



Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe

VENRO-Arbeitspapier Nr. 8

September 1999

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) ist ein freiwilliger Zusammenschluss von derzeit 96 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Lokale Initiativen sind im VENRO durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert, die ebenfalls VENRO-Mitglieder sind. Damit vertritt VENRO rund 1.800 große, mittlere und kleine NRO.

Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Im VENRO-Fachbereich Humanitäre Hilfe arbeiten rund 20 Organisationen in der Not- und Katastrophenhilfe zusammen.

VENRO-Ansprechpartner für den Fachbereich Humanitäre Hilfe ist Peter Runge (Tel. 02 28 / 9 46 77-13).

Weitere Exemplare dieses Arbeitspapiers können bezogen werden bei:

VENRO-Geschäftsstelle
Kaiserstr. 201

53113 Bonn

Tel.: 0228/94677-0
Fax: 0228/94677-99

E-mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

Redaktion: Carola Mühleisen
Peter Runge



The production of this paper was financially supported by ECHO, the European Community Humanitarian Office.

1. Einleitung

Mit der wachsenden Anzahl von Kriegen, Konflikten und Katastrophen seit Ende der 80er Jahre ist die Arbeit der in der Humanitären Hilfe tätigen NRO weltweit wichtiger denn je geworden. Gleichzeitig müssen sie, aufbauend auf den Erfahrungen, die sie bei ihrer Arbeit vor Ort gemacht haben, entsprechend ihren eigenen ethischen Grundlagen und humanitären Prinzipien sowie nicht zuletzt auch aufgrund einer oft kritischen Berichterstattung in den Medien, ihr Handeln strengen Bewertungskriterien unterziehen. Spätestens seit den Dürrekatastrophen im Sahel und den Abhängigkeiten, die die Nahrungsmittelhilfe dort verursacht hat, entstanden in der Not- und Katastrophenhilfe Konzepte zur Förderung von Nachhaltigkeit in den NRO-Hilfsprogrammen. Gleichwohl findet nur eine sehr begrenzte Diskussion der Bedeutung von Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe auf europäischer Ebene und in der Fachliteratur statt.

Um den Grundstein für langfristige Entwicklungsprozesse über die Stärkung lokaler Strukturen zu legen und auch schädliche Auswirkungen des eigenen Handelns so weit wie möglich auszuschließen, haben sich aus der Zusammenarbeit von Nord- und Süd-NRO verschiedene Ansätze entwickelt, die dazu beitragen, Perspektiven für eine weitere Entwicklung zu ermöglichen. Allerdings ist eine nachhaltige Ausrichtung von Projekten in der Humanitären Hilfe nicht in allen Not- und Katastrophensituationen gleichermaßen möglich.

Bisher gibt es in Deutschland kaum Fachliteratur, die die verschiedenen Ansätze von NRO zur Förderung von Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe darstellt bzw. analysiert. Mit dem Arbeitspapier "Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe" will VENRO einen spezifischen Beitrag zu dieser Fachdiskussion auf deutscher und europäischer Ebene leisten.

2. Grundsätzliches zum Stand der aktuellen Diskussion

Im Folgenden werden die Begriffe Not- und Katastrophenhilfe sowie Humanitäre Hilfe synonym verwendet. Humanitäre Hilfe steht folglich für jede Form organisierter Hilfsmaßnahmen, die von Organisationen mit zivilgesellschaftlicher Verankerung ergriffen werden und Menschen unterstützt, die durch externe Geschehen wie Kriege, Konflikte oder Naturkatastrophen in Not geraten sind.

Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe hat sowohl eine zeitliche als auch eine konzeptionelle Bedeutung. Letztere umfaßt die allgemeine Integration von Maßnahmen in der Not- und Katastrophenhilfe, die auf eine Entwicklungsorientierung hin zielen. Diese sind Gegenstand von Kap. 3.

Die Problematik der zeitlichen Abfolge bzw. der Übergang von verschiedenen Formen externer Hilfe (Soforthilfe, Rehabilitation, Wiederaufbau) ineinander wurde dagegen in der Fachliteratur bereits ausführlich im Rahmen der Diskussion um das "*relief-development-continuum*" behandelt.

2.1 Relief-development-continuum

Die Vereinten Nationen haben den Begriff des *relief-development-continuum* geprägt, der den Verlauf bzw. die phasenhafte Abfolge von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit beschreibt. In modellhafter Vorstellung wird damit impliziert, daß Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung fließend ineinander übergehen. Das "Kontinuum" ist jedoch nicht nur als lineare Abfolge von einzelnen Phasen zu verstehen, da in der Realität Nothilfe, Wiederaufbau, Katastrophenschutz und Entwicklungszusammenarbeit häufig parallel stattfinden. Vielmehr geht es darum, einerseits die definitorische Lücke zwischen reiner Überlebenshilfe und Entwicklungszusammenarbeit, die durch institutionelle Zuständigkeiten (z.B. ECHO/DG VIII oder AA/BMZ) entstanden ist, zu schließen und andererseits von Anfang an bei den Projekten in der Humanitären Hilfe den konzeptionellen Grundstein für eine sich selbst tragende Entwicklung zu legen. Dabei sollte auch zwischen den Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe das gegenseitige Verständnis verbessert werden.

Das Modell des *relief-development-continuum* entstand im Kontext von Katastrophen mit kurzfristigem und vorübergehendem Charakter, wie es beispielsweise bei Naturkatastrophen der Fall ist:

*"Es umfaßt die Vorstellung von einem Reaktionszyklus, bestehend aus der Vorbereitung, der eigentlichen Katastrophe, der Katastrophenhilfe und schließlich dem Wiederaufbau [...] Es handelt sich um ein Kontinuum, in dem Katastrophenhilfe nach kurzer Zeit durch Wiederaufbaumaßnahmen abgelöst wird, die ihrerseits nach und nach der Entwicklungsarbeit weichen."*¹

Anders als im Falle von Naturkatastrophen ist diese modellhafte Vorstellung im Fall der sogenannten *complex emergencies* (politisch bedingte Katastrophen, in der Regel in einem Umfeld, das durch Staatszerfall oder fehlende Rechtssicherheit gekennzeichnet ist) nicht ohne weiteres zu verfolgen: Dort gibt es meist keine Hoffnung auf eine baldige Rückkehr zur Normalität und jegliche Bemühung um Entwicklungsorientierung, Wiederaufbau oder gar Prävention finden unter ungleich schwierigeren Rahmenbedingungen statt. Während der Flüchtlingskrisen in Ruanda (1994) überquerten über Nacht Tausende von Flüchtlingen die Grenze in den Zaire und mußten dort versorgt werden. Die Realität in solchen Situationen ist, wie z.B. auch bei der *Operation Life-Line Sudan*, daß die betroffenen Menschen für einen langen Zeitraum vollkommen abhängig von externer Hilfe sind². Kritiker des "Kontinuummodells" stellen daher grundsätzlich in Frage, ob es einen fließenden Übergang von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit geben kann:

*"Given the decline in overall development funding and the high levels of damage and social disruption in conflict-affected areas, continuum makes little sense in an increasingly polarised world without a relativisation of development goals."*³

Nach wie vor gilt jedoch für die meisten krisenanfälligen Staaten der Grundsatz: *"Better development can reduce the need for emergency relief; better "relief" can contribute to development and better "rehabilitation" can ease the transition between the two"*⁴.

¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1996): Weltkatastrophenbericht 1996, S. 48.

² Vgl. Ludermann, Bernd (1999): "Aufbauen, während andere zerstören" in: der überblick 1/99, S. 19-29.

³ Duffield, Mark (1997): "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm" in: Third World Quarterly. Vol 18, no. 3, S. 530.

⁴ Buchanan-Smith, Margaret und Simon Maxwell (1994): "Linking relief and development: An introduction and overview" in: ids bulletin no. 4/94, S. 2.

In diesem Sinne vertreten manche Autoren auch die Position, daß Humanitäre Hilfe idealtypisch einen Beitrag zur Krisenprävention leistet, wenn sie in ein Kontinuum von unmittelbaren Nothilfemaßnahmen bis zu strukturbildenden Entwicklungsanstrengungen eingebunden ist, die die nationale und lokale Selbsthilfekapazität fördern⁵ - oder anders formuliert: Die scharfe Trennung zwischen Entwicklung und Soforthilfe verhindert Nachhaltigkeit, und wirkt sich vor allem dort aus, wo Notsituationen zunehmen und sich das Leben unter hohem Katastrophenrisiko immer mehr auf die armen Bevölkerungsschichten konzentriert.

