



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Auswärtiges Amt

GEMEINSCHAFTSEVALUIERUNG

# Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

Kurzfassung der Evaluierung



## Vorwort

Weltweit nehmen Naturkatastrophen, Krisen und Konflikte zu, die den raschen Einsatz von Soforthilfe, Übergangsmaßnahmen und Wiederaufbau erfordern. Die Bundesregierung gehört international zu den größten bilateralen Gebern der humanitären Hilfe.

Mit dieser Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland, die bereits Anfang 2009 während der letzten Legislaturperiode begann, ist erstmals eine ressortübergreifende, unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland vorgenommen worden. Im Zentrum standen dabei die humanitären Hilfsmaßnahmen des Auswärtigen Amtes (AA) (ohne humanitäres Minenräumen), sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Zeitraum von 2005 bis 2009.

Hauptziel der Evaluierung war, Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Für die Evaluierung sollten insbesondere folgende Bereiche untersucht werden:

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

und Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Die Aufteilung der Zuständigkeiten der Ressorts war nicht Gegenstand der Evaluierung.

Die Evaluierung wurde vom BMZ-Evaluierungsreferat in enger Abstimmung mit den Facheinheiten im AA (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe) und im BMZ (ENÜH) in Auftrag gegeben. Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (VENRO-AG Humanitäre Hilfe), der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ / seit 01.01.2011 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit / GIZ) sowie ein Vertreter der Evaluierungseinheit des niederländischen Außenministeriums wurden in die Vorbereitung und Kommentierung von Berichtsentwürfen einbezogen.

Ein Team aus Gutachterinnen und Gutachtern der Arbeitsgemeinschaft Channel Research und AGEG Consultants eG unter Leitung von Lioba Weingärtner führte die Evaluierung durch. Im Rahmen der Evaluierung wurden sechs Länderstudien (Haiti, Uganda, Tschad, Myanmar, der Demokratischen Republik Kongo und Darfur/Sudan) mit jeweils einer Reihe von Projektfallstudien erstellt. Für das Management des Evaluierungsprozesses war das BMZ-Evaluierungsreferat verantwortlich.

Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinung der unabhängigen externen Gutachterinnen und Gutachter und entsprechen nicht notwendigerweise der des AA oder der des BMZ. Am Ende dieser Kurzfassung befindet sich eine fachliche Stellungnahme der beiden Ressorts.

Diese Kurzfassung ist online verfügbar auf der Webseite des BMZ unter <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/index.html#evaluierungen> sowie auf der Webseite des Auswärtigen Amtes unter [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir_node.html). Sie sollte wie folgt zitiert werden: Weingärtner, L.

et al. (2011): Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. *Gemeinschaftsevaluierung*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Auswärtiges Amt.

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

*Michaela Zintl*  
*Leiterin des Referats Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit*  
*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

*Alfred Grannas*  
*Leiter des Arbeitsstabs Humanitäre Hilfe*  
*Auswärtiges Amt*

*Thomas Piesch*  
*Leiter des Referats Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe*  
*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

# Zusammenfassung

## 1. HINTERGRUND UND ANSATZ DER EVALUIERUNG

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

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

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

**Untersuchungsgegenstand** war die humanitäre Hilfe im Ausland des AA und des BMZ im Zeitraum von 2005 bis 2009 sowie gegebenenfalls laufende Hilfsmaßnahmen. Im Vordergrund standen dabei die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe

(ENÜH) des BMZ. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollten unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts mitberücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen waren ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht wurden.

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

## 2. WESENTLICHE FESTSTELLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

### Kontext und Portfolio

Die deutsche humanitäre Hilfe agiert in einem globalen Kontext, der durch große Veränderungen und neue Herausforderungen mit Bezug zur humanitären Hilfe gekennzeichnet ist. Bewaffnete Konflikte werden zunehmend komplexer. Klimawandel, hohe Nahrungsmittelpreise, Migration, schnelle und ungeplante Verstädterung sowie Pandemien haben Auswirkungen auch auf die humanitäre Hilfe. Naturkatastrophen treten häufiger auf und verursachen größere Schäden. Die Zusammenhänge zwischen Anfälligkeit für Krisen und chronischer Armut sind zunehmend anerkannt. Der Großteil der Finanzierungen für humanitäre Hilfe wird heutzutage in lang andauernden und komplexen Krisen ausgegeben. Vier Fünftel der internationalen hu-

manitären Hilfe werden in so genannten fragilen Staaten verausgabt. Fragen der Koordination und des *Leadership*, der Beteiligung von und Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) sowie die gestiegene Zahl und Vielfalt der Akteure bleiben wichtige Herausforderungen der internationalen humanitären Hilfe. International greifen die *Humanitarian Reform* sowie Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen bestehende Herausforderungen auf.

