer dauerhaften Verbesserung der Situation der Zielgruppe. Den vom Erdbeben betroffenen Menschen wurden sowohl Arbeitsperspektiven eröffnet als auch die Basis für eine längerfristige physiotherapeutische Betreuung gelegt. Der Träger selbst entwickelt eine ausreichende Infrastruktur und ein gutes Netzwerk, um in größtmöglicher Unabhängigkeit weiter arbeiten zu können.

Ein weiteres Beispiel für die Verbesserung der Katastrophenvorsorge ist die Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) und dem iranischen Roten Halbmond.

Seit dem Erdbeben in Bam Ende 2003 bemüht sich das DRK noch intensiver um die Stärkung seiner Schwestergesellschaft im Bereich des Katastrophenschutzes.

Deutsches Rotes Kreuz (DRK):

Verbesserung des Katastrophenmanagements nach dem Erdbeben in Bam/Iran

Am 26. Dezember 2003 erschüttert ein schweres Erdbeben der Stärke 6,4 auf der Richterskala den Südosten des Iran. Die Stadt Bam wurde zu 85% zerstört, mehr als 43.000 Menschen wurden getötet. Die Bevölkerung war ohne Obdach, da durch die Lehmbauweise nur sehr wenige Häuser noch bewohnbar waren. Sie brauchte medizinische Versorgung, Nahrungsmittel und sauberes Trinkwasser.

Auf lange Sicht war der Wiederaufbau möglichst erdbebensicherer Infrastruktur das wichtigste Ziel. Bereits kurz nach der Katastrophe wurde jedoch auch deutlich, wie wichtig verbesserte lokale Katastrophenschutz und lokales Katastrophenmanagement sind, denn der Iran liegt in einer erdbebenreichen Gebiet. Schnelle Hilfe vor Ort rettet mehr Leben als eingeflogene Helfer. Die Hundestaffel des Iranischen Roten Halbmondes (IRH) hat dies durch ihren Einsatz gezeigt. Sie war bereits vor dem Beben Bestandteil der Kooperation des DRK mit dem IRH. Nach dem Beben wurde der weitere Ausbau der Staffeln ein wichtiges Teilziel. Hierzu gehört auch die Erstellung eines Übungsgeländes. Die Aktivitäten des DRK waren daher nach dem Beben verstärkt auf Katastrophenschutz und Katastrophenmanagement ausgerichtet, mit dem Ziel die Selbsthilfekräfte der lokalen Strukturen, hier vor allem des IRH und all seiner freiwilligen Helfer aus der Bevölkerung, zu stärken und zudem zur Normalisierung des Lebens in der Stadt beizutragen.

Der Iranische Rote Halbmond ist, als »auxiliary to the Government«, offizieller Partner des Staates im Katastrophenmanagement und der Katastrophenvorsorge. Die Stärkung seiner Strukturen hat somit direkten Einfluss auf die lokalen Selbsthilfekräfte im Fall von Katastrophen. In der Nothilfephase unterstützte das DRK den Iranischen Roten Halbmond bei der Versorgung der Bevölkerung und bildete Personal in der Benutzung der Nothilfeinheiten (Krankenhaus, Wasserversorgung) aus. In einer zweiten Phase wird, seit 2004, zerstörte Infrastruktur wieder aufgebaut: ein Orthopädiezentrum, mehrere Lagerhäuser, die Zentrale des Roten Halbmondes in Bam ein Kulturzentrum für die Stadt, dass vom IRH betrieben wird und eine öffentliche Schule. Diese klassischen Wiederaufbaumaßnahmen sind Bestandteil des Programms und tragen direkt wie indirekt zur Stärkung der lokalen Strukturen und Selbsthilfekräfte bei. Die begleitenden Ausbildungskomponenten im Programm sollen die Nachhaltigkeit der Aktivitäten sichern, so zum Beispiel die Funktionsfähigkeit der Katastrophenvorsorge.

Die Nothilfeinheiten des DRK (Krankenhauseneinheit und Wassereinheit) wurden nach Abschluss der Ausbildung



des Personals an den Iranischen Roten Halbmond übergeben und stehen jetzt, inklusive ausgebildetem Personal, für das Katastrophenmanagement im Land zur Verfügung. Zudem wurde spezielle Ausrüstung für den Roten Halbmond angeschafft (»search and rescue«), die für den Notfall bereitgehalten wird. Bauliche Maßnahmen konnten aufgrund der Vorgaben der Regierung (Masterplan) erst in 2005 begonnen werden. Der Bau der Lagerhäuser, die außerhalb des geographischen Gebiets vom Masterplan lagen, konnten hingegen früher beginnen. Sie sind zu 80 Prozent fertig gestellt. Mit den anderen baulichen Maßnahmen wurde ebenfalls angefangen, die Fertigstellung wird aber erst in 2006 erwartet. Die begleitenden Ausbildungsmaßnahmen werden in dieser Zeit parallel fortgesetzt, um die Nationale Gesellschaft zu stärken. Die Maßnahmen konzentrieren sich primär auf das Gebiet der Katastrophenvorsorge (Ausbildung der Hundestaffel des IRH/fortführendes Training für den Einsatz der Basisgesundheitseneinheit), sowie Organisationsentwicklung (u.a. Training von IRH Personal in Deutschland)