Gleichzeitig gilt für die humanitären Hilfsorganisationen, daß es Situationen gibt, in denen es nicht angebracht sein kann, Maßnahmen der Soforthilfe und der Entwicklungsorientierung verbinden zu wollen und daß dies für Kriegs- und Krisengebiete öfter zutrifft als anderswo. Jüngstes Beispiel dafür waren die Massenvertreibungen aus dem Kosovo (1999), wo es darum ging, binnen kürzester Zeit für die Unterbringung und Überlebenseicherung von Zehntausenden von Menschen zu sorgen. Ansätze zur Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe sind dort kaum oder überhaupt nicht möglich, wo Konflikte aus politischem Kalkül geschürt, aus wirtschaftlichen Interessen oder unter Einfluß von Großmächten geführt werden und für deren Beendigung nur politische Lösungen in Frage kommen. Oft haben humanitäre Hilfsorganisationen in akuten Konfliktsituationen noch nicht einmal Zugang zu der betroffenen Bevölkerung.

Ganz abgesehen von der Problematik der praktischen Umsetzung eines theoretischen Modells in der humanitären Wirklichkeit, erweist sich darüber hinaus auch die Zuordnung der einzelnen Hilfsmaßnahmen zu verschiedenen Ressorts (vgl. Kap. 4) als hinderlich für ein konsistentes *relief-development-continuum*.

2.2 Nachhaltigkeit und Humanitäre Hilfe

Aus der Forstwirtschaft stammend, charakterisierte der Begriff "Nachhaltigkeit" ursprünglich eine Bewirtschaftungsweise natürlicher Ressourcen, die das vorhandene Potential nicht substantiell angreift - indem beispielsweise nur so viel Holz geschlagen wird wie der Bestand verkraften kann ohne dauerhaft reduziert zu werden⁶.

Seit der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 wird der Begriff "Nachhaltigkeit" bzw. "nachhaltige Entwicklung" jedoch verstärkt im entwicklungspolitischen Zusammenhang verwendet: "Nachhaltige Entwicklung entspricht den Bedürfnissen der heutigen Generation, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen"⁷. Damit wurden erstmals neben der ökologischen auch die ökonomische und soziale Dimension dieses Begriffs berücksichtigt. Ein wesentliches Element bei der Verwirklichung dieses Leitbildes wurde auf der UNCED ebenfalls festgehalten: Die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik⁸.

⁵ Wissing, Thomas (1995): Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention, S. 27.

⁶ Vgl. Burger, Dietrich (1997): "Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung" in: *entwicklung + ländlicher raum* no. 4/97, S. 7.

⁷ Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft*, S. XV.

⁸ Vgl. Burger, Dietrich (1997): "Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung" in: *entwicklung + ländlicher raum*, Heft 4/97, S. 8.

Soziale und ökologische Nachhaltigkeit ist nicht nur ein developmentpolitisches Leitbild, sondern auch das erklärte Ziel von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit. Für die Humanitäre Hilfe, die im allgemeinen Verständnis durch spontane und kurzfristige, häufig interventionistische Maßnahmen charakterisiert ist, scheint ein solches Leitbild zunächst widersprüchlich zu sein. Aber auch in der Humanitären Hilfe gibt es eine Reihe von Arbeitsansätzen zur Förderung der Nachhaltigkeit von Projektmaßnahmen.

Im Abschnitt über das *relief-development continuum* wurde festgehalten, daß Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe keine Gegensätze sind und nicht unabhängig voneinander agieren sollten. Sie sind "*wegen der Gleichzeitigkeit der Aufgaben und Tätigkeiten auf gemeinsames Vorgehen angewiesen [und müssen sich] komplementär verstehen*"⁹. Da die Rahmenbedingungen der Humanitären Hilfe sich grundlegend von denen der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden, haben sich Ansätze, Kriterien und Instrumente herausgebildet, um die Aspekte der Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe zu berücksichtigen.

Wege zu "nachhaltiger" Humanitärer Hilfe können sein:

- Eine prinzipielle Entwicklungsorientierung als Grundstein für einen längerfristigen Entwicklungsprozeß;
- die Förderung bzw. Bewahrung der Selbstorganisation der betroffenen Bevölkerung;
- die Stabilisierung lokaler Ökonomien und lokaler Strukturen;
- die Förderung von Partizipation der Bevölkerung an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen;
- die langfristige Reduzierung der Anfälligkeit potentiell betroffener Bevölkerung (*vulnerability*) für Krisen und Katastrophen.

Aus ihrer langjährigen Erfahrung heraus haben humanitäre Hilfsorganisationen Kriterien und Instrumente entwickelt, die dazu beitragen können, die oben formulierten Ansprüche zu erfüllen. Sie sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

3. Kriterien und Instrumente nachhaltiger Humanitärer Hilfe

Die Rahmenbedingungen, unter denen nach Ende des Kalten Krieges Humanitäre Hilfe geleistet wird, sind - besonders im Fall von Bürgerkriegen und anderen bewaffneten Auseinandersetzungen - politisch komplexer und dadurch auch unübersichtlicher geworden. Die Konsequenz daraus ist eine zunehmende Unübersichtlichkeit der Rahmenbedingungen, in denen Humanitäre Hilfe geleistet wird, die von Fall zu Fall höchst unterschiedliche Ansprüche an Helfer und Projektkonzeption stellen.

So kann es hier auch nur darum gehen, die grundlegenden Handlungsoptionen darzustellen, die dazu beitragen können, daß die ergriffenen Hilfsmaßnahmen langfristig positive Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung haben. Sie können in der Humanitären Hilfe jedoch - wie bereits angesprochen - nicht immer, überall und unter allen Umständen verfolgt werden.

⁹ Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee: Bericht zum Fachgespräch Entwicklungsdienst - Not- und Katastrophenhilfe am 27.4.98 in Bonn, S. 3

Viele humanitäre Hilfsorganisationen arbeiten schon lange nach den Prinzip der selbsthilfefördernden, partner- und zielgruppenorientierten, kontextgerechten Katastrophenhilfe, wie sie in ihren Grundsatzpapieren zur Humanitären Hilfe formuliert sind¹⁰.

Entwicklungsorientierung in der Humanitären Hilfe ist inzwischen zu einem weiteren Schlagwort in der Diskussion um die Nachhaltigkeit Humanitärer Hilfe geworden¹¹. Die Bedeutung des Begriffs ist jedoch bereits seit langem im Rahmen der "Kontinuumsdebatte" bekannt: Hilfs- und Rehabilitationsmaßnahmen sollen von vornherein so angelegt sein, daß sie die Grundlage für eine zivilgesellschaftlich verankerte Entwicklung bilden (s. Kap. 4.2).

Das Ziel, langfristige Entwicklung auch durch kurzfristige Maßnahmen zu fördern, wird von der Mehrzahl der privaten Hilfsorganisationen längst verfolgt. Sie trennen ohnehin meist nicht strikt zwischen verschiedenen Phasen von Überlebens-, Sofort- oder Nothilfe, sondern möchten in Zusammenarbeit mit ihren Partnern vor Ort langfristig Hilfe zur Selbsthilfe leisten.

3.1 Zivilgesellschaftliche Kooperation und Partnerorientierung

NRO sind zivilgesellschaftlich verankert, haben damit ein gesellschaftliches Mandat und einen gesellschaftlichen Auftrag. Wenn sie - wie z.B. in der Humanitären Hilfe - mit Partnerorganisationen aus dem Süden und Osten zusammenarbeiten, nehmen sie gleichzeitig auch eine Anwaltsfunktion für die von Notsituationen betroffenen Menschen wahr. Durch die Kooperation von NRO in Nord, Süd und Ost können langfristig demokratischer Strukturen weltweit gestärkt und ein Beitrag zu einer zivilgesellschaftlich verankerten nachhaltigen Humanitären Hilfe geleistet werden.

