



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Auswärtiges Amt

GEMEINSCHAFTSEVALUIERUNG

# Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland

Band II: Anlagen





## **Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland**

### **Band II: Anlagen**

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

Channel Research, AGEG Consultants eG

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

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

Die Kurzfassung des Hauptberichts (Band I dieser Evaluierung) ist online verfügbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/index.html> und [http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir\\_node.html](http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir_node.html)

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

Dezember 2011



# Inhalt

Anlage 1: <i>Terms of Reference</i> .....	1
Anlage 2: Methodik der Evaluierung .....	11
Anlage 2.1: Überblick über den Evaluierungsansatz .....	11
Anlage 2.2: Evaluierungsmatrix .....	13
Anlage 2.3: Interventionslogik der deutschen humanitären Hilfe im Ausland .....	31
Anlage 2.4: Auswahl der Länderstudien für die Evaluierung .....	32
Anlage 2.5: <i>Lessons Learnt</i> zur Methodik aus der PilotLänderstudie Uganda .....	35
Anlage 2.6: Überblick über die Methoden und Instrumente der Evaluierung .....	48
Anlage 2.7: Programme der Evaluierung .....	50
Anlage 2.8: Ressource Personen .....	52
Anlage 2.9: Evaluierungsteams, Referenzgruppe und externer Reviewer .....	54
Anlage 2.10: Herausforderungen und limitierende Faktoren der Evaluierung .....	55
Anlage 3: Weitere Informationen zum globalen Kontext der deutschen humanitären Hilfe im Ausland .....	61
Anlage 3.1: <i>Good Humanitarian Donorship (GHD) Principles</i> .....	61
Anlage 3.2: Überblick über die Inhalte des European Consensus on Humanitarian Aid .....	64
Anlage 3.3: Überblick über humanitäre Krisen .....	65
Anlage 3.4: Weitere Details zur internationalen humanitären Hilfe .....	71
Anlage 4: Weitere Informationen zum deutschen Kontext der humanitären Hilfe im Ausland .....	83
Anlage 4.1: Die wichtigsten Grundlegendokumente der deutschen HH auf einen Blick .....	83
Anlage 4.2: Die zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe .....	84
Anlage 4.3: Vorgaben für Katastrophenprävention und –vorsorge in der deutschen humanitären Hilfe .....	85
Anlage 4.4: Weitere Details zur deutschen humanitären Hilfe .....	87
Anlage 4.5: Organisationen mit humanitären Finanzierungen durch AA und BMZ .....	88
Anlage 5: Details zum Portfolio der deutschen humanitären Hilfe im Ausland .....	93
Anlage 6: Zusammenfassungen der Länderstudien .....	103
Anlage 6.1: Zusammenfassung der Länderstudie Uganda .....	103
Anlage 6.2: Zusammenfassung der Länderstudie Haiti .....	111
Anlage 6.3: Zusammenfassung der Länderstudie Tschad .....	121
Anlage 6.4: Zusammenfassung der Länderstudie Myanmar .....	133
Anlage 6.5: Zusammenfassung der Länderstudie DR Kongo .....	143
Anlage 6.6: Zusammenfassung der Länderstudie Darfur/Sudan .....	155

Anlage 7: Beispiele für weitere Überlegungen bei der Entscheidungsfindung über Finanzierungen der deutschen humanitären Hilfe .....	167
Anlage 8: Faktoren, die die Effektivität beeinflussen .....	171
Anlage 9: <i>Transition Gaps</i> in der humanitären Hilfe .....	175
Anlage 10: Kriterien der Ressorts bei der Auswahl ihrer Implementierungspartner .....	179
Anlage 11: Überblick über die Fördermechanismen der deutschen humanitären Hilfe im Ausland.....	181
Referenzen .....	183

## Tabellen

	Seite	
A3.1	Wichtige humanitäre Krisen, 2005 – 2010 (Stand Mai 2010)	67
A5.1	Bilaterale Auszahlungen nach Gebern und Haushaltstiteln 2005-2009	93
A5.2	Budgetentwicklungen für humanitäre Hilfe aus Titel 687 12 des AA und 687 20 des BMZ	94
A5.3	Bilaterale Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006-2009	94
A5.4	Bilaterale Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006-2009	95
A5.5	Bilaterale Auszahlungen nach CRS Code und Gebern 2005-2009	96
A5.6	Bilaterale Auszahlungen nach Regionen 2005-2009	97
A5.7	Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern 2005-2009 (Bewilligungen)	98
A5.8	Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern 2005-2009 (Bewilligungen)	98
A5.9	Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern nach Organisationen 2005-2009 (Bewilligungen)	99
A5.10	Projekte in den Länderstudienländern (2009-2010)	102

## Abbildungen

	Seite	
A3.1	Anzahl von Naturkatastrophen pro Jahr, 1978-2008	66
A3.2	Global Konflikte, 1946 – 2008	66
A3.3	Lang-, mittel- und kurzfristige humanitäre Hilfe durch DAC-Geber	70
A3.4	Geber des <i>Central Emergency Response Fund</i> (2006 – 2011)	76
A3.5	Empfänger des <i>Central Emergency Response Fund</i> (2006 – 2011)	77
A3.6	Beiträge zu <i>Common Humanitarian Funds</i> (2006 – 2010)	78
A3.7	Finanzierung von <i>Emergency Response Funds</i> (2001 – 2010)	78
A4.1	Zusammenarbeit AA und BMZ	91
A5.1	Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern nach Organisationen (Bewilligungen 2005-2009)	99
A5.2	Humanitäre Finanzierung nach DAC-Geber, 2008	100
A5.3	Humanitäre Hilfe als Teil der <i>Official Development Assistance</i>	101

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AA VN05	AA, VN Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen; VN05 Humanitäre Hilfe; Humanitäres Minenräumen; UNHCR, UNRWA, OCHA, ECHO; IKRK; Katastrophenvorsorge; Internationale Zusammenar- beit in der Humanitären Hilfe
ACFOA	Australian Council for Overseas Aid
AG	Arbeitsgemeinschaft
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitischer Gutachter
ARGE	Arbeitsgemeinschaft (Association)
BMI	Bundesministerium des Innern
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BKM	Beauftragter für Kultur und Medien
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMZ-E	BMZ, Referat 220 Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit
CERF	Central Emergency Response Fund
CHF	Common Humanitarian Fund
DI	Development Initiative
DRC	Democratic Republic of Congo
ECHA	Executive Committee for Humanitarian Affairs
ELRHA	Enhancing learning and research for humanitarian assistance
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
ET	Evaluation Team
GHA	Global Humanitarian Assistance
GHD	Good Humanitarian Donorship
GTZ <sup>1</sup>	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
JPO	Joint Policy of Operation in Liberia
LRRD	Linking Relief and Development

---

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

MAHA	The Master of Arts in Humanitarian Assistance
NOHA	Network on Humanitarian Assistance
OCHA	UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs
RBM	Results-based Management
TOR	Terms of Reference
UNDP	United Nations Development Programme
UNISDR	International Strategy for Disaster Risk Reduction der Vereinten Nationen
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WHO	World Health Organisation



# **Anlage 1: Terms of Reference**

BMZ Referat Evaluierung der EZ; Außenrevision (BMZ-E)

## **Evaluierung der deutschen Humanitären Hilfe im Ausland**

*Terms of Reference*

*(Endfassung 4.12.2009)*

### **1. Hintergrund und Anlass**

Weltweit nehmen Naturkatastrophen, Krisen und Konflikte zu, die den raschen Einsatz von Hilfsgütern, Übergangsmaßnahmen und Wiederaufbau erfordern. Deutschland beteiligt sich an der Humanitären Hilfe (im Sinne von „Humanitarian Aid“ nach OECD/DAC) als sechstgrößter Geber (2007: 212 Mio. €).

Die Humanitäre Hilfe Deutschlands umfasst danach vorrangig:

- **Humanitäre Hilfsmaßnahmen des Auswärtigen Amts (AA)**, die zur Linderung der ersten, unmittelbaren Not nach Eintritt einer Naturkatastrophe sowie in komplexen Krisen oder bewaffneten Auseinandersetzungen beitragen soll. Sie umfasst Maßnahmen der Not-, Katastrophen- und Flüchtlingshilfe sowie des humanitären Minenräumens. Aufgrund dieser Zielrichtung sind die Maßnahmen meist auf bis zu sechs Monate angelegt. Vorhaben der Katastrophenvorsorge ergänzen zunehmend die humanitären Hilfsmaßnahmen;
- **Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**, die dazu beitragen soll die Lücke zwischen den humanitären Hilfsmaßnahmen und der auf strukturelle Wirkungen angelegten Entwicklungszusammenarbeit zu schließen. Hierdurch sollen die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung nach akuten Krisen geschaffen werden. Sie umfasst Maßnahmen zur Sicherstellung der Ernährung durch Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherungsprogramme, Schaffung bzw. Wiederherstellung der sozialen und infrastrukturellen Grundversorgung, Stärkung der Selbsthilfekräfte der betroffenen Frauen und Männer und Hilfen für Flüchtlinge. Die Projektlaufzeit beträgt in der Regel zwischen sechs Monaten und drei Jahren.

Weitere Maßnahmen des BMZ zum Wiederaufbau kommen hinzu.

Die Humanitäre Hilfe Deutschlands im Ausland soll angesichts der Herausforderungen, die sich aus der Vielzahl von Akteuren ergeben, erstmals einer ressortübergreifenden Evaluie-

rung unterzogen werden. Auch die DAC Peer Review 2005 hat eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen.

Die Evaluierung ist Teil eines umfassenden Arbeitsvorhabens der interministeriellen Arbeitsgruppe für Evaluierung in der Humanitären Hilfe des AA und des BMZ, mit dem eine Gesamtbewertung der Humanitären Hilfe im Ausland sowie die Einrichtung eines kohärenten Erfolgskontroll- und Evaluierungssystems<sup>2</sup> angestrebt wird. Im Rahmen zweier Vorstudien wurde bereits eine Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Systems der Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit der Finanzierung von Maßnahmen nationaler Organisationen (Nichtregierungsorganisationen, Deutsches Rotes Kreuz sowie Durchführungsorganisationen des BMZ) und internationaler Organisationen (VN-Organisationen und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz) vorgenommen. Die Zusammenarbeit der beiden Ressorts mit UNRWA wurde bereits einer Evaluierung unterzogen. Darüber hinaus ist eine Evaluierung der humanitären Hilfsmaßnahmen des AA in Simbabwe in Durchführung und eine Beteiligung des BMZ an einer internationalen Gemeinschaftsevaluierung der Hilfe an den Südsudan in Vorbereitung. Ebenso beteiligt sich das AA an einer Evaluierung der International Strategy for Disaster Risk Reduction der Vereinten Nationen (UNISDR).

## **2. Ziel, Zweck und Nutzung der Evaluierung**

Ziel der Evaluierung ist es, eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der Humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland<sup>3</sup> vorzunehmen, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu.

Dabei sollen 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, insbes. unter dem Aspekt der internen Kohärenz),
3. Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen,
4. Angemessenheit der Fördermechanismen (internationale vs. nationale Organisationen, unter Berücksichtigung der lokalen Implementierungskapazitäten) und
5. Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)

und Ansatzpunkte für ggfs. Verbesserungen identifiziert werden.

Hauptnutzer der Evaluierung ist die interministerielle Arbeitsgruppe für Evaluierung in der Humanitären Hilfe. Die anderen Beteiligten, insbesondere die geförderten Organisationen, sowie parlamentarische Gremien sind weitere intendierte Nutzer.

---

<sup>2</sup> Der Begriff Erfolgskontrolle aus der Bundeshaushaltsordnung wird weitgehend synonym mit Evaluierung im Sinne des OECD DAC Glossars für Evaluierung und *Results-based Management* (RBM) verstanden, d.h. Evaluierungen sind zentrales Mittel der Erfolgskontrolle der Ressorts

<sup>3</sup> Humanitäres Minenräumen ist dabei ausgenommen.

### 3. Aufgabenbeschreibung

#### 3.1 Gegenstand und Untersuchungszeitraum

Untersuchungsgegenstand ist die Humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie ggf. laufende Hilfsmaßnahmen. Im Vordergrund stehen dabei die humanitären Hilfsmaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ, die anhand von ca. sechs Länderstudien vertieft untersucht werden sollen. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau- und Entwicklungszusammenarbeit) mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind dabei ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht werden sollen.

Die Ressorts führen die humanitären Hilfsmaßnahmen (AA) und die ENÜH nicht selbst durch, sondern – in etwa zu gleichen Teilen - mittels ungebundenen und zweckbestimmten Finanzierungen von internationalen Organisationen sowie Projekt- und Programmfinanzierungen von nationalen Organisationen (Nichtregierungsorganisationen, Deutsches Rotes Kreuz und – im Falle BMZ zusätzlich – staatlichen Durchführungsorganisationen).

#### 3.1.1 Förderkonzepte und Grundsätze

Deutschland anerkennt die "**Prinzipien und Gute Praxis Humanitärer Geberschaft**" (*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*) aus dem Jahr 2003 und war maßgeblich an dem unter deutscher EU-Präsidentschaft entwickelten und verabschiedeten EU-Konsens über die Humanitäre Hilfe (2007) beteiligt.

AA und BMZ verfügen über Konzepte zur Förderung der „Humanitären Hilfe“ (AA 2008) bzw. der „entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe“ (ENÜH, BMZ 2005) sowie weitere Förderrichtlinien und Leitlinien, auch für die Zusammenarbeit mit einzelnen IO (z.B. BMZ: WFP, UNHCR). Für die 58 Partnerländer des BMZ bestehen darüber hinaus in aller Regel Länderkonzepte und z.T. Schwerpunktstrategien, die in unterschiedlichem Maße Rahmenbedingungen für die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe darstellen.

#### 3.1.2 Durchführung

Die durch die Ressorts geförderten **internationalen Organisationen (IO) oder deren Maßnahmen** sind UNHCR, UNRWA, UNICEF, OCHA und IKRK (institutionelle Federführung AA; Projektfinanzierungen z.T. erheblichen Umfangs auch des BMZ) sowie WFP (institutionelle Federführung BMZ, Maßnahmenfinanzierung durch BMZ). Bei allen IO ist die Bundesregierung im Exekutivrat oder in beratenden Komitees vertreten. IO erhielten vom AA und BMZ im Jahr 2007 rund 74 Mio. € an freiwilligen Beiträgen, davon hauptsächlich zweckgebundene Mittel zur Projektförderung (ca. 90%).

Afrika südlich der Sahara war 2007 die Region, in die mit Abstand die meisten der freiwilligen zweckgebundenen und regional aufteilbaren Beiträge an Internationale Organisationen seitens des AA (46%) und des BMZ (64%) flossen. Humanitäre Hilfe in Asien absorbierte jeweils in etwa ein Viertel der Beiträge der beiden Ressorts, während Beiträge für Humanitäre

Hilfsmaßnahmen des AA, vor allem über die UNRWA, in erheblichem Umfang (24%) auch in Länder des Nahen Ostens geleitet wurden.

Deutschland ist darüber hinaus mit rd. 20 % größter EU-Beitragszahler der Humanitären Hilfe der EU (Generaldirektion ECHO).

Zu den **nationalen Organisationen** (NO) gehören (Stand 2007) 44 Nichtregierungsorganisationen (NRO) als Träger der Förderung des AA sowie zehn deutsche NRO als Träger der Förderung des BMZ und insbesondere die GTZ als Durchführungsorganisation des BMZ. Im Jahr 2007 erhielten **diese** von den beiden Ressorts unter DAC-Code 700 fallende Mittel in Höhe von insgesamt rund 71 Mio. € für die Durchführung von humanitären Hilfsmaßnahmen (AA) (ohne humanitäres Minenräumen) und entwicklungsorientierter Not- und Übergangshilfe (BMZ). Größte Empfänger waren dabei, neben der GTZ mit rund 40% der Mittel, die Deutsche Welthungerhilfe, die Diakonie, das Deutsche Rote Kreuz, der Deutsche Caritasverband, CARE und HELP, die sowohl vom AA wie vom BMZ finanziert wurden, sowie Ärzte ohne Grenzen, humedica, World Vision, Johanniter Unfallhilfe, Arbeiter-Samariter-Bund und Technisches Hilfswerk, die nur vom AA finanziert wurden.

Afrika südlich der Sahara war dabei 2007 die Region, in die mit Abstand die meisten Mittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen des AA (64%) und entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe des BMZ (62%) flossen, gefolgt von Asien mit 22% (AA) bzw. 28% (BMZ). Auszahlungen für Projekte in Lateinamerika, Südosteuropa und Nahost spielten 2007 eine untergeordnete Rolle.

### **3.2 Zentrale Fragestellungen**

In der ersten Phase (Vorstudien) wurden bereits die Planungs- und Erfolgskontrollverfahren der Ressorts und der Haushaltsmittel erhaltenden Organisationen untersucht. Im Vordergrund dieser Evaluierung stehen **Länderstudien**, die die Planung, Durchführung und Ergebnisse aus Ländersicht (exemplarisch) untersuchen sollen, sowie eine **Synthese** aus den beiden Vorstudien und den Länderstudien mit Empfehlungen für die weitere Gestaltung.

Evaluierungskriterien für die Länderstudien sind die üblichen fünf DAC-Kriterien, adaptiert und ergänzt im Hinblick auf die Besonderheiten der Humanitären Hilfe: Relevanz und Angemessenheit (*appropriateness*), Effektivität und Deckungsgrad (*coverage*), Effizienz, übergeordnete Wirkungen (*impact*) sowie Nachhaltigkeit bzw. Anschlussgrad (*connectedness*). Koordination und Komplementarität sollen als weitere Kriterien hinzukommen.

Dabei sollen u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

#### **Relevanz und Angemessenheit (*appropriateness*)**

- Inwieweit war die Hilfe relevant und angemessen für die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung? Basierte sie auf einer angemessenen Kontext- und Bedarfsanalyse?
- Inwieweit war die Auswahl der Kooperationswege und -partner (Fördermechanismen) der Situation angemessen?
- Inwieweit wurden Querschnittsthemen (z.B. Gender, Menschenrechte, do-no-harm) ausreichend bei der Planung und Auswahl der Einzelmaßnahmen berücksichtigt?
- Wurden die humanitären Prinzipien und einschlägigen internationalen Standards der Humanitären Hilfe ausreichend berücksichtigt?

- Inwieweit war oder ist die Hilfe aus heutiger Sicht am Bedarf in verschiedenen Gebieten (national, regional) orientiert? Inwieweit war sie im internationalen Vergleich angemessen?

### **Effektivität und Deckungsgrad (*coverage*)**

- Inwieweit wurden die Ziele erreicht? Welche Faktoren förderten oder behinderten die Erreichung?
- Inwieweit wurden die Leistungen entsprechend der Bedürftigkeit genutzt (z.B. Kinder/ Alte, Gender, Ethnizität etc)? Inwieweit wurden nur Bedürftige erreicht oder auch mittelbar Betroffene (z.B. Aufnahmegemeinden von Binnenvertriebenen) bzw. nicht Betroffene?
- Welcher Deckungsgrad konnte erzielt werden?
- Inwieweit erfolgte die Hilfe rechtzeitig aus Sicht der Betroffenen?
- Inwieweit gab es negative Effekte?
- Was waren die Stärken und Schwächen der Planung und Durchführung inkl. M&E?

### **Effizienz:**

- Inwieweit stand – unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls - der Aufwand in einem akzeptablen Verhältnis zum Nutzen?
- Hätten die Ziele durch alternative Herangehensweisen – insbesondere die Nutzung anderer Fördermechanismen - besser oder kosteneffizienter erreicht werden können?
- Inwieweit war das Management und die Organisation effizient?

### **Übergeordnete Wirkungen (*impact*)**

- Inwieweit wurden die Lebensbedingungen der Zielgruppen auf Vor-Katastrophen/Krisenniveau wieder hergestellt?
- Inwieweit wurde die Anfälligkeit der Zielgruppen gegenüber Katastrophen/ Krisen und/oder Konflikten verringert? Inwieweit wurden die Selbsthilfepotentiale und Überlebensstrategien der Zielgruppen gesteigert, auch gegenüber erneuten/wiederkehrenden Risiken?
- Welche unmittelbaren Auswirkungen gab es auf nationaler und regionaler Ebene im Bezug z.B. auf Politiken, Budget, institutionelle Kapazitäten/Kompetenzen?
- Inwieweit gab es Auswirkungen auf die Not- bzw. Konfliktsituation wie z.B. auf lokale Machtstrukturen, Verhältnis von Zielgruppen und anderen nichtberücksichtigten Gruppen.