Lessons learned

Nach Katastrophen ist es sehr wichtig, in der ersten Phase der Nothilfe die lokalen Kräfte auszubilden und in die Maßnahmen mit einzubeziehen, damit sie Erfahrungen in der akuten Phase sammeln können. Nur so kann ihr Einsatz und der Einsatz von später bereitgestelltem Material in zukünftigen Krisenfällen effizient verlaufen. Der Wiederaufbau ist auf jeden Fall in koordinierter Weise und in Kooperation mit der jeweiligen Regierung zu leisten. Voreilige Aktio-

nen gegen die Vorstellungen der lokalen Behörden sollten möglichst vermieden werden, auch wenn die offiziellen Planungsprozesse oftmals mehr Zeit in Anspruch nehmen, als man hinnehmen möchte. Durch den schnellen Einsatz der Rettungshunde sofort nach der Katastrophe hat der Iranische Rote Halbmond einen Prestigegewinn erreicht, der zum weiteren Ausbau der Hundestaffeln führte. Mittlerweile hat der IRH seine Hunde bereits zum Einsatz in das im Oktober 2005 betroffene Erdbebengebiet in Pakistan ge-

schickt, wo die Helfer neun Verschüttete bergen konnten. Hierdurch wurden zwar im Verhältnis zum Ausmaß der Katastrophe nur begrenzt Menschenleben gerettet, da sie wie alle ausländischen Teams nicht sofort vor Ort sein konnten. Dieser bescheidene Erfolg von muslimischen Hundeführern kann jedoch zum Abbau von kulturellen Barrieren gegenüber der Hundehaltung beitragen und ggf. zur Nachahmung beim Pakistanischen Roten Halbmond führen.

Bisher haben sich nur wenige Geberorganisationen auf die gezielte Förderung von LRRD-Projekten eingelassen. Ein positives Beispiel ist ein medizinisches Projekt von Malteser International in Kambodscha, das nicht nur durch das Europä-

ische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) in der Nothilfephase finanziell unterstützt, sondern auch aktiv von ECHO für eine längerfristige Perspektive vorgeschlagen wurde, um die Situation der Zielgruppe nachhaltig zu verbessern.

Malteser International:

Aufbau der Gesundheitsversorgung in der Provinz Oddar Meanchey, Kambodscha

In Folge von erneuten Bürgerkriegswirren im Norden Kambodschas übernahmen die Malteser von 1997 bis 1999 die Gesundheitsversorgung von über 25.000 Kambodschanern in zwei Flüchtlingslagern in grenznahen Regionen Thailands. 1999 folgten die Malteser den Flüchtlingen zurück nach Kambodscha in die Provinz Oddar Meanchey. Nach mehr als 20 Jahren Bürgerkrieg war die Provinz neu gegründet worden und verfügte *de facto* über so gut wie keine Gesundheitsstrukturen.

In den ersten Jahren war das Ziel die direkte Reduzierung von Mortalität und Morbidität aufgrund von weit verbreiteten Krankheiten wie Malaria, Durchfall und Tuberkulose. Dann verlagerte sich das Ziel auf die Stärkung und Unterstützung der lokalen Gesundheitsdienste und zuletzt auf die Förderung der Patientenrechte und der Selbsthilfekräfte auf Seite der ländlichen Bevölkerung. Nach der reinen Nothilfe wurde die Gesundheitsversorgung von Grund auf in enger Abstimmung und unter direkter Unterstützung des zuständigen schwachen lokalen Gesundheitsdienstes aufgebaut. Das heißt, die Maßnahmen wandelten sich langsam von Flüchtlings- und Nothilfe hin zu strukturierter Zusammenarbeit zum Aufbau einer Provinzgesundheitsversorgung, also von Selbstimplementierung hin zu Unterstützung und Beratung des Partners. Da es sich um eine besonders benachteiligte Provinz handelt, war es allen beteiligten Gebern und NROs wichtig, die Lücke vom Wiederaufbau zur bilateralen und multilateralen Entwicklungsförderung zu schließen. ECHO hat diese Zielsetzung aktiv unterstützt und gefördert.

Im Rahmen der medizinischen Nothilfe wurde zunächst ein Malaria-Kontroll-Programm in Zusammenarbeit mit der noch unstrukturierten Provinzgesundheitsbehörde durchgeführt. Schrittweise entwickelte sich daraus ein Projekt mit vielfältigen Aktivitäten zur Verbesserung der Basisgesund-



heitsversorgung in der Provinz. Bauliche Maßnahmen, Ausstattung von Gesundheitszentren und des Provinzkrankenhauses, Ausbildung und organisatorische Unterstützung der lokalen Fachkräfte gehörten dazu. Finanzielle Unterstützung kam zunächst vom Auswärtigen Amt und UNHCR, später über mehrere Jahre von ECHO. Auf diesen Maßnahmen aufbauend wurde dann 2003 bis 2004 mit ECHO ein so genanntes LRRD-Projekt durchgeführt, das die Überleitung in die EZ-Maßnahmen zum Ziel hatte. Der bilaterale Geber BTC (Belgian Technical Cooperation) hat die weitere Förderung der Gesundheitsdienste übernommen. Die Malteser flankieren dies mit einem dreijährigen BMZ-Projekt zur Stärkung der Selbsthilfe der Gemeinden im Bereich Gesundheit.