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer humanitären Hilfe an relevanten internationalen Vereinbarungen zur humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und verfügt im jeweiligen Aufgabenbereich der beiden beteiligten Ressorts – nicht jedoch für die Bundesregierung insgesamt – über eine Reihe von jeweils allgemeinen Zielsetzungen sowie Konzepten und Richtlinien. Diese geben relevante und wichtige operative Orientierungen für die Finanzierung von Projekten der nationalen Implementierungspartner der Ressorts. Sie lassen aber bisher die Ergebnisorientierung und eine Reihe von wichtigen Grundsatzfragen der deutschen humanitären Hilfe unzureichend geklärt sowie eine strategische Orientierung der deutschen humanitären Hilfe insgesamt vermissen. Ein ressortübergreifendes, ergebnisorientiertes strategisches Konzept für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt könnte die erforderlichen Klärungen herbeiführen, deren strategische Orientierung verbessern und damit zu deren Stärkung beitragen.

Kernbereiche der deutschen humanitären Hilfe sind die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA und die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ. Mit dieser zweckgebundenen Projektfinanzierung hat die Bundesregierung in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt Maßnahmen im Umfang von 804,1 Millionen Euro finanziert (453,6 Millionen Euro durch das BMZ und 350,5 Millionen Euro durch das AA). Hinzu kamen zweckgebundene Maßnahmen aus anderen Haushaltstiteln des BMZ sowie anderer öffentlicher Akteure, so dass die Bundesregie-

rung im genannten Zeitraum insgesamt 1,188 Milliarden Euro als deutsche humanitäre Hilfe an das Entwicklungskomitee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD DAC) gemeldet hat. Die beiden Ressorts führen die Maßnahmen der humanitären Hilfe nicht selbst durch, sondern mittels ungebundener und zweckbestimmter Finanzierungen von internationalen Organisationen (Vereinte Nationen, Internationales Komitee des Roten Kreuzes) sowie Projekt- und Programmfinanzierungen von nationalen Organisationen (Nichtregierungsorganisationen, Deutsches Rotes Kreuz und staatlichen Durchführungsorganisationen). Nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen erhielten 29 Prozent der zweckgebundenen Mittel und damit fast so viel wie Organisationen der Vereinten Nationen mit 33 Prozent. Ungebundene Finanzierungen (circa fünf Prozent der Ausgaben für humanitäre Hilfe im Evaluierungszeitraum), wie sie im Rahmen der *Good Humanitarian Donorship Principles* unterstützt werden, und Beteiligungen an Gemeinschaftsfinanzierungen (wie zum Beispiel den länderspezifischen *Common Humanitarian Funds* und *Emergency Response Funds* sowie dem *Central Emergency Response Fund*) sind selten.

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

### Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)

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

Die Projektmaßnahmen der deutschen humanitären Hilfe im Evaluierungszeitraum waren – wie die Länderstudien gezeigt haben – in Bezug auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung und den Bedarf in verschiedenen Gebieten (national und regional) überwiegend relevant. Die deutsche humanitäre Hilfe ist mit ihren oftmals standardisierten Ansätzen in der Reaktion auf plötzlich eintretende Naturkatastrophen überwiegend angemessen. In Bezug auf die Berücksichtigung der humanitären Standards sind – je nach Kontext – Anpassungen vorzunehmen. In den häufiger auftretenden lang andauernden und komplexen Krisen, in denen oft längerfristige, lokal angepasste und nicht standardisierte Ansätze erforderlich sind, besteht allerdings hinsichtlich der Laufzeit, der Ansätze und des strategischen Vorgehens Anpassungsbedarf. Hier sind die Ansätze nicht immer angemessen und zu wenig integriert mit Instrumenten der Entwicklungszusam-

menarbeit. Eine Debatte zur Berücksichtigung und Umsetzung des *Fragile States*-Konzepts und des *Whole of Government Approach* wird in der deutschen humanitären Hilfe bisher nicht geführt. Die Anbindung an nationale Politiken, Strategien und Programme ist noch unzureichend.

### Effektivität und Deckungsgrad (*Coverage*)

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

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

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

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

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

### **Effizienz**

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

### **Übergeordnete Wirkungen (Impact)**

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

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

### **Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (Connectedness)**

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

### **Querschnittsthemen**

Die Berücksichtigung und Umsetzung der Querschnittsthemen in der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe sind generell noch stark verbesserungsfähig. Die Querschnittsthemen Menschenrechte, Gender, Konfliktsensibilität/*Do-no-harm*, Umweltverträglichkeit, HIV und AIDS sowie *Protection* sind in der deutschen humanitären Hilfe bisher unterschiedlich stark verankert. Während eine Reihe dieser Themen insbesondere bei den interna-