## **Nachhaltigkeit bzw. Anschlussgrad (*connectedness*)**

- Wurden lokale Kapazitäten und Partnerstrukturen ausreichend genutzt und die Eigenverantwortung gestärkt?
- Inwieweit sind die geschaffenen bzw. unterstützten materiellen und institutionellen Strukturen überlebensfähig?
- Inwieweit wurden Aspekte der längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt im Sinne des LRRD-Ansatzes? Wurden ggf. Ausstiegsszenarien formuliert?

## **Koordination und Komplementarität**

- War die Humanitäre Hilfe innerhalb AA bzw. BMZ sowie zwischen AA und BMZ ausreichend abgestimmt?
- Wurde die Verknüpfung zwischen humanitären Hilfsmaßnahmen des AA und Maßnahmen der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe einschließlich Wiederaufbau sowie Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von LRRD ausreichend bewältigt? Wurden Synergieeffekte erzielt?
- Inwieweit war die Humanitäre Hilfe mit anderen bi- und multilateralen Gebern und Institutionen, insbesondere der europäischen Gemeinschaft sowie VN-Organisationen koordiniert und komplementär? Wurden Synergieeffekte erzielt?

Die Querschnittsthemen Menschenrechte, Gender, Konfliktsensitivität und Umweltverträglichkeit sind bei der weiteren Präzisierung der Evaluierungsfragen zu berücksichtigen („mainstreaming“). Die unter Ziffer 2 (Ziele) genannten Schlüsselthemen sollen durch weitere Evaluierungsfragen in der Vorbereitungsphase operationalisiert werden.

## **4. Vorgehensweise**

### **4.1 Phasen der Evaluierung**

#### **4.1.1 Vorbereitungsphase**

Die Vorbereitungsphase beginnt mit einem Auftaktgespräch (Auftragsklärung) mit der interministeriellen Arbeitsgruppe und endet mit der Vorlage eines erweiterten *Inception Report*. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob der Auftragnehmer die Evaluierung fortführt.

Im Rahmen der Vorbereitungsphase soll eine Portfolioanalyse der Humanitären Hilfe (DAC-Code 700) 2005-2009 durchgeführt werden, die sowohl das Zahlenwerk wie einschlägige (übergreifende) Dokumente umfasst (insbes. zu letzterem kann in hohem Maße auf die Vorstudien zurückgegriffen werden). Auf Basis einer Literaturübersicht soll eine erste Kontextualisierung der deutschen Humanitären Hilfe vorgenommen werden. Zentraler Teil des ersten Berichts ist darüber hinaus ein kriterienbasierter Vorschlag für die Auswahl von ca. sechs Länderstudien, unter Berücksichtigung der geographischen Verteilung, unterschiedlicher Anlässe und Kontextbedingungen (Naturkatastrophen, Konflikt) sowie der Art und des Umfangs der Unterstützungsleistungen (z.B. mit oder ohne/geringe Entwicklungszusammenarbeit).

Der erweiterte *Inception Report* soll einen Arbeitsplan für das weitere Vorgehen und die Qualitätssicherungsmaßnahmen darlegen sowie die methodische Vorgehensweise exemplarisch anhand eines Fallbeispiels, das frühzeitig zu identifizieren ist, erläutern. Dafür ist ein Analyseraster mit Bewertungskriterien und -maßstäben zu entwickeln.

Neben der Dokumentenanalyse sollen erste Interviews mit den Beteiligten durchgeführt werden. Anhand der Diskussion des Entwurfs des erweiterten *Inception Reports* sollen mit den Beteiligten

- die zentralen Erkenntnisziele a) der Länderstudien sowie b) des Syntheseberichts verifiziert werden, um sicher zu stellen, dass im Rahmen der Länderstudien alle relevanten Fragen auch im Hinblick auch auf übergeordnete strategische Fragen untersucht werden (insbes. auch zu Schlüsselbereich Fördermechanismen vgl. 3.2),
- Informationslücken identifiziert sowie
- die (u.a. methodische) Vorgehensweise geklärt werden.

Mit dem Bericht sind auch ein annotierter Gliederungsentwurf für die Länderstudienberichte und ein erster annotierter Gliederungsentwurf für den Synthesebericht vorzulegen.

#### **4.1.2 Länderstudienphase**

Ausgangspunkt der Vorbereitung der Länderstudien sind u.a. länderbezogene Dokumente des AA, des BMZ und der IO sowie Dokumente zu den einschlägigen Projekten und Programmen inklusive derer, die unter internen Kohärenzaspekten einzubeziehen sind (Erstellung einer detaillierten Datenbasis). Für jede Länderstudie ist eine Kontext - und ggf. Konfliktanalyse - (inklusive der Rolle anderer Geber), eine Übersicht der von AA und BMZ finanzierten Projekte und Programme (inklusive relevanter Maßnahmen außerhalb der humanitären Hilfsmaßnahmen/ENÜH), eine Skizze der Interventionslogik, eine erste Analyse gemäß Evaluierungsmatrix (Evaluierungsfragen und Bewertungskriterien) sowie eine Skizze der im Rahmen des Feldaufenthalts vertieft zu untersuchenden Fragen, Methoden der Überprüfung, sowie ein Arbeits-/Ablaufplan zu erstellen (*Inception Reports* für Länderstudien 1- 6).

Zur Vorbereitung werden u.a. Interviews mit den fachlich und regional Verantwortlichen in den Ressorts (auch Bonn) und einigen Durchführungs- und Förderorganisationen erforderlich sein. Diese Länderstudien-*Inception Reports* werden schriftlich und/oder in einer Diskussionsrunde kommentiert.

Die Auswahl weiterer (insbesondere lokaler) GutachterInnen ist mit dem Auftraggeber abzustimmen.

Im Zuge der Vorbereitung der einzelnen Länderstudien werden – je nach Umfang der zu untersuchenden Hilfeleistungen – die Partnerstellen informiert oder umfangreicher einbezogen. Dies gilt auch für die zu beteiligenden IO. Zum Auftakt der Feldphase soll ein Workshop mit den lokalen Stakeholders, wie z.B. der Botschaft, den lokalen Vertretern der Durchführungs-, Förder- und internationalen Organisationen sowie VertreterInnen der Partnerorganisationen und ggf. der Partnerregierung durchgeführt werden, in dem die Länderstudie (und die Evaluierung insgesamt) erläutert wird.

Die Datenerhebung vor Ort – insbesondere Interviews – soll mindestens zu zweit durchgeführt werden.

Am Ende des Feldaufenthalts ist ein weiterer Workshop (Kreis: s.o.) vorzusehen, in dem die Ergebnisse (Feststellungen und Schlussfolgerungen, sowie tentative erste Empfehlungen) vorgestellt und diskutiert werden. Die Präsentation, Rückmeldungen der Workshopteilnehmer, eine Übersicht des Ablaufs (inkl. einer kurzen Darstellung etwaiger Behinderungen oder sonstiger Besonderheiten) sind als Rückkehrvermerk (*Debriefing Note*) innerhalb von fünf Tagen nach Ende des Feldaufenthalts vorzulegen.

Für jede Länderstudie ist ein Bericht zu fertigen, dessen Entwurf kommentiert und ggf. diskutiert wird.

Es ist sicherzustellen, dass die Erfahrung der ersten Länderstudien in die weiteren einfließt. Neben Teamworkshops ist dafür insbesondere die Beteiligung der Teamleitung an mindestens drei Länderstudien erforderlich. Auch in den anderen Länderstudien sollte ein/e weiterer Evaluator/in durchgängig als Teamleitung oder Co-Evaluator/in beteiligt sein.

#### **4.1.3 Synthesephase**

Die Synthesephase stellt eine besondere Herausforderung für die Analyse der in den verschiedenen Berichten (beiden Vorstudien, dem erweiterten *Inception Report* sowie den Länderstudienberichten) enthaltenen Informationen dar. Ziel ist es, aus den synthetisierten Ergebnissen der Länderstudien sowie unter Berücksichtigung weiterer vorliegender einschlägiger Evaluierungsberichte (UNRWA, Simbabwe, Südsudan, UNISDR) zu generalisierenden Schlussfolgerungen für die gesamte Humanitäre Hilfe zu gelangen und Antworten auf die Schlüsselfragen zu finden.

Der Synthesebericht soll nach einer ersten Durchsicht und Kommentierung durch BMZ und AA (ggf. in einer Neufassung) als Entwurf in einem größeren Kreis der Beteiligten diskutiert und nach Vorliegen der schriftlichen Stellungnahmen fertig gestellt werden.

#### **4.1.4 Verbreitungs- und Follow-up-Phase**

Mit der Finalisierung des Syntheseberichts ist eine Kurzfassung (deutsch, englisch) sowie ein Vorschlag für die wesentlichen Empfehlungen an das AA und das BMZ für den Umsetzungsplan vorzulegen. Die Ergebnisse der Synthese sollen in zwei Präsentationen (Bonn, Berlin) vorgestellt werden.

Eine Abstimmung des Umsetzungsplans im BMZ und mit der interministeriellen Arbeitsgruppe erfolgt durch BMZ-E, ebenso wie das spätere Monitoring der Umsetzung im BMZ.

#### **4.2 Evaluierungsmethodik**

Um die auszuarbeitenden Evaluierungsfragen zu beantworten und die Aufgabenstellung zu erfüllen, empfiehlt sich ein Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Datenerhebungsmethoden. Dieser beinhaltet:

- Analyse von Primärdaten
- Analyse von Sekundärdaten, Literatur- und Dokumentenauswertung
- Eigene Datenerhebungen, z.B. durch schriftliche, standardisierte Befragungen, semi-strukturierte Einzelinterviews oder Gruppeninterviews.

Ein grundlegendes Prinzip des methodischen Ansatzes ist die Triangulation durch die Nutzung unterschiedlicher Methoden und Einholung verschiedener Perspektiven. Das Bewertungsraster (Evaluierungsfragen und Bewertungskriterien) soll vom Evaluierungsteam als Teil des *Inception Reports* erarbeitet werden.

Eine möglichst breite Partizipation relevanter Stakeholder an der Evaluierung ist sicherzustellen.

Die Evaluierung folgt den im BMZ benutzten Evaluierungsstandards (vgl. [http://www.bmz.de/de/erfolg/evaluierung/dokumente\\_und\\_links/starterkit/index.html](http://www.bmz.de/de/erfolg/evaluierung/dokumente_und_links/starterkit/index.html)) und ihrer Adaptierung für Humanitäre Hilfe durch OECD/DAC (vgl. [http://www.alnap.org/publications/eha\\_dac/pdfs/eha\\_2006.pdf](http://www.alnap.org/publications/eha_dac/pdfs/eha_2006.pdf)) und das Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) (vgl. <http://www.alnap.org/pdfs/QualityProforma05.pdf>), insbesondere:

- OECD/ DAC-Evaluation Quality Standards
- Qualitätsstandards für Evaluierungsberichte (BMZ)
- Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit
- ALNAP (2007): Evaluating Humanitarian Assistance using DAC Criteria
- OECD DAC (1999): Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies. Paris

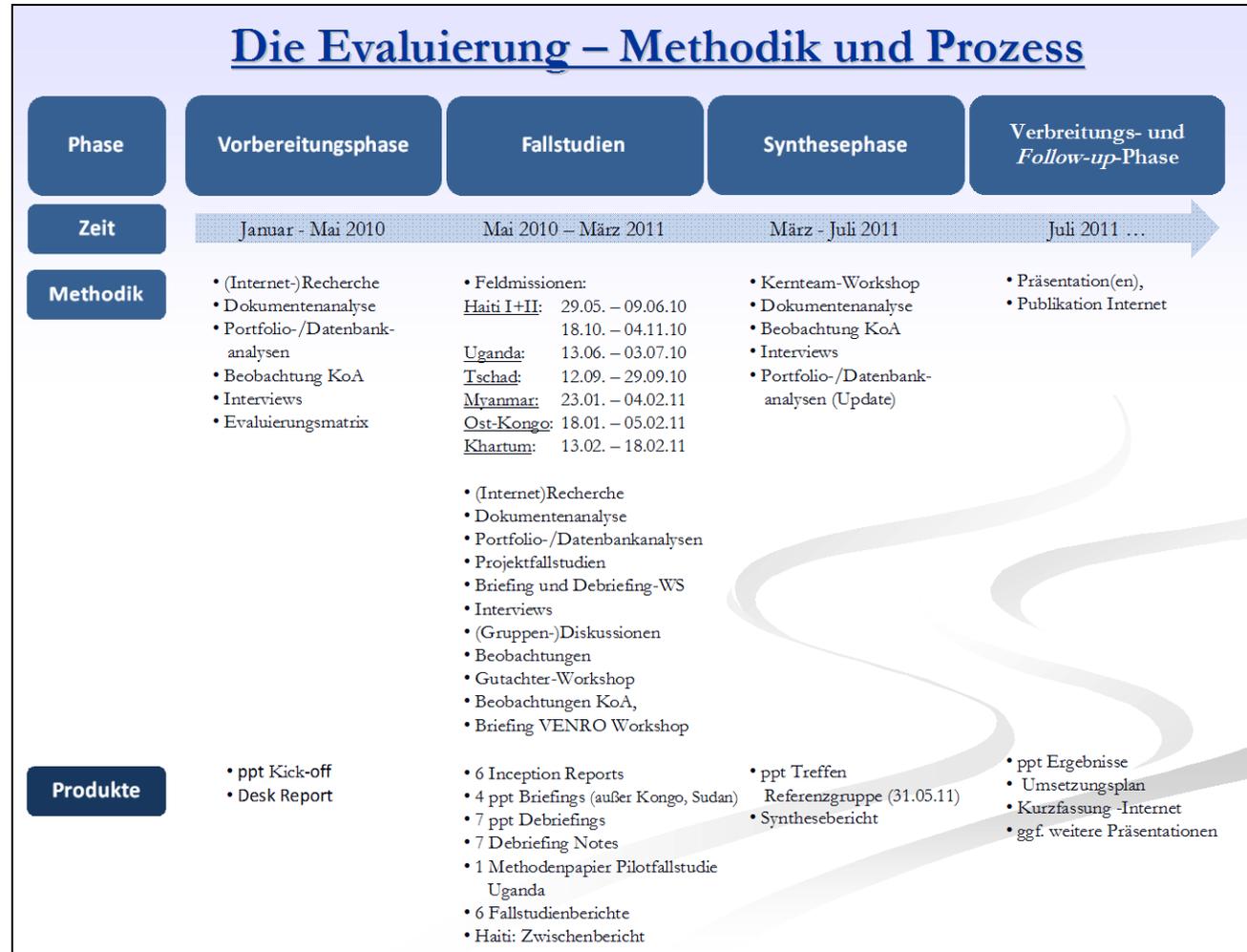
## **5. Evaluierungsprodukte**

- Erweiterter *Inception Report* / Desk Report (deutsch oder englisch, max. 30 Seiten) mit folgenden Elementen: Vergleichende Literatur- und Dokumentenanalyse; Übersicht und Analyse des Untersuchungsgegenstands, exemplarische Darstellung der Interventionslogik, detaillierte Evaluierungsfragen mit Bewertungsraster und der geplanten Methoden zur Datenerhebung sowie –auswertung; kriterienbasierter Vorschlag für die Auswahl von ca. sechs Länderstudien sowie eine Zeit-, Aktivitäten- und Produktplanung für die Länderstudien- und die Synthesephase, Gliederungsentwurf für Länderstudien und Hauptbericht
- *Inception Reports* für die einzelnen Länderstudien (deutsch oder englisch, 15 Seiten): Kontext – und ggf. Konfliktanalyse, Übersicht andere Geber, Inventur und Kurzbeschreibung aller einschlägigen Projekte, Interventionslogik, Liste der vertieft zu untersuchenden Vorhaben, eine erste Analyse gemäß Evaluierungsmatrix (Evaluierungsfragen und Bewertungskriterien) Vorgehensweise/ Methoden.
- *Debriefing Notes* nach den Feldaufenthalten: Präsentation im Untersuchungsland (Landessprache); kurze, auch stichwortartige zusammenfassende Darlegung des Ablaufs, insbesondere eventueller Behinderungen der Felduntersuchung oder sonstiger Besonderheiten; Reaktionen des Partners und anderer Stakeholder im Untersuchungsland auf die Ergebnisse (deutsch oder englisch; 2-3 Seiten o. Anlagen)
- Länderstudienberichte (deutsch und in relevanter Landessprache, 40 Seiten o. Anlagen)

- Hauptbericht (deutsch, englisch und ggf. in weiteren Verkehrssprachen von Länderstudienländern; max. 60 Seiten ohne Anlagen): Hintergrund/Kontext, Vorgehensweise, Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen, einschl. der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse der Länderstudien sowie (detailliert) des methodischen Vorgehens in einem gesonderten Anlageband
- Entwurf einer Kurzfassung des Hauptberichts (deutsch, englisch und ggf. in weiteren Verkehrssprachen von Länderstudienländern; ca. 5 Seiten) gemäß Mustergliederung als Beitrag zur Kurzfassung der Evaluierung für das BMZ-Internet
- Liste zentraler Empfehlungen für den Umsetzungsplan der Evaluierungsempfehlungen entsprechend der Mustergliederung des BMZ (deutsch)
- CD-Rom mit allen relevanten Evaluierungsdaten und -dokumenten

## Anlage 2: Methodik der Evaluierung

### Anlage 2.1: Überblick über den Evaluierungsansatz



In der **Vorbereitungsphase** (Januar bis Mai 2010) wurden zentrale Elemente des internationalen und deutschen Kontextes der HH analysiert und die Methodik für die Evaluierung und den weiteren Prozess entwickelt. Eine Portfolioanalyse ermöglichte den globalen Überblick über die vom AA und vom BMZ finanzierten Maßnahmen der HH in den Jahren 2005 bis 2009. Die Ergebnisse dieser Phase sind in einem *Desk Report* dokumentiert.

In der **Länderstudienphase** (Mai 2010 bis April 2011) wurden die Hauptbereiche und zentralen Fragestellungen der Evaluierung anhand von ausgewählten Maßnahmen/Projekten der deutschen HH im Evaluierungszeitraum in sechs ausgewählten Ländern bzw. Regionen innerhalb von Ländern untersucht und analysiert (zu den Auswahlkriterien siehe Band II, Anlage 2.4). Diese Länderstudien waren Haiti, Uganda, Tschad, Myanmar, der Osten der Demokratischen Republik (DR) Kongo und Darfur/Sudan. Die Ergebnisse der Länderstudien insgesamt in sechs *Inception Reports* und Länderstudienberichten dokumentiert.

In der **Synthesephase** (Februar bis Juli 2011) erfolgte die summative Darstellung und Analyse aller im Rahmen der Vorbereitungs- und Länderstudienphase gesammelten Erkenntnisse sowie der Ergebnisse aus ergänzenden Interviews und Analysen. Außerdem wurde die Portfolioanalyse mit den inzwischen zur Verfügung stehenden Daten aus dem Jahr 2009 ergänzt.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> In der Verbreitungs- und *Follow-up*-Phase (ab Juli 2011) erfolgen laut ToR die Präsentation der Ergebnisse der Evaluierung sowie Vereinbarungen zum Umgang mit den Empfehlungen des Evaluierungsteams.