Lessons learned

Im Verlauf des Projektes war es schwierig, der Gesundheitsbehörde verständlich und einsichtig zu machen, dass Malte-

ser International sich vollständig aus der Implementierung zurückziehen und auf Beratung konzentrieren würde. Nur durch eine gute Absprache der Geber und deren Bereitschaft, sich bei der Finanzierung zeitlich abzustimmen, sowie die gute Kooperation mit anderen NRO in der gleichen Region wurde eine wirkliche Überbrückung von der Nothilfe/Rehabilitationsphase zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht. Neben der zeitlichen Anbindung gelang auch eine integrierte inhaltliche Kopplung. BTC, die schließlich gegen Ende des LRRD-Projektes in der Provinz einstieg, hat wie geplant wesentliche Teile unserer Vorarbeiten übernommen und integriert.

Die Malteser werden nun mit einem dreijährigen BMZ-Projekt mit einer beratenden Fachkraft (evtl. vom DED) komplementär zu den Maßnahmen von BTC, die sich auf die Ebene der Gesundheitsbehörde und ihrer Einrichtung

konzentriert, auf Seiten der Patientenrechte und der Gemeindebeteiligung an der Verbesserung der Gesundheitssituation in der Provinz weiter arbeiten. Beantragt ist zudem ein dreijähriges EU-Programm, das diese Maßnahmen in anderen Sektoren flankiert (Armutsbekämpfung, Bildung, Wasser und Sanitärmaßnahmen). Alle Sektoren werden miteinander verzahnt, wie z.B. die Verknüpfung von Gesundheitsaufklärung in Schulen, Wasser- und Hygiene-Kampagnen. Dabei werden auch die unterschiedlichen Vertreter der Provinzverwaltung, die alle an einem von den NRO initiierten und moderierten Provinzentwicklungsplan mitgearbeitet haben, zur konkreten Zusammenarbeit gebracht. Insgesamt war und ist dieser Prozess für alle Beteiligten ein Gewinn. ECHO hat durch das LRRD-Projekt, das eigentlich eher außerhalb seines Mandates liegt, erfolgreich die Lücke zwischen Wiederaufbau und EZ geschlossen.

Eine gemeinsame Förderung eines Ernährungssicherungsprogramms in Äthiopien durch die beiden Schwesterorganisationen Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt dient

als Beispiel für die Umsetzung des LRRD-Ansatzes in einer Region, die seit Jahrzehnten unter den Auswirkungen von Krieg, Dürre und auch verfehlter Agrarpolitik leidet.

Diakonie Katastrophenhilfe (DKH) und Brot für die Welt (BfdW): Förderung eines integrierten Programms zur Ernährungssicherung auf Haushaltsebene in Abergelle, Tigray (Äthiopien)

Äthiopien zählt zu den größten, bevölkerungsreichsten und ärmsten Ländern Afrikas. Seit Jahrzehnten besteht ein strukturelles Nahrungsmitteldefizit, das sich in Dürreperioden besonders dramatisch auswirkt und die Zahl der Menschen, die auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind, schnell in eine zweistellige Millionenhöhe ansteigen lässt. In der Region Tigray im Norden Äthiopiens leben rund 4,2 Millionen Menschen, von denen etwa 50 % immer wieder auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind, da nur rund die Hälfte des Bedarfs an Nahrungsmitteln in der Region selbst produziert wird. Darüber hinaus verfügt die Region kaum über nichtlandwirtschaftliche Produkte, die gegen Nahrungsmittel eingetauscht werden können.

Lokaler Projektpartner von DKH und BfdW ist die Relief Society of Tigray (REST), mit der beide Organisationen langjährige Arbeitserfahrungen haben. Seit 2004 wird das integrierte ländliche Programm in Abergelle gemeinsam gefördert. Ziel ist es, die Zahl der Haushalte mit einem Nahrungsdefizit im Abergelle Distrikt signifikant zu reduzieren. Ernährungssicherheit soll auf der Haushaltsebene durch die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion sowie des Haushaltseinkommens erzielt werden. Dies wiederum soll zu einem verbesserten Ernährungs- und Gesundheitszustand der Menschen führen.

Das Projekt umfasst sowohl Maßnahmen, der Rehabilitation und der Prävention, die in der Kombination mit der Vermittlung von Fähigkeiten eine längerfristige und posi-



tive Entwicklung bewirken werden. Die Zielgruppe wird in alle Aktivitäten aktiv eingebunden. Sämtliche Maßnahmen zielen darauf ab, akute (Überlebens-) Bedürfnisse abzudecken und parallel dazu Möglichkeiten zu schaffen, um die landwirtschaftliche Produktion unabhängiger von Dürreereignissen zu machen. Gefördert werden der Bewässerungsfeldbau und der Gartenbau u.a. durch verbessertes Saatgut. Durchgeführt werden Maßnahmen der Boden- und Wasserkonservierung (Anlage von Dämmen, Erosionsschutzwällen, Terrassen) und Training in Techniken des Erosionsschutzes und des »Water Harvesting« zur Wasserkonservierung und zur pflanzlichen Produktion. Die Zielgruppe erhält Werk-

zeuge und Geräte zur Durchführung der Erosionsschutzmaßnahmen.