Die mittlerweile bei den in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO selbstverständliche Einbindung lokaler Partner in Programme und Projekte sowie die Förderung lokaler Partner durch Fort- und Ausbildungsmaßnahmen, hat sich auch bei vielen in der Humanitären Hilfe agierenden NRO als ein wichtiges Instrument etabliert, um nachhaltige Entwicklungsprozesse fördern zu können. Insbesondere kirchliche Hilfsorganisationen haben schon vor einiger Zeit die Grundsatzentscheidung getroffen, ihre Maßnahmen nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen vor Ort durchzuführen. Das bedeutet, daß sie einheimische NRO, Kommunen oder Zusammenschlüsse unterstützen, die ihre Ziele und Programme selbst definieren. Diese Art der Zusammenarbeit hat einige grundlegende Vorteile: Die Verantwortung für Art und Umfang der Hilfe bleibt bei einheimischen Institutionen, die dauerhaft vor Ort präsent sind und die spezifischen sozialen und kulturellen Verhältnisse besser kennen als auswärtige Helfer¹². Sie wissen aufgrund dieser Kenntnisse die langfristige Wirkungen ihrer Hilfe meist besser einzuschätzen. Durch die Einbindung von Partnerorganisationen wird auch ein wichtiger Beitrag zu "disaster preparedness" geleistet.

Neben einer von gegenseitigem Respekt getragenen Arbeit zwischen gleichberechtigten Partnern, die ein Interesse an der Überwindung von Notsituationen haben, steht Partnerorientie-

¹⁰ Vgl. z.B. Caritas international: Ziele, Grundsätze, Aufgaben in: <http://www.caritas-international.de> und Katastrophenhilfe des Diakonischen Werks in: "über uns" in <http://www.katastrophen-hilfe-ekd.de>

¹¹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (1998): Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON).

¹² vgl. Cremer, Georg (1998): "Gut gemeint, nicht immer gut" in: Herder Korrespondenz 12, S. 624-628

rung immer auch für die Stärkung der Fähigkeiten lokaler Partner (*capacity building*). Maßnahmen des *capacity-building* - entsprechend den Bedürfnissen der lokalen Partner - durchzuführen bedeutet auch, deren Fähigkeiten zur Krisen- bzw. Katastrophenbewältigung zu stärken. Solche Maßnahmen können schon zu Beginn einer Notsituation ergriffen werden, sollten sinnvollerweise aber auch nach Beendigung der unmittelbaren Notsituation weitergeführt werden, um ihre langfristige Wirkung besser verankern zu können. *Capacity building* kann neben der fachlichen und personellen Qualifizierung lokaler Kräfte auch die Errichtung einer angepassten und funktionsfähigen Infrastruktur bedeuten (z.B. die Errichtung von Lagerkapazitäten oder die Weiterbildung von medizinischem Personal für eine Basisversorgung in Notsituationen).

Partnerorientierung bedeutet auch, lokale Organisationen als gleichberechtigte und kompetente Partner zu behandeln und sie nicht als Dienstleister für die Umsetzung der eigenen Vorhaben zu instrumentalisieren. Angepaßte Konzepte partnerschaftlicher Hilfe müssen sich an lokalen Gegebenheiten orientieren, das bedeutet z.B. auch die Anpassung von Gehältern einheimischer Mitarbeiter an landesübliche Standards. Wichtig ist außerdem, daß die Projekte spätestens mit Ende der konkreten Notsituation in die vollständige Selbstverwaltung der Empfänger übergehen.

Eng verknüpft mit der Partnerorientierung ist der Selbsthilfeaspekt in der Humanitären Hilfe im Sinne der Förderung von Selbsthilfeinitiativen. Diese können sich auch bei minimaler zielgerichteter Unterstützung zu informellen sozialen Netzwerken entwickeln, die z.B. beim Wiederaufbau von Kleingewerbe und Landwirtschaft oder der Reintegration von Flüchtlingen unverzichtbar sind. Aus Gebersicht sind sie zudem in der Regel kostengünstig und können bereits mit einem Minimum an Anschubfinanzierung oder Kleinkrediten nachhaltige Impulse für Rehabilitationsmaßnahmen geben. Ein Beispiel dafür ist die Finanzierung von Baumaterial zum Aufbau zerstörter Häuser und Infrastruktur in Kriegsgebieten.

Die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern - auch über die aktuelle Notsituation hinaus - hat sich als besonders wichtig für die Nachhaltigkeit von Hilfsmaßnahmen herausgestellt. Der für die langfristige Erfolgssicherung oft nur leicht erhöhte Finanzierungsbedarf erfordert eine angepasste Förderstrategie und wirft einige grundlegende Fragen in bezug auf die in Deutschland und in der EU bestehende institutionelle Aufspaltung Humanitärer Hilfe in Soforthilfe, entwicklungsorientierter Nothilfe und Rehabilitation auf (s. Kap.4).

3.2 Partizipation und Zielgruppenorientierung

Oft lastet humanitären Organisationen das Image des reinen Güterverteilers an, der sich den sozialen, ökonomischen und ökologischen Nebenwirkungen seines Handelns kaum bewußt wird. Manche Autoren attestieren der internationalen Gemeinschaft generell ein paternalistisches Verhalten, das in Krisensituationen noch verstärkt auftritt¹³.

Partizipative Planungsprozesse können dieser Art von Paternalismus entgegenwirken, denn sie sind eng mit der Partnerorientierung in der Humanitären Hilfe verbunden. Sie orientieren sich gleichfalls an der Mitarbeit lokaler Partner und - soweit möglich - an der Mitarbeit der

¹³ Johannsen, Agneta (1999): "Die Kräfte der Selbsthilfe stärken" in: der überblick 1/99, S. 49

betroffenen Bevölkerung vor Ort. Dabei werden die Beteiligten von der Planungsphase bis zur abschließenden Evaluation als Träger der durchgeführten Maßnahmen betrachtet.

Ein weiterer positiver Aspekt der aktiven Förderung von Partizipation und Zielgruppenorientierung ist, daß geleistete Humanitäre Hilfe kontextgerecht erfolgt, d.h. daß sie sich beispielsweise an den tatsächlichen Bedürfnissen vor Ort orientiert, z.B. bei der Nahrungsmittelhilfe die lokalen Ernährungsgewohnheiten und die Nahrungszusammensetzung berücksichtigt.

Partizipation kann sich darüber hinaus in der Anstellung von lokalen Mitarbeitern, den Kauf von lokal angebotenen Gütern, Handel über lokal ansässige Firmen, etc. ausdrücken. Einer Funktionalisierung der Partner vor Ort als "Implementeure" externer Hilfe kann dadurch entgegengewirkt werden. Im Gegenzug können Produktionsanreize geschaffen, Arbeitsplätze in der Region gesichert oder erhalten und den Bedürfnissen und Ernährungsgewohnheiten der lokalen Bevölkerung Rechnung getragen werden. Sind die Zielgruppen nicht nur bei der Durchführung, sondern auch bei der Planung und Verwaltung von Projekten in angemessener Weise beteiligt, wird damit ähnlich wie bei der Partnerorientierung auch das *capacity-building* vor Ort gestärkt.

In den sogenannten *complex emergencies* ist darüber hinaus ein weiterer Punkt der Zielgruppenorientierung von großer Bedeutung: Je mehr die Kräfte der Einheimischen durch ausländische Hilfe gestärkt werden, umso mehr fühlen sie sich für die Hilfsaktionen und ihr Ergebnis verantwortlich. Dies führt auch dazu, daß Anstrengungen in den Wiederaufbau fließen statt in neue Gewalttaten, z.B. durch Programme zur Re-Integration von Ex-Kombattanten¹⁴. Viele Hilfsorganisationen haben erkannt, wie wichtig es ist, daß Menschen eine Idee zu ihrer eigenen machen und daß dies eine Grundvoraussetzung dafür ist, daß Hilfsmaßnahmen langfristig Wirkung zeigen können. Im günstigsten Fall trägt die zielgruppenorientierte partizipative Projektplanung und -durchführung auch zur Konfliktprävention bei. Dies wurde auch von sozialwissenschaftlicher Seite bestätigt, die einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der soziopolitischen Struktur einer Gesellschaft und ihren Fähigkeiten zur Selbsthilfe belegen kann. So wurde z.B. nach der Hurrikan-Katastrophe Mitch 1998 deutlich, daß Panik und Apathie in Stadtteilen mit bewährten Gremien und vielfältigen Partizipationsstrukturen schneller überwunden werden konnten und es dort bei der Verteilung von Hilfsgütern sowie der Organisation von Rettungs- und Aufräumarbeiten weniger Probleme gab¹⁵.

