

Lernen aus der Katastrophe? Die Tsunami-Hilfe der deutschen NRO

August
2007



VENRO-Arbeitspapier Nr. 18

Inhalt

	Abkürzungsverzeichnis	4
1.	Einleitung	
1.1	Die Flutkatastrophe: Ausgangslage und Auswirkungen	5
1.2	Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft	6
1.3	Tsunami Evaluation Coalition	7
1.4	Aufbau des Arbeitspapiers	7
2.	Koordination der Tsunami-Hilfe	
2.1	Die verschiedenen Ebenen der Koordination	8
2.2	Internationale Koordination	9
2.3	Koordination vor Ort am Beispiel von Aceh, Nordsumatra	10
2.4	Unprofessionelle Hilfe	12
2.5	Lessons learned	13
3.	Linking Relief, Rehabilitation and Development	
3.1	Das LRRD-Konzept	14
3.2	Bilanz der Soforthilfe in Aceh, Nordsumatra	15
3.3	Konfliktsensitiver Wiederaufbau	18
3.4	Lessons learned	19
4.	Die Finanzierung der Tsunami-Hilfe	
4.1	Die internationale Finanzierung	19
4.2	Die Tsunami-Hilfe der Bundesregierung	19
4.3	Die privaten Spenden	20
4.4	Lessons learned	21
5.	Fazit	22
6.	Literaturverzeichnis	23
	Verzeichnis der VENRO-Arbeitspapiere	24
	Mitglieder	25
	Impressum	

Lernen aus der Katastrophe?
Die Tsunami-Hilfe der deutschen NRO

VENRO-Arbeitspapier Nr. 18

August 2007

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
ECHO	European Community Humanitarian Office
ERC	Emergency Relief Coordinator
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAC	Humanitarian Aid Committee
HIC	Humanitarian Information Center
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MDF	Multi-Donor Trust Fund
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PI	Partnerschaftsinitiative
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
THW	Technisches Hilfswerk
UNIMS	United Nations Information Management System
UNORC	Office of the United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias
VN	Vereinte Nationen

1. Einleitung

Die Tsunami-Katastrophe am 26. Dezember 2004 brachte Leid und Elend über Millionen von Menschen in vielen Ländern an den Küsten des Indischen Ozeans. Die Flutwelle riss über 230.000 Menschen in den Tod, vor allem in Indonesien, Sri Lanka, Indien, Thailand und den Malediven, verwüstete rund 400.000 Häuser und Wohnungen, zerstörte ganze Küstenstreifen und damit die Lebensgrundlagen und Infrastruktur von etwa 1,4 Millionen Menschen. Allein für die betroffenen Regionen in Indonesien, Sri Lanka, Indien, Thailand und den Malediven wurden die Kosten für den Wiederaufbau von den Vereinten Nationen zunächst auf 10 Mrd. US-Dollar geschätzt.¹

Die Medien berichteten rund um die Uhr, und die folgende Hilfs- und Spendenbereitschaft brach alle Rekorde. Aus einer Naturkatastrophe bisher kaum bekannten Ausmaßes wurde die größte bisher dagewesene internationale Hilfsaktion, denn die vom Tsunami betroffenen Länder wurden vor enorme Herausforderungen gestellt, die sie alleine nicht bewältigen konnten. Die internationale Hilfe begann praktisch noch am gleichen Tag und sie wird noch viele Jahre fortgesetzt werden: Aus Sicht der im Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) zusammengeschlossenen Hilfswerke ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen.

1.1 Die Flutkatastrophe: Ausgangslage und Auswirkungen

Das Seebeben vom 26. Dezember 2004 und die dadurch ausgelöste Tsunami-Flutwelle war eine der größten Naturkatastrophen aller Zeiten. Das Beben mit dem Epizentrum vor der Küste Sumatras war mit einer Stärke von 9,3 auf der Richterskala eines der stärksten Beben, das jemals gemessen wurde. Die Flutkatastrophe hatte aufgrund der geografischen Ausdehnung der Katastrophe verheerende Folgen. Betroffen wurden durch die Flutwelle insgesamt 14 Länder, darunter sogar einige im weit entfernten Ostafrika.²

Am härtesten traf die Flutwelle die Provinz Aceh auf der Insel Sumatra in Indonesien. Dort starben laut Angaben der Vereinten Nationen 130.000 Menschen, 37.000 Menschen gelten bisher als vermisst, über 600.000 verloren ihr Zuhause.³ Sumatra ist durch seine geografische Lage von einer Vielzahl von Naturgefahren (Vulkane, Erdbeben, tropische Stürme) bedroht. Die Tsunami-Flutwelle vernichtete ganze Küstenabschnitte an der West- und Ostküste von Aceh,

zerstörte die Fischerei, Landwirtschaft und Infrastruktur in der Region. Die Vereinten Nationen bezifferten die wirtschaftlichen Schäden auf 4,5 Mrd. US-Dollar, was dem gesamten Bruttonationaleinkommen von Aceh entspricht.

Erschwerend kam hinzu, dass in der Region Aceh seit mehr als 25 Jahren Bürgerkrieg herrschte, der mehr als 15.000 Todesopfer gefordert hatte. Die Unabhängigkeitsbewegung Gerakan Aceh Merdeka (GAM) trat für eine Loslösung von der Zentralregierung in Jakarta ein. Unter Vermittlung des ehemaligen finnischen Ministerpräsidenten Ahtissari gelang es jedoch, die beiden Konfliktparteien zurück an den Verhandlungstisch zu bringen. Im August 2005 unterzeichneten die Regierung in Jakarta und die GAM ein Friedensabkommen in Helsinki, das die Entwaffnung der Rebellen, den stufenweisen Rückzug des indonesischen Militärs und Regionalwahlen für Aceh im Jahr 2006 vorsah.

Die Regierung in Sri Lanka gab die Zahl der Toten mit 38.000 an, mehr als 500.000 Menschen verloren Haus und Hof. Die durch den Tsunami am stärksten betroffenen Wirtschaftssektoren waren der Tourismus und die Fischerei. Auch in Sri Lanka wurde die Naturkatastrophe durch einen langjährigen Bürgerkrieg überlagert. Zwischen den beiden größten Bevölkerungsgruppen, den Singhalesen und den Tamilen, gibt es seit der Unabhängigkeit starke Spannungen. Nach dem Scheitern friedlicher Versuche zur Lösung des Konfliktes kam es in den 70er Jahren zu einem Bürgerkrieg, der bis zu dem Zeitpunkt der Tsunami-Katastrophe – unterbrochen durch zahlreiche Waffenstillstandsabkommen – und dann wieder verstärkt seit Anfang 2006 andauert. Die tamilische Befreiungsbewegung (Liberation Tigers of Tamil Eelam/LTTE) brachte große Gebiete im Norden und Nordosten des Landes unter ihre Kontrolle. Der Zugang zu diesen Gebieten war schon vor dem Tsunami für internationale Hilfsorganisationen, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt möglich. Teilweise konnten Projekte über lokale Partnerstrukturen durchgeführt werden.

In Indien gab die Regierung die Zahl der Todesopfer mit 12.000 an, mehr als 600.000 Menschen verloren ihr Zuhause. Der Tsunami richtete auch erhebliche Schäden auf den zu Indien gehörenden Inselgruppen der Andamanen und Nikobaren an. Besonders betroffen durch die Flutwelle waren die Fischerei und die Landwirtschaft in den südöstlichen Küstenregionen. Indien wird durch eine Vielzahl von Naturgefahren bedroht (Überschwemmungen, Erdbeben,

¹ UN 2005, S. 1.

² Die betroffenen Länder sind: Indonesien, Malaysia, Thailand, Myanmar, Bangladesch, Indien, Sri Lanka, Malediven, Seychellen, Madagaskar, Tansania, Kenia, Somalia und Jemen. Aus Myanmar und Somalia gibt es keine genauen Angaben über Opfer.

³ UN 2005, S. 4.

Zyklone). Das Land verfügt über dementsprechende Erfahrung im Katastrophenmanagement und über eigene Wirtschaftskraft. Viele internationale Hilfsorganisationen sind seit Jahren in Indien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit entweder direkt oder durch Partnerstrukturen tätig.

Die Auswirkungen der Flutkatastrophe in Thailand fanden aufgrund der einschlägig bekannten Touristengebiete eine besondere Beachtung. Viele Urlauber starben in den Fluten. Die Zahl der Opfer wurde mit 5.395 angegeben, der größte wirtschaftliche Schaden entstand in der Tourismusindustrie. Die Infrastruktur in der durch den Tsunami betroffenen Region Thailands ist gut ausgebaut, und das Land verfügt über eigene Ressourcen, die in der Katastrophenbewältigung eingesetzt werden können.

Hauptleidtragende der Katastrophe waren die Menschen, die bereits vor dem Tsunami in Armut lebten. Darunter waren viele Fischer und deren Familien, die in Küstennähe wohnten und deren einfache Hütten der Flutwelle schutzlos ausgeliefert waren. Viele Familien verloren durch den Tsunami vom 26. Dezember 2004 nicht nur zahlreiche Familienmitglieder und ihr gesamtes Hab und Gut, sondern auch ihre Einkommensmöglichkeiten und damit die Lebensgrundlagen. Aufgrund der traditionellen geschlechtsspezifischen Rollen- und Arbeitsteilung fielen der Flutwelle weit mehr Frauen als Männer zum Opfer. Viele Frauen hielten sich zum Zeitpunkt des Geschehens in den Häusern auf, während die Männer mit den Fischerbooten unterwegs waren.

1.2 Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Flutkatastrophe

Auf die verheerenden Folgen der Flutwelle wurde auf internationaler und nationaler Ebene rasch reagiert. Unmittelbar nach der Flutkatastrophe richteten die Vereinten Nationen einen Hilfsappell an die Öffentlichkeit und baten ihre Mitgliedsstaaten um 1,1 Mrd. US-Dollar für die Tsunami-Soforthilfe, der größte Hilfsaufruf nach einer Naturkatastrophe in der Geschichte der Vereinten Nationen. Diesem „flash appeal“ der Vereinten Nationen folgten innerhalb von vier Wochen Zusagen der internationalen Gemeinschaft in Höhe von 85 Prozent.⁴ Auch die Spendenbereitschaft der Bevölkerung brach alle Rekorde: Millionen von Menschen folgten

den Aufrufen der Hilfsorganisationen und Medien und spendeten für die Opfer der Tsunami-Katastrophe. Weltweit erreichten die privaten Spenden ein Rekordniveau von mehr als vier Milliarden US-Dollar, in Deutschland allein spendete die Bevölkerung die Rekordsumme von über 670 Millionen Euro. Die Bundesregierung sagte für den Zeitraum 2005-2009 zusätzliche 500 Mio. Euro Unterstützung für die betroffenen Regionen zu. Insgesamt kamen rund 13,5 Milliarden US-Dollar für die Tsunami-Hilfe zusammen.⁵ Dadurch konnte den Betroffenen schneller und umfassender geholfen werden als in früheren Katastrophenfällen.

Die Tsunami-Katastrophe erreichte, im Gegensatz zu anderen humanitären Krisen, eine außergewöhnlich hohe Aufmerksamkeit in der Bevölkerung, in den Medien und bei politischen Entscheidungsträgern. Ausschlaggebend dafür waren der Zeitpunkt der Katastrophe kurz nach Weihnachten, aber auch die allgemeine Betroffenheit darüber, dass trotz z.T. erheblicher Vorlaufzeit keine Frühwarnung erfolgte. Das immense Ausmaß der Zerstörung und die spektakulären Bilder, die in „Echtzeit“ über die Fernsehbildschirme flimmerten, vervielfachten die mediale Aufmerksamkeit: „Die Symbolik von der ‚Hölle im Urlaubsparadies‘ ließ sich wesentlich besser medial verwerten, als die Massaker im Sudan oder die Hungersnot in Gabun.“⁶

Die Soforthilfephase kann rückblickend als Erfolg bezeichnet werden.⁷ Es wurden rasch die Toten geborgen und Verletzte medizinisch versorgt, anschließend Feldküchen und Notunterkünfte eingerichtet, Brunnen gereinigt und Trinkwasser zur Verfügung gestellt. In den ersten Wochen wurden so rund zwei Millionen Menschen durch die Soforthilfe erreicht. Es kam nicht zu einer Hungersnot oder zum Ausbruch von Seuchen, die Kindersterblichkeit erhöhte sich nicht nach der Katastrophe und die erwartete Flucht von mehr als einer Millionen Menschen blieb aus. Dennoch wurde sehr schnell deutlich, dass der Wiederaufbau noch eine lange Zeit in Anspruch nehmen würde.