In den nächsten zwei Jahren werden 55.000 Setzlinge für Aufforstungszwecke produziert. Es werden Trainings zum Management von Baumschulen durchgeführt und Setzlinge auf kommunalem Land gepflanzt. Ein 1.200 ha großes Schutzgebiet zur natürlichen Rehabilitierung des Pflanzenbestands wird eingerichtet. Für die Viehhaltung wird der Anbau von Futterpflanzen gefördert, die Verbesserung der Milchviehhaltung angestrebt und Training von Frauen in Milchverarbeitung durchgeführt. Bienenhaltung und Honigverarbeitung sowie Kleintierhaltung (Ziegen, Hühner und Kaninchen) werden gefördert. Die ländliche Wasserversorgung wird durch den Bau von drei Brunnen unter technischer Anleitung von REST verbessert. Lokale Handwerker werden im Brunnenbau ausgebildet. 40 unterirdische Wassersammelbecken für Bewässerungszecke und Regennutzungsanlagen in Schulen und Kliniken werden angelegt. Für die Wartung der Anlagen werden 24 Wasserkomitees eingerichtet und die Teilnehmenden entsprechend geschult. Aufklärungs- und Informationsprogramme für die Bevölkerung zu HIV/Aids werden im ganzen Projektgebiet durchgeführt.

Die Zusammenarbeit mit bestehenden »Anti-AIDS Clubs« wird intensiviert und Trainings für Gesundheitsarbeiter in der häuslichen Pflege werden angeboten. AIDS-Patienten und AIDS-Waisen erhalten besondere Unterstützung.

Lessons learned

Aus der ersten Projektphase ist bereits eine dauerhafte Verbesserung der Situation der Zielgruppe erkennbar. Die Kombination von Konservierungs- und Rehabilitationsmaßnahmen mit verbesserter Landnutzung hat schon erkennbar zur Verbesserung des Wasserhaushaltes und zur Steigerung des landwirtschaftlichen Ertragspotentials beigetragen. Eine Diversifizierung des Nahrungsangebotes und eine Erhöhung der Ernten sind eindeutig festzustellen. Inzwischen wird vor allem Wasser als ein Schlüsselement gesehen. Dementsprechend werden Wasserressourcen gezielt erschlossen. Durch die langjährige Kooperation hat sich REST zu einem sehr kompetenten Partner entwickelt, der auch in künftigen akuten Krisensituationen in der Lage sein wird, schnell, angemessen und qualifiziert humanitäre Hilfe zu leisten.

4. Die institutionelle Förderung von »Linking relief, rehabilitation and development«

Das VENRO-Arbeitspapier mit dem Titel »Nachhaltigkeit in der humanitären Hilfe« von 1999 hatte bereits konstatiert, dass es für den Ansatz einer nachhaltigen humanitären Hilfe eine Finanzierungslücke gibt und dass »Vorhaben, die neben direkten lebensrettenden Maßnahmen auch entwicklungsorientierte Komponenten enthalten, in eine institutionelle Förderungslücke (»sustainability-gap«) zwischen dem AA und dem BMZ bzw. zwischen ECHO und der DG VIII fallen« (VENRO 1999:18). Obwohl diese Feststellung sechs Jahre zurück liegt und seither sowohl auf Bundes- als auch auf EU-Ebene Förderungsinstrumentarien verändert und weiterentwickelt wurden, kann von einer strukturellen und konzeptionellen Verbesserung der institutionellen Förderung im Sinne einer besseren Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit nicht die Rede sein. Die erwähnte Finanzierungslücke konnte bis heute nicht ge-

schlossen werden. Selbst der 2004 von der Bundesregierung verabschiedete »Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« stellt in diesem Bereich Defizite fest und beabsichtigt, durch »eine geeignete Steuerung der entwicklungspolitischen Maßnahmen eine enge Verzahnung von humanitärer Soforthilfe und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit sicherzustellen« (Auswärtiges Amt 2004:53).

4.1 | Die Finanzierungsinstrumente der Bundesregierung

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind im folgenden relevante Haushaltstitel aufgeführt, die den deutschen NRO in diesem Arbeitsbereich zur Verfügung stehen:

Auswärtiges Amt (AA): Einzelplan 05

Titel 687 12 Humanitäre Hilfe:

Humanitäre Soforthilfe und Katastrophenhilfe; Flüchtlingshilfe im Ausland; Vorbeugender Katastrophenschutz, humanitäres Minenräumen

Haushaltsansatz 2004: 41 Mio. EUR

Zuwendungsempfänger: ca. 25 NRO + UN-Organisationen

Titel 687 23 Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe:

Demokratisierung und Ausstattungshilfe, humanitäres Minenräumen

Haushaltsansatz 2004: 18,5 Mio. EUR

Titel 687 44 Krisenprävention:

Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung

Haushaltsansatz 2004: 13,9 Mio. EUR

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Einzelplan 23

Titel 687 02 Ziviler Friedensdienst:

Verhinderung des Ausbruchs gewaltsamer Konflikte; Stärkung friedlicher Konfliktbeilegung; Aufbau friedensfördernder Strukturen

Haushaltsansatz 2004: 14,3 Mio. EUR

Titel 687 03 Sozialstrukturhilfe

Ausgewählte gesellschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen, deren Projekte eine tiefgreifende Verbesserung der Lebensumstände bewirken sollen.

Haushaltsansatz 2004: 29,6 Mio. EUR

Zuwendungsempfänger: »ausgewählte gesellschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen« (ca. 10 NRO)

Titel 687 20 Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe:

Sicherstellung der Ernährung; Schaffung oder Wiederherstellung einer sozialen und infrastrukturellen Mindestversorgung; Stärkung der Selbsthilfefräfte; Flüchtlingshilfe.