Das Wissen um die Wichtigkeit dieser Form von Hilfe findet sich auch in einigen von den Akteuren Humanitärer Hilfe formulierten Leitlinien wieder, unter anderem in den "Zwölf Regeln der Humanitären Hilfe im Ausland" des Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt und besonders im "*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*". Beide formulieren explizit das Ziel der Stärkung lokaler Strukturen, der kontextgerechten Hilfe und der Zielgruppenorientierung:

*"Wir werden Kultur und Gebräuche achten [...] Wir werden versuchen, die vor Ort vorhandenen Möglichkeiten bei Katastrophenhilfemaßnahmen zu nutzen [...] Es sollen Wege gefunden werden, die Nutznießer von Programmen in die Verwaltung von Katastrophenhilfe einzubeziehen."*¹⁶

¹⁴ A.a.O.

¹⁵ Vgl. Schübelin, Jürgen (1999): "Partizipation hilft Leben retten" in: der überblick no. 3, S. 60

¹⁶ <http://www.ifrc.org/pubs/code/>

"Die in der humanitären Hilfe tätigen Organisationen und staatlichen Einrichtungen beziehen von Anfang an örtliche Partner in ihre Planungen und Maßnahmen mit ein [...] Auch die Empfänger der Hilfe werden in die Organisation und die Durchführung der Maßnahmen einbezogen [...] Hilfsgüter müssen bedarfsgerecht eingesetzt werden und sollen den lokalen Standards entsprechen."¹⁷

Die Umsetzung des *Code of Conduct* durch die in der Humanitären Hilfe tätigen NROs ist ein wichtiger Schritt, um gegenüber den Zuwendungsgebern glaubwürdig für eine Stärkung des Nachhaltigkeitsaspektes bei der Projektmittelberücksichtigung argumentieren zu können.

3.3 Katastrophenvorbeugung und disaster preparedness

Vor dem Hintergrund der Zunahme von Intensität und Häufigkeit von Naturkatastrophen - die oft durch anthropogene Einflüsse verstärkt werden - hat die UN die 90er Jahre als "Internationale Dekade zur Vorbeugung von Naturkatastrophen" (IDNDR) deklariert. Die Reduzierung bzw. das Vorbeugen vor Katastrophen und die Stärkung der Kapazitäten von Staat und Gesellschaft, diese zu bewältigen (*disaster preparedness*), spielt auch hinsichtlich nachhaltigkeitsfördernden Maßnahmen in der Humanitären Hilfe eine immer wichtigere Rolle.

Menschliches Leiden zu verringern oder ganz zu vermeiden und die Schäden von Naturkatastrophen von vornherein zu minimieren, ist bereits ein elementarer Bestandteil bei bestimmten Projekttypen in der Humanitären Hilfe. Dazu gehören zum einen technische Maßnahmen wie Erosionsschutz, Deichbauten, Frühwarnsysteme oder erdbebensicheres Bauen. Als ebenso wichtig wird jedoch von Seiten der NRO das Bestehen leistungsfähiger staatlicher Behörden, gute Regierungsführung ("good governance") bzw. funktionierende zivilgesellschaftliche Strukturen erachtet, denn nur sie können Maßnahmen des Katastrophenschutzes im erforderlichen Maß implementieren - oder im Fall des Eintretens von Katastrophen schnelle und effiziente Hilfe für die Opfer leisten. Nicht zufällig sind es oft die Ärmsten der Armen und politisch wenig einflußreiche Minderheiten, die unverhältnismäßig stark unter den Auswirkungen von Naturkatastrophen zu leiden haben, wie im Fall der informellen Siedlungen am Rande der großen Metropolen in Entwicklungsländern. Diese liegen häufig in überschwemmungs- oder erdrutschgefährdeten Gebieten, deren Bewohner individuelle Vorsorgemaßnahmen aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Situation schlichtweg nicht vornehmen können¹⁸.

Staatliche Institutionen, die auch unter "Normalbedingungen" die Grundbedürfnisse ihrer Bürger nicht sicherstellen können, sind jedoch meist auch im Fall einer akuten Katastrophe nicht in der Lage, zerstörte Infrastruktur notdürftig in Gang zu setzen und in angemessener Weise für eine Verteilung von Gütern zur Deckung der Grundbedürfnisse zu sorgen. Dadurch können wiederum soziale und politische Krisen provoziert und das Entstehen von gewaltsamen Konflikten begünstigt werden¹⁹.

¹⁷ Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (1995): Die zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland (z.B. in <http://www.technisches-hilfswerk.de/stv55.htm>)

¹⁸ Vgl. Cremer, Georg (1999): "Auch Naturkatastrophen sind Sozialkatastrophen" in: der überblick no. 3, S. 52-55.

¹⁹ A.a.O

Nachhaltige Humanitäre Hilfe orientiert sich beim Wiederaufbau zerstörter Strukturen sowie bei der Errichtung technischer und organisatorischer Vorkehrungen für den Fall einer erneuten Naturkatastrophe gerade deshalb auch an partizipativen, partner- und zielgruppenorientierten Maßnahmen, die zivilgesellschaftliche und lokale Strukturen stärken, Bewußtsein für Risikogefährdung schaffen und langfristige Entwicklungsbemühungen fördern.

3.4 Krisenprävention

Humanitäre NRO sind in der Regel in der Konfliktfolgenbearbeitung engagiert. Ganz allgemein wird Krisenprävention nicht als eine originäre Aufgabe der Humanitären Hilfe betrachtet. Vor dem Hintergrund der Zunahme bewaffneter Auseinandersetzungen weltweit, werden jedoch immer häufiger auch jahrzehntelange Entwicklungserfolge durch die Eskalation von Konflikten gefährdet oder zunichte gemacht. Daher hat das Konzept der Krisenprävention in den letzten Jahren einen höheren politischen Stellenwert erhalten:

*"Die Erkenntnis, daß die frühzeitige Vermeidung bzw. Eindämmung gewaltsamer Auseinandersetzungen und die Konsolidierung des Friedens in Spannungsgebieten sinnvoller und auch ressourcensparender ist, als die nachträgliche Konfliktfolgenbewältigung [...] ist unbestritten. Und doch steht die bestechend einfache Logik des Präventionsgedankens im Widerspruch zu der politischen Realität der 90er Jahre."*²⁰

Diese politische Realität äußert sich in massiven geostrategischen oder wirtschaftspolitischen Interessen von Großmächten, die in Konflikten eingreifen oder bewußt nicht eingreifen, z.B. Ruanda 1994 oder Zaire/Demokratische Republik Kongo 1997/98. Wie kompliziert die Umsetzung von Krisenprävention ist, hat auch der Kosovo-Krieg gezeigt, in dessen Eskalationsphase die Vereinten Nationen praktisch keine Rolle mehr spielten.

Die Stärkung von Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung gegenüber militärischen Mitteln sind im außenpolitischen Teil der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung explizit als Ziel formuliert worden. Unter Konflikten wird im allgemeinen ein Interessengegensatz zwischen zwei oder mehreren Streitparteien verstanden, die von diesen als unvereinbar wahrgenommen werden. Stellt sich eine bedrohliche Zuspitzung dieser Konflikte ein, bei der die Gefahr besteht, daß sie gewalttätig ausgetragen werden, so spricht man von Krisen²¹. Das internationale Völkerrecht wurde in den *complex emergencies* der 90er Jahre oft mißachtet und damit die Förderung krisenpräventiver Maßnahmen behindert. Oft tritt sogar das Gegenteil ein, wenn z.B. Humanitäre Hilfsorganisationen selbst in kriegerische Auseinandersetzungen hineingezogen werden. Sie werden schnell von den Konfliktparteien als parteiisch eingestuft, wenn sie beispielsweise der gegnerischen Seite Humanitäre Hilfe zukommen lassen. Einheimische Strukturen, die die auswärtige Hilfe koordinieren und für die Sicherheit der Operationen garantieren können, sind oft gar nicht mehr existent. Die Mitarbeiter der Hilfswerke operieren daher unter teilweise schwer kalkulierbaren Sicherheitsrisiken²².