## Anlage 2.2: Evaluierungsmatrix

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
1. Context of the evaluation – Ger- many’s HA as part of and contribution to the international HA	1.1 What were and are major char- acteristics, strengths and chal- lenges of the international HA con- text during the evaluation period? (ET)			
	1.1.1 How are humanitarian crises needs evolving? (ET) What is the ‘hu- manitarian crises history’? (ET)	3b, 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natural and man-made disaster, climate change, character of today’s conflicts (Major milestones from the 80ies until today)</li> <li>Outlook for the future</li> <li>Major humanitarian crisis during the evaluation period</li> </ul>	
	1.1.2. How are funds allocated to HA developing? (ET)	2a, 2b, 2c, 3a, 3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data as available per OCHA financial tracking system)</li> </ul>	

<sup>5</sup> Source of the questions in brackets: ToR = Terms of Reference of the evaluation, ET = evaluation team (incl. aspects presented in the technical proposal of the Association), VENRO = VENRO’s comments on the evaluation ToR (dated 18/12/2009)

<sup>6</sup> The following differentiation supports the identification of relevant data collection methods and sources of information at global, German and case study level:

**1 = Results at country level (case studies)**

2a = Aid management chain – global

2b = Aid management chain – Germany

**2c = Aid management chain – case study level**

3a = Policy and interface issues – Germany (AA – BMZ)

3b = Policy and interface issues – Germany – international humanitarian system

3c = Policy and interface issues – German HA and other German policies

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	1.1.3. What were and are major elements of the reform process and initiatives of the humanitarian sector (background, characteristics, achievements so far, constraints, Germany's role)? (ET)	2a, 3b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rational and current status of the UN humanitarian reform</li> <li>• Rational and current status of pooling of funds mechanisms (CERF, country-level pooled funds)</li> <li>• Rational and current status of the EU consensus on humanitarian aid</li> <li>• Rational and current status of the FAC and its re-negotiation</li> <li>• Rational and current status of the GHD initiative</li> <li>• Rational and current status 'Principles for good international engagement in fragile states &amp; situations' and respective chapters of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action</li> <li>• Rational and current status of international quality standards (e.g. Sphere standards)</li> <li>• Rational and current status international transparency and accountability initiatives, incl. e.g. DARA Humanitarian Index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• If need be, interviews of key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, representatives of I.Os, national governmental and non-governmental authorities in crises affected countries)</li> <li>• Analysis of data relevant data bases (e.g., inventory of CAPs, FTS)</li> </ul>
	1.1.4 What were the HA related results and consequences of the DAC Peer Review 2005? (ET)	2b, 3a, 3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Major findings of the Review</li> <li>• Major recommendations of the Review</li> <li>• Management response to the Review</li> <li>• Action taken since the Review (2005)</li> </ul>	
	1.1.5 What are other relevant existing and/or ongoing international evaluations and studies in the field of HA, incl. Germany's contributions? (ToR, ET)	2a, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• List of relevant evaluations and studies</li> </ul>	
	1.2 What were and are major characteristics, strengths and challenges of the German HA during the evaluation period? (ET)			

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	1.2.1 What is the set-up and what are major characteristics of the German HA system? (ET)	2b, 3a, 3b, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• History of German HA (major milestones, policy developments etc.)</li> <li>• Mandates of the two ministries</li> <li>• Rational of the 'division of labour' between the two ministries (emergency response of AA and DETA of BMZ), and how have the two ministries agreed upon the two components of emergency aid (non food &amp; food) (VENRO)</li> <li>• German government's HA policies, strategies, objectives, concepts and '<i>Förderrichtlinien</i>'?</li> <li>• Way of implementation of German HA (modalities, implementing agencies, structures and processes)</li> <li>• Way and addressees of reporting about German HA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• If need be, interviews of key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	1.2.2 What are the policies, strategies and the intervention logic of the German HA and how appropriate are they? (ToR)	2a, 2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policies and strategies of German HA</li> <li>• Mainstreaming of cross-cutting issues<sup>7</sup> in policies, strategies and objectives</li> <li>• Consideration of international principles, standards and guidelines in policies, strategies, concepts and 'Förderrichtlinien'</li> <li>• Link-up of German HA with Germany's broader development goals and other German policy goals and other German policy goals, incl. aspects of civil-military cooperation, peace building and security</li> <li>• Link of these policies, strategies, concepts and 'Förderrichtlinien' to international HA objectives (EU, UN, GHD stakeholders etc.)</li> <li>• Reasons for the engagement in the crisis response (<i>link to relevance criteria</i>)</li> <li>• Objectives, outputs and use of outputs, activities, inputs</li> <li>• Consistency of the logic (objectives and interventions) with the objectives of saving lives, reducing suffering, respecting the dignity of people affected by crises and preventing and prepare for disasters (VENRO)</li> <li>• Coherence of the intervention logic of the German HA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysis of policy, strategic and project documents</li> <li>• Reconstruction and validation of the intervention logic before the case studies</li> <li>• Comparison of the hypothetical logic with empirical evidence from the case studies</li> <li>• Interviews with key stakeholders (BMZ, AA, implementing agencies)</li> </ul>
	1.2.3 What are the HA policies, strategies, objectives and concepts of the implementing partners (G.O., NGO, I.O.)? (VENRO)	2b, 2c	(See main question)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• If need be, interviews of key stakeholders (implementing partners)</li> </ul>

<sup>7</sup> The following cross cutting issues have to be taken into consideration: Human rights, gender, conflict sensitivity, environmental compatibility; depending on country/regional contexts other cross-cutting issues may be of specific relevance in the case studies, such as protection, extreme violence against the civilian population, HIV/AIDS, regional dimensions of the local conflicts, issues related to population displacement, participation, coping strategies, engagement in fragile states.

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	1.2.4 What is German parliamentarians' view and position on Germany's HA abroad, incl. positions in the coalition agreements? (ET)	2b, 3a, 3b, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussion of HA topics in Parliamentary committees and the German Parliament</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• If need be, interviews of key stakeholders (parliamentarians, AA, BMZ)</li> </ul>
	1.2.5 What are other relevant existing and/or ongoing national (German) evaluations and studies in the field of HA? (ToR, ET)	2b, 2c, 3a, 3b, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• List of relevant evaluations and studies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet search</li> <li>• Document analysis</li> <li>• If need be, interviews of key stakeholders (BMZ-E, implementing partners)</li> </ul>
	<b>1.3 How effective and appropriate did and does German HA work – as part of and contribution to the international response to humanitarian crises? (ET)</b>			
	1.3.1 How appropriate was and is the interface management between the two ministries and between various units within the ministries, particularly with regard to internal coherence, incl consistency between AA and BMZ in planning of the transition from emergency aid to DETA? (ToR, key issue 2, VENRO)	1, 2c, 3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quality of planning, management, M&amp;E and reporting in the head offices of the two ministries – AA and BMZ</li> <li>• Link/interface management between DETA and development cooperation (also 'FZ/TZ-Eilverfahren' and other mechanisms)? (VENRO)</li> <li>• Interface between the ministries and the embassies</li> <li>• Timeliness of mutual information</li> <li>• Mutual participation in analysis and decision making</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Interviews of key stakeholders ((BMZ, AA, implementing partners, representatives of I.Os)</li> </ul>
	1.3.2 How did and does the decision-making about budgets and allocation of funds through to various crises function and how appropriate was/is this? (ET) (→ link to question 2.3)	1, 2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Available policies and strategic guidelines and their appropriateness</li> <li>• Criteria used and appropriateness of criteria</li> <li>• Consideration of Consolidated Appeal Processes (CAP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Interviews of key stakeholders (AA, BMZ)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	1.3.3 Has the LRRD approach, incl. disaster preparedness and prevention, peace building and security, adequately been taken into consideration and materialised in German HA – within and across organisations, incl. consistency in planning and implementing the transition from emergency to DETA ensured by implementing partners, incl. among various units within the organisation? (ToR, key issue 5, ET, VENRO) (→ link to question 6.6)	2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevant sequencing and/or parallel implementation of respective interventions</li> <li>• Relevant technical focus of interventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Interviews of key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners)</li> </ul>
	1.3.4 To what extent did and do German HA stakeholders (AA, BMZ, implementing partners) ensure adequate internal (and external) HA capacities (emergency, DETA, LRRD)? (ET)	2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Available human resource, material, management, financial as well as planning, monitoring and evaluation capacities within the organisation</li> <li>• Access to such external capacities</li> </ul>	
	1.3.5 To what extent did and do German HA stakeholders (AA, BMZ, implementing partners) generate and manage HA related knowledge and learn from experiences (related to emergency aid, DETA and LRRD)? (ET)	2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Knowledge and learning systems in place (at least some elements)</li> <li>• Participation in knowledge and learning networks</li> <li>• Integration of lessons learnt into new projects</li> </ul>	
	1.3.6. To what extent is Germany (AA, BMZ, German implementing partners) participating in the design and implementation of the international HA architecture and governance (ET)	3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation and role of German actors in international HA forums, conferences etc.</li> <li>• AA and/or BMZ support to German NGOs in their coordination/cooperation in the national and international HA context (VENRO)</li> <li>• Follow-up of critical HA issues, e.g. Global Humanitarian Platform, by AA and/or BMZ (VENRO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Interviews of key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
2. Relevance and appropriateness of the intervention	2.1 Was the assistance based on an adequate and appropriate context and needs analysis and targeting, incl. joint assessments? (ToR, ET, VENRO)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideration of gender, age, ethnic/social differences</li> <li>• Consideration of livelihoods and coping strategies of target groups</li> <li>• If relevant, conflict analysis and appropriateness of approaches and tools used for it</li> <li>• Type and appropriateness of participation of beneficiaries (incl. women and other groups) and other relevant stakeholders (esp. national and local state and non-state actors) in the context and needs analysis/assessment as well as the selection, design and planning of HA interventions, incl. targeting</li> <li>• Facilitation of and access to such a participatory approach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local government and non-government authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> </ul>
	2.2 How relevant and appropriate was the assistance to the needs as well as their socio-cultural and political characteristics of the affected population? (ToR and ET)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matching of needs and interventions – technical and socio-cultural aspects</li> <li>• Identification of funding gaps</li> <li>• Consideration of gender issues, conflict, human rights and environmental aspects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>• (Focus) group discussions, if possible</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	2.3 How appropriate was the choice of cooperation methods/financing channels and implementing partners (financing and support mechanisms) and the respective financial volumes in the given situation? (ToR, key issue 4) (→ link to question 1.3.2)	1, 2b, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Type of cooperation methods/funding mechanisms and partners (financing and support mechanisms)</li> <li>• Criteria and/or other factors used and appropriateness of them (e.g., existing policies/strategies, needs on the ground, capacities, comparative advantages)</li> <li>• Consideration of respective specificities, comparative advantages and disadvantages</li> <li>• Consideration of capacities</li> <li>• Process of selection</li> <li>• Actors involved in the decision making and their roles and responsibilities</li> <li>• Duration and timeliness of selection</li> <li>• Appropriateness of the choice of cooperation methods and partners (support mechanisms)</li> <li>• Use of analysis and assessment data for funding decisions, choice of cooperation methods, cooperation and implementing partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document/technical analysis</li> <li>• (Group) discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners)</li> </ul>
	2.4 To what extent were cross-cutting aspects (e.g., gender, human rights, do-no-harm) taken into account in the planning and selection of individual activities? (ToR)	2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender, human rights, conflict, environment (and possibly others) sensitive design of interventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document/technical analysis</li> <li>• (Group) discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	<p>2.5 To what extent were humanitarian principles and pertinent international standards for HA taken into account? (ToR) E.g. Sphere standards (VENRO), international humanitarian law, refugee law, human rights (ET)</p> <p><i>Consider also: Have adequate (preventive) measures taken to ensure that the effects of possibly diverging interest between HA and other forms of assistance are constructively used to provide optimal assistance?</i></p>	1, 3b, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existing documentation how the standard had been taken into account (specific assessment criteria still to be developed)</li> <li>Impartiality, non-discrimination, neutrality and independence of political, economic and/or military objectives of the German HA</li> <li>Accordance of project/programme design with Sphere standards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of documents – project related, standard and principles related</li> <li>Discussion with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners)</li> </ul>
	<p>2.6 To what extent do implementing partners commit to relevant (humanitarian) standards and principles? (ET)</p>	1, 3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number and kind of standards and principles documented</li> <li>Reporting about standards and principles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document/technical analysis</li> <li>Discussion with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners)</li> </ul>
	<p>2.7 To what extent do the HA interventions correspond to existing policies, strategies and principles of AA and BMZ, including country concepts and priority area strategy papers, as well as to those of crises affected countries? (ToR, ET)</p>	1, 3b, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Claims of the policies and strategies as compared to intervention design</li> <li>Appropriateness of considerations of LRRD aspects in country concepts and priority area papers</li> <li>Integration of HA issues in country concepts and priority area strategy papers in crises (prone) countries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document/technical analysis</li> <li>Discussion with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries)</li> </ul>
	<p>2.8 Based on today's standpoint, was or is the assistance in line with the need in the different (national, regional) areas? How appropriate was it compared with other international efforts? (ToR)</p>	1, 3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of changing requirements over time</li> <li>Analysis of matches between changing requirements and possible adaptations needed and made</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document/technical analysis</li> <li>(Group) discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
<b>3. Results of the interventions - Effectiveness and coverage</b>	3.1 To what extent were the objectives achieved? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comparison of plans und actual implementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of existing monitoring data, project/programme progress reports and evaluation reports</li> <li>(Group) discussions with project staff</li> <li>(Group) discussions with national and local governmental and non-governmental authorities</li> <li>(Group) discussions with target groups</li> </ul>
	3.2 To what extent were contributions used to meet particular needs (e.g. need of children/elderly, gender, ethnicity etc.)? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Use of inputs and outputs by the needy people (including appropriateness of them)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Observation</li> <li>Interviews with beneficiaries and non-beneficiaries</li> <li>Interviews with project staff</li> <li>Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities)</li> </ul>
	3.3 Did the assistance only reach those in immediate need or did it also reach people who were indirectly affected (e.g., communities hosting IDPs) or people who were not affected by the situation? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Use of inputs and outputs by people who were indirectly affected (including appropriateness of them)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities)</li> </ul>
	3.4 What degree of coverage was achieved? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>People actually benefiting as compared to plans</li> <li>People actually benefiting as compared to needs assessments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of existing of existing data bases at project, programme, coordination level</li> <li>Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities, beneficiaries)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	3.5 How timely was the assistance in the eyes of those affected and others? (ToR, ET)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception of beneficiaries</li> <li>• Perception of service providers</li> <li>• Timeliness of funding transfers from AA and BMZ (compared to other sources of funding)</li> <li>• Technical feasibility (if possible, benchmarking)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews with key informants (as indicated)</li> <li>• Document analysis</li> <li>• (Group) discussions with key stakeholder (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities, beneficiaries)</li> </ul>
	3.6 Were there any unintended positive and negative effects? (ToR, RG)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open question</li> <li>• Cross-check with a list of possible negative effects (list still to be established)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation</li> <li>• Interviews with national and local governmental and non-governmental authorities</li> <li>• Interviews with beneficiaries and non-beneficiaries</li> <li>• Interviews with project staff</li> <li>• Analysis of project documentation</li> <li>• Discussions with other key stakeholders (AA, BMZ)</li> </ul>
	3.7 To what extent are (humanitarian) standards and principles of funding and implementing partners put into practice? (ET)	2c, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and percentage of projects implemented according to standards and principles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document/technical analysis</li> <li>• Discussion with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	3.8 Have cross-cutting issues (see footnote related to question 1.3) sufficiently been taken into consideration in the management cycle, incl. M&E and reporting? (ET)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularity of analysis of these issues</li> <li>• Reporting on these issues</li> <li>• Adaptations made due to the analysis made</li> <li>• See also question 1.3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Key informant interviews (BMZ, AA, implementing partners, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>• Observations</li> </ul>
	3.9 To what extent was and is the (changing) context taken into consideration in the implementation of Germany's HA? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Use of technologies, processes, management and steering approach and tools adapted to the socio-economic and socio-cultural local conditions</li> <li>• Consideration of the situation of specific groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Key informant interviews (BMZ, AA, implementing partners, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>• Observation</li> </ul>
	3.10 How appropriate was the AA and BMZ management and interface management in the field? (ToR, key issue 2)	2c, 3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performance as compared to task/job description</li> <li>• Coordination and management structures in place prior and after the crises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Self assessments (BMZ, AA, implementing partners)</li> <li>• Key informant interviews (BMZ, AA, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>• Observation</li> </ul>
	3.11 How appropriate was the management of the implementing organisations funded by AA and BMZ, incl. adequacy of support and supervision of field staff by their organisations? (ET)	2c		

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	3.12 What were the strengths and weaknesses of the planning and implementation, incl. M&E? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open question</li> <li>• Cross-check with a list of possible negative effects (list still to be established)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation</li> <li>• Interviews with national and local governmental and non-governmental authorities</li> <li>• Interviews with beneficiaries and non-beneficiaries</li> <li>• Interviews with project staff</li> <li>• Analysis of project documentation</li> <li>• Discussions with other key stakeholders (AA, BMZ)</li> </ul>
	3.13 What factors were conducive to achieving the goals, what factors hampered their achievement? (ToR) <ul style="list-style-type: none"> <li>- in general</li> <li>- specific for strengths and weaknesses of the planning and implementation, incl. targeting, M&amp;E and reporting? (ToR and ET)</li> </ul>	1		
<b>4. Results of the interventions</b> <b>- Efficiency</b>	4.1 Taking the circumstances of each individual case into account, was the relationship between the level of effort and the benefit acceptable? (ToR)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Use of cost-effective technologies</li> <li>• Use of local/regional solutions – as much as possible</li> <li>• Maximum contribution by stakeholders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expert judgement</li> </ul>
	4.2 Would a different approach – particularly using other support mechanisms – have offered a better or more efficient way of achieving the goals? (ToR)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparative advantages of different stakeholders and/or support mechanisms identified – under short term, but especially under longer term perspective</li> <li>• Use of the best solution under given circumstances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussions with key informants (BMZ, AA, implementing partners)</li> <li>• Document analysis</li> <li>• Expert judgement</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	4.3 How efficient were the management and organisation, incl. functioning of aid flows? (ToR)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Performance as compared to task/job description</li> <li>Management costs as part of overall budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Self assessments (BMZ, AA, implementing partners)</li> <li>Key informant interviews (BMZ, AA, implementing partners, local authorities, beneficiaries)</li> <li>Observation</li> </ul>
	4.4 Were and are the different cost categories, incl. overheads and M&E, clearly presented? (ET)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget categories submitted</li> <li>Funding guidelines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document analysis</li> <li>Discussion with project staff</li> </ul>
	4.5 Were and are key functions such as security, coordination, project (financial) management and others requested in the proposal format? (ET)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Categories covered in funding guidelines and formats</li> </ul>	
	4.6 Were and are all costs sufficiently funded? (ET)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Level of funding of established budgets</li> </ul>	
<b>5. Results of the interventions - Impact</b>	5.1 To what extent were the living conditions of the target groups restored to the level prior to the disaster/crisis? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difference in major livelihoods factor (to be identified depending on local conditions)</li> <li>Evolution of the self-help potential and survival strategies of the target groups, including with regard to renewed/recurrent risks (ToR)</li> <li>Support or hindrance of target groups' coping strategies</li> </ul>	
	5.2 To what extent were the living conditions of the target groups improved as compared to the level prior to the disaster/crisis? (ET)	1		
	5.3 To what extent have participation/self-help potential/survival strategies of the target groups been stabilised/improved? (VENRO)	1		<ul style="list-style-type: none"> <li>Difference in participation before and after the intervention</li> <li>Differences in capacities (knowledge, skills resources) of target groups before and after the intervention</li> <li>Differences in survival strategies of the target group (restoration of existing and acquisition of new strategies respectively) before and after the intervention</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	5.4 To what extent was the vulnerability of the target groups to disasters/crises and/or conflicts reduced? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difference in vulnerability (factors still to be identified) before and after the intervention</li> </ul>	
	5.5 What immediate impacts were there at the national and regional levels with regard to, e.g., policies, budget/resources, institutional capacities/competence, structures and relationships? (ToR, VENRO)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Observed changes at this level and with regard to these impact dimensions</li> <li>Contribution of German HA to these achievements changes</li> <li>Contributions of other actors/HA interventions to these achievements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, representatives of I.Os, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>Document and data analysis</li> </ul>
	5.6 To what extent was there an impact on the emergency or conflict situation, such as on local power structures or the relationships between target groups and other groups not taken into account in the assistance? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Observed changes at this level and with regard to these impact dimensions</li> <li>Contribution of German HA to these achievements changes</li> <li>Contributions of other actors/HA interventions to these achievements</li> <li>Application of 'do-no-harm'</li> <li>Application of PCIA (Peace and Conflict Impact Assessment)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, representatives of I.Os, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>Document and data analysis</li> </ul>
<b>6. Results of the interventions - Sustainability or connectedness (incl. key issue 5: LRRD)</b>	6.1 Was sufficient use made of local capacities and partner structures? (ToR) How have civil society partner structures been involved in the HA and strengthened? (VENRO)	1, 2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Availability of local capacities of sufficient quantity and quality</li> <li>Use of local capacities</li> <li>Implementation of capacity development measures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussions with key stakeholders (BMZ, AA, implementing partners, representatives of I.Os, national and local government and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> <li>Document analysis</li> </ul>