Haushaltsansatz 2004 (bzw. 2005): 88,5 Mio. EUR

Zuwendungsempfänger: ca. 6–10 größere NRO sowie GTZ und das Welternährungsprogramm

Titel 687 06 Private Träger:

Gemeinwesen- und Organisationsentwicklung, Gesundheit; Menschenrechte, Wiederaufbau

Haushaltsansatz 2004: 29 Mio. EUR

ca. 150 NRO

Titel 896 04 Kirchen:

Haushaltsansatz 2004: 161,1 Mio. EUR

Zuwendungsempfänger: Evangelische und katholische Zentralstellen

Diese verschiedenen Haushaltstitel unterscheiden sich nicht nur nach ihrer Zweckbestimmung und der Dauer der Projektförderung sowie dem Volumen der Haushaltsmittel, sondern auch nach ihren Richtlinien für die Projektförderung. Außerdem haben, was die verschiedenen für NRO offenen Finanzierungstitel des BMZ angeht, nicht alle Hilfsorganisationen gleichermaßen Zugang zu allen Haushaltstiteln, da diese sich entweder durch ihre Zweckbestimmung explizit an einen bestimmten Kreis von Zuwendungsempfängern richten (Kirchen, private Träger, politische Stiftungen) oder indem der Kreis der Zuwendungsempfänger durch das jeweilige Zuwendungsreferat bewusst begrenzt wird.

Eine besondere Erschwernis für die Verwirklichung eines LRRD-Ansatzes in der Projektförderung stellen sowohl das bundesdeutsche Haushaltsrecht als auch die teilweise rigiden Vorgaben des Finanzministeriums für die Vergabe öffentlicher Mittel dar. Insbesondere die Bindung von Fördermitteln an das Haushaltsjahr und die geringe Flexibilität bei der Übertragung von Fördermitteln über die Jahresgrenze hinweg machen den theoretischen Anspruch zur besseren Verknüpfung von Projektmaßnahmen in der Praxis nur schwer umsetzbar.

4.2 | Die institutionelle Förderungslücke

Humanitäre Hilfe ressortiert im Auswärtigen Amt. Das Auswärtige Amt finanziert Maßnahmen der humanitären Hilfe bis zu einer Laufzeit von maximal sechs Monaten und schließt Maßnahmen, die über die Sofort- oder Überlebenshilfe im engeren Sinne hinausgehen, in der Regel von der Förderung aus – vielfach unter Hinweis auf die knappe Ausstattung des entsprechenden Haushaltstitels. In der Regel werden aus diesem Titel die Bereitstellung von Hilfsgütern wie Decken, Kochgeschirr, Zelte, Medikamente usw. finanziert sowie Notunterkünfte und medizinische Notversorgung. In den letzten Jahren wurden verstärkt und gezielt auch Maßnahmen der Katastrophenprävention gefördert – eine begrüßenswerte Erweiterung der Zweckbestimmung des Titels, obwohl auch in diesem Fall das Jährlichkeitsprinzip die Umsetzung der Maßnahmen erheblich erschwert.

Für die langfristige Entwicklungszusammenarbeit und die Nahrungsmittelhilfe ist das Entwicklungsministerium (BMZ) zuständig. Für länger als sechs Monate dauernde und in die Rehabilitation hineinreichende Maßnahmen mit längerem Vorlauf rundet das BMZ als Zuwendungsgeber die Finanzierungsmöglichkeiten für NRO (theoretisch) logisch ab. Doch in der Praxis fallen bisher Vorhaben, die neben der direkten Überlebenshilfe auch entwicklungsorientierte Komponenten enthalten, z.B. medizinische Soforthilfe mit Qualifikationskomponente oder Wiederaufbau der Gesundheitsinfrastruktur, in eine institutionelle Förderungslücke zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ.

Für den Bereich der Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe gab es im BMZ bis 2004 einen eigenen Haushaltstitel mit folgender Zweckbestimmung: »Die Nahrungsmittel,

Not- und Flüchtlingshilfe des BMZ versucht, den Übergang von der Humanitären Hilfe zu Wiederaufbau und nachhaltiger Entwicklung allmählich und ohne größere Brüche und Lücken zu sichern und damit den Grundstein für eine sich selbst tragende Entwicklung zu legen (BMZ 2004:188). In den Entwicklungsetat für 2005 wurde erstmals ein neuer Haushaltstitel »Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe« eingestellt, der aus einer Zusammenlegung der Titel für Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe sowie Ernährungssicherung hervorgegangen ist. Ziel dieses neuen Förderinstruments ist es, im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen »schnell, flexibel und wirksam zu handeln«. »Die Zielrichtung«, so das 2005 vorgelegte Förderkonzept für den neuen Titel, »ist eine doppelte: Den von der Not betroffenen Menschen soll möglichst effektiv und schnell geholfen werden. Außerdem sollen die ersten Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung nach der aktuellen Krise geschaffen werden«². Damit erfüllt dieser Titel zumindest in der Theorie die Voraussetzungen für eine LRRD-orientierte Übergangshilfe: »Die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe bildet insofern eine Brücke zwischen humanitärer Soforthilfe und längerfristig angelegter Entwicklungszusammenarbeit«³. Der Anspruch, eine »LRRD-Titel« zu sein, wird noch dadurch unterstrichen, dass auch Maßnahmen der Katastrophenprävention, der Friedensförderung und die Stärkung der Selbsthilfekräfte und der Institutionen in die Förderbereiche aufgenommen wurden.