In Deutschland wurden erste humanitäre Hilfsmaßnahmen vom Auswärtigen Amt bereits wenige Tage nach der Flutkatastrophe unterstützt und finanziert. Private Hilfsorganisationen, halbstaatliche Organisationen wie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und das Technische Hilfswerk (THW) leisteten in der Nothilfephase die Versorgung der Überlebenden und ihre vorläufige Unterbringung. Das Bundesministerium der Verteidigung ent-

⁴ Zu den Deckungsquoten in anderen humanitären Krisen vgl. Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes, 2005, S. 41.

⁵ UN 2005, S. 2.

⁶ Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes 2005, S. 33.

⁷ Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report, 2006, S.

sandte den Truppenversorger „Berlin“ der Marine und Sanitätseinheiten mit 300 Tonnen Hilfsgütern nach Indonesien.

Nachdem die Phase der Nothilfe abgeschlossen war, haben die Bundesregierung und die deutschen NRO mit ihren Hilfsprogrammen für den langfristigen Wiederaufbau der zerstörten Regionen begonnen. Der Großteil der Tsunami-Mittel des deutschen Entwicklungsministeriums soll bis 2008 in die Länderprogramme Indonesien und Sri Lanka sowie in ein Regionalprogramm Indischer Ozean fließen. Thailand und Indien verzichteten dagegen ausdrücklich auf bilaterale Unterstützung, da sie in der Lage waren, die Folgen der Katastrophe ohne staatliche Hilfe aus dem Ausland zu bewältigen. Viele deutsche NRO haben ihre Programme und Projekte auf mehrere Jahre hin ausgelegt und geplant, um mit den Ende 2004 und 2005 eingegangenen privaten Spenden sinnvoll den langfristigen Wiederaufbau zu unterstützen. Die Tsunami-Hilfe ist damit für die deutschen NRO zur größten Hilfsaktion aller Zeiten geworden.

1.3 Tsunami Evaluation Coalition

Die Erfahrungen bei der Bewältigung der Flutkatastrophe sind aufgrund der von Land zu Land unterschiedlichen und insgesamt vielschichtigen politischen, ökonomischen und sozialen Ausgangslagen nicht leicht zu bewerten. Mittlerweile liegt eine Vielzahl von Publikationen, Rechenschaftsberichten von Hilfsorganisationen und unabhängigen Evaluierungen vor. Die „Tsunami Evaluation Coalition“ (TEC), ein Zusammenschluss von Regierungen und Hilfsorganisationen, wurde im Februar 2005 mit dem Ziel gegründet, die Hilfen der internationalen Gemeinschaft zu erfassen, zu analysieren und Lehren für die Zukunft zu ziehen. Mitte 2006 wurde eine umfangreiche Evaluierung der ersten elf Monate der internationalen Hilfe, d.h. der Nothilfephase, vorgelegt. Der Bericht besteht aus fünf thematischen Evaluierungen zu folgenden Bereichen: 1) Koordination, 2) die Rolle von Bedarfsanalysen, 3) die Auswirkungen der Hilfe auf die lokalen und nationalen Kapazitäten, 4) Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) sowie 5) die Finanzierung der Tsunami-Hilfe. Darüber hinaus gibt es einen zusammenfassenden Synthesebericht, der eine Einführung, Zusammenfassungen zu den o.g. thematischen Bereichen sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Ziel dieser Evaluierung ist die Verbesserung der Qualität der internationalen Katastrophenhilfe sowie die Verbesserung der Transparenz und Rechenschaft gegenüber den Gebern und der betroffenen Bevölkerung.⁸ Der TEC-Bericht führt die positiven Ergebnisse der Tsunami-Hilfe auf, z.B. das rasche Einsetzen der Hilfsaktion und der vergleichsweise reibungslose Übergang von der Nothilfe zum Wiederaufbau. Die Evaluierung weist aber auch auf eine Reihe von Schwachstellen der internationalen Hilfe hin: Zu viele und vor allem zu viele unprofessionelle Organisationen hätten sich am Wiederaufbau beteiligt und dadurch die Kosten für ein koordiniertes Vorgehen erhöht. In vielen Fällen habe das zu Hilfeleistungen geführt, die an den Bedürfnissen und Lebensbedingungen der Betroffenen vorbei gingen. Besonders scharf kritisiert der Bericht, dass nur wenige der ausländischen Organisationen ihren eigenen Standards gerecht geworden seien, lokale Selbsthilfeansätze zu respektieren und zu stärken. Die internationale Hilfe sei dort am effektivsten gewesen, wo sie sich stark auf lokale Kräfte gestützt und diesen gegenüber Rechenschaft abgelegt habe. Das sei am besten solchen Organisationen gelungen, die schon vor der Katastrophe lokale Kooperationspartner in den betroffenen Ländern hatten.⁹

1.4 Aufbau des Arbeitspapiers

Die wichtigsten in dem TEC-Bericht aufgeworfenen Kritikpunkte sowie weitere für den Kontext in Deutschland wichtige Aspekte, wie die Entwicklung auf dem deutschen Spendenmarkt, werden im vorliegenden Arbeitspapier bewertet, aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen kommentiert und durch „Lessons learned“ ergänzt. Damit will dieses VENRO-Arbeitspapier einen weiteren Beitrag zur Debatte über Qualität in der humanitären Hilfe leisten.¹⁰ Die einzelnen Kapitel sind so aufgebaut, dass nach einer kurzen Einführung in das jeweilige Thema die Kritik des TEC-Berichts zusammengefasst und dazu aus Sicht der NRO Stellung genommen wird. Bei den Praxisbeispielen aus der NRO-Arbeit im Tsunami-Kontext, die in das vorliegende Arbeitspapier eingeflossen sind, wird in der Regel auf Erfahrungen aus der Region Aceh/Nordsumatra zurückgegriffen, da dieses Gebiet von der Flutwelle am stärksten betroffen wurde und dort ein Arbeitsschwerpunkt der NRO liegt, insbesondere in der Soforthilfe- und Wiederaufbauphase.

⁸ Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report, 2006, S. 15.

⁹ Ebda., S. 16-22.

¹⁰ Im Jahr 2005 erschien das VENRO-Arbeitspapier Nr. 14 mit dem Titel „Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand: Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe“, August 2005, Bonn.

2. Koordination der Tsunami-Hilfe

Koordination hat zum Ziel, die Wirksamkeit, Schnelligkeit und Effizienz der Hilfen zugunsten der Opfer von Kriegen und Katastrophen zu verbessern, begrenzte Mittel und Instrumente zu bündeln, Doppelungen und Überschneidungen zu vermeiden und die Hilfen nach einheitlichen Grundsätzen, Konzepten und Qualitätsstandards zu leisten.¹¹

Grundsätzlich sehen die NRO die Notwendigkeit effizienter Koordinierungsmechanismen, welche im Interesse der betroffenen Menschen dazu beitragen, dass durch Synergieeffekte der gesamte Bedarf an Hilfe vor Ort schnell und effizient abgedeckt werden kann. Eine effektive Koordination unter den humanitären Akteuren ist damit auch eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Hilfsmaßnahmen.

2.1 Die verschiedenen Ebenen der Koordination

Bei der Koordination der humanitären Hilfe sind grundsätzlich verschiedene Ebenen zu unterscheiden: zentrale und dezentrale sowie internationale und nationale/lokale Koordination. Koordination bezieht sich dabei auf die Abstimmung mit anderen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf allen Ebenen. Abgesehen von den nationalen/lokalen Strukturen und Behörden, wie z.B. nationale Zivilschutzorganisationen, umfasst das internationale humanitäre System der UN-Organisationen, die Rot-Kreuz-Bewegung und die internationalen Hilfsorganisationen. Insbesondere nach großen Naturkatastrophen versuchen häufig auch Akteure, die bisher über wenig bis gar keine Erfahrungen in der humanitären Hilfe haben, Hilfe vor Ort zu leisten.

Auf internationaler Ebene kommt den Vereinten Nationen (VN) eine zentrale Rolle und Verantwortung bei der Koordination der Hilfsaktivitäten zu. Diese Funktion wird vom „Emergency Relief Coordinator“ (ERC) und dem „Office for the Coordination of Humanitarian Affairs“ (OCHA) der Vereinten Nationen wahrgenommen. Darüber hinaus stimmen sich die Gebernationen humanitärer Hilfe in einer Reihe internationaler Foren ab, z.B. der „Donor Support Group“ des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), der „Humanitarian Liaison Working Group“ in Genf und New York sowie der Weltbank und den regionalen

Entwicklungsbanken. Auf europäischer Ebene wird die humanitäre Hilfe im Ausschuss für humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid Committee, HAC) in Brüssel mit der für humanitäre Hilfe der EU zuständigen Generaldirektion (ECHO) und den EU-Mitgliedsstaaten abgestimmt. In Deutschland trifft sich regelmäßig der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, in dem sich Vertreter deutscher Hilfsorganisationen, des Auswärtigen Amtes und anderer Bundesministerien über aktuelle Probleme und Fragen der humanitären Hilfe austauschen.

Im Krisenfall liegt der Schwerpunkt auf der Koordination vor Ort. Vertreter der Vereinten Nationen, von Hilfsorganisationen, der Regierung und der örtlichen Verwaltungen treffen sich regelmäßig, bewerten den Hilfsbedarf und aktualisieren die vorhandenen Kapazitäten. Diese Koordination der internationalen Hilfe vor Ort geschieht in der Regel durch OCHA. Die Koordination zwischen den Gebern und den internationalen Hilfsorganisationen findet im Rahmen von „inter-agency meetings“ statt, in denen eher praktische Fragen und konkrete Probleme diskutiert werden. Unterhalb dieser Ebene werden zusätzlich sektorale Treffen organisiert, in denen man sich über die Aktivitäten im Nahrungsmittel-, Gesundheits-, Landwirtschafts- oder Wasserbereich austauscht. Bei sektoraler Koordination übernimmt oft eine kompetente Hilfsorganisation die Leitung und Organisation („lead agency“). Dabei gilt grundsätzlich, dass die politische Verantwortung bei den nationalen Stellen des jeweiligen Landes liegt und die internationalen Akteure sich mit diesen koordinieren müssen oder diese unterstützen. Sinn und Zweck dieser Koordinierung ist somit eine verbesserte Zusammenarbeit auf der konkreten Arbeitsebene.

Im TEC-Bericht wird hinsichtlich der Koordination der Tsunami-Hilfe kritisiert, dass

- zentrale Koordinationsstrukturen vor Ort fehlten;
- die Koordinationsstrukturen auf lokaler bzw. nationaler Ebene nicht ausreichend unterstützt wurden;
- die Flut von Hilfsorganisationen eine Koordination erschwert hat;
- die Bereitschaft der Hilfsorganisationen, sich zu koordinieren, aufgrund der ausreichend vorhandenen privaten Finanzmittel relativ gering war;

¹¹ Vgl. VENRO 2005, S. 8

- der Druck der Medien den Wettbewerb unter den Hilfsorganisationen um die begrenzten Projektpartner und die „besten Projekte“ verstärkt hat;
- es unter den internationalen Akteuren eine unzureichende Abstimmung über die strategischen Prioritäten und Ziele der Hilfe gab.¹²

Wie die Region Aceh/Nordsumatra beispielhaft zeigt, fand die Tsunami-Hilfe aufgrund der Dimension der Zerstörung in einem äußerst komplexen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeld statt. Aceh/Nordsumatra gehörte trotz des Reichtums an natürlichen Ressourcen zu den ärmsten Provinzen Indonesiens. 99 Prozent der Bevölkerung in Aceh sind muslimisch. Zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen gehört neben der Erdöl- und Erdgasproduktion die Landwirtschaft, insbesondere der Fischfang.¹³ Zu den gravierendsten ökologischen Auswirkungen des Tsunami gehörte die Zerstörung der maritimen Ökosysteme, u.a. der Mangrovenwälder und Korallenriffe. Während vor der Flutkatastrophe etwa ein Drittel der Bevölkerung in Aceh in Armut lebte, war es nach dem Seebeben die Hälfte der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze lebte oder Nahrungsmittelhilfe erhielt.