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	6.2 Was ownership of partners (and other stakeholders) strengthened? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuation of activities through self-initiatives of partners</li> <li>• Start of new projects on own initiatives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries)</li> <li>• Document and data analysis</li> </ul>
	6.3 How was the target group strengthened/empowered through active participation in the project cycle management of the HA? (VENRO)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• See above: relevance (2.2) and effectiveness (3.2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• See above</li> </ul>
	6.4 How were self-help capacities of local communities and the government supported and strengthened for better preparedness as well as more effective and better coordinated reaction to catastrophes? (VENRO)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• See also questions 5.1 and 5.2 above</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• See above</li> </ul>
	6.5 To what extent are the material and institutional structures that were created or supported viable without further intervention? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Use of locally manageable technologies and approaches</li> <li>• Local availability of support for maintenance, conflict resolution and organisational development</li> <li>• Availability of expert back-up services</li> <li>• Availability of financial resources at local level</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussions with key stakeholders (implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries)</li> <li>• Document analysis</li> </ul>
	6.6 To what extent were aspects of longer-term development cooperation, including peace building and security, taken into account in the sense of the LRRD approach? (ToR) → link to question 1.3.3	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Switch from assistance to self-help approaches as early as possible</li> <li>• Establishment of capacity development interventions</li> <li>• Mobilisation of local contributions by different stakeholders</li> <li>• Mobilisation of financial resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, national and local authorities in crises affected countries)</li> <li>• Document analysis</li> <li>• Existence of viable new and innovative development measures</li> </ul>

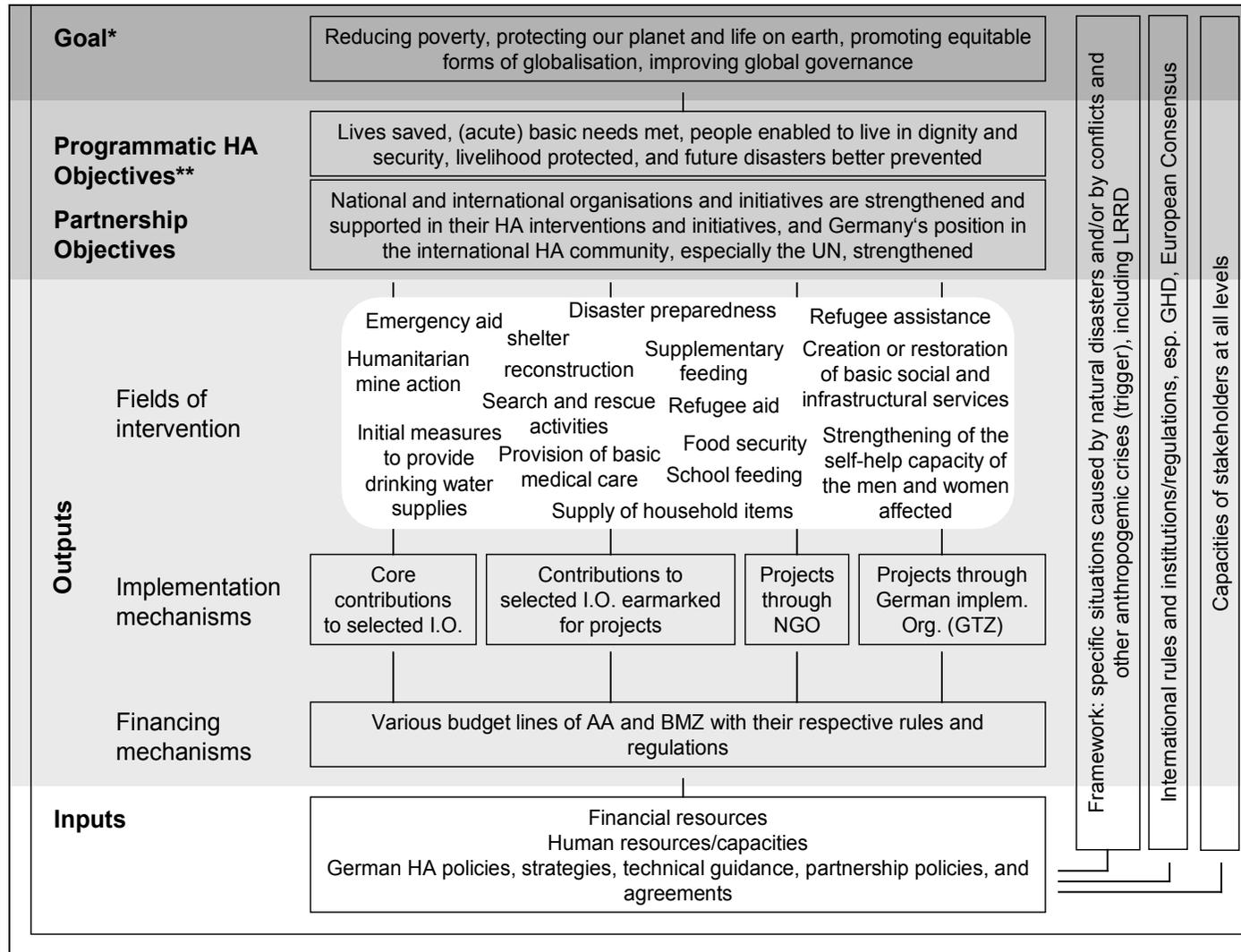
Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub-questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	6.7 If applicable, were withdrawal scenarios formulated? (ToR)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presence or absence of the scenario</li> <li>• If present, realism of the scenario</li> <li>• Scenario referring to German funding to German instruments, referring to other donor instruments (in particular the EU), scenarios referring to crises affected country instruments and capacities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Discussion with key informants (AA, BMZ, implementing partners, national and local governmental and non-governmental authorities in crises affected countries, beneficiaries)</li> </ul>
<b>7. Results of the interventions - Coordination, complementarity and coherence</b>	7.1 Was the HA coordinated sufficiently within the AA and BMZ and between the AA and BMZ? (ToR)	3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementary and overlapping with evaluation questions and sub-questions under 1, especially 1.3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• See above</li> </ul>
	7.2 Was there sufficient linking between the HA of the AA and the DETA activities including reconstruction as well as development cooperation in the sense of LRRD? (ToR)	1, 3a		
	7.3 Were synergy effects achieved (ToR) between HA funded by AA and by BMZ?	1, 3a		
	7.4 To what extent was the HA coordinated with and complementary to that of other bilateral and multilateral donors and institutions, particularly the EC and UN organisations – overall and field level? (ToR questions and key issue 3)	3b, 2c		
	7.5 To what extent do German stakeholders (AA, BMZ, implementing partners at HQ and crisis affected country level) provide support to the UN in HA coordination (OCHA, CERF, Cluster, HC)? (VENRO)	1, 2c, 2a		

Key issues/ evaluation criteria	Evaluation questions and sub- questions <sup>5</sup>	Level <sup>6</sup>	Assessment criteria/fields of observation/ indicators/data element	Methods and/or sources of information
	7.6 How appropriate are AA and BMZ capacities (related to emergency aid, DETA and LRRD) at country level for the coordination (and steering) of German HA within the overall country HA context? (ET)	2c		
	7.7 To what extent is or should there be coherence <sup>8</sup> between HA and interventions other than HA? (ToR, Minutes of meeting 16/04/10)	1, 3a, 3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positive effects of other policies on humanitarian goals and principles</li> <li>• Negative effects of other policies on humanitarian goals and principles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document analysis</li> <li>• Discussions with key stakeholders (AA, BMZ, implementing partners, representatives of I.O. and crisis affected countries)</li> </ul>

**Based on the analysis of these questions, relevant conclusions (strengths and weaknesses) and recommendations will be elaborated also addressing the influence of the key issues 2 – 5 (of the ToR) on the results of the interventions in case study countries.**

<sup>8</sup> Definition of coherence: “The need to assess security, developmental, trade and military policies, as well as humanitarian policies, to ensure that there is consistency and, in particular, that all policies take into account humanitarian and human-rights consideration.” (Beck 2006)

## Anlage 2.3: Interventionslogik der deutschen humanitären Hilfe im Ausland



\* No 'whole-of-government approach' (yet); Sources of this goal: BMZ 2006 and 2008c; no written AA statement of goals available to the evaluation team

\*\* Objectives of German HA as formulated in the relevant AA and BMZ guiding documents

## Anlage 2.4: Auswahl der Länderstudien für die Evaluierung

Die Auswahl der Länder- und ProjektLänderstudien erfolgte durch einen systematischen und kriterienbasierten Prozess. Bereits frühzeitig im Evaluierungsprozess wurde festgelegt, dass die Länderstudie Haiti mit Elementen einer *Real Time Evaluation* (RTE) mit zwei Feldmissionen<sup>9</sup> und die Länderstudie Uganda als PilotLänderstudie stattfinden sollten. Basierend auf der Portfolioanalyse und Vorschlägen der Evaluierungsteams erfolgte die endgültige Auswahl der vier weiteren Länderstudien durch die interministerielle Arbeitsgruppe (siehe Details im *Desk Report* und den *Inception Reports* der Länderstudien). Die Länderstudie Darfur/Sudan wurde als Schreibtischstudie mit einem Vor-Ort-Besuch in Khartum durchgeführt, da die Auftraggeber dem Evaluierungsteam aufgrund der Sicherheitslage keine Genehmigung für eine Reise nach Darfur erteilten.

### **Auswahl der Länder bzw. Regionen**

Entsprechend der Dokumentation im *Desk Report* vom 14. Mai 2010 erfolgten die Auswahl der ersten beiden Länderstudien und eine Vorauswahl der weiteren sechs Länderstudien wie folgt:<sup>10</sup>

- (1) A study accompanying an ongoing response to a major disaster – real time evaluation (RTE): for obvious reasons, Haiti has been selected in February 2010. A concept note has been conveyed to the commissioner on 10 March 2010;
- (2) A pilot study to sharpen the instruments of the evaluation methodology and learn for other cases: It was important to select a rather compact case to reduce travelling time and a case that combines a variety of scenarios leading to a humanitarian situation. Uganda or, with second priority, Sri Lanka were suggested. The selection criteria, humanitarian indicators and other thoughts leading to this suggestion have been conveyed to the commissioner on 18 March 2010 in a separate paper. In the meantime, Uganda has been selected as the pilot case;
- (3) Up to four single-country cases, systematically selected on the basis of the following criteria agreed upon by the commissioners and the reference group of the evaluation:<sup>11</sup>

### **Inclusion criteria are:**

- HA funded by AA (emergency response) and BMZ DETA;
- Substantial volume of HA (both AA and BMZ together);
- Variety of financial mechanisms use (national and international organisations);
- Various types of crises (natural disasters, conflict);

---

<sup>9</sup> Dieses Vorgehen hat in einer der größten humanitären Krisen der letzten Jahre einen zeitnahen Zugang zu Informationen sowie teilnehmende Beobachtungen und Diskussionen in der Soforthilfe sowie in der frühen Phase der Übergangsphase ermöglicht. Dadurch waren Analysen und Erkenntnisse möglich, die ansonsten der Analyse nur schwer oder gar nicht zugänglich sind.

<sup>10</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind direkt aus dem englischsprachigen *Desk Report* übernommen (siehe Original für weitere Informationen).

<sup>11</sup> An initial proposal submitted by the evaluation team on 28 March presented Sudan, West Africa as a regional case (including Liberia, Sierra Leone, Guinea and Ivory Coast), Pakistan and Colombia as priority cases (see Annex 3). This proposal was, however, rejected mainly due to insufficient replicability and transparency of the data set used in the selection process.

Inclusion of countries in which HA interventions financed through FC/TC budget lines (using the special provisions made under the 'TZ-/FZ-Eilverfahren');

Inclusion of countries in which HA interventions related to disaster prevention and preparedness (CRS-Code 74).

**Exclusion criteria are:**

No case study in Afghanistan;

Volume of HA (AA and BMZ respectively) below 1 Mio. during the evaluation period and number of HA interventions (AA and BMZ respectively) below 10 projects during the evaluation period;

Non-existence of a respective HA approach (e.g., AA and NGOs do not follow a regional HA approach<sup>12</sup>);

No access to beneficiaries and project areas (e.g., due to very high risks);

Already existing evaluations with similar ToR.

The following **steps** were applied in order to compile the relevant data and information in a comprehensive and systematic manner:

Presentation of the AA and BMZ HA portfolio for countries that received at least 500,000 Euro of either AA or BMZ in at least one of the years 2005 – 2009;

Compilation of the information related to the FC-/TC-budget lines and the implementing partners of AA and BMZ HA interventions for these countries;

Exclusion of countries that do not match certain fixed criteria;

Compilation of relevant data and information for the remaining countries.

**17 additional countries** (including the two already selected countries) emerged from this systematic criteria-based analysis of available information. Two countries are proposed for exclusion at this stage due to the limited matching of selection criteria (volume, number and variety of implementing partners) in the case of Bangladesh and Philippines.

Aus der Liste der verbliebenen 15 Länder erfolgte die endgültige Auswahl der vier verbleibenden Projektländerstudien durch die Interministerielle Arbeitsgruppe für Evaluierung in der humanitären Hilfe des AA und des BMZ.

***Auswahl der Projekte***

Die Auswahl der Projektländerstudien erfolgte im Rahmen der *Inception Phase* der Länderstudien basierend auf den Vorschlägen des Evaluierungsteams und in Abstimmung mit den Auftraggebern der Evaluierung.

Die ProjektLänderstudien sollen das Portfolio der deutschen humanitären Hilfe in seiner ganzen Breite wiedergeben. Die folgenden Kriterien wurden für die Auswahl der ProjektLänderstudien angewandt:

---

<sup>12</sup> This means that no regional case would be included in the evaluation. However, regional dimensions of humanitarian crises in case study countries would still be taken into consideration.

Projekte, die Finanzierungen sowohl vom AA wie auch vom BMZ erhalten;

Verschiedene Implementierungspartner, das heißt Internationale Organisationen (IO), nationale bilaterale und Nichtregierungsorganisationen, größere und kleinere Organisationen;

Verschiedene Sektoren (soweit über den Projektnamen ermittelbar);

Verschiedene DAC-Codes<sup>13</sup>, u.a. Vorhaben der Katastrophenvorsorge (DAC Code 74010) (soweit vorhanden) und

Projekte, die auf vorhergehenden Maßnahmen aufbauen (soweit aus dem Projekttitel ersichtlich);

Sowohl abgeschlossene als auch noch laufende Vorhaben;

Zielgruppennahe Projekte und "Support"-Projekte;

Nicht-Vorhandensein von Evaluierungen zu ähnlichen ToR.

Entsprechend des Fokus der Evaluierung wurden nur Maßnahmen, die aus den Haushaltstiteln 687 72 des AA und 687 20 des BMZ finanziert und unter dem *Creditor Reporting System* (CRS) Code 700 an das *Development Assistance Committee* (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeldet wurden bzw. werden, in die Grundgesamtheit der als ProjektLänderstudien näher zu untersuchenden Maßnahmen einbezogen.<sup>14</sup>

Spezifisch für Haiti wurden außerdem die beiden folgenden Auswahlkriterien für die ProjektLänderstudien berücksichtigt:

Nur Projekte aus dem Jahr 2010 – alle anderen Vorhaben, inkl. Vorhaben aus TZ/FZ-Titeln, sind nicht Evaluierungsgegenstand, wurden aber als Teil des Portfolios und im Sinne von *Connectedness* und LRRD mitberücksichtigt; dies gilt insbesondere für derzeit laufende Vorhaben;

Bei der ersten Feldmission wurden insbesondere Vorhaben der Soforthilfe (AA und BMZ Nahrungsmittelnothilfe) näher untersucht, während die mittelfristigen ENÜH-Maßnahmen in der zweiten Feldmission einbezogen wurden.

---

<sup>13</sup> Relevante DAC Codes sind (i) 72010 (materielle Nothilfe), (ii) 72040 (Nahrungsmittelnothilfe), (iii) 72050 (Nothilfekoordinierung, Schutz und Unterstützungsmaßnahmen), (iv) 73010 (Wiederaufbauhilfe und Wiederherstellungsmaßnahmen), (v) 74010 (Katastrophenprävention und -vorsorge), und – entsprechend der Vereinbarung im Rahmen dieser Evaluierung – (vi) 52010 (entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe/Hilfe zur Ernährungssicherung) (Quelle: BMZ, Referat 414 2010).

<sup>14</sup> Bei den Länderstudien Uganda und DR Kongo (Osten) wurde ergänzend zu den als ProjektLänderstudien ausgewählten Maßnahmen der Nahrungsmittelhilfe auch die jeweiligen Ernährungssicherungsprojekte, die auch über den ENÜH-Titel finanziert werden, aber unter der CRS Code 52010 gemeldet werden, einbezogen.

**Anlage 2.5: *Lessons Learnt* zur Methodik aus der PilotLänderstudie Uganda**

**Pilot Case Study Uganda**

**Lessons Learnt for the Approach and  
Methodology of the Other Case Studies**

## Abbreviations and acronyms

AA	Auswärtiges Amt
AA VN05	AA, VN Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen; VN05 Humanitäre Hilfe; Humanitäres Minenräumen; UNHCR, UNRWA, OCHA, ECHO; IKRK; Katastrophenvorsorge; Internationale Zusammenarbeit in der Humanitären Hilfe (VN Directorate General for the United Nations and Global Issues VN05 Humanitarian Aid: Humanitarian Demining; UNHCR, UNRWA, OCHA, ECHO, ICRC; Disaster Prevention; International Cooperation in the Field of Humanitarian Aid)
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitischer Gutachter
ARGE	Arbeitsgemeinschaft (Association)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMZ, Div. 401 (formerly 213)	BMZ, Referat Not- und Übergangshilfe; Welternährungsprogramm; Krisenstab (Division Emergency and transitional aid; World Food Programme (WFP); crisis unit)
BMZ-E	BMZ, Referat 120 Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision (Division 120 Evaluation of Development Cooperation; Auditing)
CIM	Centrum für Internationale Migration (Centre for International Migration)
CRS	Creditor Reporting System
DAC	Development Assistance Committee of the OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (German Development Service)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit <sup>15</sup>
HA	Humanitarian assistance
HQ	Headquarters
IM WG	Interministerial working group
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacity Building International, Germany)
IO	International organisation(s)
IP	Implementing partner
IR	Inception Report
NO	National organisation(s)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RG	Reference Group
ToR	Terms of Reference
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WD	Working day(s)
WFP	World Food Programme
ZFD	Ziviler Friedensdienst (Civil Peace Service)

---

<sup>15</sup> Implementing organisation of BMZ for German Technical Cooperation

# 1. Introduction

Up to six case studies are foreseen toward the evaluation of the German humanitarian assistance (HA) abroad. This will allow for the collection of sufficient empirical evidence with regard to the relevance and results of the specific interventions as well as to inform the evaluation of the other key issues<sup>16</sup> with evidence from the field level. Based on the consultants' proposal, Uganda was accepted as a pilot case study.

The present paper, which was commissioned by the evaluation management, documents the experiences of this pilot case study.<sup>17</sup> Related to major phases, process steps and features of the evaluation, the methodology and procedures applied in the Uganda case study as well as the lessons learnt and proposals of the additional up to four case studies are presented from the evaluators' perspective.

The evaluation reference group (RG) is the target group of this Draft Lessons Learnt Paper, which will be discussed with this group on 25 August in Berlin. Based on the lessons learnt and proposals made by the evaluation teams so far and the experiences of the RG, the methodology and procedures for the next case studies discussed.

The following overview displays the structure of this report.

## 1. Introduction

## 2. Inception phase

- 2.1 Info of German Embassy
- 2.2 Compilation of portfolio
- 2.3 Preparation of the field mission
- 2.4 Inception report

## 3. Field mission

- 3.1 Briefing workshops
- 3.2 Project case studies
- 3.3 Debriefing
- 3.4 Debriefing note

## 4. Analysis and drafting of the case study report

- 4.1 Structure of the report
- 4.2 Analysis grids
- 4.3 Case study report

5. Evaluation matrix
6. Document analysis and interviews
7. Overall duration and timing of the case study
8. Stakeholders' expectations and support

<sup>16</sup> The other key issues are (i) the interface management between the two ministries – AA and BMZ, (ii) coordination and complementarity with interventions by other donors (esp. EU and UN organisations), (iii) the appropriateness of the financing channels, and (iv) linking up emergency relief, emergency and transitional aid, reconstruction and development cooperation in line with the LRRD approach (see chap. 2 of the evaluation Terms of Reference – ToR).