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

### ***Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)***

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

Eine Reihe von Akteuren der durch die Bundesregierung finanzierten humanitären Hilfe verfügt über vielfältige konzeptionelle und praktische Erfahrungen mit LRRD und konfliktsensibler Zusammenarbeit in fragilen Staaten. Die Bundesregierung hat außerdem mit den beiden spezifischen Budgetlinien für humanitäre Sofort- und Nothilfe sowie entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe gut geeignete Mechanismen (mit Anpassungsbedarf bei den geringen Verpflichtungsermächtigungen im BMZ-Budgettitel für entwicklungsorientierte Not-

und Übergangshilfe), um auf verschiedene Kontexte angemessen reagieren zu können. Die Bundesregierung nutzt diese Mechanismen und die damit verbundenen spezifischen Potenziale bisher aber noch nicht strategisch und konzertiert genug.

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

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

### **Schnittstellenmanagement AA – BMZ**

Trotz Verbesserungen im Detail in der Evaluierungsperiode überwiegen die konzeptionellen und strukturellen Schwächen im Schnittstellenmanagement zwischen den beiden Ressorts und innerhalb der Ressorts. Das unzureichende Schnittstellenmanage-

ment verhindert eine deutsche humanitäre Hilfe “aus einem Guss”. Dies wiederum wirkt sich bei wichtigen Herausforderungen, insbesondere LRRD und humanitäre Hilfe in fragilen Kontexten, nachteilig für die deutsche humanitäre Hilfe aus.

### **Angemessenheit der Fördermechanismen**

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

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

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

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

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

### **Koordination und Komplementarität**

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

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

Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe ist ein für die deutsche humanitäre Hilfe relevantes

und nützliches Gremium, das von den Beteiligten vor allem wegen des Informationsaustausches geschätzt wird. Vorhandenes Potenzial für Verbesserungen der Koordination wird bisher unzureichend genutzt. Die ENÜH-Koordinierungsrunde hat vor allem im Kontext der Jahresplanung des BMZ ihre relevante und nützliche Bedeutung.

### 3. WESENTLICHE EMPFEHLUNGEN

#### Strategische Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

Die Bundesregierung sollte ressortübergreifend

- ergebnisorientierte Ziele für die deutsche humanitäre Hilfe formulieren und klar kommunizieren,
- ein strategisches Konzept der Bundesregierung für die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt, das sich auf diese Ziele bezieht, erarbeiten, umsetzen, monitoren und evaluieren sowie dazu regelmäßig Bericht erstatten; dazu gehören auch nachgelagerte strategische Konzepte für die Zusammenarbeit mit internationalen und ausgewählten nationalen Organisationen sowie ausgewählten Ländern, mit denen die Ressorts in ihrer humanitären Hilfe schwerpunktmäßig zusammenarbeiten sowie
- eine ergebnisorientierte Umsetzung von Maßnahmen und Berichterstattung durch ausgewählte Implementierungspartner im Rahmen des strategischen Konzepts konsequent einfördern.

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

- Das Konzept sollte explizit zur Klärung des Geltungsbereichs relevanter internationaler Rahmenvereinbarungen und der humanitären

Prinzipien für die deutsche humanitäre Hilfe des AA und des BMZ beitragen.

- LRRD als Kontiguum-Ansatz sollte in diesem Konzept explizit verankert und die Strategie für dessen konsequente Umsetzung darlegt werden.
- Das deutsche Engagement sollte sich auf Schlüsselbereiche und -sektoren konzentrieren, in denen die Ressorts und die Implementierungspartner komparative Vorteile sowie umfassende Kompetenzen und Erfahrungen haben.
- Die zu berücksichtigenden Querschnittsthemen sollten verbindlich festgelegt und die Umsetzung von den Implementierungspartnern konsequent eingefordert werden.
- Das AA sollte sich stärker auf sein Kernmandat, die kurzfristige Soforthilfe, beschränken. Nothilfe sollte in einen frühzeitigen und mutigen Einsatz von ENÜH eingebettet werden. Dies sollte in fragilen Staaten als Teil eines *Whole-of-Government Approach* zur Unterstützung nationaler Akteure geschehen.
- Die deutsche humanitäre Hilfe sollte sich stärker auf ausgewählte Krisen(-länder) konzentrieren.
- Die Beteiligung der Ressorts an internationalen Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen sollte verstärkt und die Umsetzung in der deutschen humanitären Hilfe gefördert werden. Die deutsche humanitäre Hilfe sollte – entsprechend der Planungen – einen umfassenden Ansatz der Evaluierung ihrer Maßnahmen einführen.