Die immense geographische Ausdehnung der Naturkatastrophe und die Zerstörungsgewalt der Flutwellen wurden im Falle Indonesiens zudem überlagert von einem seit über 25 Jahren andauernden Bürgerkrieg mit anfangs schwer einschätzbaren Sicherheitsrisiken. Zum Zeitpunkt der Katastrophe Ende 2004 war Aceh/Nordsumatra aufgrund der Bürgerkriegssituation kaum zugänglich: Die Kommunikation war zusammengebrochen, die Westküste fast ausschließlich nur aus der Luft oder mit Booten zu erreichen, an der Ostküste gab es nur eine befahrbare Straße, die Medan mit dem etwa 500 km entfernten Banda Aceh verbindet. Dennoch setzte die nationale und internationale Hilfe sehr rasch nach der Katastrophe ein. In den Stunden direkt nach dem Unglück leistete zunächst die lokale Bevölkerung Hilfe bei der Suche nach Toten und Verletzten („search and rescue“-Phase), anschließend wurden viele Opfer der Katastrophe von ihren Familien und Nachbarn aufgenommen, lange bevor die internationalen Hilfsaktivitäten einsetzen konnten. Diese unmittelbare, spontane und lokal organisierte Hilfe durch Familien, Nachbarn und vor Ort ansässige Rettungsdienste, die in der Regel die größte Last tragen, wird häufig – vor allem in der Medienberichterstattung – überse-

hen, obwohl sie in den ersten Stunden und Tagen nach einer Katastrophe häufig die einzige Hilfe vor Ort ist. Schätzungsweise 200.000 Menschen wurden daher in Aceh zunächst von Verwandten oder Nachbarn aufgenommen und versorgt.¹⁴

2.2 Internationale Koordination

Unmittelbar nach der Katastrophe setzte eine bis dahin einmalige internationale Hilfsaktion ein, unterstützt durch eine zeitnahe und umfangreiche Medienberichterstattung. OCHA führte in den ersten Tagen nach der Katastrophe eine erste Bestandsaufnahme der Schäden durch und veröffentlichte am 6. Januar 2005 den größten Hilfsaufruf in der Geschichte der Vereinten Nationen. Am 11. Januar 2005 fand in Genf eine erste große internationale Geberkonferenz statt, die Europäische Union verabschiedete noch im Januar 2005 einen EU-Tsunami-Aktionsplan. Im Laufe des Jahres 2005 gab es zusätzlich Treffen der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank, mit dem Ziel, die nationale Verantwortung der jeweiligen Länder für die Koordination der Hilfsangebote zu unterstützen.

Für die Koordination in Deutschland lässt sich rückblickend feststellen, dass es auf nationaler Ebene in den ersten Monaten nach der Flutkatastrophe vergleichsweise wenig Koordinationstreffen gegeben hat. Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe traf sich lediglich ein Mal Anfang Januar 2005 im Auswärtigen Amt (AA) zu einer Sondersitzung unter Leitung des damaligen Außenministers Fischer. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) führte Anfang 2005 zeitversetzt Ländergespräche zu Sri Lanka und Indonesien durch, um gemeinsam Wiederaufbauaktivitäten zu besprechen. Auf Seiten der NRO gab es keine übergeordneten, nationalen Koordinationstreffen, lediglich in den ersten Monaten nach der Flutkatastrophe fanden regelmäßige Telefonkonferenzen statt. Die staatliche Durchführungsorganisation InWent wurde von der Bundesregierung beauftragt, die Koordination der Spendenangebote von Privatinitiativen, Städten, Gemeinden und aus der Wirtschaft zu übernehmen.

Aus Sicht der NRO waren die Koordinierungs- und Entscheidungsmechanismen der staatlichen Akteure BMZ, AA, Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), InWent, GTZ und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) jedoch

¹² Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report, 2006, S. 15.

¹³ Deutsche Welthungerhilfe 2006, S. 16

¹⁴ Vgl. Tsunami Evaluation Coalition, Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries, Indonesia, S. 16f. und World Disasters Report 2005, S. 83f.

nicht ausreichend transparent. Eine strategische Abstimmung unter den deutschen Akteuren über die Schwerpunkte und Ziele der Hilfe fand nicht oder kaum statt. Einerseits sind die insgesamt relativ geringen Koordinationsaktivitäten auf die hohe Arbeitsbelastung und den vorhandenen hohen Abstimmungsbedarf in den jeweils eigenen Strukturen zurückzuführen. Andererseits ist zu prüfen, ob in Zukunft der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, in dem alle o.g. Akteure vertreten sind, in der Soforthilfephase ein Ort für die strategische Abstimmung über Prioritäten und Ziele einer nachhaltigen humanitären Hilfe sein kann.

In den Wochen und Monaten nach der Katastrophe reiste eine Vielzahl von humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren nach Aceh ein. Dieses nach großen Naturkatastrophen bekannte Phänomen machte eine effektive Koordination auf verschiedenen Ebenen notwendig. Unter anderem waren 16 UN-Organisationen, 18 Teams der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Hunderte von NRO sowie Streitkräfte aus 35 Ländern an der Tsunami-Hilfe beteiligt.¹⁵ Die Streitkräfte hatten in der Tsunami-Hilfe durch ihre logistischen Kapazitäten ihre Verdienste, in der zivil-militärischen Koordination gab es jedoch eine Vielzahl von Reibungspunkten.¹⁶ Einer der großen Kritikpunkte an der Tsunami-Hilfe ist, dass neben professionellen Hilfsorganisationen auch wohlmeinende, aber nicht kompetente Helferinnen und Helfer in das Katastrophengebiet reisten, ohne Vorbereitung und häufig ohne internationale Standards und Leitlinien der humanitären Hilfe zu beachten. Dies führte auch in der Koordination vor Ort zu massiven Problemen. Als Beispiel für die Koordination der Tsunami-Hilfe wird nachfolgend auf die Situation in Aceh/Nordsumatra eingegangen.

2.3 Koordination vor Ort am Beispiel von Aceh, Nordsumatra

Die Koordination der Hilfsaktionen vor Ort fand – wie üblich – vorwiegend unter dem Dach der Vereinten Nationen statt. In allen Ländern fand eine Vielzahl von Koordinationstreffen sowohl allgemeiner Art als auch sektorbezogen statt. In Banda Aceh, der Hauptstadt der Provinz Aceh, zählte OCHA in den ersten drei Monaten nach der Katastrophe durchschnittlich etwa 50 Koordinationstreffen pro Woche.¹⁷ Dabei waren die täglichen Koordinierungstreffen wenig er-

giebig und redundant, da täglich neue Akteure erstmalig teilnahmen und z.T. die gleichen Fragen immer wieder neu diskutiert wurden. Zudem fanden die Koordinationstreffen auf unterschiedlichen hierarchischen und fachlichen Ebenen statt. Dennoch richtete OCHA nach wenigen Tagen an mehreren Orten in Aceh Koordinierungsstellen ein. Die indonesische Regierung wurde dabei integriert und von anderen Akteuren in ihrer politischen Verantwortung akzeptiert und unterstützt. Nachdem das ursprünglich in Banda Aceh von OCHA eingerichtete Büro während des Tsunami total zerstört wurde, wurde bereits am 5. Januar 2005 ein neues OCHA-Büro in Banda Aceh eröffnet, das auch das „Humanitarian Information Center“ (HIC) beherbergte. Das HIC in Banda Aceh mit Zweigstellen in Medan, Meulaboh und Calang sammelte und bündelte in den ersten Monaten nach der Katastrophe Informationen über die Hilfsaktivitäten und stand als Anlaufstelle für die humanitären Akteure zur Verfügung. Nach Beendigung der Nothilfephase und der anschließenden Schwerpunktsetzung auf Wiederaufbauaktivitäten ging das HIC im September 2005 zunächst über in das „United Nations Information Management System“ (UNIMS) in Banda Aceh und wurde schließlich in das „Office of the United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias“ (UNORC) integriert. Jenseits der anfänglichen Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung und -aufbereitung fällt die Beurteilung des HIC in Banda Aceh durch den TEC-Bericht insgesamt eher negativ aus.¹⁸ Durch den blinden Aktionismus einiger Helfer, die sich nicht an der Koordination vor Ort beteiligten, sei beispielsweise der Versuch der HICs gescheitert, eine aktuelle Matrix über die Projektaktivitäten der in Aceh tätigen Hilfsorganisationen zu erarbeiten. Über die Koordination durch die Vereinten Nationen hinaus gab es für deutsche Hilfsorganisationen Koordinationstreffen, die in Banda Aceh von der Außenstelle der Deutschen Botschaft in Jakarta organisiert und effektiv durchgeführt wurden.

Die sektoralen Treffen in Banda Aceh wurden frühzeitig etabliert, denn sie boten generell eine gute Gelegenheit zur fachlichen Abstimmung, zum Austausch von Informationen, Ergebnissen von Erkundungen etc. Im Bereich Gesundheit waren Bedarfserhebung, gemeinsame Strategieentwicklung und Planung der Aktivitäten sowohl bei der Malariabekämpfung wie auch bei der Durchführung der Masern-Impfprogramme ein positives Beispiel für gelungene Koordination und Ressourcenplanung aller beteiligten Organisation und

¹⁵ CONCORD / VOICE, S. 19.

¹⁶ Tsunami Evaluation Coalition, Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries, Indonesia, S. 21-28.

¹⁷ Ebda., S. 10.

¹⁸ Ebda., S. 13f.



Mitglieder der Fischhändlerkooperative auf dem Markt in Banda Aceh.

Caritas international: Stärkung lokaler Strukturen beim Wiederaufbau eines Fischmarktes durch einkommenschaffende Maßnahmen in Banda Aceh, Indonesien

Der Fischmarkt von Lampulo ist die bedeutendste Einrichtung dieser Art in der indonesischen Stadt Banda Aceh. Er ist gleichzeitig die Keimzelle von ASPI, einer lokalen Genossenschaft von etwa 90 kleineren Fischhändlern und ihren Familien.

Der Fischmarkt von Lampulo wurde durch den Tsunami Ende 2004 nahezu völlig zerstört. Etwa jedes sechste Mitglied von ASPI kam bei der Katastrophe ums Leben; rund 80 % der Fischerboote und die komplette Ausrüstung der Fischhändler wurden vernichtet. So hatte ein erstes von Caritas international unterstütztes Projekt zum Ziel, den traumatisierten Opfern dabei zu helfen, wirtschaftlich möglichst rasch wieder auf eigene Beine zu kommen. Caritas international finanzierte die Anschaffung von Fischwaagen, einer Maschine zur Herstellung von Kühleis, Kühlboxen und zwei Kleinlastwagen, um es der Genossenschaft zu ermöglichen, frischen Fisch auch zu größeren, weiter entfernt liegenden Marktplätzen in Aceh oder der benachbarten Provinz Nordsumatra zu transportieren.

Nachdem sich in der Folgezeit jedoch herausgestellt hatte, dass es in Lampulo aufgrund der vielen zerstörten Boote nach wie vor eine Mangelversorgung mit frischem Fisch gab, sah ein zweites von Caritas international unterstütztes Projekt den Bau zweier 23 Meter langer, hochseetauglicher Fischereischiffe im traditionellen Stil vor. Diese wurden im Verlauf mehrerer Monate unter Verwendung von zertifiziertem Holz von einer lokalen Werft hergestellt. Ziel dieses zweiten Projektes ist zum einen die Sicherung der Existenz der Fischhändler und der Versorgung der lokalen Bevölkerung mit erschwinglichem Fisch und zum anderen

die Schaffung von weiteren rund 50 neuen dauerhaften Arbeitsplätzen für Fischer und Hafenarbeiter. Das Monitoring des Schiffsbaus, der vor kurzem abgeschlossen werden konnte, wurde von ASPI-Mitgliedern und von Caritas international gemeinsam durchgeführt.