<sup>17</sup> Experiences and lessons learnt of the first part of the Haiti case study, which follows a different approach with elements of a real time evaluation, have also been taken into consideration here if relevant for the other case studies.

## 2. Inception phase

### 2.1 Information of the German Embassy in the case study country

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

BMZ and AA officially announced the evaluation to the German Embassy in Uganda about two weeks before the field visit, including the request for support in inviting the relevant organisations for the briefing and debriefing workshops (list of contacts to be provided by the consultants).

#### ***Lesson learnt***

This introduction to the Embassy is a good start of the process and support for the field visits, but the letter/email ideally is sent at least three, better four weeks ahead of the arrival of the evaluation team. The dates of briefing and debriefing workshops should be confirmed by the Embassy in order not to collide with other important events.

### 2.2 Compilation of the portfolio

The compilation of the HA portfolio funded by Germany during the evaluation period (2005 to 2009 and ongoing aid interventions if any) is one of the key steps in the inception phase and the precondition for the later selection of the project case studies.

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

Initially, one single table presenting all HA interventions from different AA and BMZ budget lines reported under the OECD DAC Creditor Reporting System (CRS) Code 700 (humanitarian aid) and 52010 (food aid/food security) was prepared by the evaluation team based on the OECD DAC reporting by BMZ. The table was validated by AA VN05 and BMZ, Div. 401 (formerly Div. 213), and presented as an annex of the inception report (see chap. 2.4 below).

#### ***Lesson learnt***

The commissioners of the evaluation asked for more specific tables in order to clearly identify the different funding sources.

#### ***Proposal***

In order to satisfy the commissioners' request and based on several discussions, it is proposed to elaborate the following three tables:

- Budget lines AA 687 72 (and 687 12 until 2007) and BMZ 687 20 (CRS Code 700);
- Budget line BMZ 687 20 (CRS code 52010);
- Other BMZ budget lines (CRS code 700), including TC/FC 'Eilverfahren'

and present the first two tables (which represent the basis for the selection of the project case studies) in one annex of the inception report, and the third table in another annex.

## 2.3 Preparation of the field mission

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

The following steps were taken by the evaluation team for preparing the field visits in Haiti and Uganda:

Establish a contact list (implementing partners' headquarters – HQ – contacts) which is to be updated progressively;

Information to stakeholders – national/German organisations (N.O.) at HQ level, including info package in German<sup>18</sup>, request for contact persons at HQ and country level and basic project information<sup>19</sup>;

Proposals are made for project case studies and final decision: several selection criteria are used<sup>20</sup>; a final decision about the project cases to be made by the IM AG in the context of the comments to the Draft IR;

Elaboration of tentative programme: the 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> day after arrival in the country are important for team building with the national consultant, the organisation of interviews and field visits, the contact and interview with Embassy representatives, and the preparation of the briefing meeting; interviews with the organisations that are selected as project case studies should importantly take place before project field visits; 2-3 days are needed after the field visit for interviews at capital level; at least one full day for team meeting before the de-briefing workshop needed for joint analysis;

Information of implementing partners (N.Os and I.Os) about selection of project cases, including info package in English (to be forwarded to contact persons in HQ and at country level);

Information of other relevant I.O. and resource persons and request for interviews, incling info package in English.

### ***Lessons learnt***

These steps launch a good process for the preparation of the field visits. The models developed in the context of the Uganda case study should be used for the other case studies as well. The selection criteria for project cases are generally confirmed. An early decision about the project case studies is very important for a good preparation of the field mission (see also proposals in chap. 7).

---

<sup>18</sup> Evaluation ToR, short briefing note (based on the overview in the Desk Report, and BMZ support letter

<sup>19</sup> Project request, funding approval, interim report(s), final reports, evaluation report(s), other relevant studies

<sup>20</sup> (i) Projects funded by both AA and BMZ, (ii) projects by different implementing partners (I.O.s, NGOs, bilateral German organisations, larger and smaller organisations), (iii) different technical sectors (as far as distinguishable from the project's title), (iv) projects with direct involvement by the target group and "support"-projects, (v) projects that build on previous similar projects (at least as the project title suggests), (vi) different DAC codes, including 74010 (disaster prevention and preparedness) if relevant, (vii) project period, i.e., inclusion of ongoing and completed projects, (viii) non-existence of other evaluations with similar ToR that have covered the project, and (ix) last, but not least, the location in one of the geographical clusters for logistics reasons

## **Proposal**

The criteria ‘projects targeting the same beneficiaries as previous HA interventions financed by Germany’ should be added as an additional project criteria and taken into consideration in the selection process, on condition that the necessary information can be compiled with resource persons from AA, BMZ and implementing partners (IP).

## **2.4 Inception Report**

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

As per ToR, an Inception Report was elaborated presenting the context of German HA in the country, the portfolio, the intervention logic, the methodology, the next steps and a comprehensive annex. The Reference Group (RG) commented on the Draft report. The final Inception Report was revised accordingly, and submitted just before the field mission to Uganda. In the meantime, BMZ-E proposed a few additional adaptations.<sup>21</sup>

### ***Lessons learnt***

The Uganda Inception Report serves as a model (with proposed adaptations).

## **3. Field mission**

### **3.1 Briefing Workshop**

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

The invitation for the briefing was sent by the German Embassy about one week before the event (together with the invitation for the debriefing – three hours each) to all contact persons in Uganda of all organisations that received AA and BMZ HA funds during the evaluation period (copied to the commissioners and the HQ resource persons in Europe).

The workshop agenda covered (i) a presentation of the evaluation by the evaluation team followed by questions and answers (ii) a questionnaire related to the HA intervention financed by AA and BMZ, and (iii) group discussion related to selected evaluation questions and issues (more details about the briefing are presented in the Debriefing Note submitted to the commissioners on 12 July).

---

<sup>21</sup> (i) Chap. 2.4: Title should read „German Development Cooperation“ (as per ODA statistics). The information shifted to Annex 5 should move back to the main part of the report; in general it is confirmed that content is more important than the lengths of the report and the strict observation of the preset number of pages (as per ToR), (ii) Add the regional and sectoral priorities of the German bilateral cooperation, also for DED, InWEnt, ZFD, CIM (information to be taken from the country concept and specified with the Regional Desk Officer (BMZ) respectively), (iii) also mention the other BMZ interventions reported under DAC CRS Code 700 here (cancel chap. 3.2), (iv) include all interventions reported under DAC CRS Code 52010 as an extra table (Table A6.2) in Annex 6, (v) correct the wording at the beginning of chap. 3.3, (vi) chap. 5.3: add the relevant selection criteria for the proposed project cases and always mention the funding mechanism (as in the Haiti Inception Report), and (vii) indicate the project locations in the map in the annex (as in the ZFD evaluation report)

### ***Lessons learnt***

Approach generally confirmed; a few participants gave the feedback that they are not in position to answer the questionnaire because they were not in charge of/with the organisation when the project was implemented; Uganda model (invitation and procedure, ppt presentation (to be adapted to the specific country contexts), questionnaire and topics for the discussions) to be used for the other case studies as well – taking into consideration the following proposals.

### ***Proposals***

Include in the invitation letter that representatives of local partners of the invited organisations are most welcome to the workshops;

Invite those participants who insist that they are not the appropriate resource person to respond to the questionnaire to brainstorm and discuss about key context factors influencing HA interventions during the evaluation period in a group.

## **3.2 Project case studies**

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

Project visits are the core elements of the field mission. Based on a number of selection criteria (see chapter 2.3 above), 13 projects (out of a total of 59 projects) implemented by five N.O. (Arbeiter Samariterbund, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Katastrophenhilfe, GTZ and Welthungerhilfe) and two I.O. (UNHCR, WFP) were included in the sample. Five on-going N.O. projects were visited at field level. As per ToR, no field visits were made to projects implemented by I.O., but interviews conducted with agency representatives and the relevant project documentation collected.

For more elements related to the field mission see chapter 6 below.

### ***Lessons learnt***

Already before the start of the field visits, the RG commented that the number of project case studies is high given the time frame of the field mission and the overall time allocated to the case study.<sup>22</sup> For the overall duration and timing of the case study see chapter 7 below. In practice, it proved very challenging to cover all these projects in an adequate manner with regard to field visits, interviews and document analysis.

### ***Proposal***

Some adaptations should be made in the context of the other four case studies in order to balance the actual work load and the given allocation of working days, i.e., number of project cases to be included in the country case study, time allocated for the field mission as compared to home-based work (preparation, document analysis, drafting and finalizing reports).

---

<sup>22</sup> On average up to 90 days per case study with at least two (international and local) experts (as per ToR)

### **3.3 Debriefing**

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

A debriefing workshop was held towards the end of the field mission in Uganda starting with a presentation of the methodology and major preliminary findings and recommendations of the evaluation team, followed by a discussion of this presentation (more details about the debriefing are presented in the Debriefing Note submitted to the commissioners on 12 July). Despite the official invitation by the Embassy, a confirmation of the date at the end of the briefing workshop followed by additional verbal confirmation and invitation in the context of interviews and field visits, participation in the debriefing workshop was low. However, the results of the workshop still were very relevant and valuable for the evaluation team (more details about the briefing are presented in the Debriefing Note submitted to the commissioners on 12 July).

#### ***Lessons learnt***

Approach generally confirmed, however, even more emphasis is needed to ensure adequate participation of all relevant stakeholders; Uganda model (invitation and procedure, structure of the ppt presentation) to be used for the other case studies as well – taking into consideration the following proposal.

#### ***Proposal***

The Embassy is to be asked to confirm the date a few days before the debriefing workshop.

### **3.4 Debriefing Note**

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

As per ToR and based on the Haiti experience, a debriefing note was submitted by the evaluation team some days after the return to Germany covering the course of the field mission, the debriefing workshop (presentation by the consultants and participants' feedback) and next steps as well as a comprehensive annex with the programme and itinerary of the field missions, a list of resource persons, the briefing and debriefing ppt presentations and the lists of participants.

#### ***Lessons learnt***

According to feedback received by BMZ-E, the Debriefing Note covers the information needs of the commissioners at the point of the evaluation.

#### ***Proposals***

The Uganda model is to be used for the other case studies as well.

## **4. Analysis and drafting of final report**

### **4.1 Structure of the report**

#### ***Procedures in the context of the pilot case study Uganda***

A draft structure of the case study report was presented in Annex 17 of the Desk Report of the evaluation. BMZ-E commented on this structure, made some proposals for specifications and gave some hints for consideration when drafting the Uganda case study report.

#### ***Lessons learnt***

It is useful to already include a draft outline of the case study report in the Desk Report in order to guide the field mission. It is equally useful to agree with the evaluation management upon the final outline before drafting the Case Study Report.

#### ***Proposal***

The specifications and hints are taken into consideration when drafting the Uganda Case Study Report. A final decision about the outline is to be made in the context of the finalisation of the Case Study Report after comments by the RG.

### **4.2 Analysis grids**

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

The evaluation matrix (see chapter 5 below), the adapted structure of the Case Study Report and project fact sheets presenting major features and results of the project case studies serve as tools for systematically structuring and presenting the analysis of evaluation findings.

#### ***Lessons learnt***

From the evaluators' perspective, the elaboration of the Draft Uganda Case Study confirmed this approach. Final lessons learnt (and adaptations if need be) are to be identified in the context of commenting on and finalising the Uganda Case Study Report (planned by 7 September).

### **4.3 Case study report**

#### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

As usual, a Draft Report is to be presented taking into consideration the specifications given in the ToR. The RG members comment on this Draft. These comments are to be taken into consideration when finalising the Case Study Report Uganda.

#### ***Lessons learnt***

Accommodating the enormous amount of data and information to the framework of the Country Case Study Report given by the ToR (with regard to the comprehensive task, evaluation standards and number of pages) implies choices with regard to the depth vs. the breadth of analysis while still managing the different interests of different stakeholders involved. The

Uganda Case Study Report is the test whether the evaluation team was able to manage this challenge.

Lessons learnt from the Uganda case study report, which is at the same time the first full case study report, are to be finalised after the RG's commenting on the Draft Report and the elaboration of the final version.

### ***Proposal***

The Uganda case study report should be finalised in view of serving as a model for the other case studies.

## **5. Evaluation matrix**

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

The evaluation matrix is the overall framework of the evaluation. It was developed during the preparation phase of the evaluation and – in parts – already applied in the context of the first Haiti field mission. It was used and further refined in the context of the pilot case study – also taking various comments received on previous versions into account (see final version in the annex).

### ***Lessons learnt***

Overall, the matrix is a very useful and appropriate tool for the evaluation, which, however, has still to be applied in a flexible manner so that specific case study contexts and dynamics of the field missions can be taken into consideration while ensuring the overall consistency of the evaluation.

### ***Proposal***

Use the evaluation matrix as finalised in the context of the Uganda pilot case study as major guiding tool for all other case studies.

## **6. Document analysis and interviews**

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

Document analysis and interviews are major elements of the case study evaluation throughout the different phases (inception, field mission, analysis). Based on a country specific stakeholder analysis (as presented in the annex of the Case Study Inception Report), relevant resource persons at HQ and field level were identified (see also chap. 2.3 above). All stakeholders were invited. They were encouraged to forward documents or information that they considered relevant in the context of the evaluation. These documents complemented the references already identified by the evaluation team through various channels.

Interviews and the analysis of documents are based on (sub-)questions, fields of observation and indicators as presented in the evaluation matrix (see chap. 5 of this report). (Semi-structured) Interview guidelines are submitted to resource persons beforehand if requested.

As expected, the cooperation with the IOs that receive German funds for HA project implementation was a greater challenge than compared to the NOs. In the case of selected projects, first contacts were established through the Berlin Office of WFP and the HQ divisions

of WFP in Rome and UNHCR in Geneva (evaluation, donor relations). Both in Haiti and Uganda, several email exchanges and telephone conversations were needed with several contact persons to finally fix appointments (e.g., in one case per telephone conference one week after the return to Germany, in one case it was not possible to do a planned interview at all) and/or get the (promised) project documentation. In the case of UNHCR, the project documentation submitted by the staff in Kampala does not allow for a good analysis of the broader programme to which the German funding contributed, and the German contribution.

In Uganda, the identification of relevant resource persons of other I.O. (esp. ECHO, OCHA) was facilitated by the German Embassy that provided the necessary contact details.

### ***Lessons learnt***

Overall, this is a good approach because it allows to address the evaluation (sub-) questions and issues as presented in the evaluation matrix as well as for triangulation across different population groups/resource persons and methods;

In the case of already completed projects, it can be difficult to identify resource persons who could provide more detailed knowledge about the projects; in this case, the project documentation and – if this can still be organised – discussions with beneficiaries of the interventions are the main source of information;

The cooperation with the I.O. needs constant attention, good communication throughout the evaluation process as well as detailed and well specified information requests as required;

As time for interviews is often limited, not all questions and issues can be tackled at the same level of detail with all resource persons;

Some relevant resource persons may not be available due for example to vacations, trainings or field visits carried out during weekends; the timing of interviews has to be adapted to local conditions and handled in a flexible manner.

### ***Proposals***

Continue the same approach for all other case studies. In the case of UNHCR, a second new approach with specific information requests is needed when a project case study is again selected in the context of another country case study (through the Berlin Office, the evaluation unit in Geneva).

## **7. Overall duration and timing of the of the case study**

### ***Methodology and procedures in the context of the pilot case study Uganda***

The field mission took place during the period 12 June through 3 July (including travel days for international consultants). Overall, the pilot case study Uganda will cover a period of more than three months (27 May through 7 September 2010) – from the formulation of the information letter to the Embassy through the submission of the final case study report.

### ***Lessons learnt***

The pilot case study was a good test of the overall duration and timing of various steps of the evaluation. Due to the pilot character of the Uganda case study a bit more than the average number of working days were allocated to this case.

## ***Proposals***

Based on the Ugandan experience, the following length is proposed for the various steps in the evaluation:<sup>23</sup>

15 working days before departure for the field mission: submission of the Draft IR;

8 WD (working days) before departure after submission of the Draft IR: comments to this report by the RG, including final decision about the project cases;

2 WD after reception of the comments (at latest): information of the implementing partners of the project cases;

5 WD before departure for the field mission: Submission of the Final Inception Report;

5 WD after return from the field mission: Submission of the Debriefing Note;

20 WD after return: Submission of the Draft Case Study Report;

10 WD after submission of the Draft: comments to this report by the RG;

5 WD after reception of the comments: Submission of the Case Study Report.

This overall general timing is applied in the planning and preparation of the other case studies and may need some adaptation depending on the specific case study context.

The allocation of working days has to be adapted – with less days available for the for individual field missions – in order to stay within the given number of working days allocated for the case studies (as per ToR).

## **8. Stakeholders' expectations and support to the evaluation**

### ***Findings in the context of the case studies Uganda and Haiti***

The ideas about the focus of the evaluation, the expectations, the interests, the assessment of the usefulness of evaluation products and experiences with evaluations of HA interventions vary among stakeholders.

The evaluation teams have so far received excellent support for their work by all relevant stakeholders. However, in some cases a more detailed communication and additional steps were needed requiring sufficient time and endurance by the evaluation team.

### ***Lessons learnt***

The evaluation includes the inherent dilemma that some stakeholders are more or less exclusively interested in project related issues, findings and recommendations whereas other stakeholders continuously emphasise the global and more systemic character of the evaluation that is reflected in and given by the ToR (with country and project case studies as examples for issues related to the overall HA system). This dilemma requires a clear perception of implications of each orientation, which are not reconcilable.

---

<sup>23</sup> Ideally the submission of the Draft IR and the comments by the RG could already be earlier; the time periods proposed above are considered minimum periods.

The great majority of the relevant stakeholders welcomes this evaluation and supports the idea of improving the results orientation and performance evaluation of German HA. The potential for a more systematic contribution by the implementing partners of AA and BMZ – N.O. (and possibly I.O.) – to the evaluation in order to take their views and perspective into considerations has not yet been fully explored.

### ***Proposals***

Based on the agreed-upon ToR, commissioners to regularly exchange on the focus, interests and usefulness of the evaluation and its products as well as the later use of evaluation results, and guide the evaluation team accordingly;

In all discussions with N.O. and I.O, continue to emphasise the focus, objectives, interest and main beneficiary/user of this evaluation and invite their contributions to the evaluation of the overall system of German HA (beyond individual projects);

Explicitly provide a platform for dialogue and exchange among stakeholders about major evaluation questions related to the overall context and system of German HA abroad (to be further specified with the commissioners in the context of the synthesis phase).

## **Anlage 2.6: Überblick über die Methoden und Instrumente der Evaluierung**

### **Methoden**

Zu den im Rahmen der Evaluierung eingesetzten Methoden gehörten insbesondere:

- Schreibtischstudien zur Analysen von Datenbanken, öffentlich zugänglicher Sekundärliteratur (inkl. vorliegende Evaluierungen und relevante Studien zur HH), Projektunterlagen sowie weiteren von den Beteiligten zur Verfügung gestellten Informationen und Dokumenten;
- Befragungen/Interviews von Gruppen und Einzelpersonen (persönlich, telefonisch, per Skype) im Rahmen von Treffen in Deutschland, Genf, Rom und den sechs Länderstudienländern mit Vertreterinnen und Vertretern der beiden beteiligten Ressorts, der Botschaften, der Implementierungspartner, von Kooperationspartnern der IPs sowie der Zielgruppen (zum Teil nach Männern und Frauen getrennt) und Zielgruppenorganisationen, weiteren Ressource Personen für Hintergrundgespräche sowie von Teilnahmen an Koordinierungstreffen;
- Direkte Beobachtungen bei denselben Gelegenheiten sowie im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen der noch laufenden, als ProjektLänderstudien einbezogenen Maßnahmen;
- Briefing und Debriefing Workshops zur Einführung in die Länderstudien und Gruppendiskussion relevanter Evaluierungsfragen bzw. Vorstellung und Diskussion vorläufiger Ergebnisse der Feldmissionen;
- Regelmäßige und – basierend auf der Evaluierungsmatrix und den Berichtsformaten – semi-strukturierte Zwischenanalysen in den Evaluierungsteams;
- Anlassbezogene Skype-Meetings des Kernteams zur gemeinsamen Analyse von Evaluierungsinhalten und -prozessen sowie Vereinbarung nächster Schritte;
- Workshops der beteiligten Fachkräfte (zwei mit allen, zum jeweiligen Zeitpunkt identifizierten Fachkräften vor und nach den Länderstudien sowie einer im Kernteam zu Beginn der Synthesephase) zur gemeinsamen Analyse vorläufiger Feststellungen und Empfehlungen.