²⁰ Runge, Peter (1999): "Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Krisenprävention und Konfliktverlängerung" in: Friedensbericht 1999: Krisenprävention, S. 137.

²¹ vgl. Wissing, Thomas (1995): Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention, S. 5ff

²² Vgl.: Cremer, Georg (1998): "Humanitäre Hilfe für die Warlords?" in: E+Z Jg. 39:3.

Die Wahrung von Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit für humanitäre Hilfsorganisationen ist daher ein besonders wichtiges Gebot, wenn es darum geht, Hilfe für Opfer von Kriegen zu leisten. Nur eine politisch unabhängige, unparteiliche Humanitäre Hilfe wird in von den Betroffenen und - in der Regel - auch von den Konfliktparteien akzeptiert und kann dadurch nachhaltig bzw. krisenpräventiv wirken. Das Gebot der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit überschneidet sich mit der Forderung vieler NROs, Humanitäre Hilfe nicht als außenpolitisches Instrument zu mißbrauchen und etwaigen Verstaatlichungstendenzen, entschieden entgegenzutreten²³.

Kriegsfolgenbewältigung (z.B. durch Wiederaufbaumaßnahmen) und strukturbildend angelegte Humanitäre Hilfe reduzieren Konfliktpotentiale und leisten einen wichtigen Beitrag zur Krisenprävention im weiteren Sinne, wenn sie in der Friedenskonsolidierungsphase zukünftiges Konfliktpotential entschärfen helfen²⁴. Humanitäre Hilfe kann besonders dann einen Beitrag zur Krisenprävention leisten, wenn sie strukturbildende Maßnahmen verfolgt. Die Situation der betroffenen Bevölkerung kann dadurch verbessert und Konfliktpotential verringert werden. Auch hier müssen humanitäre Hilfsmaßnahmen jedoch die nationale und lokale Selbsthilfekapazität fördern und auf die Stärkung lokaler und regionaler Gruppen und Netzwerke ausgerichtet sein, die zur einvernehmlichen Regelung von Konflikten beitragen wollen und können. Lokale Institutionen und Mechanismen mit "Konfliktbearbeitungscharakter" sollten gefördert und Medien unterstützt werden, die einen positiven Beitrag zum Umgang mit Konflikten leisten²⁵.

3.5 Qualifizierung und Evaluierung

Das Bestreben, die eigene Arbeit kritisch zu reflektieren, sie regelmäßig auf ihre Wirkung und Qualität hin zu überprüfen sowie die eigenen Fähigkeiten permanent weiterzuentwickeln, ist eine weitere wichtige Handlungsmaxime vor dem Hintergrund von Nachhaltigkeit. Die humanitären NROs bemühen sich in den letzten Jahren daher verstärkt um einheitliche, qualitative Standards bei ihrer Arbeit vor Ort als auch um eine klare Definition ihrer humanitären Ziele und Prinzipien. Zunächst ist dabei der "Verhaltenskodex für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und humanitären NRO" (*Code of Conduct*) zu nennen, in dem zehn Grundprinzipien zu Zielen, Konzeption und Durchführung Humanitärer Hilfe formuliert sind²⁶. Die Föderation der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften führt ein öffentlich zugängliches Register aller NRO, die sich verpflichtet haben, den *Code of Conduct* einzuhalten. Die breite Akzeptanz, auf die dieser Verhaltenskodex stößt und die steigende Anzahl der offiziellen Registrierungen sind ein wichtiges Zeichen für das Bemühen der NRO, die eigenen Ziele klar zu formulieren, Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit zu wahren sowie nachhaltig und transparent zu arbeiten. Noch ungelöst ist dagegen das Problem der Überprüfung der Einhaltung des Code of Conduct. In Großbritannien hat daher die Diskussion um einen "Ombudsmann" begonnen, der unabhängig die Arbeit der humanitären NRO überprüfen soll.

²³ vgl. VENRO-Hintergrundpapier und Dokumentation zur Fachtagung "Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg? Die Rolle humanitärer Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Auseinandersetzungen"

²⁴ Wissing, Thomas (1995): Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention, S. 5ff

²⁵ Vgl. Debiel, Thomas (1999): "Entwicklungspolitik als Konfliktprävention" in epd-Entwicklungspolitik no. 1., S. 17

²⁶ <http://www.ifrc.org>

Für die Einhaltung von qualitativen Mindeststandards in der Humanitären Hilfe ist weiterhin im Rahmen des *Sphere-Projektes*²⁷ ein wichtiges Grundlagenwerk entstanden, an dem sich das Hilfspersonal und andere Beteiligte in der Katastrophenhilfe orientieren können. Zur Erarbeitung dieser Richtlinien haben sich europäische und nordamerikanische NRO aus der Humanitären Hilfe zusammengeschlossen und die wichtigsten Standards in den Bereichen Wasserver- und -entsorgung, Hygiene, Ernährung, Nahrungsmittelhilfe, Unterkunft- und Lagergestaltung und Gesundheitsversorgung formuliert.

VENRO hat 1998 erstmalig eine Broschüre zu "Offenen Qualifizierungsangeboten" herausgegeben, die seine Mitglieder und andere interessierte Hilfsorganisationen und Akteure in der Humanitären Hilfe regelmäßig mit aktuellen Informationen über Qualifizierungsangebote für Personal in der Humanitären Hilfe versorgt. Ziel der Übersicht ist es, den Mitarbeitern der Hilfsorganisationen die Möglichkeit zu eröffnen, sich vor bzw. nach dem Einsatz fortzubilden, um ihre Arbeit, die häufig unter belastenden Bedingungen geleistet werden muß, besser bewältigen zu können²⁸. Denn in erster Linie entscheiden die Fähigkeiten und Kenntnisse der Helfer vor Ort, mit welcher Umsichtigkeit, in welcher Qualität und mit welchem Anspruch Maßnahmen in Katastrophensituationen durchgeführt werden - und damit auch über ihre Nachhaltigkeit.

An mittlerweile sieben europäischen Unversitäten, u.a. auch an der Ruhr-Universität Bochum, wird im Rahmen des "Network On Humanitarian Assistance" (NOHA), ein Aufbaustudien-gang Humanitäre Hilfe mit der Möglichkeit eines Master-Abschlusses angeboten. Ziel ist es, Studenten interdisziplinäre Kenntnisse über Organisation und Struktur Humanitärer Hilfe vermitteln und sie auf koordinierende Aufgaben in internationalen Organisationen oder NRO vorzubereiten.

Der AT-Verband bietet seit 1998 in Zusammenarbeit mit anderen humanitären NRO einen Kurs "Praxisorientiertes Training für ausreisende Helferinnen und Helfer in die Humanitäre Hilfe" an, der die Teilnehmenden über Prinzipien, Arbeitsvoraussetzungen und die Grenzen Humanitärer Hilfe unterrichten soll und ihnen damit eine Grundausbildung für die Not- und Katastrophenhilfe vermittelt.

Vom Auswärtigen Amt ist 1999 ein Ausbildungskurs für zivile Friedensfachkräfte eingerichtet worden, die auf Missionen der OSZE und der UN vorbereitet werden sollen. Diese sollen bei Wahlbeobachtungen, Überwachung von Waffenstillständen, Medien- und Polizei-beobachtung oder beim Aufbau von Rechtssystemen zum Einsatz kommen. Parallel dazu baut das BMZ gemeinsam mit Entwicklungsorganisationen einen "Zivilen Friedensdienst" (ZFD) auf, der bei bilateralen Projekten mitwirken soll, in denen zwischen Konfliktparteien vermittelt, Menschenrechte überwacht, Friedenserziehung betrieben oder materieller Wiederaufbau mit Versöhnungsansätzen gekoppelt werden. Mögliche Interessensgegensätze könnten sich für die Friedensfachkräfte hinsichtlich der Tatsache ergeben, daß für die Durchführung von ZFD-Projekten die Zustimmung der Gastgeberregierung oder des Auswärtigen Amtes vorlie-

²⁷ The Sphere Project (1998): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response.