Der Reingewinn aus dem Betrieb der Schiffe wird für die Unterstützung armer, alter oder kranker Mitglieder der Genossenschaft verwendet werden bzw. für organisationsnotwendige Anschaffungen. Ein genau festgesetzter Anteil wird weiteren sozialen Aktivitäten zugute kommen, die in Zusammenarbeit mit anderen NROs und lokalen Autoritäten im Stadtteil von Lampulo durchgeführt werden. Sie werden vor allem aus einer Unterstützung bedürftiger Kinder in Form von informellen Bildungsangeboten bestehen; auch die Vergabe von Stipendien an Tsunami-Waisen ist miteingeschlossen. Darüber hinaus erwägt ASPI derzeit eine Kooperation mit einer kleinen örtlichen NRO, die in den ersten Jahren nach dem Tsunami u. a. mangelernährte Kinder aus dem Stadtteil mit zusätzlicher Nahrung versorgt hat.

Die beiden einkommenschaffenden Projekte zwischen ASPI und Caritas international haben allerdings noch einen weiteren Aspekt: Durch die Bereitstellung der beiden Kleinlastwagen und den Bau der beiden großen Fischereischiffe wurde ASPI in die Lage versetzt, im erneuten Katastrophenfall schnell Hilfe für andere zu leisten. Dies geschah z.B. Ende 2006 / Anfang 2007, als es im Südosten der Provinz Aceh nach heftigen Regenfällen zu schweren Überflutungen kam. ASPI-Mitglieder waren schnell zur Stelle, um mit Hilfe der beiden Kleinlastwagen ehrenamtlich von Caritas international finanzierte Hilfsgüter an die Betroffenen zu verteilen.

die Integration in lokale Strukturen.

Im April 2005 legte der indonesische Präsident Yudhoyono einen nationalen Wiederaufbauplan vor. Im Mai 2005 erfolgte dann die Einrichtung der Wiederaufbaubehörde für Aceh und Nias Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). In zehn Kapiteln beschreibt der Wiederaufbauplan die Auswirkungen der Flutwelle, zeigt Strategien auf, liefert Standards und Richtlinien und beschreibt sektorale Schwerpunkte. Mit der Einrichtung der BRR versuchte die indonesische Regierung auch, der Vielzahl von Hilfsangeboten Herr zu werden und sicherzustellen, dass die Projekte den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen und regional gerecht verteilt sind. Darüber hinaus soll die BRR auch die Transparenz der Mittelvergabe gewährleisten. Alle Projekte in Aceh müssen von der BRR bewilligt werden. Das zentrale Dokument für die Anträge ist ein kurzes Konzeptpapier („concept note“), mit dem explizit eine Doppelung von Aktivitäten vermieden und die Einhaltung von Qualitätsstandards überprüft werden soll.

Grundsätzlich ist aus Sicht von VENRO die Zusammenarbeit mit der BRR positiv zu bewerten. Die BRR war in der Anfangsphase behilflich bei der Erteilung von Visa und Arbeitserlaubnissen und baute anschließend ein Monitoringsystem auf, mit dem die Vielzahl der einzelnen Projekte erfasst und überprüft werden sollte. Mit der 2006 erfolgten Umstrukturierung der BRR in eine zunehmend auch implementierende Regierungsbehörde ist eine Konkurrenzsituation zwischen BRR und den NRO entstanden. Angesichts von Korruptionsvorwürfen wird die Rolle und Effektivität der BRR von einigen NRO mittlerweile in Zweifel gezogen.¹⁹

Der im TEC-Bericht erhobene Vorwurf einer fehlenden zentralen Koordinationsstruktur ist aus Sicht der NRO nur zum Teil berechtigt. Denn die Kritik an mangelnder Koordination und am langsamen Anlaufen der Hilfsaktivitäten verkennt häufig den Umfang und die Komplexität der Probleme, die auch schon vor der Katastrophe in den von Armut und Not gezeichneten Ländern bestanden. Grundsätzlich ist es richtig, lokale und nationale Koordinierungsstrukturen möglichst von Anfang an zu unterstützen und zu stärken und damit die betroffene Bevölkerung und die lokalen Partnerorganisationen verstärkt in die Hilfsmaßnahmen einzubinden. Gerade aber in den Krisenregionen im Nordosten Sri Lankas und in Aceh/Nordsumatra waren kaum ausbau-

fähige lokale Behörden und zivilgesellschaftliche Strukturen vorhanden, die eine effektive Koordination hätten übernehmen können. Die Deutsche Welthungerhilfe beschreibt das diesbezügliche Potenzial der acehnesischen NRO als „sehr begrenzt“.²⁰ Auch zwischen NRO und Regierungen bzw. innerhalb der NRO hat Koordination vor Ort in allen von der Flutkatastrophe betroffenen Ländern vielfach stattgefunden, entweder im Rahmen der bestehenden NRO-Familien (z.B. Rot-Kreuz-Bewegung, Caritas-Netzwerk) oder im Rahmen von nationalen oder internationalen NRO-Bündnissen. So gründete die „Aktion Deutschland Hilft“, der zehn deutsche NRO angehören, ein gemeinsames Projektbüro in Colombo zur besseren Abstimmung der Aktivitäten ihrer Mitglieder.

2.4 Unprofessionelle Hilfe

Die Flut von Hilfsorganisationen stellte in der Tat ein Problem bei der Tsunami-Hilfe dar. Im TEC-Bericht heißt es dazu: „The post-disaster flood of INGOs created a congestion of humanitarian space.“ Problematisch war nicht nur die unüberschaubare Zahl der Hilfsorganisationen und die damit verbundenen Probleme in der Koordination, sondern auch die z.T. mangelnde Erfahrung vieler Organisationen in der humanitären Hilfe. Die Folge war ein teilweise planloser Aktionismus von Menschen, die Mitleid hatten oder sich mit den Betroffenen identifizierten und daher glaubten, die Hilfe selbst in die Hand nehmen zu müssen. Die punktuellen Hilfsaktionen, die aus dieser persönlichen Betroffenheit resultierten, folgten keinen fachlichen Standards und schaden z.T. mehr als sie nutzten. Beispiele für diese Art blinden Aktionismus mit kontraproduktiven Auswirkungen waren Sachspenden, wie z.B. abgelaufene Medikamente oder Winterkleidung, die nicht den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung entsprachen, oder Ärzteteams aus den USA, die noch Wochen nach der Katastrophe auf der Suche nach behandlungsbedürftigen Patienten in OP-Kleidern aus Hubschraubern sprangen.²¹ Eine Koordination der Hilfe war unter diesen Rahmenbedingungen besonders schwierig, da diese Einzelpersonen oder unprofessionellen Organisationen wegen fehlender Erfahrung weder von der Notwendigkeit zur Koordination der Hilfe überzeugt waren, noch die Bereitschaft dazu mitbrachten, zugleich aber über ausreichende private Spendengelder verfügten und daher offen-

¹⁹ Die Behörde sah sich seit ihrer Gründung zahlreichen Korruptionsvorwürfen ausgesetzt, einige NRO wie Oxfam und „Save the Children“ setzten sogar Schlüsselprojekte im Bausektor in Aceh aus.

²⁰ Deutsche Welthungerhilfe 2006, S. 20.

²¹ Vgl. Munz 2007, S. 161

kundig einen geringen Anreiz zur Abstimmung ihrer Aktivitäten hatten.

Aufgrund der mangelnden Anbindung an lokale Organisationen fehlten vielen ausländischen Helfern Kenntnisse über den tatsächlichen Bedarf an Hilfe und die sozialen, ökonomischen und kulturellen Zusammenhänge. Mangelnde Abstimmung führte dann zu einer Konzentration vieler ausländischer Organisationen auf die Stadt Banda Aceh. Einige Organisationen kamen in Banda Aceh an, ohne zu wissen, was sie tun sollten. Die TEC-Studie zur Koordination der Tsunami-Hilfe kommt zu dem Schluss, dass es auf Seiten der unprofessionell arbeitenden Hilfswerke die Analyse und Kenntnis der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung unzureichend gewesen ist und dadurch die lokalen Strukturen geschwächt worden sind.²² Zum gleichen Schluss kommt auch eine Studie von Heinrich-Böll-Stiftung, Brot für die Welt und medico international über die Tsunami-Hilfe in Sri Lanka: „Relief and recovery have to respond to the actual needs, aspirations and capacities of the people. These are best known and met at decentralized levels. Participation of the people has to be ensured through adequate mechanisms on all levels and in all relevant matters.“²³

Die Vielzahl internationaler Organisationen und NRO führte vor Ort auch zu einer erhöhten Konkurrenz um Projekte, Projektpartner, qualifiziertes Personal und mediale Aufmerksamkeit. Diese Konkurrenz konterkarierte ebenfalls den Bedarf für Koordination und hatte darüber hinaus z.T. negative Auswirkungen für die ökonomische Situation in der Region, wie das Abwerben von qualifiziertem Personal, die Steigerung der Preise auf den lokalen Märkten und die Explosion der Lohnkosten. Hinzu kam der durch die Medien und Öffentlichkeit erzeugte Druck auf die Hilfsorganisationen in Bezug auf schnelle Erfolge, Sichtbarkeit und Mittelabfluss. Allerdings ist hier auch hinzuzufügen, dass die mediale Aufmerksamkeit in den Katastrophengebieten so groß war, dass in den ersten Wochen vermutlich ebenso viele Medienvertreter wie Hilfsorganisationen vor Ort waren, die z.T. mit den NRO-Vertetern um Transportmöglichkeit, Sitzplätze in Hubschrauber oder Flugzeugen konkurrierten.

2.5 Lessons learned

- Die Tsunami-Hilfe hat deutlich gemacht, dass mit einer zunehmenden Zahl von Akteuren auch die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination der Hilfen wächst. Dafür ist eine zentrale Koordinationsstruktur vor Ort unter Einbeziehung nationaler/lokaler Strukturen notwendig, für die allerdings der Grundsatz der horizontalen Koordination gelten muss, d.h. Koordination mit anderen Akteuren und nicht durch andere.
- Verbesserte Koordination darf im Ergebnis aber nicht zu mehr Bürokratisierung, Zentralisierung und Verteuerung der Durchführungsstrukturen führen. Ebenso darf vermehrte Koordination nicht mit einem Verlust an Unabhängigkeit der jeweiligen Akteure einhergehen. Negativbeispiel dafür ist der 2005 von OCHA entwickelte „cluster“-Ansatz, der für unterschiedliche Sektoren einheitliche Koordinationsinstanzen festlegt, zumeist unter der Leitung einer VN-Unterorganisation, und damit Entscheidungs- und Vergabekompetenzen bei den VN zentralisiert und die Pluralität und die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen einschränkt.²⁴
- NRO müssen für die Koordination der Hilfsaktivitäten vor Ort und in ihrer Zentrale in Deutschland ausreichend personelle und finanzielle Kapazitäten zur Verfügung stellen.
- Bei der Koordination der Hilfsmaßnahmen vor Ort dürfen lokale Strukturen nicht übergangen oder gar unterminiert werden, sondern müssen im Sinne der Nachhaltigkeit der Hilfe gestärkt werden.
- In den ersten Wochen und Monaten wäre es aus Sicht der NRO sinnvoll, Zugang zu einer Datenbank mit Informationen der humanitären und entwicklungspolitischen Akteure auf deutscher Ebene über laufende und geplante Aktivitäten zu haben.
- Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe in Deutschland sollte in der Soforthilfephase gestärkt und als Ort der verbesserten strategischen Abstimmung der deutschen Akteure genutzt werden.

²² Tsunami Evaluation Coalition, Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries, Indonesia, S. 17.

²³ Heinrich-Böll-Stiftung, Brot für die Welt, medico international (Hrsg.), 2005, S. 9.

²⁴ Zur Kritik am „cluster“-Ansatz vgl. VENRO 2007, S. 4f.