Die Einbeziehung von Maßnahmen von IO stellt eine besondere Herausforderung dar, da die von Deutschland finanzierten Maßnahmen Teile größerer (Länder-) Programme der IO sind. Anstelle einer Betrachtung der von Deutschland finanzierten Einzelmaßnahme wurde der Dialog mit den IO gesucht und deren Analysen und Berichte in die Studie einbezogen. Nach Bestätigung der Auswahl der Maßnahmen des IKRK, von UNHCR und des WEP als ProjektLänderstudien wurden über die relevanten Ressource Personen der Organisationen in Genf und Rom entsprechende Kontakte zu den Ressource Personen in den Länderstudienländern hergestellt sowie – basierend auf der Evaluierungsmatrix – konkrete Informationsanfragen übermittelt. Vor Ort wurden dann Gespräche mit den für die ausgewählten ProjektLänderstudien zuständigen Vertreterinnen und Vertretern geführt werden.

### ***Instrumente***

Basierend auf diesen Methoden und der Evaluierungsmatrix wurde eine Reihe von Instrumenten, insbesondere Interviewleitfäden, in einer mehr oder weniger formalisierten Weise abgeleitet, die die Erhebung von Primärdaten und -informationen während der (Gruppen-) Diskussionen, Interviews, Workshops und Beobachtungen bei den Ressorts und ihren Implementierungspartnern in Deutschland, Genf und Rom sowie im Rahmen der Feldmissionen der Länderstudien geleitet haben.

Für die Analyse der erhobenen Daten und Informationen haben die Evaluierungsteams verschiedene Analyseraster verwendet. Dies waren (zusätzlich zur Evaluierungsmatrix) vor allem die Struktur der Länderstudienberichte und Projekt-Kurzbeschreibungen (*Fact Sheets*), die die Hauptelemente und Ergebnisse der ProjektLänderstudien präsentieren.

## Anlage 2.7: Programm der Evaluierung

Das nachfolgend dargestellte Programm dokumentiert den Verlauf der gesamten Evaluierung. Einzelheiten zu den sechs Länderstudien sind den jeweiligen Länderstudienberichten zu entnehmen.

Datum	Ort	Realisierte Aktivitäten
04.12.2009		Mitteilung der Vertragsvergabe an die ARGE
Januar 2010	Brüssel	Vertragsunterzeichnung durch die ARGE
22.01.2010	Bonn	Kick-off Meeting der Evaluierung mit der Referenzgruppe und dem Kernteam
04.02.	Berlin	Kick-off Meeting mit Vertreterinnen und Vertretern des AA, VN05
09.02.	Berlin	Kick-off Meeting mit Vertreterinnen und Vertretern des BMZ, Referat 213/401
17.02.	Berlin	Teilnahme des Haiti-Evaluierungsteams an der Sondersitzung des KoA
31.03.		Vorlage des Entwurfs des Desk Reports
16.04.	Bonn	Diskussion des Entwurfs des Desk Reports
14.05.		Vorlage der Endversion des Desk Reports
		Länderstudie Haiti (erste Feldmission: 29.05. – 09.06.2010; zweite Feldmission: 18.10. – 04.11.2010)
		Länderstudie Uganda (Feldmission: 13.06. – 03.07.2010)
11.05.	Bochum	Teilnahme an der KoA-Sitzung
24.06.	Bonn	Briefing zur Evaluierung beim Treffen der AG Humanitäre Hilfe von VENRO
15.07.	Berlin	<i>Lessons Learnt</i> Treffen (BMZ-E und Kernteam)
25.-26.08.	Berlin	Gutachterworkshop der an den Länderstudien Haiti, Uganda, Tschad und Myanmar beteiligten Fachkräfte (weitere Teams noch nicht identifiziert)
		Länderstudie Tschad (Feldmission: 12.09. – 29.09.2010)
02.-03.09.	Genf	Diskussion mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von UNHCR, IKRK und OCHA sowie der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik (Details im Länderstudienbericht Tschad)
06.10.	Berlin	Teilnahme an der KoA-Sitzung
		Länderstudie Myanmar (Feldmission: 23.01. – 04.02.2011)
		Länderstudie DR Kongo (Osten) (Feldmission: 18.01. – 05.02.2011)
		Länderstudie Darfur/Sudan (Feldmission: 13. – 18.02.2011)
08.-09.02.	Rom	Diskussion mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von WFP sowie der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik (Details im Länderstudienbericht DR Kongo (Osten))
21.-22.02.	Kirchheim	Gutachterworkshop der an allen Länderstudien beteiligten deutschsprachigen Fachkräfte)
08.-09.03.	Brüssel	Kernteam-Workshop
15.03.	Bonn	Management-Treffen (BMZ-E und Kernteam)
12.04.	Köln	Teilnahme an der KoA-Sitzung
27.-28.04.	Berlin	Ergänzende Befragung von Vertreterinnen und Vertretern des BMZ, Referate 401 und 400 sowie weiterer Ressource Personen
09.-10.05.	Berlin	Ergänzende Befragung von Vertreterinnen und Vertretern des AA, VN05 und weiterer Ressource Personen
31.05.	Bonn	Präsentation und Diskussion vorläufiger Ergebnisse des Evaluierungsteams in

		der Referenzgruppe
07.06.		Abgabe des Zero Draft an BMZ-E
17.06.		Vorlage des Entwurfs des Syntheseberichts
		Schriftliche Kommentare zum 1. Entwurf
07.07.		Präsentation und Diskussion des Entwurfs des Syntheseberichts
Bis 12.07.		Schriftliche Kommentare zum 1. Entwurf
01.08.		Vorlage des Pre-Final des Syntheseberichts
		Schriftliche Kommentare zum Pre-Final
09.10.		Vorlage des vorläufigen Endberichts der Evaluierung an BMZ-E
28.10.		Vorlage des Endberichts der Evaluierung an BMZ-E
		Weitere Interviews mit Vertretern des AA und des BMZ
14.11.		Frist für letzte schriftliche Kommentare der Referenzgruppe
15.11.		Vorlage des Endberichts der Evaluierung an BMZ-E
		Vorlage der Kurzzusammenfassung für das Internet
		Vorlage des Umsetzungsplans
		Vorlage der CD mit allen relevanten Evaluierungsprodukten
Ggf. weitere		Diskussion der Ergebnisse der Evaluierung

## Anlage 2.8: Ressource Personen

Die nachfolgend dargestellte Liste dokumentiert die im Rahmen der Länderstudienübergreifenden Fragestellungen der Evaluierung kontaktierten Ressource Personen. Einzelheiten zu den im Rahmen der sechs Länderstudien kontaktierten Personen sind den jeweiligen Länderstudienberichten zu entnehmen.

Name, Vorname <sup>24</sup>	Position
<b>AA</b>	
Dempf, Daniela	Projektbearbeitung und Einzelfragen der Zusammenarbeit mit UNHCR, IKRK, IFRK, UNICEF und WFP und anderen im humanitären Bereich tätigen Internationalen Organisationen; Einzelfragen der internationalen Koordinierung in der Good Humanitarian Donorship (GHD) sowie in VN-Generalversammlung und ECOSOC
Erhard, Dr. Volker	Referent Zusammenarbeit mit OCHA; VN-Nothilfefonds (CERF); Grundsatzfragen der Katastrophenvorsorge, ISDR, DKKV; Good Humanitarian Donorship; Grundsatzfragen Zuwendungsrecht und -praxis
Ernst, Doris	Projektbearbeitung, Einzelfragen und Erfolgskontrolle der humanitären Hilfe: Europa, Amerika, Nahost (Israel und Besetzte Gebiete, Jordanien, Libanon, Syrien, einschl. UNRWA)
Felten, Peter	Referent für internationale Zusammenarbeit, IKRK, IFRK, UNHCR, WFP, UNICEF, UNDAC, INSARAG; VN-Generalversammlung; ECOSOC; EU-Rats-AG COHAFA, DG ECHO; OECD/DAC; HLWG; hum. Personal bei IOs; ziv.-mil. Beziehungen
Jaeschke, Uwe	Projektbearbeitung, Einzelfragen und Erfolgskontrolle der humanitären Hilfe: Asien, GUS, Australien/Ozeanien
Kampmann, Bernhard	Leiter des Arbeitsstabes; Grundsatzfragen, Haushalt, Mittelbewirtschaftung; Koordinierungsausschuss; Parlament
Klement, Martina	Evaluierung der Humanitären Hilfe und Katastrophenvorsorge weltweit, einschließlich sachliche Prüfung von Verwendungsnachweisen, Evaluierung der Beiträge an Internationale Organisationen, Mitwirkung bei der konzeptionellen Ausrichtung der Katastrophenvorsorge Erarbeitung eines Gesamtsystems zur Evaluierung der humanitären Hilfe (ressortübergreifend mit BMZ)
Koppetsch, Klaus	Referent Grundsatzfragen und Projekte humanitäres Minenräumen
Müller, Dennis	Referent für humanitäre Hilfe in Asien, im Mittleren Osten (ohne Arabische Halbinsel) und Australien/Ozeanien; Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), Grundsatzfragen der Evaluierung, Wirkungsanalyse und Qualitätssicherung
Oesterlen, Berndt Richard	Referent für Humanitäre Hilfe in Europa, Amerika, Nahost (Israel und Besetzte Gebiete, Jordanien, Libanon, Syrien) und auf der Arabischen Halbinsel
Owczar, Oliver	Stellvertretender Leiter des Arbeitsstabes; humanitäre Hilfe Afrika; Grundsatzfragen deutsche Hilfsorganisationen
Rollwage, Antonie	Projektbearbeitung, Einzelfragen und Erfolgskontrolle der humanitären Hilfe Afrika: Große Seen (Ruanda, Burundi, Uganda, DR Kongo, Tansania), Republik Kongo, Uganda, südliches Afrika (Angola, Sambia, Südafrika, Botswana, Simbabwe, Mosambik, Malawi) und Madagaskar
Sommer, Sigrid	Referentin humanitäre Hilfe Nahost, UNRWA, Amerika, Europa; Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe, Vierjahresbericht humanitäre Hilfe, Öffentlichkeitsarbeit, Anfragen aus dem Deutschen Bundestag
Weiland, Dr. Stefan	Referendar (zuständig für den Bereich Asien und das Projekt Evaluation)

<sup>24</sup> Nach Organisationen und in alphabetischer Reihenfolge

<b>Name, Vorname<sup>25</sup></b>	<b>Position</b>
<b>BMZ</b>	
Faehrmann, Kerstin	Leiterin, Referat 213 (neu: 401) Not- und Übergangshilfe; WEP; Krisenstab
Garaycochea, Kirsten	Referentin, Referat 400 Frieden und Sicherheit
Helfen, Dr. Thomas	Referent, Referat 213 (neu: 401)
Kaltenbach, Ulrich	Referent, Referat 213 (neu: 401)
Kretschmer, Michael	Referent, Referat 213 (neu: 401)
Lockl, Stephan	Referent, Referat 213 (neu: 401)
Nooke, Günter	Persönlicher G8-Afrikabeauftragter der Bundeskanzlerin (März 2006 bis März 2010: Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt)
Roggenbuck, Karin	Referentin, Referat 120 Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision (neu 220: Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit)
Vatterodt, Martina	Referentin, Referat 213 (neu: 401)
Zintl, Michaela	Leiterin, Referat 120 (neu 220)
<b>Ständige Vertretungen der Bundesrepublik</b>	
Aderhold, Eltje	Counsellor, Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Genf
Kuhn, Dr. Heike	First Counsellor, Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Rom
<b>Referenzgruppe der Evaluierung</b>	
Lucht, Dr. Rainer	Diakonie Katastrophenhilfe, Referent für Grundsatzfragen
Padberg, Andrea	Welthungerhilfe, Referentin Nothilfe
Runge, Peter	VENRO, Referent
Triemer, Sabine	GTZ/GIZ, Portfolio-Managerin ENÜH Afrika
<b>WEP, Büro Berlin</b>	
Bauermeister, Iris	Donor Relations Officer
Matern, David	Donor Relations Officer
Südhoff, Ralf	Leiter des WFP-Büros Berlin
<b>Weitere</b>	
Verschiedene	Teilnehmende am den Sitzungen des KoA (2010 bis Mitte 2011) sowie der Sondersitzung des KoA zu Haiti (Februar 2010)
Verschiedene	Teilnehmende an dem Treffen der AG Humanitäre Hilfe von VENRO (24.06 2010)
von Borries, Bodo	VENRO, Referent

<sup>25</sup> Nach Organisationen und in alphabetischer Reihenfolge

## **Anlage 2.9: Evaluierungsteams, Referenzgruppe und externer Reviewer**

### **Evaluierungsteams**

Die Evaluierung wurde durchgeführt durch die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Channel Research und AGEG mit einem Kernteam, bestehend aus den drei unabhängigen Fachkräften Dr. Lioba Weingärtner (Teamleiterin), Ralf Otto und Thomas Hoerz.

Diese wurden für die Portfolioanalyse durch eine weitere Fachkraft (Christian Berg) unterstützt.

Diese vier Fachkräfte waren jeweils auch an ein bis drei Länderstudien beteiligt, bei denen sie durch insgesamt zwei weitere deutschsprachige Fachkräfte (Gottfried Horneber, Martin Strele) und sechs nationale Fachkräfte unterstützt wurden, namentlich Valentin Oyamta Baldal (Tschad), Gladys Berrouët (2. Feldmission Haiti), Kelcie Joseph Dumorné (1. Feldmission Haiti), Justine Elakano (DR Kongo), Ronald Kitanda (Uganda), Theinny Oo (Myanmar).

Unterstützung in Qualitätssicherung, Administration und Logistik erhielt das Team durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Praktikantinnen und Praktikanten der ARGE.

### **Referenzgruppe und externer Reviewer**

Die Evaluierung wurde von einer Referenzgruppe begleitet, in der Vertreterinnen und Vertreter des AA (VN05), des BMZ (Referate 401 und 400 sowie die jeweils für die Länderstudien zuständigen Regionalreferate), der GTZ, von VENRO (vertreten durch die Organisationen Diakonie Katastrophenhilfe und Welthungerhilfe) vertreten waren.

Ein Vertreter des Policy and Operations Evaluation Department (IOB) des Netherlands Ministry of Foreign Affairs war als externer Reviewer einbezogen.

Diese Personen haben an Treffen zur Evaluierung teilgenommen sowie Evaluierungsprodukte erhalten und zum Teil kommentiert.

## Anlage 2.10: Herausforderungen und limitierende Faktoren der Evaluierung

### ***Datengrundlagen für die Portfolioanalysen auf globaler und Länderebene***

Die Berichterstattung zur deutschen HH erfolgt über mehrere Systeme insbesondere an das OECD DAC, die EU und das FTS. Sie beruht auf mehreren Datenbanken bei den Ressorts und führt zu einer Reihe von Inkonsistenzen, die einen stimmigen Überblick über die von Deutschland finanzierte HH sehr schwierig machen.

Niemand hat einen systematischen und regelmäßigen Überblick, was die Bundesregierung in der HH finanziert. Je nach Informationsbedarf müssen die dezentral gespeicherten Informationen – zum Teil in aufwändiger Kleinarbeit – zusammengetragen werden

Der Bericht der Bundesregierung zur HH stellt dazu fest: „Trotz vielfältiger Bemühungen, um im internationalen Maßstab vergleichbare Daten zur humanitären Hilfe zu erhalten, bleibt es schwierig, verlässliche und präzise Aussagen über die von den staatlichen Gebern bereit gestellten Mittel zu treffen. Dies liegt zum einen daran, dass es keine einheitliche und verbindliche Definition von humanitärer Hilfe für Zwecke der statistischen Erfassung der humanitären Zahlungsströme gibt und unterschiedliche Statistiken deshalb deutlich voneinander abweichende Ergebnisse liefern. Zum anderen beruhen alle Statistiken auf Datenmaterial, das von den Gebern selbst erhoben und übermittelt wird, so dass die in den Statistiken erfassten Daten auch von der Sorgfalt und von den spezifischen Interessen des jeweiligen Geberstaats beeinflusst werden.“<sup>26</sup>

Die Qualität dieser Daten – und damit auch die Verlässlichkeit der Portfolioanalyse – hängt naturgemäß von der Verfügbarkeit und Klarheit entsprechender Leitlinien des OECD DAC sowie der Sachkenntnis und Genauigkeit der beteiligten Projektbearbeitenden bei den IPs und Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern in den Ressorts und Behörden ab. Insbesondere bei Kategorisierungen, die einen gewissen Interpretationsspielraum, zum Beispiel „Förderbereich“<sup>27</sup> oder „Finanzierungskanal“, oder einen Ausgestaltungsspielraum lassen, zum Beispiel „Projekttitel“, sind Schwächen in der Datenqualität bis hin zu einzelnen Falschangaben nicht auszuschließen. Eine Überprüfung der Qualität der Datengenerierung und -eingabe oder die Nachverfolgung vermuteter Falschangaben war im Rahmen der Portfolioanalyse allerdings nicht möglich.

Nach Einschätzung des Evaluierungsteams dürfte die Entscheidung, welcher Förderbereichsschlüssel für das Projekt angemessen ist, auch davon beeinflusst sein, ob der/die Bearbeitende eine „Input-Brille“ oder eine „Purpose-Brille“ aufsetzt. Wer auf den Input schaut –

---

<sup>26</sup> AA (2010), S. 82

<sup>27</sup> Ob es sich etwa bei einer *Food-for-Work*-Maßnahme in Verbindung mit Materialbereitstellung zur katastrophenvorsorgenden Rehabilitierung zerstörter oder beschädigter Basisinfrastruktur um Nahrungsmittelnothilfe, materielle Nothilfe, eine Wiederaufbau-/Wiederherstellungsmaßnahme oder eine Katastrophenpräventionsmaßnahme handelt, bleibt im Zweifel dem Ermessen des Projektantragstellers und der Sachbearbeitenden im Ministerium überlassen. Es war jedenfalls bei der Portfolioanalyse auffällig, dass nicht selten Wiederaufbau-/Wiederherstellungsmaßnahmen, mitunter auch Katastrophenvorsorgemaßnahmen, nicht als solche, sondern als materielle oder zum Teil als Nahrungsmittelhilfe kodiert wurden, obwohl der Projekttitel (zum Beispiel „*Reconstruction of social infrastructure and disaster risk management*“) dies nicht oder nur bedingt hergab.

also darauf, was mit Hilfe der Fördermittel bereitgestellt werden soll, zum Beispiel Materialien – wird im Zweifel den CRS-Schlüssel für Materialhilfe wählen. Wer aber auf den Zweck der Förderung schaut (und das ist mit *PURPOSE*-Code wahrscheinlich gemeint) – also darauf, wofür die Fördermittel eingesetzt werden sollen bzw. was damit erreicht werden soll – wird zum Beispiel den CRS-Schlüssel für Wiederaufbau wählen. Gestützt wird diese Einschätzung auch dadurch, dass zum Beispiel der Anteil von KfW- bzw. FZ-Mitteln – und die sind sicherlich für Wiederaufbau/Wiederherstellung – an der gesamten HH rund 16 Prozent ausmacht, die Summe der mit 73010 kodierten Projekte aber insgesamt unter 13 Prozent liegt.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es bei der Zuordnung zu den DAC CRS Codes einige Begrenzungen gibt. Einerseits kann pro Maßnahme immer nur ein Code vergeben werden, so dass einzelne Projektaktivitäten in der Statistik untergehen. Andererseits ist die Zuordnung durch die jeweils verantwortlichen Personen in den Organisationen und Ressorts – wie einige Beispiele aus den Länderstudien gezeigt haben – zum Teil willkürlich und widersprüchlich.

Die Zusammenstellung des Portfolios der deutschen HH in den als Länderstudien ausgewählten Ländern bzw. Regionen war eine anspruchsvolle und zeitaufwändige Aufgabe, die zum Teil auch Verifizierungen und Ergänzungen von Seiten der IPs erforderte. Aufgrund des umfangreichen Portfolios, der vielen Projekte, der Notwendigkeit, die regionale Zuordnung der Maßnahmen vorzunehmen, bevor überhaupt an die Auswahl der ProjektLänderstudien gedacht werden konnte, und der Notwendigkeit zur Aktualisierung im Laufe des Jahres 2010 galt dies für die Länderstudien DR Kongo (Osten), Darfur/Sudan und Haiti in besonderem Maße. Widersprüche (zum Beispiel in der Länderstudie Tschad) konnten zum Teil erst im Verlauf der Evaluierung und mit einiger Mühe aufgelöst werden.