²⁸ Vgl. VENRO-Broschüre "Offene Qualifizierungsangebote von Organisationen im Bereich Humanitäre Hilfe für den Zeitraum Mai-Dezember 1999", S. 1

gen müssen. Manche NRO warnen zudem vor einem Übermaß staatlicher Lenkung, die manche Basisprojekte unmöglich machen könnte²⁹.

Seit den Vorkommnissen in Somalia und Ruanda wird das gesamte humanitäre Hilfssystem von der internationalen Öffentlichkeit besonders kritisch betrachtet. Jüngste Evaluierungen haben ergeben, daß die größten Mängel des internationalen Systems im Bereich der politischen und militärischen Reaktion auf Krisen festzustellen sind³⁰. Die Verbesserung der Koordination und politischen Abstimmung in der internationalen Staatengemeinschaft ist vor dem Hintergrund der Zunahme von gewalttätigen Auseinandersetzungen, Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten notwendiger denn je. Darüber hinaus hat sich jedoch auch gezeigt, wie wichtig es ist, die Koordination der verschiedenen UN-Organisationen untereinander zu verbessern. Ob die Umstrukturierung des DHA (Department for Humanitarian Affairs) zu OCHA (Office of the Coordinator of Humanitarian Affairs) dauerhaft zu einer verbesserten Abstimmung beiträgt, wenn gleichzeitig die führenden UN-Organisationen autonom und eigenständig finanziert werden, bleibt abzuwarten.

Auch auf NRO-Ebene wirft die seit Beginn der 90er Jahre stetig gewachsene Zahl der zum Teil hochspezialisierten Organisationen Probleme bei der Koordinierung von Hilfeleistungen auf, wenn z.B. wie im Bereich der Großen Seen 1994/95 knapp 200 Organisationen tätig sind. Überschneidungen der Arbeit waren dabei unvermeidlich, da durch die Unterschiede in Aufbau, Ziel, Struktur und Finanzierungsweisen der NROs ihre Koordinierung oft nicht ganz einfach ist. Auf der anderen Seite leistet der Pluralismus der humanitären Hilfsorganisationen einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des breiten und differenzierten Aufgabenspektrums vor Ort.

Vor dem Hintergrund, gegenüber den Spendern, Zuwendungsgebern und den Empfängern von Hilfeleistungen Rechenschaft über die Wirkungen der eigenen Aktivitäten abzulegen - wie es in Punkt 8 der "Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland" gefordert wird - ist die Verstärkung von Evaluierungsmaßnahmen ein weitere wichtige Voraussetzung hinsichtlich einer systematische Verankerung von Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe.

4. Das Kriterium Nachhaltigkeit bei der Vergabe von Fördermitteln

Viele deutsche humanitäre Hilfsorganisationen arbeiten bereits seit vielen Jahren partner-, zielgruppen- und entwicklungsorientiert, engagieren sich in Katastrophenvorbeugung und Konfliktprävention und stellen damit ihr umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe unter Beweis. Doch dieser Umstand reicht alleine nicht aus, um vor Ort langfristige Entwicklungsprozesse anzustoßen. Die meisten NRO sind bei ihren Projektaktivitäten - teils mehr, teils weniger - von internationalen und nationalen Zuwendungsgebern abhängig. In Deutschland spielen drei Geber in der Humanitären Hilfe eine besonders wichtige Rolle bei der Vergabe von Fördermitteln: Das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission. Die institutionelle Zuordnung von bestimmten Hilfsmaßnahmen und damit auch die Zuständigkeit finanzieller Förderung ist - wie bereits in den vorange-

²⁹ Vgl. Rüssmann, Ursula (1999): Viel Interesse, wenig Geld - Bonn schult zivile Friedenshelfer für Konfliktgebiete (Frankfurter Rundschau vom 5.7.99)

³⁰ Vgl. Borton, John (1999): "Die Zeit des humanitären Aufbruchs ist vorbei" in: der überblick no. 3, S. 4-7.

gangenen Kapiteln angedeutet - ein übergreifendes Problem, das in diesem Zusammenhang nochmals betont werden muß. Im Folgenden wird daher ein kurzer Überblick über die gültigen Förderbedingungen und -richtlinien - soweit existent - gegeben, um sie auf ihre Eignung in bezug auf die Förderung nachhaltiger Humanitärer Hilfe zu bewerten.

4.1 Auswärtiges Amt (AA)

Was deren staatliche Förderung angeht, so sind die "klassischen" Soforthilfemaßnahmen in der Humanitären Hilfe im Sinne einer reinen Überlebenshilfe in Notsituationen dem Außenministerium zugeordnet. Das Auswärtige Amt führt allerdings selbst keine humanitären Hilfsprojekte durch, sondern bedient sich unter Berufung auf die Grundsätze der Subsidiarität halbstaatlicher und nichtstaatlicher Hilfsorganisationen, um weltweit humanitäre Hilfe zu leisten. Gleichzeitig ist die Humanitäre Hilfe damit Teil der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands und wird definitorisch scharf von jeglicher Art von längerfristig angelegten Entwicklungsbemühungen abgegrenzt.

Dies kommt besonders bei der Förderungsdauer von Projekten zum Ausdruck. Grundsätzlich beschränkt das Auswärtige Amt seine Förderung auf Maßnahmen, die innerhalb von drei Monaten nach Eintreten einer Notsituation durchgeführt werden. Nur in Ausnahmefällen wird die Verlängerung der Förderungsdauer auf insgesamt maximal sechs Monate erweitert.

Einer partizipativen, partnerorientierten Entwicklungsorientierung humanitärer Maßnahmen kommt diese Art der finanziellen Förderung nicht entgegen. Im Hinblick auf Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe ist dieser Aspekt deswegen sehr kritisch zu betrachten: Die *"Einbeziehung von Selbsthilfekräften"* und die *Reduzierung der Katastrophenanfälligkeit* sowie die *"Einbeziehung von örtlichen Partnern und Empfängern der Hilfe in Planung und Durchführung von Maßnahmen"*, wie sie in den "12 Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland" des Arbeitsstabs Humanitäre Hilfe formuliert sind³¹, erfordert in der Regel eine über drei Monate hinaus andauernde Präsenz vor Ort. Gerade auch Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung, die über die Bewältigung der aktuellen Notsituation hinausgehen, machen in den Projekten ein längerfristiges Engagement der Hilfsorganisationen notwendig.

Gleichwohl sollte an dieser Stelle auch erwähnt werden, daß das Auswärtige Amt bei der Bewilligung von finanzieller Förderung im Sinne einer schnellen, lebensrettenden Reaktion auf Notsituationen von einer aufwendigen, standardisierten Antragstellung absieht. In der Regel genügt in den meisten Fällen zur Bewilligung von Sofortmaßnahmen ein ausführliches Schreiben der Hilfsorganisationen, das Situation, Handlungsbedarf, Zielgruppe und Finanzierungsplan enthält. Das Auswärtige Amt pflegt zudem die Koordination und Abstimmung zwischen den Hilfsorganisationen im "Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe", der alle zwei Monate tagt. In besonders akuten Krisensituationen kommt zudem ein Krisenstab zusammen.

³¹ Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (1995): Die zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland auch: <http://www.technisches-hilfswerk.de/stv55.htm>

4.2 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Das BMZ fördert Vorhaben der Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe, soweit diese "im Einklang mit den entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung und den einschlägigen Sektorkonzepten des BMZ"³² stehen. Laut BMZ handelt es sich dabei um "Maßnahmen, die nicht mehr reine Überlebenshilfe sind, aber auch nicht den strengen Kriterien der Nachhaltigkeit genügen müssen. Solche Maßnahmen sind in der Regel kurzfristig (3 bis 15 Monate), knüpfen an vorausgegangene Humanitäre Hilfe an und fügen sich in ein international abgestimmtes Gesamtkonzept der Katastrophenhilfe ein"³³.