### Operative Empfehlungen an die interministerielle Arbeitsgruppe

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

- Die Ressorts sollten bei den Kontext- und Bedarfsanalysen im Rahmen der deutschen humanitären Hilfe die Einbettung in und die Komplementarität zum *Consolidated Appeal Process* und zu den *Appeals* der Vereinten Nationen stärker als bisher einfordern und Aspekten von lokalen Kapazitäten, nationalen Politiken, Strategien und Programmen, *Targeting-Mechanismen* sowie dem Deckungsgrad mehr Aufmerksamkeit widmen.
- Eine beschränkte Anzahl von Implementierungspartnern sollte systematisch und kriterienbasiert ausgewählt werden. Die Ressorts sollten bei qualifizierten Implementierungspartnern Möglichkeiten von stärker programmorientierten Bewilligungen anstelle von Einzelprojektbewilligungen prüfen. Bei akuten Krisen sollte der spezifische Mehrwert von Finanzierungen an Implementierungspartner, die erst anlässlich der Krise eine Präsenz vor Ort etablieren oder sich dort Partner suchen, im Einzelfall geprüft werden.
- Eine stärkere Beteiligung an Gemeinschafts- und Programmfinanzierungen sollte ermöglicht werden.
- Die Ressorts sollten die notwendigen Kapazitäten für das Management der deutschen humanitären Hilfe insgesamt und die Steuerung des empfohlenen strategischen Konzepts bereitstellen und bestehende Kapazitäten entsprechend des Bedarfs weiterentwickeln.
- Das Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ sowie innerhalb der Ressorts und mit

den Botschaften sollte weiter verbessert werden.

- Die Bundesregierung sollte – im Kontext laufender Initiativen zur Verbesserung der Statistik zu den öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit – auch zur Verbesserung der Statistik der deutschen humanitären Hilfe beitragen. Die Konsistenz und Ergebnisorientierung der Berichterstattung sollten gestärkt werden.
- Das BMZ sollte seine Initiativen zur Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen im Budgettitel für die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe verstärken.

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

### Strategische Empfehlungen an die Implementierungspartner

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

- Die Implementierungspartner sollten die Ergebnisorientierung der Maßnahmen konsequent verbessern und entsprechende Ergebnissenachweise in ihrer Berichterstattung konsequent führen. Dabei sind Aspekte der Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten (*Beneficiary Accountability*) stärker zu berücksichtigen.

- Die Implementierungspartner sollten systematisch an internationale Professionalisierungs-, Qualitäts- und Lerninitiativen in der humanitären Hilfe anknüpfen, diese in eigene Strategien und Maßnahmen umsetzen sowie die dafür notwendigen Kapazitäten bereitstellen und bei Bedarf entwickeln.

### **Operative Empfehlungen an die Implementierungspartner**

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

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

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

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

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

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

Die bisherige Aufteilung der Ressortzuständigkeiten und deren Bewertung war nicht Gegenstand der

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

Demnach verantwortet zukünftig das AA die Humanitäre Hilfe der Bundesregierung. So kann die derzeitige Fragmentierung bei der Bereitstellung von Sach- und Nahrungsmittelhilfsgütern beendet werden. Zudem ermöglicht die weltweite Präsenz deutscher Auslandsvertretungen und die Hilfe aus einer Hand, Menschen in Not noch schneller, bedarfsgerechter und effektiver zu unterstützen. Wesentliche Grundlagen sind dabei die Orientierung am humanitären Bedarf, die Beachtung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sowie die Stärkung des internationalen humanitären Systems.

Das BMZ wird sich zukünftig auf entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangsmaßnahmen insbesondere in Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren. Diese Maßnahmen orientieren sich an den für Entwicklungszusammenarbeit geltenden Prinzipien und strategischen Ansätzen, die vom BMZ verantwortet werden.

Diese klare Aufgabenteilung der neu strukturierten deutschen Humanitären Hilfe entspricht einer Haupt-

empfehlung der Evaluierung, sich auf Bereiche und Länder komparativer Stärken zu konzentrieren. Sie bildet auch das Fundament für das von der Evaluie-

rung geforderte strategische Konzept für die deutsche Humanitäre Hilfe, das das AA, unter Beteiligung des BMZ, weiter entwickeln wird.

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),  
Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

### Auswärtiges Amt

Arbeitsstab Humanitäre Hilfe

### Redaktion

BMZ, Referat Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit

### Gestaltung und Korrektorat

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

### Stand

Dezember 2011

### Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn  
Dahlmannstraße 4  
53113 Bonn  
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0  
Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus  
Stresemannstraße 94  
10963 Berlin  
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0  
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
[www.bmz.de](http://www.bmz.de)

### Auswärtiges Amt

Werderscher Markt 1  
10117 Berlin  
Tel. + 49 (0) 30 1817 - 0  
Fax + 49 (0) 30 1817 - 3402

[poststelle@auswaertiges-amt.de](mailto:poststelle@auswaertiges-amt.de)  
[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)