#### ***Verzögerungen bei der Auswahl der Länderstudienländer***

Das umfangreiche Portfolio der deutschen HH und die bereits beschriebene Problematik der Zusammenstellung einer guten Portfolioübersicht sowie die notwendigen Abstimmungen auf Auftraggeberseite haben bei der Länderstudienauswahl zu einer wochenlangen Verzögerung geführt. Die hatte Auswirkungen auf den Zeitplan der Evaluierung und hat zu Verzögerungen in der Durchführung der Feldmissionen geführt. Die Länderstudie Myanmar musste aufgrund der dortigen Wahlen, ebenso wie die Länderstudie Darfur/Sudan wegen Visaproblemen gegenüber den ursprünglichen Planungen verschoben werden.

#### ***Management der extrem umfangreichen Informationen und der Vielzahl relevanter Dokumente***

Die Evaluierungsteams hatten im Rahmen der drei Phasen der Evaluierung eine extreme Vielzahl und Vielfalt von Daten, Informationen und Dokumenten zu katalogisieren und zu analysieren. Die machte vor dem Hintergrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Vorgaben für die Seitenzahlen der Berichte der Evaluierung notwendigerweise eine Priorisierung erforderlich.

#### ***Fehlen einer konsistenten Interventionslogik mit Zielsetzungen und Indikatoren für die deutsche HH insgesamt und teilweise auch auf Maßnahmenebene***

Die deutsche HH hat weder insgesamt noch für die Krisenländer, in denen sie tätig wird konsistente Interventionslogiken, die regelmäßig eine angemessene Ergebnisorientierung und systematische Soll-Ist-Vergleiche ermöglichen sowie eine gute Grundlage für Steuerungsentscheidungen bieten würden.

Systematisch erfasste, logisch und nachvollziehbar dargestellte und entsprechend aufbereitete Daten in Zwischen- und Abschlussberichten, zum Beispiel in Form von tabellarischen Soll-Ist-Vergleichen gab es in einigen Fällen, waren insgesamt aber selten.

Die derzeit verfügbaren Daten und Informationen erlauben so zwar einen groben Überblick über Zielsetzungen und die Einordnung einzelner Maßnahmen oder Aktivitäten in das Wirkungsgefüge. Dadurch wird auch eine plausible Argumentation für oder gegen bestimmte Beiträge einzelner Maßnahmen zu formulierten Zielsetzungen ermöglicht. Weder die beteiligten Ressorts und IPs noch die Evaluierungsteams sind aufgrund der geschilderten Situation jedoch derzeit in der Lage, über die Ergebnisse (*Outputs* und Wirkungen) der Projekte und der deutschen HH insgesamt detaillierte und quantifizierte Auskünfte zu geben. Eine systematische, quantifizierte Erfolgskontrolle der deutschen HH ist so derzeit nicht möglich.

### ***Reisen in die und in den Länderstudienländern***

Reisen in allen Länderstudienländern war aufgrund

- von Visumbestimmungen und notwendiger Zeit für die Erteilung der Visa sowie notwendiger Reisegenehmigungen (zum Beispiel Myanmar und Sudan),
- der Größe der Länder und der schwachen Infrastruktur (alle Länderstudien),
- der Wetterverhältnisse (Risiko bei allen Länderstudien) und
- der Sicherheitslage (insbesondere Osten der DR Kongo, Osten des Tschad, Darfur)

eine große Herausforderung. Dies kostete die Beteiligten viel Organisationsaufwand und Zeit. Dadurch waren eine Beschränkung auf ausgewählte Projektstandorte und begrenzte Zeiten an einigen Standorten (zum Beispiel Tschad und Osten der DR Kongo), einzelne Anpassungen im Programm der Feldmissionen (zum Beispiel Uganda aufgrund der Unpassierbarkeit einer Piste nach Regenfällen, Tschad aufgrund von Wartezeiten bei humanitären Flügen und Haiti aufgrund eines heranziehenden Wirbelsturmes) sowie die Beschränkung auf Desk Studien, ergänzt durch Interviews bzw. Workshops, von einzelnen Projekten (im Falle von Haiti und Tschad) oder der gesamten Länderstudie (Beispiel Darfur) erforderlich.

### ***Datengrundlagen zu und in den ausgewählten Projekten***

Ein Teil der als ProjektLänderstudien einbezogenen Maßnahmen der deutschen HH war zum Zeitpunkt der Feldmissionen bereits abgeschlossen, so dass es teilweise schwierig war, Ressource Personen zu finden, die noch Auskunft über das spezifische Projekt geben konnten (alle Länderstudien). Hinzu kommt die oft generell hohe Fluktuation von (internationalen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der humanitären Hilfe vor Ort und in den *Headquarters* der IPs (und auch in den beteiligten Ressorts und in den Botschaften). In einzelnen Ländern (zum Beispiel Tschad und Myanmar) galt dies auch für lokale Fachkräfte der IPs und ggf. ihrer Partner. Bei den ProjektLänderstudien, bei denen es sich um reine Verteilungsaktionen von Hilfsgütern oder Nahrungsmitteln handelte, war außerdem ein Feldbesuch nicht mehr sinnvoll, insbesondere, wenn die Begünstigten vor allem IDPs (zum Beispiel ProjektLänderstudien von World Vision im Osten der DR Kongo) waren, die nicht mehr kontaktiert werden konnten. Bei diesen Maßnahmen beruht die Evaluierung der ProjektLänderstudien vor allem auf einer Analyse vorliegender Projektdokumente (insbesondere Antrag, Zwischenbericht(e) und Abschlussbericht), ergänzt durch eher indirekte Information von derzeit für das Land/die Region zuständigen Ressource Personen in den Ressorts und bei den beteiligten IPs. In

anderen Fällen (zum Beispiel ProjektLänderstudien von Diakonie Katastrophenhilfe und Arbeiter-Samariter-Bund in Uganda) haben die Organisationen weiterhin in der Region gearbeitet, so dass sowohl realisierte Infrastruktur noch besucht als auch begünstigte Personen noch gesprochen werden konnten. Bei der Länderstudie Darfur/Sudan kam erschwerend hinzu, dass einige Organisationen nicht oder nicht mehr in Khartum vertreten waren und das Evaluierungsteam so im Rahmen der Feldmission vor Ort keine Ressource Personen interviewen konnte.

### ***Besonderheiten bei der Einbeziehung der IOs***

Die Einbeziehung von Maßnahmen von IOs stellte eine besondere Herausforderung dar, da die von Deutschland finanzierten Maßnahmen Teile größerer (Länder-) Programme der IOs sind. Anstelle einer Betrachtung der Einzelmaßnahme wurde der Dialog mit den IOs gesucht und deren Analysen und Berichte in die Evaluierung einbezogen. Über jeweils an den Hauptsitzen der IOs zuständige Kontaktpersonen wurde ein entsprechender Kontakt zu den Ressource Personen vor Ort hergestellt und – basierend auf der Evaluierungsmatrix – eine konkrete Informationsanfrage übermittelt. Vor Ort wurden dann in den Länderstudienländern mit relevanten Ressource Personen semi-strukturierte Interviews bzw. Diskussionen geführt.

In jedem Fall stellten Mitarbeitende der IOs auch für Fragen der Koordinierung wichtige Ressource Personen dar.

### ***Briefing und Debriefing Workshops***

Die Methodik der Evaluierung sah – außer bei der Länderstudie Darfur, die grundsätzlich einem anderen Ansatz folgte – die Durchführung eines Briefing-Workshops zu Beginn der Feldmission und eines Debriefing-Workshops zu Ende der Feldmission mit Repräsentanten und Repräsentantinnen aller an den ProjektLänderstudien und den Feldmissionen beteiligten Organisationen vor. Dies konnte bei den meisten Länderstudien auch so durchgeführt werden (Uganda, Myanmar, Tschad und erste Feldmission Haiti).

Aufgrund situationsbedingter Spezifika mussten bei der Durchführung von Briefing und Debriefing Workshops bei den Länderstudien Haiti (kein Briefing-Workshop zu Beginn der zweiten Feldmission, Debriefing durch Email-Präsentation mit Gelegenheit zur schriftlichen Kommentierung), Osten der DR Kongo (aufgrund logistischer Herausforderungen kein Briefing Workshop sowie Debriefing Workshop in einer der ausgewählten Provinzen und Gesamt-Debriefing durch Email-Präsentation mit Gelegenheit zur schriftlichen Kommentierung) und Darfur/Sudan (ein eintägiger Workshop) Anpassungen vorgenommen werden. Details dazu sind den jeweiligen Länderstudienberichten zu entnehmen.

In allen Fällen konnte auf diese Weise sichergestellt werden, dass die an der Länderstudie Beteiligten eine gute Gelegenheit hatten, ihre ggf. notwendige faktische Korrekturen und/oder ihre Sichtweise zu vorläufigen Ergebnissen der Evaluierungsteams zu übermitteln. Von der Teilnahme an den Workshops machte das Gros der Organisationen Gebrauch. Die Möglichkeit für schriftliche Rückmeldungen zum Debriefing wurde nur von wenigen Organisationen genutzt.

### ***Sprachprobleme***

Der Großteil der Berichte, (Förder-)Konzepte bzw. -richtlinien und Projektunterlagen der Ressorts und deutschen Organisationen liegt nur in deutscher Sprache vor und konnte deshalb von den lokalen Gutachterinnen und Gutachtern nicht bearbeitet werden. Ebenso blieb so der Beitrag der lokalen Fachkräfte zu den deutschen Länderstudienberichten begrenzt

(alle Länderstudien). Bei den Länderstudien Haiti und zum Teil auch DR Kongo (Osten) und Tschad war zudem die Problematik gegeben, dass andere Dokumente, einschließlich Grundlagendokumente der Evaluierung (Desk Report und Evaluierungsmatrix), nur in englischer, nicht aber französischer Sprache vorlagen und – wie im Falle von Haiti – eine Reihe von Interviews und Diskussionen nicht in französischer Sprache erfolgen konnten, da die Mitarbeitenden einzelner IPs nicht in der Landessprache kommunizieren konnten.



## **Anlage 3: Weitere Informationen zum globalen Kontext der deutschen humanitären Hilfe im Ausland**

### **Anlage 3.1: *Good Humanitarian Donorship (GHD) Principles***

The 23 Principles and Good Practice defined by the group provide both a framework to guide official humanitarian aid and a mechanism for encouraging greater donor accountability. These were drawn up to enhance the coherence and effectiveness of donor action, as well as their accountability to beneficiaries, implementing organisations and domestic constituencies, with regard to the funding, co-ordination, follow-up and evaluation of such actions.

#### **Objectives and Definition of Humanitarian Action**

1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.
2. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of humanity, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; impartiality, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; neutrality, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and independence, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
3. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

#### **General Principles**

4. Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
5. While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
6. Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
7. Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.

8. Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.
9. Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.
10. Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

## **Good Practices in Donor Financing, Management and Accountability**

### **(a) Funding**

11. Strive to ensure that funding of humanitarian action in new crises does not adversely affect the meeting of needs in ongoing crises.
12. Recognising the necessity of dynamic and flexible response to changing needs in humanitarian crises, strive to ensure predictability and flexibility in funding to United Nations agencies, funds and programmes and to other key humanitarian organisations
13. While stressing the importance of transparent and strategic priority-setting and financial planning by implementing organisations, explore the possibility of reducing, or enhancing the flexibility of, earmarking, and of introducing longer-term funding arrangements.
14. Contribute responsibly, and on the basis of burden-sharing, to United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals and to International Red Cross and Red Crescent Movement appeals, and actively support the formulation of Common Humanitarian Action Plans (CHAP) as the primary instrument for strategic planning, prioritisation and co-ordination in complex emergencies.

### **(b) Promoting standards and enhancing implementation**

15. Request that implementing humanitarian organisations fully adhere to good practice and are committed to promoting accountability, efficiency and effectiveness in implementing humanitarian action.
16. Promote the use of Inter-Agency Standing Committee guidelines and principles on humanitarian activities, the Guiding Principles on Internal Displacement and the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief.
17. Maintain readiness to offer support to the implementation of humanitarian action, including the facilitation of safe humanitarian access.

18. Support mechanisms for contingency planning by humanitarian organisations, including, as appropriate, allocation of funding, to strengthen capacities for response.
19. Affirm the primary position of civilian organisations in implementing humanitarian action, particularly in areas affected by armed conflict. In situations where military capacity and assets are used to support the implementation of humanitarian action, ensure that such use is in conformity with international humanitarian law and humanitarian principles, and recognises the leading role of humanitarian organisations.
20. Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

**(c) Learning and accountability**

21. Support learning and accountability initiatives for the effective and efficient implementation of humanitarian action.
22. Encourage regular evaluations of international responses to humanitarian crises, including assessments of donor performance.
23. Ensure a high degree of accuracy, timeliness, and transparency in donor reporting on official humanitarian assistance spending, and encourage the development of standardised formats for such reporting.

## **Anlage 3.2: Überblick über die Inhalte des European Consensus on Humanitarian Aid**

### **The European Consensus on Humanitarian Aid**

#### **Part one:** The EU vision on humanitarian aid

Definition of a common objective

Statement of common principles and good practice

Definition of a common framework to deliver EU humanitarian aid

Statement on international humanitarian action

Statement on the aid continuum/contiguum

#### **Part two:** The European Community and humanitarian aid

Comparative advantage

Putting good donorship into practice

#### **Part three:** Final provisions

#### **Annex:** Principles, standards and evaluation criteria for humanitarian aid

The EU Consensus goes together with a concrete Action Plan with 49 action points. Out of the 49 actions, 27 are either completed or underway in line with the indicative timetable foreseen. The remaining actions will be carried out between 2009 and 2012 with many getting underway this year. A mid-term review of the Action Plan and of the implementation of the Consensus in dialogue with the European Parliament and partners is foreseen for 2010.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Speech of Michael Curtis, European Commission at the Round Table on Humanitarian Aid: Challenges for EU Humanitarian NGOs; EU Humanitarian Aid Policy – background to and main elements of the European Consensus on Humanitarian Aid, Prague, 21st January 2009.

### Anlage 3.3: Überblick über humanitäre Krisen

The number of natural disasters has been steadily increasing since the 1970s (see Figure A 3.1). The same applies for the number of people affected, however, not for the total number of casualties.<sup>29</sup> With regard to conflicts, the number peaked at the beginning of the 90s, then decreased, and has again started to increase recently (see Figure A3.2).<sup>30</sup>

The recent history of HA is dominated by the 2004 Indian Ocean earthquake (approx. 228,000 dead). It was followed by the earthquakes in Pakistan (in Kashmir in 2005 with 79,000 dead), most recently in Haiti (approx. 220,000 dead), and in Chile, which was the strongest earthquake since 2004 (approx. death toll of 500). Smaller disasters are increasing in frequency more quickly than larger disasters (Development Initiative 2009, p. 77). The years 2007 and 2008 saw 52 major humanitarian emergencies, an average of 26 per year. This represents an increase of 8% compared to the years 2001–2006<sup>31</sup>, although it is generally agreed that the typologies are so vague that meaningful generalisation is risky.

A number of complex humanitarian disasters have called for international humanitarian response for many years, and will continue to do so in the medium to long term. Against the often perceived ad hoc characteristics of HA, the major crises occurring in the evaluation period show a temporal regularity, with the majority of disasters happening in Africa, and another majority demanding funding for longer than a six-month periods: Sudan (first in the Southern Sudan and recently mainly in Darfur and in the neighbouring Chad), Somalia, Kenya, Zimbabwe, Uganda, West Africa and DR Congo. Outside Africa, the crises in Afghanistan, Occupied Palestinian Territory (one of the largest refugee crisis already for many decades), and in Colombia can be mentioned.

Table A3.1 presents details on countries affected by humanitarian crises during the evaluation period (2005-2010) based on an analysis of humanitarian appeals issued by UN OCHA and IFRC.

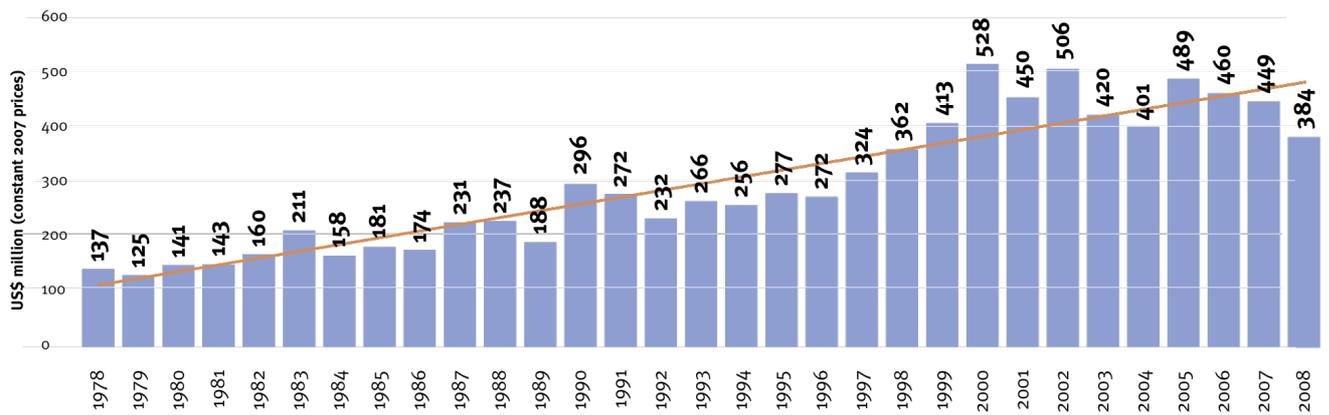
---

<sup>29</sup> IFRC 2009, p. 163

<sup>30</sup> If one wants to define the 'birth date' of institutionalized international HA, the Battle of Solferino in 1859, and the following creation of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in 1863, can be cited. The First World War with the appearance of Save the Children UK as a 'modern' NGO and the Second World War with further international NGOs can be mentioned as milestones in the history of HA in the first half of the last century. The Ethiopian famine in the mid-80s, the Cambodian and Vietnamese refugee crises of the 70s and 80s, the humanitarian crises in Iraq, the Balkans and Somalia in the 90s, and certainly the 1994 Great Lakes Crises in Central Africa, are key events at the end of the 20<sup>th</sup> century.