Vorhaben, die vom BMZ gefördert werden können, sind:

- die Lieferung und Verteilung von Getreide und Grundnahrungsmitteln;
- Nothilfe zur reinen Überlebenshilfe
- entwicklungsorientierte Nothilfe als Übergang von Überlebenshilfe zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit
- Rehabilitation in Krisen- und Katastrophengebieten
- Bekämpfung von Fluchtfolgen in Aufnahmeländern
- Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Herkunftsländern

Grundsätzlich ist in den Förderrichtlinien des BMZ der Wunsch nach entwicklungsorientierung in der Humanitären Hilfe herauszulesen. Vor dem Hintergrund des entwicklungspolitischen Umfeldes, in dem das BMZ - im Gegensatz zum Auswärtigen Amt - agiert, ist dies nur folgerichtig. Wenn auch das Ziel der Nachhaltigkeit nicht explizit vorgegeben ist, so wird doch durch die Zuwendungsvoraussetzungen deutlich, daß die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen und die Selbsthilfebemühungen der Zielgruppen ausdrücklich gewünscht sind.

Die Einreichung eines kompletten Antrags auf Förderung ist für die humanitären Hilfsorganisationen allerdings mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden. Gerade in Notsituationen, in denen die Reaktionsschnelligkeit der NRO ausschlaggebend und ein schneller Bewilligungsbescheid wichtig für die Verringerung menschlichen Leidens sein kann, wirkt eine stark bürokratisierte Form der Antragsstellung für die Förderung entwicklungsorientierter Nothilfe hemmend.

In ihrem Arbeitskonzept "Entwicklungsorientierte Nothilfe" (EON) legt die GTZ dar, welche Vorstellungen es hinsichtlich der Technischen Zusammenarbeit der Bundesregierung im Bereich der Humanitären Hilfe gibt und schreibt das Konzept der entwicklungsorientierten Nothilfe des BMZ für die Praxis fort. Ursprünglich Durchführungsorganisation für die Entwicklungszusammenarbeit des BMZ, betrachtet sich die GTZ offensichtlich auch als geeignete Instanz zur Durchführung von entwicklungsorientierter Nothilfe.

³² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998): Entwurf einer Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe aus Kapitel 2302 Titel 686 25, S. 3

³³ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996): Entwicklungszusammenarbeit des BMZ, S. 3.

Problematisch an der Rolle der GTZ ist aber die Tatsache, daß die GTZ als halbstaatliche Organisation in den meisten *complex emergencies* überhaupt keine Nothilfe Maßnahmen durchführen kann, weil in sich zuspitzenden Krisensituationen die Regierungsorganisationen die Region oder das Land verlassen müssen. Insofern beschränkt sich die GTZ - auch nach eigenen Angaben - eher auf die Arbeitsbereiche Nothilfe nach Naturkatastrophen, Rehabilitation, Wiederaufbau und Katastrophenvorbeugung.

4.3 European Commission Humanitarian Office (ECHO)

Das Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft wurde 1992 als Antwort der Europäischen Gemeinschaft auf den weltweit steigenden Bedarf an Humanitärer Hilfe gegündet. ECHO führt selbst keine Hilfsprojekte durch, sondern finanziert und koordiniert Humanitäre Hilfe für Drittländer. Dazu arbeitet es mit Partnerorganisationen auf Grundlage eines Rahmenabkommens, dem sog. *Framework Partnership Agreement (FPA)* zusammen. ECHO fördert vor allem Soforthilfe im Sinne einer reinen Überlebenshilfe nach einer Katastrophe, d.h. die kurzfristige Bereitstellung von Hilfsgütern und -leistungen³⁴. In der Praxis orientiert sich die finanzielle Förderung von ECHO zwar nicht unbedingt inhaltlich, jedoch zeitlich auf sechs Monate. Der vom EU-Ministerrat in Auftrag gegebene Evaluierungsbericht für die Arbeit von ECHO im Zeitraum 1991 bis 1996 kommt zu dem Schluß:

*"The concept of an emergency [...] was never defined. A "grey zone" (an ill-defined post-emergency but pre-development aid phase) could be and was expanded without clear limits. It was not made clear where ECHO's involvement really ended and what kinds of operations should be funded by whom in this ill defined "grey zone". No clear statement of funding criteria existed.."*³⁵

Auch wenn der neue Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der Europäischen Union, Poul Nielson, in seiner Eröffnungsrede vor dem Europäischen Parlament Ende August betont hat, mit seiner Arbeit die Lücke zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit schließen zu wollen³⁶, so ist dieser Anspruch noch weit entfernt von ECHO's bisheriger Förderpraxis. Der Evaluierungsbericht kommt auch hier zu dem Schluß *"effective institutionalised LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development) simply did not exist"*³⁷. Bedingt durch eine zersplitterte institutionelle Zuordnung und eine mangelhafte Koordination von ECHO, DG VIII, DG I A und DG I B wurde die Finanzierung entwicklungsorientierter Hilfsmaßnahmen durch die Europäische Kommission erheblich erschwert:

*"Attainment of sustainability has been hampered by differences in procedures, engaging of partners, working cultures, modalities and attitudes among the different Commission aid services."*³⁸

³⁴ <http://europa.eu.int/comm/echo/en/faq.html>

³⁵ Telford, John (1999): Evaluation of the humanitarian aid funded by the European Commission between 1.1.91 an 30.6.96, S. 10

³⁶ VOICE-newsletter VOL.6 no. 13/6.9.99

³⁷ Telford, John (1999): Evaluation of the humanitarian aid funded by the European Commission between 1.1.91 an 30.6.96, S. 14

³⁸ A.a.O.

Dies führt unter Umständen dazu, daß - wie z.B. in Burundi - Rehabilitationsprojekte als "emergency aid" deklariert werden müssen, um überhaupt für eine Förderung durch die EU-Kommission in Frage zu kommen. Da auch nach der Bestätigung der neuen Europäischen Kommission weiterhin von der Eigenständigkeit von ECHO auszugehen ist, scheint derzeit nur eine Ausweitung des Fördermandats von ECHO und eine bessere Abstimmung mit den anderen Generaldirektionen als sinnvolle Maßnahme zur Förderung der Nachhaltigkeit europäischer Humanitärer Hilfe.

In inhaltlicher Hinsicht muß an dieser Stelle die Forderung nach einer stärkeren Kohärenz - sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch in der Humanitären Hilfe noch einmal aufgegriffen werden. Gerade im Bereich der Nahrungsmittelhilfe konterkarieren die von der EU subventionierten Nahrungsmittelimporte (z.B. Rindfleisch ins südliche Afrika) jegliche Bemühungen um langfristige Nahrungsmittelsicherheit. Eine größere institutionelle Transparenz der EU-Institutionen (hinsichtlich der Bewilligungs- und Evaluierungskriterien sowie der Auslegung von Durchführungsbestimmungen, wie sie im FPA beschrieben werden) könnten sich bei der Konzeption von nachhaltigen humanitären Projekten bzw. deren Bewilligung als hilfreich erweisen.

5. Konsequenzen für NRO und Zuwendungsgeber

Die vorangegangenen Ausführungen zu den inhaltlichen Kriterien und Maßnahmen nachhaltiger Humanitärer Hilfe sowie deren Stärkung und Förderung seitens wichtiger Zuwendungsgeber haben inhaltlichen, strukturellen und institutionellen Handlungsbedarf aufgezeigt. Diese Tatsache steht im Gegensatz zu den Bemühungen von seiten der deutschen NRO in der Humanitären Hilfe, die in der Mehrzahl ihrer Vorhaben auf den Aspekt der Nachhaltigkeit in ihrer Arbeit großen Wert legen. Bedingt durch die bisherige Praxis bei der Vergabe von Fördermitteln, wie sie o.a. ausgeführt wurden, ergeben sich daraus zwangsläufig Diskrepanzen: Die Förderpolitik des Auswärtigen Amtes bzw. ECHO's auf europäischer Ebene berücksichtigen keine Kriterien für Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe. Jegliche Vorhaben, die über eine "reine Sofort- bzw. Überlebenshilfe" hinausgehen, fallen in der Regel aus der Förderung des Auswärtigen Amtes und ECHO heraus und werden institutionell anderen Ressorts bzw. Generaldirektionen zugeordnet.