3. Linking Relief, Rehabilitation and Development

3.1 Das LRRD-Konzept

Mit der Bezeichnung „Linking Relief, Rehabilitation and Development“ (LRRD) ist gemeint, dass in den Projektmaßnahmen 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. Die Entwicklungszusammenarbeit soll ihrerseits dazu beitragen, die Anfälligkeit für Katastrophen zu verringern, Katastrophenfolgen zu mildern und Menschen zur Selbsthilfe in Katastrophensituationen zu befähigen.²⁵

Auf der konzeptionellen Ebene ist bei Naturkatastrophen wie dem Tsunami 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 und 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. 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. Im Falle des Tsunami ist gerade diese Phase besonders wichtig, um Aspekte der Katastrophenvorsorge in die Projekte zu integrieren mit dem Ziel, die Vulnerabilität (Katastrophenanfälligkeit) der Bevölkerung gegenüber der bekannten Gefährdung zu reduzieren. 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). Bereits in der Phase des Wiederaufbaus werden Komponenten und Ziele der später einsetzenden Entwicklungsförderung integriert. 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. So soll sichergestellt werden, dass rasch eine ganzheitliche Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen für die Betroffenen erreicht wird. Opfer einer Katastrophe werden selbst zu Akteuren der Hilfe. So gelingt auch die psychologische Rehabilitation der betroffenen Bevölkerung am besten durch Einbeziehung in die Wiederaufbaumaßnahmen. Der TEC-Bericht kommt zu dem Fazit: „The overall implication for the future is that there is a need to break out of the project-focused concentration on aid provision in order to acknowledge that the most significant links between relief, rehabilitation and development are those that are made by affected populations themselves and by the national public and private institutions on which they depend for jobs, services and human security.“²⁶

Zwar wird die Fachdiskussion über die Verzahnung von Soforthilfe, Wiederaufbaumaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit bereits seit Ende der 1980er Jahre geführt, zum Teil unter anderen Stichwörtern („continuum“ oder „grey zone“), erste praktische Erfahrungen, wie die verschiedenen Ansätze von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll miteinander verknüpft werden können, sind aber erst spärlich vorhanden.²⁷ In dem VENRO-Arbeitspapier zu LRRD werden Kriterien genannt, die erfüllt sein müssen, um dem LRRD-Anspruch gerecht zu werden. Dazu gehören u.a.: Beitrag der Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge, Beteiligung der Zielgruppen an der Planung der Maßnahmen, Stärkung und Weiterentwicklung von Strukturen und Fähigkeiten zur Selbsthilfe.²⁸ Grundsätzlich ist zu beachten, dass Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit auch unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen können, die die Umsetzung des LRRD-Ansatzes erschweren, insbesondere in Konfliktregionen wie Sri Lanka oder Aceh. Für den Wiederaufbau nach dem Tsunami bedeutet der LRRD-Ansatz, dass der Bevölkerung über den „status quo ante“ hinaus eine mittel- bis langfristige Perspektive für die Verbesserung ihrer Lebensgrundlage gegeben wird, z.B. durch bessere Fischerboote und durch bessere Bil-

²⁵ Zu Definitionen und begrifflichen Abgrenzungen vgl. VENRO-Arbeitspapier Nr. 17, Linking relief, rehabilitation and development: Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2006, S. 5f.

²⁶ TEC, LRRD in the tsunami response: Executive summary, S. 11.

²⁷ Vgl. VENRO 2006, S. 10f.

²⁸ Ebda., S. 9.

Malteser International: Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung von Fischerdörfern in der Region von North Aceh, Indonesien

Ziel des umfangreichen Projektes war der Wiederaufbau zweier vom Tsunami komplett zerstörter Dörfer an der Ostküste Sumatras. Das Projekt begann mit Nothilfemaßnahmen und Erstversorgung in Flüchtlingslagern, zielte jedoch von Beginn an auf eine langfristige Unterstützung bei der Rückkehr der Menschen in ihre Dörfer. Dabei ging es nicht nur um den Wiederaufbau von Häusern und Infrastruktur, sondern auch um eine begleitende Stärkung der Selbsthilfe und Selbstorganisationskräfte der Bevölkerung in den Orten. Unterstützt wurde deshalb die frühzeitige Einsetzung von Dorfkomitees und die Einführung Einkommen schaffender Maßnahmen.

Um Aufräumarbeiten und andere Nothilfeaktivitäten schnell abschließen zu können, wurde der Ansatz von „cash-for-work“-Maßnahmen genutzt. Die Ausstattung der Dorfbewohner mit Startkapital und Mikrokrediten für kleinere Unternehmensgründungen wurde als zweites Instrument mit nachhaltiger Wirkung eingesetzt.

Die Dorfbewohner waren in der Entscheidungs-, Planungs- und Durchführungsphase der Baumaßnahmen aktiv eingebunden. Der Bau von Häusern wurde ergänzt durch ein

Gartenbauprojekt, bei dem den Dorfbewohner wieder Verantwortung für ihr Grundstück und die Nutzung als Hausgarten übertragen wurde. Die Rehabilitation von Fischteichen und die Vergabe von Mikrokrediten für Fischer gab der Fischereiwirtschaft in den Dörfern neue Antriebskraft. Alle Sektoren werden miteinander verzahnt: die Wasser- und Abwasserkomponente wird von einem Hygiene- und Gesundheitsprogramm begleitet und die Vergabe von Mikrokrediten erfolgt nach intensiven Business Trainings. Dabei werden auch die Vertreter der Lokalregierung und Entscheidungsträger auf Dorfebene aktiv mit in die Projektarbeit involviert.

Schwierigkeiten im Laufe des Projektes traten im Zusammenhang mit teilweise mangelnder Kooperation zwischen den zumindest anfangs sehr zahlreichen NRO auf. Die häufig ohne Auflagen verteilten Zuschüsse und schnell vergebenen Hilfeleistungen führten zu Rückschlägen bei anderen Hilfsorganisationen, die einen partizipativen Ansatz verfolgten. Eine weitere Herausforderung für den Übergang zu Entwicklungsmaßnahmen ist die stark gewachsene Ungleichheit zwischen Hinterland und Küstenregion. Auch sind viele staatlichen Strukturen in Aceh weiterhin schwach und gezeichnet von Ineffizienz und Korruption, was zu Frustration und Lethargie bei der Bevölkerung führt.

Zweieinhalb Jahre nach dem Beginn der Nothilfemaßnahmen sind die Häuser nun fast alle bewohnt, das Leben inklusive ökonomischer Aktivitäten ist in die Dörfer zurückgekehrt. Der Schutz vor Flutwellen und Erdbeben ist durch entsprechende Bauweise der Häuser, Bau von Fluchtwegen und Dämmen verbessert. Das sind deutliche Indikatoren, dass der Bogen im Sinne des LRRD-Ansatzes von der Nothilfe über den Wiederaufbau bis hin zu nachhaltiger Entwicklung geschlagen werden konnte. Nach zweieinhalb Jahren sind die aktuellen Maßnahmen auf weitere Entwicklung und deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen ausgerichtet. Zum Ausgleich der „Küste/Hinterland“-Disparität wird sich das Projekt jedoch fortan verstärkt dem Hinterland widmen, das bislang nur punktuell über die „livelihood“-Komponente einbezogen war.



Begünstigte vom Hausbau- und Livelihood-Projekt von Malteser International in Lhokseumawe trocknet Krabben.

dungs- und Gesundheitseinrichtungen. Nichts anderes hatte der indonesische Präsident im Sinn als er bei der Vorstellung des nationalen Wiederaufbauplans von „building back better“ sprach.

Im TEC-Bericht wird hinsichtlich der Umsetzung von LRRD kritisiert, dass

- in der Soforthilfe die lokalen Strukturen und Kapazitäten nicht ausreichend einbezogen worden sind;
- die Hilfsorganisationen die Betroffenen nicht hinreichend über ihre Maßnahmen und Ziele informiert haben;
- die Projektansätze häufig zu kurzfristig waren und keine Nachhaltigkeit zum Ziel hatten, z.B. bei der Verteilung von Fischerbooten;
- die Hilfsorganisationen zu wenig Verständnis für den lokalen und regionalen Kontext ihrer Maßnahmen hatten, inkl. des Hintergrunds der bewaffneten Konflikte in Sri Lanka und Aceh, und daher z.T. soziale Spannungen in der Bevölkerung verschärft wurden;
- die Gelegenheit häufig verpasst wurde, den Menschen in den vom Tsunami betroffenen Regionen über die Wiederherstellung des „status quo ante“ hinaus zu besseren Lebensbedingungen zu verhelfen;
- trotz unübersehbarer Fortschritte in der Frühwarnung für die lokale Katastrophenvorsorge und Reduzierung der Katastrophenanfälligkeit nicht ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt wurden.²⁹

3.2 Bilanz der Soforthilfe in Aceh, Nordsumatra

Die Bilanz der Soforthilfe ist insgesamt durchaus positiv. Bill Clinton, der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für die Tsunami-Hilfe, hebt in seinem Zweijahres-Bericht über den Wiederaufbau in Aceh u.a. hervor, dass 57.000 Häuser fertig gestellt, alle intern Vertriebenen („Internally Displaced Persons“) in stabilen Übergangsunterkünften untergebracht und über 600 Schulen wieder aufgebaut wurden.³⁰ Der TEC-Bericht hebt aber auch positiv hervor, dass die üblicherweise nach Katastrophen auftretende Lücke zwischen Soforthilfe und Wiederaufbau aufgrund der ausreichend vorhandenen finanziellen Mittel größtenteils vermieden werden konnte: „The gap between relief and rehabilitation that commonly appears in disaster response was avoided due largely to access to un-earmarked publicly raised funds and donor flexibility.“³¹

Die Kritik an der mangelnden Einbeziehung der lokalen Strukturen und Kapazitäten mag pauschal zwar durchaus berechtigt sein, aber viele NRO, die über z.T. langjährige Partnerbeziehungen zu lokalen NRO verfügen, kennen den Bedarf der Zielgruppen sehr genau und arbeiten eng mit ihren lokalen Partnern zusammen. Aus Sicht der deutschen NRO, von denen viele partizipative Hilfsansätze verfolgen, ist die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen vor Ort der entscheidende Schlüssel, wenn es um die Bedarfsermittlung, die Beschaffung geeigneter Hilfsgüter, die Rekrutierung von Personal und die Kooperation mit einheimischen Behörden geht. Besonders produktiv kann diese Kooperation sein, wenn die Zusammenarbeit mit einer Partnerorganisation bereits vor dem Eintreten der Katastrophe etabliert war. Im Falle Aceh/Nordsumatra war dies aufgrund des vorher kaum möglichen Zugangs zu dem Bürgerkriegsgebiet kaum gegeben, und viele NRO mussten dort erst geeignete Partnerorganisationen finden oder ihre Projekte selbst implementieren. Da außerdem zivilgesellschaftliche Strukturen in Nordsumatra nur rudimentär vorhanden waren bzw. durch die Flutwelle zerstört wurden, erwies sich insbesondere in Aceh die Förderung von lokalen Strukturen und Kapazitäten als besonders schwierig.

Die kurzfristige Anlage von Projekten und Programmen ist im Kapitel Koordination bereits im Zusammenhang mit der Proliferation von NRO angesprochen worden. Zum einen ist die fehlende Nachhaltigkeit bei den Maßnahmen einiger NRO auf fehlende fachliche Qualifikation, die mangelnde Bereitschaft, Hilfsprogramme im größeren Kontext und mit anderen Akteuren abzustimmen sowie auf die große Konkurrenz um „sichtbare“ Projekte zurückzuführen. Zum anderen ist hier aber auch ein Mangel an strategischer Abstimmung über die Prioritäten und Ziele der Hilfe zu erkennen. „Some of these poorly conceived interventions actually undermine future development as they encourage over-fishing, damage the credibility of microfinance institutions and create dysfunctional communities through insufficiently planned resettlement.“³² So stellt der TEC-Bericht fest, dass es insgesamt gesehen im Bereich „livelihood“ relativ gut gelungen ist, die Lebensgrundlagen wiederherzustellen, auch wenn z.B. bei der Beschaffung von neuen Fischerbooten die Bedürfnisse der lokalen Fischer häufig nicht berücksichtigt wurden und so einige Dörfer zwar Fischerboote erhielten, aber ohne die notwendige Ausstattung mit Netzen, Angel-

²⁹ TEC Synthesis Report, S. 16.

³⁰ UN 2006, S. 3f.

³¹ TEC Synthesis Report, S. 9.

³² TEC, LRRD and the Tsunami experience, Executive Summary, S. 10.