Zweifel sind allerdings angebracht, ob der theoretische Anspruch eines umfassenden LRRD-Ansatzes, wie er sich zumindest in diesem Haushaltstitel widerspiegelt, in der Praxis auch umgesetzt werden kann. Zum einen stehen bei einer Finanzausstattung von 88,5 Mio. Euro abzüglich des Beitrags der Bundesrepublik zum internationalen Nahrungsmittel-Übereinkommen lediglich rund 32 Mio. Euro für die Not- und Übergangshilfe zur Verfügung. Zum anderen ist der Zugang zu diesem BMZ-Haushaltstitel begrenzt. Die Bundesregierung sollte die institutionelle Förderung von LRRD durch eine erhebliche Aufstockung dieses Haushaltstitels und eine Öffnung für weitere kompetente NRO unterstützen. Ferner sind die Titelbestimmungen und die Bundeshaushaltsordnung trotz Umstrukturierung dieses Bereichs immer noch unflexibel, so dass im Fall einer Naturkatastrophe Maßnahmen von NRO erst zeitversetzt finanziert werden können.

Der in LRRD angelegte Gedanke des nahtlosen Übergangs von humanitärer Hilfe zu Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit wird durch die künstliche Aufsplitterung der Gelder in stark untergliederte Einzelbudgets konterkariert. »Weil das Haushaltsrecht klare, voneinander abgegrenzte Titelbestimmungen fordert, sind die Zuwendungsempfänger gezwungen, ihre Aktivitäten den Finanzierungen entsprechend aufzusplitten und zu versuchen, dadurch entstehen-

2 BMZ, Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe, Berlin, 2005, S. 4

3 Ebda., S. 4

de Unterbrechungen im Projektverlauf durch eigene Mittel auszugleichen« (Deutsche Welthungerhilfe 2003:43). Diese Zwischenfinanzierung aus Spendenmitteln können – wenn überhaupt – nur große NRO leisten. Aufgrund der »Zweckbindung« von Spenden können sich hier für die Hilfsorganisationen ebenfalls Probleme ergeben, Spenden flexibel und zeitversetzt im Sinne von LRRD einzusetzen (vgl. dazu den Schwerpunkt »Folgen der Tsunami-Katastrophe« in VENRO 2005:15ff.)

4.3 | Mainstreaming LRRD in den NRO

Das Problem der institutionellen Förderung von LRRD betrifft aber nicht nur die Geberorganisationen, sondern auch die

Hilfsorganisationen selbst. Die Deutsche Welthungerhilfe hat beispielsweise im Zuge ihrer Restrukturierung im Jahr 1996 die Projektteilung den Erfordernissen des LRRD-Ansatzes angepasst und die vorher eigenständigen Organisationseinheiten für Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit aufgelöst und neu nach Ländern und Regionen zusammengefasst (vgl. Solari und Schöninger 2005:49). Dabei mussten auch Widerstände innerhalb der Institution überwunden werden, die sich aus den unterschiedlichen Organisationskulturen der Mitarbeiter/innen in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit ergeben. In diesem Bereich bleibt auch für die NRO noch einiges zu tun, denn die eigenen internen Organisationsstrukturen tragen nicht in jedem Falle dem Anspruch Rechnung, Nothilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit enger zu verzahnen.

5. Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung

1. Die Bundesregierung sollte, wie im »Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« vorgeschlagen, humanitäre Hilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von LRRD besser miteinander verzahnen:

Diese Verzahnung ist konzeptionell dringend erforderlich und muss von der Bundesregierung, wie im Aktionsplan vorgeschlagen, umgesetzt werden. Dazu ist ein intensiver Dialog und eine bessere Abstimmung über die Übergänge der Förderung zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesfinanzministerium notwendig. Die in VENRO zusammengeschlossenen NRO sind zu einer diesbezüglichen Zusammenarbeit mit der neuen Bundesregierung gerne bereit.

2. Die Haushaltsmittel zur Förderung von LRRD müssen deutlich erhöht werden:

Alle Überlegungen zur Förderung von LRRD sind dann Makulatur, wenn nicht die notwendigen Finanzmittel in ausreichendem Umfang und in flexibler Weise bereitstehen. Da die Haushaltsmittel für Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ im Jahr 2005 lediglich rund 32 Mio. Euro ausmachen und diese Mittel vor der Zusammenlegung der beiden Haushaltstitel 68708 und 68725 sogar um zwei Mio. EUR höher waren, kann von einer verstärkten Förderung durch dieses Instrument nicht die Rede sein. Der Haushaltstitel für Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe sollte in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2009 auf das Doppelte erhöht und bis dahin ab 2006 stufenweise angehoben sowie für kompetente NRO mit nachgewiesener Expertise geöffnet werden.

Die Haushaltsmittel für die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes sollten auf 100 Mio. Euro erhöht werden, da der weltweite Bedarf für humanitäre Hilfe ständig wächst und die Ausstattung dieses Haushaltstitels in Deutschland im Vergleich zu anderen Geberländern unterdurchschnittlich ist.

3. Die Förderbedingungen für alle LRRD-relevanten Zuwendungen müssen flexibler werden:

Aufgrund der allgemeinen Haushaltsenge sowie der Titelbestimmungen nach Bundeshaushaltsordnung sind öffentliche Haushaltsmittel der Bundesregierung nur sehr unflexibel und/oder zeitversetzt einsetzbar. In den Budgetlinien für Entwicklungsmaßnahmen können Haushaltsmittel für kurzfristige Re-

habilitationsmaßnahmen aufgrund von Mittelknappheit und Titelbestimmungen nicht »vorgehalten« werden; andererseits stehen einer zügigen Finanzierung aus den Mitteln der humanitären Hilfe Bestimmungen entgegen, die eine Begrenzung auf die unmittelbare Überlebenshilfe vorschreiben und damit explizit nicht die Möglichkeit von LRRD vorsehen.

Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass die Haushalts-Richtlinien für Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe für die Zuwendungsempfänger möglichst einfach und ohne großen administrativen Aufwand zu handhaben sein müssen. Nur so kann die im Bereich Nothilfe notwendige Flexibilität und Schnelligkeit bei der Durchführung von Maßnahmen gewährleistet werden. Das Jährlichkeitsprinzip hat sich in der Vergangenheit immer wieder als administratives Hemmnis bei der Antragstellung bzw. Durchführung von Nothilfe Maßnahmen erwiesen. Katastrophen sind oft unvorhersehbar und überschreiten häufig den Jahreswechsel bzw. das Haushaltsjahr.

4. Stärkung der Zivilgesellschaft beim Wiederaufbau:

Die politische Entscheidung der Bundesregierung im Frühjahr 2005, die Sondermittel für die Tsunami-Hilfe auf die staatliche und die multilaterale Zusammenarbeit zu konzentrieren, sollte keine Schule machen. In dem Planungsrahmen der Bundesregierung heißt es ausdrücklich: »Einrichtungen der deutschen Zivilgesellschaft verfügen über vielfältige Fähigkeiten und Ansatzpunkte, basisnah und praktisch Wiederaufbau und Entwicklung in den Katastrophenregionen zu unterstützen«. Zivilgesellschaftliche Organisationen können aufgrund der zum Teil seit vielen Jahren bestehenden Kooperationsstrukturen mit lokalen NRO die betroffene Bevölkerung am direktesten erreichen. NRO arbeiten unabhängig vom Wohlwollen der Regierungen. Durch die zivilgesellschaftliche Kooperation kann auch das Risiko vermindert werden, dass Hilfgelder in staatlichen Apparaten versickern. Insbesondere in Indonesien und in Sri Lanka ist aufgrund von Bürgerkriegsspannungen ein konfliktsensitiver Aufbau (»Do no harm«) erforderlich. Dieser muss übergehen in langfristige Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zum Schutze der Menschenrechte. Für diesen Bereich sind NRO am besten geeignet.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland sollten daher bei der Aufteilung der Haushaltsmittel durch die Bundesregierung zukünftig entsprechend berücksichtigt werden.

6. Weiterführende Literatur

Actionaid, 2003: *Improving European development cooperation: The link between relief, rehabilitation and development*, January 2003

Anderson, Mary, 1999: *Do no harm: How aid can support peace or war*, Boulder.

Auswärtiges Amt, 2004: Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2004: *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005*, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2005: *Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe*, Stand: September 2005, Berlin.

CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development)/VOICE Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), 2005: *Tsunami one year after: NGO aid intervention and future challenges*, Brussels.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2005: *Linking poverty reduction and disaster risk management*, 2005.

Deutsche Welthungerhilfe, 2003: *Fachkonzept Wiederaufbau und Rehabilitation*, Arbeitspapier, Bonn.

Donner, Jochen, 2004: *Antwort auf komplexe Krisen*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*. Nr. 6, 2004, S. 236–238.

European Commission, 1996: *Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, rehabilitation and development*, Brussels, COM (1996) 153.

European Commission, 2001: *Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, rehabilitation and development – an assessment*, Brussels, COM (2001) 153.

Harmer, Adele und Macrea, Joanna (Hrsg.), 2004: *Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises*, HPG Reserach Report 18, London.

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung, 2005: *Konfliktbarometer 2005*, www.hiik.de

Solari, Giovanna und Schöninger, Iris, 2005: *Gemeinsam statt nacheinander: LRRD als Schlüssel für nachhaltige humanitäre Unterstützung*, in: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, Nr. 1/2, 2005, S. 46–49.

VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen), 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 (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen), 2003: *Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe*, Bonn.

VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen), 1999: *Nachhaltigkeit in der humanitären Hilfe*, VENRO-Arbeitspapier Nr. 8, Bonn.

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), 2001: *The grey zone or the missing link between relief, rehabilitation and development*, Discussion paper, Brussels.

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies)/CISP Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli), 2001: *Linking relief to rehabilitation and development: Ideas and suggestions from European NGOs*, Brussels.

VENRO-Mitglieder (Stand: Januar 2006)

action medeor – Deutsches Medikamenten Hilfswerk
ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe
Ärzte der Welt
Ärzte für die Dritte Welt
Ärzte ohne Grenzen *
AeJ – Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend
AGEH – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe
agl – Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke
Akademie Klausenhof
Aktion Canchanabury
Andheri-Hilfe Bonn
Arbeiter Samariter Bund Deutschland
AWO International
AT-Verband *

BDKJ – Bund der Deutschen Katholischen Jugend
Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit*
BEI – Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen
Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung
Brot für die Welt

CARE International Deutschland
Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
CCF Kinderhilfswerk
Christliche Initiative Romero
Christoffel-Blindenmission

DEAB – Dachverband entwicklungspolitischer Aktionsgruppen in Baden-Württemberg
DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen
Deutsche Kommission Justitia et Pax
Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe
Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
Deutsche Welthungerhilfe
Deutscher Caritasverband – Caritas International
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband AK »Parität International«
Deutsches Blindenhilfswerk
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge *
Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat *
DGB-Bildungswerk – Nord-Süd-Netz
Die Lichtbrücke
Dritte Welt JournalistInnen Netz