Dieser Umstand führt dazu, daß ggf. Vorhaben, die neben direkten lebensrettenden Maßnahmen auch entwicklungsorientierte Komponenten enthalten (z.B. medizinische Soforthilfe mit Qualifizierungskomponente oder Wiederaufbau der Gesundheitsinfrastruktur) in eine institutionelle Förderungslücke ("sustainability-gap") zwischen dem AA und dem BMZ bzw. zwischen ECHO und der DG VIII fallen. Durch ein erweitertes Mandat von ECHO (z.B. auch für Maßnahmen des Wiederaufbau und Katastrophenvorbeugung) und die Ausdehnung der regulären Förderungsdauer durch das AA auf 6 Monate könnte hier Abhilfe geschaffen werden.

Diese Erweiterung könnte weiterhin die Grundlage für eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im Sinne einer "kann-Bestimmung" bei der Vergabe von Fördermitteln bilden, die den humanitären Hilfsorganisationen zumindest die Möglichkeit einräumt, bei der Gestaltung ihrer Projektvorhaben auch langfristig wirksame Maßnahmen miteinzubinden. Von

VENRO wurde bereits im März diesen Jahres eine bessere Abstimmung mit den anderen Generaldirektionen der Kommission bzw. den Ressorts auf nationaler Ebene gefordert³⁹.

Dem schließt sich die Forderung nach Kohärenz auf nationaler und europäischer Ebene an, wie es Poul Nielson bereits bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament formuliert hat:

*"...coherent overall aid strategies can promote 'structural stability', i.e. the elimination of underlying structural causes of violent conflicts."*⁴⁰

Nur wenn auch auf europäischer und nationaler Ebene die Kriterien und Maßnahmen zur Förderung von Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe eine größere Bedeutung - und vor allem eine entsprechende Umsetzung in der Förderpraxis - erhalten, wird es möglich sein, effizientere Projekte in der Humanitären Hilfe durchzuführen, um das Leid der Betroffenen von Krisen, Kriegen und Katastrophen zu lindern.

³⁹ Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (1999): Erwartungen der deutschen Nichtregierungsorganisationen in der Humanitären Hilfe an die deutsche EU-Präsidentschaft, S. 3

⁴⁰ http://www.europa.eu.int/comm/newcomm/hearings/answers/nielson_en.pdf

6. Weiterführende Literatur

- ANDERSON, Mary B. (1999): How aid can support peace - or war. Oxford.
- ARBEITSKREIS "LERNEN UND HELFEN IN ÜBERSEE" (1998): Bericht zum Fachgespräch Entwicklungsdienst - Not- und Katastrophenhilfe am 27.4.98. (unveröffentlichtes Manuskript)
- BUCHANAN-SMITH, Margaret & Simon MAXWELL (1994): "Linking relief and development: An introduction and overview" in: ids bulletin vol. 25, no. 4.
- BUNDESVORSTAND DER JOHANNITER-UNFALL-HILFE E.V. (Hrsg.) (1998): Humanitäre Soforthilfe der deutschen Hilfsorganisationen im Ausland. Schriftenr. Nr. 2.
- CREMER, Georg (1998): "Humanitäre Hilfe für die Warlords?" in: E+Z Jg. 39:3.
- CREMER, Georg (1998): "Gut gemeint, nicht immer gut - Standortsicherung für eine partnerorientierte Katastrophenhilfe" in: Herder Korrespondenz 12, S. 624-628.
- CREMER, Georg (1999): "Auch Naturkatastrophen sind Sozialkatastrophen" in: der überblick no.3, S. 52-55.
- DEBIEL, Tobias (1999): "Entwicklungspolitik als Konfliktprävention" in: epd-Entwicklungspolitik no.1, S. 16/17
- DUFFIELD, Mark (1997): "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm" in: Third World Quarterly Vol. 18 / No. 3, S. 527-542.
- EBERWEIN, Wolf-Dieter (1997): Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral.
- EBERWEIN, Wolf-Dieter (199?): Politik Humanitärer Hilfe - Probleme und Perspektiven, Berlin.
- ILLY, Hans F. (1997): "Von der Katastrophenhilfe zum entwicklungspolitischen Management" in: Bosshard, C. (Hrsg.): Beiträge zur Transformationsprozessen und Strukturpassungsprogrammen. Basel.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (1996): Weltkatastrophenbericht 1996, bes.: S. 47-52.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (1997): Weltkatastrophenbericht 1997.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (1998): Weltkatastrophenbericht 1998.

- JOHANNSEN, Agneta M. (1999): "Die Kräfte der Selbsthilfe stärken" in: der überblick no.1, S. 49-51.
- KLINGEBIEL, Stephan (1992): "Katastrophenhilfe als Entwicklungspolitik" in: epd-Entwicklungspolitik 17/92, S. 22-26.
- KÖHLER, Damaris (1996): Katastrophenhilfe als Aufgabe für den Deutschen Entwicklungsdienst? Zum Thema. Ausgewählte Reden u. Texte zur Arbeit d. DED (Nr. 6)
- LUDERMANN, Bernd (1995): "Entwicklungshilfe in der Not" in: der überblick no. 3/95, S. 11-15.
- LUDERMANN, Bernd (1999): "Aufbauen, während andere zerstören" in: der überblick no.1/99, S. 19-29.
- MACRAE, Joanna (1999): "Unheilige Allianz" in: der überblick no.1/99, S. 41-45.
- POPPE, Gerd (1999): Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Aufgabe. Rede des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt Gerd Poppe auf der Veranstaltung 900 Jahre Johanniter Humanitäres Völkerrecht - Humanitäre Hilfe am 15. März 1999 in Berlin (<http://auswaertigesamt.de/6%5Farchiv/2/r/r990318b.htm>)
- REINHARDT, Dieter (1999): "Regierungen ziehen die Fäden" in: der überblick no.1/99, S. 30-33
- RUNGE, Peter (1999): "Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Krisenprävention und Konfliktverlängerung" in: Friedensbericht 1999: Krisenprävention, S. 137-152.
- SCHÜBELIN, Jürgen (1999): "Partizipation heißt Leben retten" in: der überblick no. 1, S. 60.
- SEAMAN, John (1994): "Relief, Rehabilitation and Development: Are the distinctions useful?" in: ids bulletin vol. 25, no. 4., S. 33-36.
- SYMPOSIUM "Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe - Aus Krisen lernen". Symposium am 22./23.4.99 in Bad Neuenahr.
- VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK DEUTSCHER NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN E.V. (Hrsg.) (1999): Erwartungen der deutschen Nichtregierungsorganisationen in der humanitären Hilfe an die deutsche EU-Präsidentschaft
- VOLUNTARY ORGANISATIONS IN COOPERATION IN EMERGENCIES (Hrsg.) (1999): The future of humanitarian aid - the NGO view.
- WISSING, Thomas (1995): Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention.

7. Anhang

- Text 1: CREMER, Georg (1997): "Gut gemeint, nicht immer gut - Standortsicherung für eine partnerorientierte Katastrophenhilfe" in: Herder Korrespondenz No. 12/1998, S. 624-628.
- Text 2: JOHANNSEN, Agneta M. (1999): "Die Kräfte der Selbsthilfe stärken" in : der überblick no. 1, S. 49-51

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
2. GRUNDSÄTZLICHES ZUM STAND DER AKTUELLEN DISKUSSION	3
2.1 <i>Relief-development-continuum</i>	4
2.2 <i>Nachhaltigkeit und Humanitäre Hilfe</i>	5
3. KRITERIEN UND INSTRUMENTE NACHHALTIGER HUMANITÄRER HILFE.....	6
3.1 <i>Zivilgesellschaftliche Kooperation und Partnerorientierung</i>	7
3.2 <i>Partizipation und Zielgruppenorientierung</i>	8
3.3 <i>Katastrophenvorbeugung und disaster preparedness</i>	10
3.4 <i>Krisenprävention</i>	11
3.5 <i>Qualifizierung und Evaluierung</i>	12
4. DAS KRITERIUM NACHHALTIGKEIT BEI DER VERGABE VON FÖRDERMITTELN	14
4.1 <i>Auswärtiges Amt (AA)</i>	15
4.2 <i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)</i>	16
4.3 <i>European Community Humanitarian Office (ECHO)</i>	17
5. KONSEQUENZEN FÜR NRO UND ZUWENDUNGSGEBER.....	18
6. WEITERFÜHRENDE LITERATUR	20
7. ANHANG.....	22