Ein vom Tsunami betroffenen Grundstückseigentümer vor seinem neuen Haus in Suak Tima

Projektbeispiel von World Vision Deutschland: Konfliktsensible Projektarbeit in Aceh, Indonesien

Experten aus Hilfsorganisationen und Wissenschaft sind sich heute darüber einig, dass Programme der humanitären Hilfe nicht zwangsläufig zu einer Milderung von Konflikten beitragen. Im Gegenteil, sie haben sogar das Potential, Konflikte zu verschärfen. Umso wichtiger ist es, dass sich die NRO schon bei der Planung ihrer Hilfsprogramme über eine konfliktsensible Umsetzung Gedanken machen. Was aber genau bedeutet das? In erster Linie heißt es, dass man sich über die möglichen Auswirkungen der Hilfe im Klaren sein muss. Wem schadet und wem nützt unsere Hilfe? Die vielen Interaktionen zwischen dem oft dynamischen Kontext des Einsatzgebietes und dem Hilfsprogramm müssen genau analysiert werden, um ungewollte Botschaften sowie andere konfliktverstärkende Faktoren zu erkennen und zu vermeiden. Nach dem verheerenden Tsunami von 2004 nahm World Vision Indonesien auch in Aceh seine Arbeit auf. Da es sich für World Vision um eine neue Einsatz-Region handelte, entschied man sich dazu, zunächst eine Konfliktanalyse auf zwei Ebenen durchzuführen: Die Analyse auf der Makro-Ebene konzentrierte sich auf den Kontext von Aceh in Beziehung zum Rest Indonesiens; auf der Mikro-Ebene analysierte World Vision mögliche Auswirkungen von Stellenbesetzungen sowie inter-religiöse Besonderheiten. Die Ergebnisse dieser Analysen beeinflussten das Programmdesign und die Implementierung in folgender Weise: Die Planung des Wiederaufbaus konzentrierte sich primär auf die Unterstützung auf Gemeindeebene. So wurde es z.B. möglichst vermieden, beim Wiederaufbau der Wohnhäuser große überregional tätige Baufirmen unter Vertrag zu nehmen. Stattdessen konnten

die Besitzer der zerstörten Häuser selbst entscheiden, welche Eigenleistung sie erbringen und mit welchen lokalen Baufirmen sie zusammenarbeiten wollten.

Die Arbeit mit den betroffenen Menschen vor Ort erfordert konfliktsensibles Projektpersonal. Die World Vision-Mitarbeiter vor Ort wurden im Umgang mit möglichen Konflikten geschult und stellten sicher, dass Standards der humanitären Hilfe beim Wiederaufbau eingehalten wurden. Als unabhängige „Broker“ unterstützten sie die Grundstückseigentümer z.B. bei der Klärung von Landrechten und Besitztiteln. Diese waren Voraussetzung, um überhaupt mit dem Hausbau zu beginnen. Wichtig war in diesem Zusammenhang die Beteiligung von allen Akteuren, etwa Grundstückseigentümer, Nachbarn, Distriktregierung, und geistliche Führer. Für World Vision als christliche Hilfsorganisation wurde bei der Personalrekrutierung sehr viel Wert darauf gelegt, besonders muslimische Mitarbeiter einzustellen und ihnen ausreichend Zeit für ihre Gebete einzuräumen. Dies half, mögliche religiöse Spannungen zu entschärfen und Vorurteile abzubauen.

In der Hochphase des Wiederaufbaus 2006 führten World Vision-Mitarbeiter eine Reihe von Konfliktanalysen durch. Hierbei registrierten sie Spannungen und Neid aufgrund von unterschiedlichen Haustypen, der Verwendung von unterschiedlichen Baumaterialien und uneinheitlichem Baufortschritt. Aufgrund ihrer Erfahrung war das Personal nun auch in Zeiten von Spannungen als Vermittler und Schlichter gefragt. Dies kann auch als Indiz dafür gewertet werden, dass World Vision in der Region als unparteiischer Akteur wahrgenommen wurde.

schnüren, Reusen und Außenbordmotoren.

Im Bereich des Wiederaufbaus der Häuser gab es dagegen insgesamt große Probleme. Der Küstenverlauf in Nordsumatra wurde durch die Flutwelle verändert, einige Küstenabschnitte verschwanden komplett von der Landkarte. Viele Familien verloren mit ihren Häusern auch die Besitzurkunden für ihre Grundstücke, und die rechtlichen Auseinandersetzungen um die häufig ungeklärte Landbesitzfrage bedurften z.T. viel Zeit. Da es in Aceh kein funktionierendes Katasterwesen gibt, gestalteten sich die Auseinandersetzungen um ein Stück Land sehr zeitaufwendig. Gleichzeitig konkurrierten Hilfsorganisationen um Zielgruppen für Häuserbauprojekte, insbesondere in Küstennähe, und machten gegenüber der Bevölkerung Zusagen, die nicht immer eingehalten wurden. So war in Aceh Ende 2005 erst ein Zehntel der geplanten Häuser fertig, was unter Teilen der betroffenen Bevölkerung, die immer noch in Behelfsunterkünften untergebracht war, große Missstimmung hervorrief. Diese Missstimmung wurde noch angeheizt durch die Bevorzugung des Küstenstreifens beim Wiederaufbau, während die Menschen im angrenzenden Hinterland benachteiligt wurde. Erschwerend kamen Umweltprobleme beim Häuserbau hinzu, da offenkundig nicht genügend Plantagenholz zur Verfügung stand, und die indonesische Regierung befürchtete, dass es zu einem massiven Tropenholzabschlag kommen würde. Die Klärung dieser rechtlichen Fragen führte zu einer erheblichen Verzögerung des Wiederaufbaus von zerstörten Häusern und Dörfern.

Der von der indonesischen Regierung verabschiedete Wiederaufbauplan für Aceh/Nordsumatra definierte Standards, die von den Hilfsorganisationen eingehalten werden mussten. Ein Element davon war auch die erdbebensichere Bauweise der Häuser als ein Beitrag zur Reduzierung der Vulnerabilität. So konnte im Bereich des Wiederaufbaus von Häusern ein Beitrag zu „building back better“ geleistet werden, also der Verbesserung der Lebensgrundlagen für die Menschen über den „status quo ante“ hinaus. Im Sinne von LRRD sollte diese mittel- bis langfristige Perspektive bereits in der Soforthilfe angelegt sein. Hier kommt auch der Katastrophenvorsorge eine besondere Bedeutung zu, deren Ziel es ist, die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft zu stärken und ihre Vulnerabilität zu reduzieren. Die Flutkatastrophe im Indischen Ozean hat die Bedeutung von Katastrophenvorsorge deutlich gemacht, denn die Flutwelle hatte dort ihre gravie-

rendsten Auswirkungen, wo die Vulnerabilität der Bevölkerung vorher am höchsten war. So identifiziert der Zweijahres-Bericht der Rotkreuz- und Roter Halbmondbewegung folgerichtig die Stärkung der lokalen Kapazitäten in der Katastrophenvorsorge durch Trainingsprogramme, Vorhaltung von Hilfsgütern und die Einrichtung von nationalen Katastrophenschutzprogrammen als strategisches Ziel.³³ Insgesamt kommt der TEC-Bericht zu einer nüchternen Einschätzung bezüglich der Katastrophenvorsorge: „Despite the advances in early warning systems, the tsunami response has rarely enhanced local preparedness or significantly reduced longer term vulnerability.“³⁴

3.3 Konfliktsensitiver Wiederaufbau

Angesichts der langjährigen Bürgerkriege in Aceh/Nordsumatra und Sri Lanka stellte sich auch die Frage nach den Auswirkungen der Tsunami-Hilfe auf die politische und gesellschaftliche Situation in diesen Ländern. In den ersten Monaten nach der Flutkatastrophe war zu befürchten, dass sich beide Konflikte noch verschärfen würden. Im Aceh-Konflikt lenkten die beiden Bürgerkriegsparteien unter dem internationalen Druck ein: Nachdem bereits im Mai 2005 der Ausnahmezustand in Aceh aufgehoben wurde, kam es im August 2005 in Helsinki zu einem Friedensabkommen zwischen der indonesischen Regierung und der Unabhängigkeitsbewegung GAM. Seit den 1980er Jahren wurde in Aceh ein Unabhängigkeitskrieg geführt, der von der indonesischen Regierung unter Präsident Suharto brutal unterdrückt wurde. Die GAM hatte einen unabhängigen Staat und die Einführung der Sharia gefordert. Der Schock nach der Flutwelle ließ die Waffen ruhen, relativierte den Bürgerkrieg und drängte die Hilfe für die Überlebenden in den Vordergrund. Die GAM erkannte, dass die kriegsmüde Bevölkerung von Aceh kein Verständnis für die Fortführung der Kämpfe haben würde. Die massive Präsenz internationaler Akteure öffnete die Region nach außen und internationalisierte damit auch den Friedensprozess in Aceh. Inzwischen hat Indonesien offiziell den Truppenabzug aus Aceh abgeschlossen, die GAM ist offiziell entwaffnet. Außerdem wurde eine von EU und ASEAN gemeinsam besetzte „Aceh Monitoring Mission“ eingesetzt, um die Einhaltung des Friedensabkommens zu überwachen. Am 11. Dezember 2006 wurden erstmals freie und faire Gouverneurswahlen abgehalten, ein vorläufiger Höhepunkt im Frie-

³³ IFRK, S. 23

³⁴ TEC, Synthesis Report, S. 19.

densprozess, der durch den Wandel des politischen Klimas, die Öffnung der Provinz Aceh gegenüber der Welt und durch den Tsunami ermöglicht wurde.³⁵

Während die Tsunami-Hilfe den Friedensprozess in Aceh begünstigte, kam es in Sri Lanka zwar zunächst ebenfalls zu einer Annäherung der Konfliktparteien, ab Herbst 2005 hat sich die politische Lage jedoch wieder verschärft. In beiden Ländern besteht für die Hilfsorganisationen die Herausforderung, ihre Projektplanung und -durchführung konflikt sensitiv zu gestalten. Hier gilt es vor allem darauf zu achten, dass nicht durch eine bevorzugte oder isolierte Behandlung von Flutopfern bestehende soziale Spannungen noch verschärft werden.

3.4. Lessons learned

- Katastrophenvorsorge sollte entsprechend des 2005 auf der Weltkonferenz zur Katastrophenprävention in Kobe ver-

abschiedeten Aktionsplans zum Schutz der Bevölkerung vor Naturkatastrophen („Hyogo Framework for Action“) stärker in der humanitären Hilfe verankert werden.

- Die Geber – hier auch insbesondere die Bundesregierung – sollten Katastrophenvorsorge, Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von LRRD konzeptionell besser miteinander verzahnen und entsprechende finanzielle Mittel und flexible Richtlinien bereitstellen, um eine „Finanzierungslücke“ zu verhindern.³⁶
- In der Projektplanung und -durchführung sollten auch die humanitären Hilfsorganisationen von Anfang an den Grundstein für die Nachhaltigkeit ihrer Projekte und Programme legen.
- Die Entstehung einer „Goldküste“ durch die einseitige Bevorzugung von Opfern der Flutkatastrophe ohne Einbeziehung der Menschen im angrenzenden Hinterland muss im Sinne eines konflikt sensitiven Wiederaufbaus vermieden werden.

4. Die Finanzierung der Tsunami-Hilfe

Die TEC-Studie vom Juli 2006 kommt zu der Erkenntnis, dass die Tsunami-Hilfe die größte Nothilfeoperation nach einer Naturkatastrophe, die weltweit größte Hilfsaktion privater Organisationen und die am besten finanziell ausgestattete Hilfsaktion aller Zeiten gewesen ist.³⁷ Gleichzeitig wird kritisiert, dass die Allokation und Programmierung der Hilfsaktionen stark beeinflusst wurde durch die öffentliche Meinung. Die Vergabe der Mittel habe sich z.T. nicht nach dem Bedarf, sondern nach dem Vorhandensein der finanziellen Mittel gerichtet.³⁸

4.1 Die internationale Finanzierung

Weltweit wurden bis Ende 2005 insgesamt rund 13,6 Milliarden US-Dollar für die Tsunami-Hilfe zur Verfügung gestellt.³⁹ Der sehr hohe Anteil von rund 40 Prozent davon stammte aus privaten Mitteln. Neben den privaten Spendern zeigte sich auch die internationale Gemeinschaft großzügig. Die Bereitschaft der Regierungen, weltweit finanzielle Hilfe zur Verfügung zu stellen, war mit keiner anderen Katastrophe vergleichbar. OCHA bezifferte alleine den Bedarf für die

ersten zwölf Monate mit 1,271 Milliarden US Dollar. 82 Prozent dieses Bedarfs waren bereits im Juni 2006 durch Zusage oder geleisteten Zahlungen erfüllt, eine Rekorddeckung. Betrachtet man andere humanitäre Krisen des Jahres 2005, so sind diese durchschnittlich nur zu 48% des erfassten Finanzbedarfes gedeckt.⁴⁰

Die EU stellte bis Ende 2006 insgesamt 560 Mio. Euro für die humanitäre Hilfe und rund 1,5 Mrd. Euro für den Wiederaufbau zur Verfügung. Für Aceh rief die EU den Multi-Donor Trust Fund (MDF) ins Leben, über den Ende 2006 520 Mio. Euro verwaltet wurden und der von der EU als bestes Beispiel für eine effektive Geberkoordination bezeichnet wird.⁴¹

4.2 Die Tsunami-Hilfe der Bundesregierung

Auch die Bundesregierung zeigte sich großzügig. Bereits am 5. Januar 2005 gab sie bekannt, dass sie insgesamt 500 Mio. Euro für Maßnahmen der Soforthilfe und den Wiederaufbau zur Verfügung stellen würde. Die Zuteilung dieser Mittel erstreckt sich auf den Zeitraum 2005-2009.