EED – Evangelischer Entwicklungsdienst
Eine Welt Netz NRW
Eine Welt Netzwerk Hamburg
EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst
Evangelische Akademien in Deutschland

FIAN Deutschland

Gemeinschaft Sant Egidio
Germanwatch Nord-Süd-Initiative
GSE – Gesellschaft für solidarische Entwicklungs-zusammenarbeit

Handicap International
Hilfswerk der deutschen Lions

ILD – Internationaler Landvolkdienst der KLB
Indienhilfe
INKOTA – Ökumenisches Netzwerk
Internationaler Hilfsfonds
Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer

Johanniter-Unfall-Hilfe – Johanniter International
Jugend Dritte Welt

Kairos Europa – Unterwegs zu einem Europa für Gerechtigkeit
Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung – Berlin
Kindernothilfe

Lateinamerika-Zentrum

Malteser International
Marie-Schlei-Verein
matera – Stiftung Frau und Gesundheit
Medica mondiale
medico international
Misereor Bischöfliches Hilfswerk
Missionszentrale der Franziskaner *

Nationaler Geistiger Rat der Bahà'i in Deutschland
NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit

ÖEIW – Ökumenische Initiative Eine Welt
OIKOS Eine Welt
ORT Deutschland
Oxfam Deutschland

Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt
Plan international Deutschland

Rotary Deutschland Gemeindienst *

Senegalhilfe-Verein
SES – Senior Experten Service
SID – Society for International Development
SODI – Solidaritätsdienst International
Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes
Stiftung Entwicklung und Frieden
Stiftung Nord-Süd-Brücken
Susila Dharma – Soziale Dienste

Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt
terre des hommes Bundesrepublik Deutschland
Tierärzte ohne Grenzen *
TransFair – Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der »Dritten Welt«

VEN – Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen
VENROB – Verbund entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs

Weltfriedensdienst
Welthaus Bielefeld
Weltladen-Dachverband.
Weltnotwerk der KAB Westdeutschlands
Werkhof Darmstadt
Werkstatt Ökonomie
World Vision Deutschland
W. P. Schmitz Stiftung
WUS – World University Service – Deutsches Komitee

Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe der Gemeinnützigen Treuhandstelle

*) Gastmitglied

Folgende VENRO-Arbeitspapiere sind bisher erschienen:

Arbeitspapier Nr. 1: Arbeitspapier zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit

VENRO-Positionspapier zur Zukunft des Lomé-Abkommens vom 13.2.1998

Arbeitspapier Nr. 2: Der Internationale Währungsfonds – neuer Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit?

Dokumentation des VENRO-Studentages am 13.1.1998

Arbeitspapier Nr. 3: Initiatoren, Wächter oder ungebetene Gäste?

Die Rolle von NRO beim Aufbau einer Global-Governance-Architektur

Dokumentation der Fachtagung am 29.10.1998

Arbeitspapier Nr. 4: Handel statt Hilfe? Das Lomé-Abkommen vor dem Umbruch

Dokumentation des VENRO-Studentages am 4.11.1998

Arbeitspapier Nr. 5: Der neue Lomé-Vertrag – Welche Rolle für die NRO?

Dokumentation des Studentages am 14.2.1998

Arbeitspapier Nr. 6: Schuldenkrise vor der Lösung? Die deutsche Schuldeninitiative für den G8-Gipfel:

Werden die Schulden der ärmsten nun auf ein tragbares Maß reduziert?

Dokumentation des VENRO-Studentages am 17.3.1999

Arbeitspapier Nr. 7: VENRO-Kampagne »Deutsche EU-Präsidentschaft«

Textsammlung zur Kampagne im ersten Halbjahr 1999, Juni 1999

Arbeitspapier Nr. 8: Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe

Diskussionspapier im Rahmen des Projekts »Qualität in der Humanitären Hilfe« (deutsch/englisch), September 1999

Arbeitspapier Nr. 9: Die Reform der EU-Entwicklungspolitik: Aufbruch oder Abbruch?

Dokumentation zum VENRO-Studentag am 18.9.2000

Arbeitspapier Nr. 10: »Globales Lernen« als Aufgabe und Handlungsfeld entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen.

Grundsätze, Probleme und Perspektiven der Bildungsarbeit des VENRO und seiner Mitgliedsorganisationen, Dezember 2000

Arbeitspapier Nr. 11: Den ärmsten Ländern neue Chancen eröffnen!

NRO-Beiträge zur UN LDC III Konferenz vom 14.-20. Mai 2001 in Brüssel

Arbeitspapier Nr. 12: Entwicklung ohne Ausgrenzung

Menschen mit Behinderung als entwicklungspolitisches Querschnittsthema im Kontext der Menschenrechte,

Dokumentation einer internationalen Fachtagung in Berlin, Juli 2003

Arbeitspapier Nr. 13: Reality or Wishful Thinking: Does the Cotonou Process Strengthen Civil Society?

Documentation of the Workshop on 29th July 2003 in Bonn, Dezember 2003

Arbeitspapier Nr. 14: Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand

Prinzipien, Kriterien und Indikatoren

zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe

Arbeitspapier Nr. 15: Kurs auf eine nachhaltige Entwicklung

Lernen für eine zukunftsfähige Welt

Arbeitspapier Nr. 16: Selbst bestimmt oder Auftragnehmer?

Die Rolle der Nord-NRO in der Europäischen Entwicklungspolitik