³⁵ Vgl. Beeck 2007, S. 2.

³⁷ Tsunami Evaluation Coalition, Funding the tsunami response, Executive summary, S. 7.

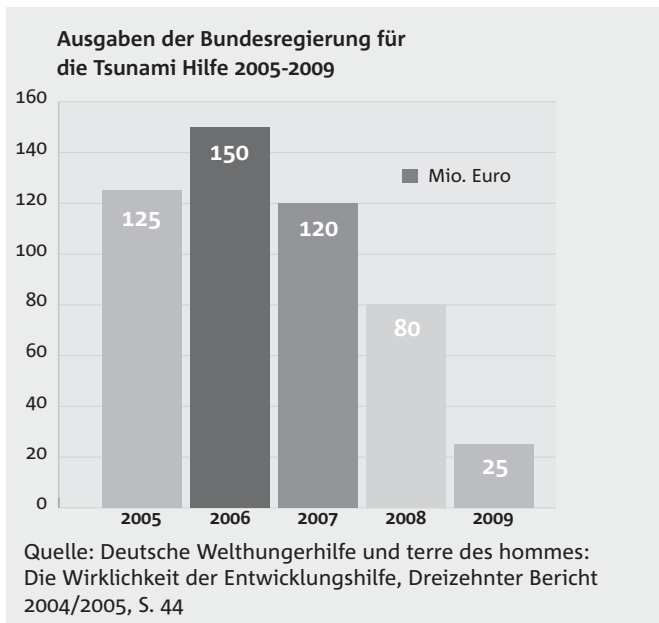
³⁸ Ebda., S. 8.

³⁹ Vgl. UN 2005, S. 2.

³⁶ Vgl. VENRO 2006, S. 15f.

⁴⁰ Vgl. OCHA, „Indian Ocean Earthquake Tsunami; Consolidated Appeals Process (CAP) Flash Appeal. Mid Term Review“, S. 1, zitiert nach: Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes 2005, S. 40.

⁴¹ EU-Kommission 2006, S. 2f.



Die Gelder wurden zusätzlich in den BMZ-Haushalt aufgenommen und verwaltet, ausgenommen hiervon sind 20 Mio. € Soforthilfe im Jahr 2005, die unmittelbar aus dem regulären Etat des Auswärtigen Amtes für humanitäre Hilfe finanziert wurden.

Die deutsche Wiederaufbauhilfe konzentriert sich auf die Länder Indonesien und Sri Lanka. Ein Großteil der Tsunami-Mittel fließen in die Länderprogramme Indonesien (128 Mio. Euro) und Sri Lanka (117 Mio. Euro) und werden im Rahmen der bilateralen Hilfe umgesetzt. Schwerpunktbereiche sind dabei vor allem die Sektoren Gesundheit (16 Mio. Euro), Transport (15 Mio. Euro), Wirtschaftsreform/Aufbau der Marktwirtschaft (22 Mio. Euro) und gute Regierungsführung / Korruptionsbekämpfung (18 Mio. Euro). Seit November 2005 wird das unter deutscher Beteiligung entstandene Tsunami-Frühwarnsystem im Indischen Ozean installiert. Für den Aufbau des Frühwarnsystems stellte die Bundesregierung 45 Millionen Euro und Experten zur Verfügung. Mit der bereits installierten Technik ist es nach Angaben des Geoforschungszentrums Potsdam möglich, ein Seebeben im Indischen Ozean vor den Küsten Indonesiens innerhalb von 5 Minuten zu orten. Im November 2008 soll das Frühwarnsystem voll funktionsfähig sein.⁴² Insgesamt ist

die Bundesregierung mit acht Ressorts an der Tsunami-Hilfe beteiligt.

Die Arbeit der deutschen Nichtregierungsorganisationen in den betroffenen Regionen wurde mit lediglich 25 Mio. Euro für den gesamten Zeitraum von fünf Jahren gefördert. Dies führte zu heftiger Kritik u.a. seitens des Dachverbandes VENRO.⁴³ Es wurde darauf hingewiesen, dass vor allem die NRO mit ihren langjährigen Erfahrungen in der Region und ihren direkteren Zugang zur betroffenen Bevölkerung über lokale Partnerorganisationen am ehesten in der Lage seien, eine effiziente und nachhaltige Hilfe für die Bevölkerung zu leisten. Die Bundesregierung begründete ihre Entscheidung mit dem hohen Spendenaufkommen der NRO und stellte eine Finanzierung zu einem späteren Zeitpunkt aus dem regulären BMZ-Etat in Aussicht.⁴⁴ Diese Argumentation berücksichtigt jedoch nicht die Tatsache, dass langfristige Maßnahmen zur Armutsbekämpfung einen planbaren Mittelansatz erforderlich machen. Ein Großteil der erworbenen Spenden ist jedoch in die Not- und Übergangshilfe geflossen, da die NRO bereits in dieser Phase kaum Zuwendungen von der Bundesregierung erhalten haben.

Auf Initiative des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder wurde die Servicestelle Partnerschaftsinitiative (PI) eingerichtet, um als Ansprechpartner für die zahlreichen, kleinen Spendeninitiativen (z.B. Schulen, Sportvereine etc.) Hilfsprojekte zur Finanzierung zu vermitteln. Seit der Einrichtung der Servicestelle Partnerschaftsinitiative sind knapp 1.400 einzelne Hilfsangebote eingegangen. Laut Bilanz der Partnerschaftsinitiative konnten knapp 900 Hilfsangebote vermittelt und zum Teil zu Projekten gebündelt werden. Bis heute sind 150 Projekte durch die PI erfolgreich vermittelt worden.⁴⁵

4.3 Die privaten Spenden in Deutschland

In Deutschland überstieg das Spendenaufkommen nach dem Tsunami alle bisherigen Rekorde um ein Vielfaches. Im September 2005 verzeichneten 74 Organisationen, die um Spenden für den Tsunami gebeten haben, Einnahme in Höhe von insgesamt 670 Mio. Euro. Zum Vergleich: Für die Elbeflut waren 2002 insgesamt 350 Mio. Euro eingegangen, die Hilfe für den Kosovo betrug 1999 110 Mio. Euro. Von den 670 Mio. Euro verteilen sich alleine 432 Mio. Euro (65%) auf fünf große Hilfsorganisationen. Zwölf Hilfsorganisationen haben

⁴² Vgl. Homepage des Geoforschungszentrums Potsdam, <http://www.gfz-potsdam.de>

⁴³ VENRO- Pressemitteilung Nr. 9/2005, „NRO protestieren gegen Haushaltsbeschluss zur Tsunami-Hilfe“, 19. Mai 2005, vgl. <http://www.venro.org>

⁴⁴ Vgl. Zeitschrift Entwicklungspolitik Nr. 12/13/2005, S. 10.

⁴⁵ Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt, 2006, S.

mehr als 10 Mio. Euro erhalten, deren gesamtes Spendenaufkommen für die Tsunami-Hilfe sich auf 600 Mio. Euro oder 89,5% des Gesamtvolumens addiert. Betrachtet man das Profil dieser Hilfsorganisationen, so ist auffällig, dass vor allem die Organisationen, die einen besonderen Fokus auf die Not- und Katastrophenhilfe legen, zu den größten Spendenempfängern gehören. Ausschlaggebend hierfür war vor allem die schnelle, sichtbare Präsenz vor Ort, denn die meisten Spenden sind in den ersten Tagen und Wochen nach Eintritt der Katastrophe gesammelt worden.

Aufgrund der großen Spendenbereitschaft befanden sich die Nothilfeorganisationen in der seltenen Situation, dass der identifizierte Bedarf an Hilfe durch die vorhandenen finanziellen Mittel insgesamt abgedeckt war. Die Herausforderungen waren diesmal anderer Art: Einige Hilfsorganisationen erhielten Spenden in einer Höhe, die sie vor Ort aufgrund ihres begrenzten Mandates oder aber aufgrund von fehlenden Strukturen nicht vollständig sinnvoll umsetzen konnten. Konsequenterweise schrieb z.B. die Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen e.V., deren Mandat auf die medizinische Nothilfe begrenzt ist, im Frühjahr 2005 ihre Spender an, mit der Bitte die Gelder für andere Katastrophen einsetzen zu können. Diesem Beispiel folgten auch andere deutsche Hilfsorganisation und waren mit dem Ergebnis zufrieden.

Die Hilfsorganisationen sahen sich mit unzähligen, kleineren Spendeninitiativen konfrontiert, denen es wichtig war, dass ihre Spende sichtbar einem spezifischen Projekt zugeordnet wird. Dabei bestanden zum Teil ganz konkrete Vorstellungen darüber, wie das Geld eingesetzt werden soll. So erfreuten sich Schulen, Waisenhäuser und Fischerboote beim Wiederaufbau einer besonderen Beliebtheit ungeachtet des tatsächlichen Bedarfs vor Ort. Für die Hilfsorganisationen bestand die Herausforderung nun darin, diesen Spendern, deren Engagement grundsätzlich Ernst genommen wurde, davon zu überzeugen, dass ihre Spende, anders eingesetzt, den betroffenen Menschen wesentlich sinnvoller hilft.

Die hohen Medienpräsenz vor Ort, die nicht zuletzt auch ausschlaggebend war für die hohe Spendenbereitschaft, übte einen starken Druck auf die Hilfsorganisationen aus, schnelle und sichtbare Erfolge zu präsentieren, da zu Recht davon ausgegangen wurde, dass dies maßgeblich die weitere

Einwerbung von Spenden beeinflussen würde. Zwar ist der Wunsch verständlich, dass die Spendengelder umgehend ausgegeben werden, die Schnelligkeit darf aber nicht der allein entscheidende Maßstab für Hilfsorganisationen sein. Der Druck der Öffentlichkeit führte oftmals zu einer Priorisierung von kurzfristigen und vor allem sichtbaren Maßnahmen zu Lasten eines längerfristigen Engagements. Nicht zuletzt die Zweckbindung und die gesetzlich vorgeschriebenen Verausgabungsfristen für Spenden setzten die Hilfsorganisationen unter Druck, der z.T. auch in einen Profilierungswettbewerb der NRO mündete.

Die Hilfsorganisationen haben das große Interesse der Öffentlichkeit zum Teil aber auch gezielt nutzen können, um ein breites Publikum für ihr Anliegen und für die bestehenden Probleme in den vom Tsunami betroffenen Ländern zu sensibilisieren. In der erfolgreichen entwicklungspolitischen Bewusstseins- und Bildungsarbeit liegt vermutlich auch das Hauptverdienst der Partnerschaftsinitiative der Bundesregierung. Es hat sich inzwischen herausgestellt, dass die große Spendenbereitschaft in Deutschland keine direkten, negativen Auswirkungen auf die Spendeneinnahmen für andere humanitäre Katastrophen hatte.⁴⁶

4.4 Lessons learned

- Das hohe Spendenaufkommen für die Tsunami-Hilfe hat erstmals zu einer größeren Zweck-Entbindung von Spenden für Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen geführt. Die Erfahrungen aus dieser Rückrufaktion waren positiv, so dass hier im Dialog mit dem Bundesfinanzministerium eine praktikable Lösung gefunden werden sollte, wie in besonderen Fällen die Zweckbindung und Verausgabungsfrist von Spenden flexibler gehandhabt werden kann.
- Die Tsunami-Spenden haben mit über 670 Mio. Euro allein in Deutschland ein Rekordniveau erreicht. Die Bundesregierung und andere öffentliche Zuwendungsgeber haben weitere Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die aufgrund des hohen Spendenaufkommens bei den Hilfsorganisationen leicht versetzt, d.h. antizyklisch, eingesetzt werden sollten. Zur Diskussion und Klärung entsprechender Verfahrensfragen sind die deutschen NRO jederzeit bereit.

⁴⁶ Dies bestätigen zumindest die Mehrzahl der befragten dt. Hilfsorganisationen, vgl. Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen 2005, S. 19ff.

5. Fazit

Das Ausmaß der Katastrophe vom 26. Dezember 2004 hat die Hilfsorganisationen vor immense Herausforderungen gestellt, sowohl operativer Art, wie z.B. der Wiederaufbau einer völlig zerstörten Infrastruktur, als auch politischer Art, wie die Eskalation des militärischen Konflikts in Sri Lanka oder die ungeklärten Landbesitzverhältnisse in vielen Ländern. Dennoch kann die Soforthilfephase rückblickend durchaus als erfolgreich bezeichnet werden. Dass es dabei anfänglich zu zeitlichen Verzögerungen und manchen chaotischen oder skurrilen Situationen kam, ist für Fachleute nicht weiter verwunderlich.

Die Auswirkungen des Tsunami werden noch viele Jahre zu spüren sein. Deshalb ist es umso wichtiger, Lehren aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen. Die im Februar 2005 gegründete „Tsunami Evaluation Coalition“ (TEC) hat sich zum Ziel gesetzt, die Hilfen der internationalen Gemeinschaft zu erfassen, zu analysieren und Lehren für die Zukunft zu ziehen. Das vorliegende Arbeitspapier hat die wesentlichen Schlussfolgerungen aus dem TEC-Zwischenbericht aufgegriffen und diese kritisch beleuchtet. Die Schlussfolgerungen der TEC-Berichte können im wesentlichen auch aus Sicht der deutschen NRO unterstützt werden:

1. Die Koordination unter allen Beteiligten einer internationalen Hilfsoperation muss verbessert werden. Dies betrifft die Koordination zwischen UN-Organisationen, Regierungsinstitutionen, internationalen Hilfsorganisationen und lokalen Akteuren als auch die Koordination unter den internationalen Hilfsorganisationen selbst. NRO müssen für die Koordination der Hilfsaktivitäten vor Ort und in ihrer Zentrale in Deutschland ausreichend personelle und finanzielle Kapazitäten zur Verfügung stellen.
2. Unkenntnis über die lokalen Gegebenheiten und mangelnde Professionalität mancher unerfahrener privater Initiativen und unseriöser Hilfsorganisationen haben sich kontraproduktiv auf die Koordination und Durchführung der Hilfe ausgewirkt. Gut gemeinte Hilfe ist eben nicht immer per se gut, sondern muss qualitativen Standards entsprechen.
3. Bei der Koordination, Planung und Umsetzung der Hilfsmaßnahmen dürfen lokale Strukturen nicht übersehen oder gar unterminiert werden, sondern müssen sehr viel stärker aktiv einbezogen und im Sinne der Nachhaltigkeit der Hilfe gestärkt werden. Dazu gehört, dass die Hilfsorganisationen die Betroffenen über ihre Maßnahmen und Ziele informieren.
4. Im Sinne von LRRD sollten die Arbeitsbereiche Katastrophenvorsorge, Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit konzeptionell besser miteinander verzahnt werden. Die Geberinstitutionen sollten für diesen Ansatz entsprechende finanzielle Mittel bereitstellen und die Vergaberichtlinien flexibilisieren. Ziel muss es sein, den Betroffenen über die Wiederherstellung des „status quo ante“ hinaus zu besseren Lebensbedingungen zu verhelfen
5. Die Bürgerinnen und Bürger, die einer Hilfsorganisation ihres Vertrauens Geld spenden, sollten nicht unbedingt zweckgebunden spenden, damit sowohl für die Katastrophen und Krisenregionen abseits des Medieninteresses als auch für die langfristige Entwicklungszusammenarbeit ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.
6. Das Tsunami-Spendenaufkommen in Deutschland war das mit Abstand höchste Spendenergebnis aller Zeiten. Unmittelbar nach der Katastrophe kam es zu einem verstärkten Wettbewerbsverhalten der Hilfsorganisationen, die in Zukunft darauf achten müssen, dass ihre Spendenkampagnen in der Öffentlichkeit nicht als ein „Gegeneinander“ wahrgenommen werden.
7. Die Katastrophenbewältigung nach der Flutwelle hat die Notwendigkeit einer Diskussion über die Qualität der Hilfe deutlich gemacht. VENRO hat in einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2005 Kriterien und Indikatoren für Qualität in der humanitären Hilfe entwickelt. Für die Hilfsorganisationen kommt es nun auf die Umsetzung an. Wer in Armut lebt, ist von Katastrophen weitaus härter getroffen. Lehren aus der Tsunami-Hilfe sind deshalb dringend erforderlich, nicht nur um den Opfern zukünftiger Katastrophen effektiver helfen zu können, sondern auch um langfristig Wege aus der Armutsfalle zu finden und dadurch auch die Anfälligkeit der in Armut lebenden Menschen zu reduzieren. Denn wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit setzt bereits lange vor Eintreten der Katastrophe ein.

6. Literaturverzeichnis

- Beeck, Christine, 2007: Nach den Gouverneurswahlen in Aceh, BICC Focus Nr. 3, Bonn.
- BRR, 2006: Aceh and Nias: Two years after the Tsunami – 2006 Progress Report,
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2005: Zwischenbilanz des deutschen Beitrags zum Wiederaufbau: Ein Jahr nach der Flutkatastrophe im Indischen Ozean, BMZ-Materialien, Bonn.
- CONCORD / VOICE, 2005: Tsunami: One year after – NGO aid intervention and future challenges, Brussels, November 2005.
- Deutsche Welthungerhilfe, 2006: Landeskonzert Indonesien: Perspektiven für den Wiederaufbau der Provinz Aceh, Bonn.
- Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland (Hrsg.), 2005: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Dreizehnter Bericht 2004/2005 – Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn/Osnabrück.
- Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (Hrsg.), 2005: DZI Spenden-Almanach 2005/6, Berlin.
- Evangelischer Entwicklungsdienst und Evangelische Akademie zu Berlin (Hrsg.), 2006: Rückt die Welt zusammen? Katastrophenvorsorge durch Partnerschaft – Entwicklungspolitische Perspektiven nach dem Tsunami, in: eins Entwicklungspolitik, Nr. 6/2006.
- Forced Migration Review, Special Issue, 2005: Tsunami: Learning from the humanitarian response, Refugee Studies Centre, Oxford, July 2005.
- Heinrich-Böll-Stiftung, Brot für die Welt, medico international, 2006: Tsunami: A study in disaster response, Berlin, Juli 2006.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006: Tsunami two-year progress report,
- InWent/Serviceestelle Kommunen in der Einen Welt, 2006: Zwei Jahre Partnerschaftsinitiative, Bonn.
- Karl-Kübel-Stiftung für Kind und Familie, 2006: Disaster preparedness and response: lessons from Tsunami, Bensheim, 2006.
- Marré, Franz-B., 2007: Nach dem Tsunami, in: E + Z, Nr. 4/2007, S. 164-165.
- Munz, Richard, 2007: Im Zentrum der Katastrophe: Was es wirklich bedeutet, vor Ort zu helfen, Frankfurt.
- Preuß, Hans-Joachim, 2006: Gemischte Bilanz: Ein Jahr nach dem Tsunami, in: Entwicklung + ländlicher Raum, Nr. 2/2006, S. 4-7.
- United Nations, Office of the Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery, 2005: Tsunami recovery: Taking stock after 12 months, New York.
- United Nations, Office of the Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery, 2006: Tsunami recovery: Taking stock after two years, New York.
- 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, 2005: Zivilgesellschaft & Entwicklung 2005, Fokus: Folgen der Tsunami-Katastrophe, Bonn.
- VENRO, 2006: Linking relief, rehabilitation and development: Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- VENRO, 2007: VENRO-Positionspapier zu den aktuellen Vorschlägen der Vereinten Nationen zur Reform des globalen Systems der humanitären Hilfe, Bonn, März 2007.
- World Vision International, 2007: Conflict sensitivity in emergencies: Learning from the Asia Tsunami experience, 2007.

Verzeichnis der VENRO-Arbeitspapiere

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-Studientages 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-Studientages am 4.11.1998.

Arbeitspapier Nr. 5: Der neue Lomé-Vertrag – Welche Rolle für die NRO? Dokumentation des Studientages 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-Studientages am 17.3.1999.

Arbeitspapier Nr. 7: VENRO-Kampagne »Deutsche EU-Präsidentschaft«: Textsammlung zur Kampagne im ersten Halbjahr 1999, Bonn, Juni 1999.

Arbeitspapier Nr. 8: Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe, Diskussionspapier im Rahmen des Projekts »Qualität in der Humanitären Hilfe«, Bonn, September 1999.

Arbeitspapier Nr. 9: Die Reform der EU-Entwicklungspolitik: Aufbruch oder Abbruch? Dokumentation zum VENRO-Studientag 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, Bonn, 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, Bonn.

Arbeitspapier Nr. 12: Entwicklung ohne Ausgrenzung: Menschen mit Behinderung als entwicklungspolitisches Querschnittsthema im Kontext der Menschenrechte, Dokumentation einer internationalen Fachtagung in Berlin, Bonn, 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, Bonn, August 2005.

Arbeitspapier Nr. 15: Kurs auf eine nachhaltige Entwicklung: Lernen für eine zukunftsfähige Welt, Bonn, Juni 2005.

Arbeitspapier Nr. 16: Selbst bestimmt oder Auftragnehmer? Die Rolle der Nord-NRO in der Europäischen Entwicklungspolitik, Bonn, Februar 2006.

Arbeitspapier Nr. 17: Linking relief, rehabilitation and development: Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Februar 2006.

VENRO-Mitglieder

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 • AGE – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie • 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 * • BDJ – 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 Entwicklungszusammenarbeit • Handicap International • HelpAge Deutschland e.V. • Hildesheimer Blindenmission e.V. • Hilfswerk der deutschen Lions • ILD – Internationaler Landvolkdienst der KLB • Indienhilfe Herrsching • 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 • mterra – 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 in Vielfalt • Plan International Deutschland e.V. • Rhein-Donau-Stiftung • 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 bei der GLS Treuhand e.V.

*) Gastmitglieder

Impressum

Herausgeber:

VENRO - Verband Entwicklungspolitik
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

53113 Bonn

Tel: 02 28 / 9 46 77-0

Fax: 02 28 / 9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Homepage: www.venro.org

Redaktion: Roland Hansen (Malteser International),
Jürgen Lieser (Caritas international / VENRO), Andrea Padberg
(Deutsche Welthungerhilfe), Peter Runge (VENRO / Vi.S.d.P.),
Dr. Peter Schmitz (Malteser International), Karl-Otto Zentel
(Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge)

Layout: Kava-Design, Bonn, www.kava-design.de

Bildnachweis: Titelfoto (DWWH/Lohnes), S. 11 (Caritas international), S. 14 (Malteser International), S. 17 (World Vision Deutschland)

Erscheinungsdatum: August 2007

Diese Publikation wurde auf 100% Recyclingpapier gedruckt

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

VENRO ist der Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NRO). Ihm gehören mehr als 100 deutsche NRO an, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind. Über Landesnetzwerke sind außerdem rund 2 000 lokale entwicklungspolitische Initiativen und NRO vertreten.

Der Verband verfolgt das Ziel, den Einsatz der NRO für die Bekämpfung der Armut, die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstärken. VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik,
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik,
- übernimmt Anwaltschaft für die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen und
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen.

VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.,
www.venro.org

Geschäftsstelle

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201, D-53113 Bonn
Telefon ++49 (0)228/94677-0
Fax ++49 (0)228/94677-99
Internet: www.venro.org
E-Mail: sekretariat@venro.org