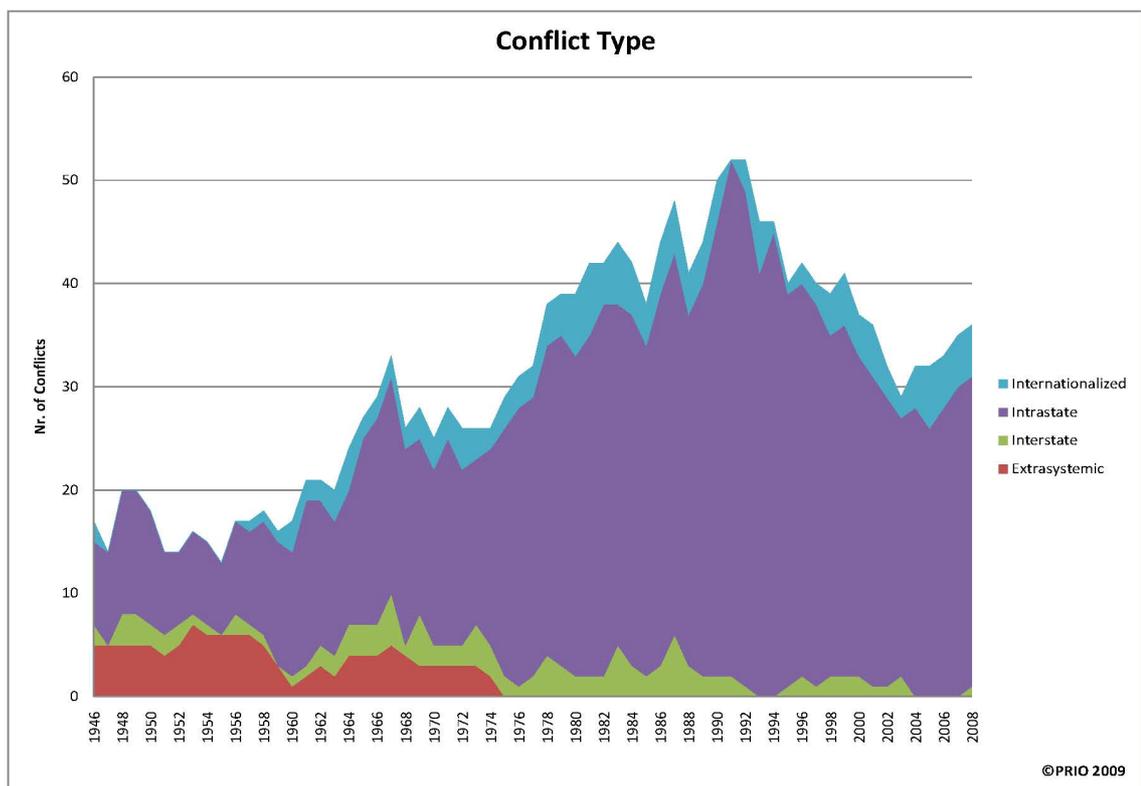
<sup>31</sup> As defined by a count of the UN consolidated and flash appeals launched (see Harvey et al. 2010, p. 15)

**Abbildung A3.1: Anzahl von Naturkatastrophen pro Jahr, 1978-2008**



Quelle: EM-DAT The OFDA/CRED International Disaster

**Abbildung A3.2: Global Konflikte, 1946 – 2008**



Quelle: Hoeffler 2010

**Tabelle A3.1: Wichtige humanitäre Krisen, 2005 – 2010 (Stand Mai 2010)**

Country/Region	Crises (Type of Appeal)											
	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC
Afghanistan	---	X	X	X	---	X	X	X	X	X	X	---
Algeria	---	X	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---
Angola	---	X	---	X	---	X	---	X	X	X	---	---
Armenia	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Azerbaijan	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Bahamas	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Bangladesh	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Belarus	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Benin	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Bolivia	---	---	---	---	X	X	X	---	---	X	---	---
Bosnia and Herze- govina	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Botswana	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Bulgaria	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Burkina Faso	---	X	---	X	X	X	---	---	X	X	---	X
Burundi	X	X	X	X	X	X	---	X	---	---	---	---
Cambodia	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X
Cameroon	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Cape Verde	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Central African Republic	X	X	X	X	X	---	X	---	X	X	X	---
Chad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Chechnya RF	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Chile	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	X
China	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Colombia	---	X	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---
Comoro Islands	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Costa Rica	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---
Cote d'Ivoire	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---	---	---
Cuba	---	X	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---
Democratic Repub- lic of Congo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Djibouti	X	X	---	X	---	X	X	X	---	---	---	---
Dominican Repub- lic	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---
DPR of Korea	---	X	---	X	X	X	---	---	---	---	---	---
Ecuador	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Egypt	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
El Salvador	---	X	---	---	---	X	---	---	X	X	X	---
Equatorial Guinea	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Eritrea	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Ethiopia	---	X	X	X	X	X	---	X	---	X	---	---
Gabon	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Gambia	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Georgia	---	X	---	X	---	---	X	---	---	---	---	---
Ghana	---	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---

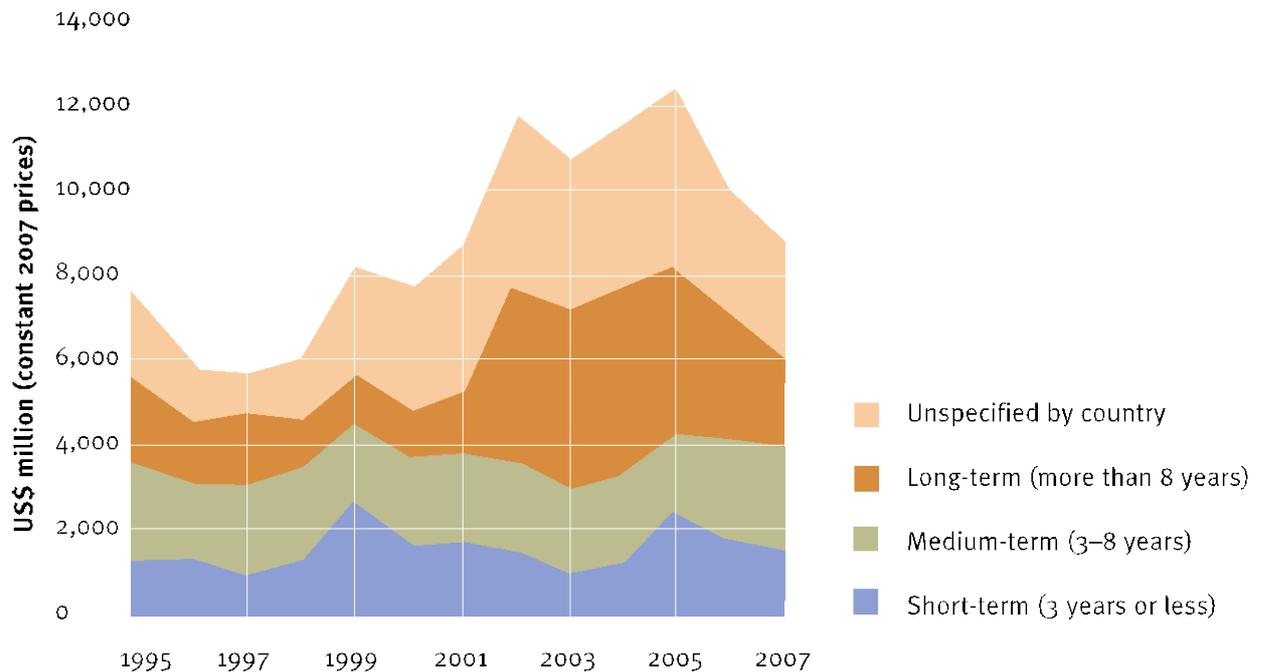
Country/Region	Crises (Type of Appeal)											
	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC
Great Lakes Region	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---
Guatemala	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---
Guinea	X	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Guinea Bissau	---	X	X	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Guyana	X	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Haiti	---	X	---	X	X	X	X	X	---	---	X	X
Honduras	---	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---	---
Horn of Africa	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---
India	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Indian Ocean Tsunami	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Indonesia	---	X	X	X	---	---	---	X	---	X	---	X
Iran	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Iraq	---	X	---	X	---	X	X	X	---	X	X	---
Iraq & the Region	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---
Israel	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Kenya	---	X	X	X	---	X	X	X	X	X	X	---
Kyrgyzstan	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---
Lao People's Democratic Republic	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---
Lebanon	---	X	X	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Lesotho	---	X	---	X	X	---	---	---	---	---	---	---
Liberia	---	X	X	X	X	X	X	X	---	X	---	---
Madagascar	---	X	---	X	X	X	X	X	X	---	---	---
Malawi	X	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Maldives	---	---	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---
Mali	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Mauritania	---	X	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---
Mauritius	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Mexico	---	X	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---
Moldova	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Mongolia	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Morocco	---	---	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---
Mozambique	---	X	---	X	X	X	---	---	---	---	---	---
Myanmar	---	X	---	---	---	---	X	X	---	X	---	X
Namibia	---	X	---	---	---	X	---	---	X	X	---	---
Nepal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Nicaragua	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---
Niger	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	X	---
Nigeria	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Northern Caucasus (RF)	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---
Occ. Palestinian Territory	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Occ. Palestinian Territory - Gaza	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---
Panama	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---
Papua New Guinea	---	X	---	---	---	X	---	X	---	X	---	---

Country/Region	Crises (Type of Appeal)											
	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC	OCHA	IFRC
Pakistan	---	X	---	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Peru	---	---	---	---	X	X	---	---	---	---	---	---
Philippines	---	---	X	X	---	X	---	X	X	X	---	X
Republic of Congo	X	X	X	X	X	X	---	---	---	---	X	---
Romania	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Russian Federation	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Rwanda	---	X	---	X	X	X	---	X	---	---	---	---
Samoa	---	---	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---
Sao Tome & Principe	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Senegal	---	X	---	---	---	---	---	---	---	X	---	---
Serbia	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---
Seychelles	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Sierra Leone	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Solomon Islands	---	---	---	---	---	X	---	X	---	---	---	---
Somalia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
South Africa	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
South Asia	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Southern African Region	---	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---
Sri Lanka	---	X	X	---	X	---	X	X	X	X	---	---
Sudan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---
Surinam	---	---	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Swaziland	---	X	---	X	X	---	---	---	---	---	---	---
Syria	---	---	---	---	---	---	X	---	X	X	X	X
Tajikistan	---	X	X	X	---	X	X	X	X	X	---	---
Tanzania	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X
Timor-Leste	---	X	X	X	X	X	X	X	---	X	---	X
Togo	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---	---	---
Tunisia	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Turkey	---	X	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---
Uganda	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---	X	---
Ukraine	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	---
Vietnam	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X
West Africa	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---	X	---
West and Central Africa	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Yemen	---	X	---	X	---	X	X	X	X	X	X	X
Zambia	---	X	---	X	X	X	---	X	---	X	---	---
Zimbabwe	---	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	---

Data Sources:

[http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Nav=\\_emergency\\_en&Site=2010&Lang=en](http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Nav=_emergency_en&Site=2010&Lang=en)  
[http://www.ifrc.org/where/appeals/index.asp?navid=05\\_08](http://www.ifrc.org/where/appeals/index.asp?navid=05_08) (accessed in March and May 2009)

**Abbildung A3.3: Lang-, mittel- und kurzfristige humanitäre Hilfe durch DAC-Geber**



Source: DI (2009), S. 72 (based on OECD DAC data)

“Most humanitarian assistance is long-term. It is spent in the same countries year after year and protracted crises have been taking an increasing share of total humanitarian assistance.

Since 2002, long-term humanitarian assistance has accounted for over half of humanitarian spending. In 2003 and 2004, long-term humanitarian assistance accounted for 79% and 76% of the total respectively, falling to around 50% in the last three years. That compares with a range of 29%-41% for the period between 1995 and 2000.

The countries that receive long-term humanitarian assistance fall into two categories. The majority of spending is in large countries in crisis: Sudan, Iraq, Democratic Republic of Congo (DRC), Afghanistan and Ethiopia. But the other 11 recipients of long-term humanitarian assistance include neglected emergencies, countries in protracted conflicts and places where the environment for development assistance is extremely unfavourable.”<sup>32</sup>

<sup>32</sup> DI (2009), S. 72

## **Anlage 3.4: Weitere Details zur internationalen humanitären Hilfe**

### **Search and Rescue**

Search and Rescue-Teams sowie Erkundungsteams können innerhalb von 24 bis 36 Stunden eintreffen, je nach Standort und der Erreichbarkeit des Katastrophengebietes. Im Falle einer offiziellen Anfrage eines von einer Katastrophe betroffenen Landes kann ein *UN Disaster Assessment and Coordination* (UNDAC) Team innerhalb von Stunden zur Durchführung einer raschen Beurteilung und zur Unterstützung der Koordinierung der internationalen Hilfe entsandt werden. Derartige Missionen dauern in der Regel zwischen ein paar Tagen bis zu drei Wochen. Ein Koordinierungszentrum für den Einsatz vor Ort (OSOCC) kann durch das erste internationale SAR-Teams beim Eintreffen im Zielland in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden oder mit Ressourcen eingerichtet werden, welche durch das Sekretariat der *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG) über das UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) in Genf und das UNDAC-Team mobilisiert wurden.

### **CAP and CHAP**

This was created in 1992 to avoid dual funding and to clarify the division of labour amongst agencies. In emergencies, a Flash Appeal for donor funding is issued within a week after the emergency. The Flash Appeal is a tool used for structuring a coordinated humanitarian response, usually covering the first three to six months of an emergency. It provides an overview of urgent life saving needs, and may also include recovery projects that can be implemented within the timeframe of the Appeal.

In crises lasting more than six months, the CAP process consists of a Common Humanitarian Action Plan (CHAP). The CHAP is a strategic plan for humanitarian response in a given country or region. It provides a common analysis of the context, an assessment of needs, the best, worst, and most likely scenarios and a statement of longer-term objectives and goals, and a framework for monitoring the strategy and revising it if necessary. The CHAP is the foundation for developing a Consolidated Appeal, and is as such part of the CAP.<sup>33</sup> The Consolidated Appeal can be seen as a catalogue of the humanitarian funding needs for a specific disaster and time period, and aspires to create a common planning and prioritisation process. It includes all funding needs reported (mainly) by UN-agencies.<sup>34</sup>

### ***Humanitarian reform***

The Humanitarian Reform process is often perceived as the 'UN Humanitarian Reform' although it was meant to be a system-wide reform process and (at least at a later stage) included a partnership approach facilitated by the NGO association ICVA.

---

<sup>33</sup> [http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Nav=\\_about\\_en&Site=\\_about&Lang=en](http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Nav=_about_en&Site=_about&Lang=en) (accessed in March 2010)

<sup>34</sup> For the NGOs reporting funding needs to the CAP see Annex.

The strengthening of the position of the UN Humanitarian Coordinators to improve urgently needed humanitarian leadership was also on the agenda.<sup>35</sup> Recent research and a mapping exercise showed that leadership is very crucial in many emergency contexts and that this element of the Humanitarian Reform still needs further improvement. There are different views on what the role of the HC should be. Donors in particular should clearly state how they want to position themselves in the triangle of the UN agencies, NGOs and donors.<sup>36</sup>

## **Koordination**

### ***Cluster***

Ein zentrales Element der humanitären Reform ist das so genannte ***Cluster Coordination System*** ergänzt (bekannt als "*Cluster*"), erstmals eingeführt im Jahr 2005. Es gibt elf globale Cluster unter der Leitung von ein oder zwei VN-Agenturen pro Cluster. In zwei der globalen Cluster haben NROs die Rolle eines *Co-Leads* übernommen. Cluster gibt es auch auf Landes- und Provinzebene sowie ggf. auch auf noch weiter dezentralisierter Ebene, wo in einer Reihe von Fällen NROs die Rolle der *Co-Leads* einnehmen.<sup>37</sup> Heute wird das *Cluster*-Konzept von niemandem mehr in Frage gestellt. Es war jedoch ein "holpriger Start" für diesen neuen Ansatz mit positiven Fortschritten und einem spürbaren Mehrwert. Wenig Fortschritt kann jedoch bisher bei der Verantwortlichkeit für die Leistung beobachtet werden.<sup>38</sup>

### ***Inter Agency Standing Committee***

The IASC was established in June 1992 in response to United Nations General Assembly Resolution 46/182 on the strengthening of humanitarian assistance. General Assembly Resolution 48/57 affirmed its role as the primary mechanism for inter-agency coordination of humanitarian assistance. Under the leadership of the Emergency Relief Coordinator, the IASC develops humanitarian policies, agrees on a clear division of responsibility for the various aspects of humanitarian assistance, identifies and addresses gaps in response, and advocates for effective application of humanitarian principles. Together with Executive Committee for Humanitarian Affairs (ECHA), the IASC forms the key strategic coordination mechanism among major humanitarian actors.

---

<sup>35</sup> „(...) strong and capable Humanitarian Coordinators remain the lynchpin to the system and the necessary condition to success.” Stoddard, Abby, International Humanitarian Financing: Review and comparative assessment of instruments, A study for the Good Humanitarian Donorship initiative commissioned by the Office of US Foreign Disaster Assistance, 22 July 2008, page 8; see also Humanitarian Response Review, Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, August 2005, page 12 and Cluster Approach, Final Evaluation, Stoddard Abby, Harmer Adele, Haver Katherine, Salomons Dirk, Wheeler Victoria, November 2007, page 45

<sup>36</sup> Graves Sue, Wheeler Victoria and Martin Ellen Lost in translation, Managing coordination and leadership reform in the humanitarian system, page 7 and Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process, Synthesis Report 2009, page 12

<sup>37</sup> <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217> (Zugegriffen im März 2010)

<sup>38</sup> Cluster Approach, Final Evaluation, Stoddard Abby, Harmer Adele, Haver Katherine, Salomons Dirk, Wheeler Victoria, November 2007, S. 45

## **Gemeinschaftsfinanzierungen in der humanitären Hilfe**

### ***Nicht-DAC-Geber***

Daten des UN OCHA FTS bestätigen, dass die Zahl der Nicht-DAC-Geber steigt. Einige der größeren Nicht-DAC-Geber (zum Beispiel Golfstaaten wie Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate (VAE) und Kuwait) tragen inzwischen stärker zur internationalen HH bei als einige der kleineren DAC-Mitglieder.<sup>39</sup> Nicht-DAC-Geber kanalisieren den Großteil ihrer HH direkt an die Regierungen der Empfängerländer.

### ***Central Emergency Response Fund***

Der CERF wurde 1991 gegründet und im Jahr 2005 durch die VN reformiert, um schnellere und verlässlichere HH zu ermöglichen.<sup>40</sup> Er hat das Ziel, frühzeitige Maßnahmen zu fördern, um auf akute Bedarfe und Anforderungen schneller zu reagieren und um die HH in unterfinanzierten Krisen zu stärken. Organisationen der VN und die IOM haben Zugang zu Finanzierungen des Fonds.<sup>41</sup> Deutschland beteiligt sich seit dem Jahr 2007 an der Finanzierung des CERF (siehe Details in Band I, Kapitel 3.3).

Der CERF wird von dem/der Nothilfekoordinator/-in der VN gemanagt, der/die über die Zuweisung des Fonds entscheidet. Der CERF stellt schätzungsweise fünf Prozent der weltweiten jährlichen HH bereit. Im Durchschnitt bestand der CERF jährlich zu 85 Prozent aus Mitteln von sieben Gebern (Kanada, Irland, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich).<sup>42</sup>

Funding for the CERF reached almost US Dollar 1.5 billion over the years to 2010.<sup>43</sup> It covers an estimated 5% of the global annual humanitarian funding. 85% of funds received for the CERF come from seven donors: Canada, Ireland, Netherlands, Norway, Spain, Sweden, and the UK. The 2008 independent review of the CERF found that "the 'rapid response' window of the CERF is widely recognized as being a valuable and successful addition to the humanitarian financing architecture."<sup>44</sup> On the other hand the mechanism has been criticized internationally for the fact that NGOs do not have direct access to the CERF and that the UN operational agencies charge an overhead of up to 7% whereas they routinely expect NGOs to implement their programmes without allowing them to charge a reasonable overhead.<sup>45</sup> What has still not been assessed systematically is the impact of this new mechanism on the quality of aid delivered.

### ***Common Humanitarian Funds***

Im Jahr 2005 initiierte eine Gruppe von Gebern (Belgien, Kanada, Irland, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich) gemeinsame Anstrengungen zu einem neuen humanitären Finanzierungsinstrument. Derzeit existieren CHFs in der Zentralafrikani-

---

<sup>39</sup> Development Initiative (2009)

<sup>40</sup> <http://ochaonline.un.org> (Zugriff: März 2010)

<sup>41</sup> Development Initiatives 2009, S. 4

<sup>42</sup> Barber et al. (2008), S. 10f

<sup>43</sup> 1,487,249 US\$ (2.3.2010) <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?tabid=1805>

<sup>44</sup> Barber et al. (2008), S. 10f

<sup>45</sup> Save the Children Position Paper, Exclusion of NGOs: The fundamental flaw of the CERF, 29 January 2007, CARE's experience with UN Humanitarian Financing, July 2007, The UN Central Emergency Response Fund One Year On, Oxfam Briefing Paper, March 2007

schen Republik (seit 2008), der DR Kongo und im Sudan. Deutschland beteiligt sich bisher nicht an der Finanzierung der ERFs.

The common funding approach seeks to realize the principles and good practices in humanitarian financing as agreed in GHD Initiative. These principles include ensuring rapid and flexible (un-earmarked) aid flows that are strategically targeted to priority needs and based on these needs alone, regardless of political or other considerations.

CHFs are country-level pooled funding mechanisms administered by the United Nations Development Programme (UNDP).<sup>46</sup> There are currently CHFs in Central African Republic (CAR – launched in August 2008), DRC and Sudan (launched in parallel to CERF). The main characteristic of CHFs is that the money that they receive is totally un-earmarked, allowing funds to be allocated at country level. This makes CHFs flexible as the mechanism can fill in the gaps in funding based on a country-level needs assessment and give priority to activities in the CAP that are not funded by other sources. Unlike ERFs, CHFs are intended to finance requirements identified in the annual humanitarian plan rather than unforeseen needs.

Since 2006, donors have contributed a total of over US\$ 850 million to CHFs – nearly US\$ 500 million to the CHF in Sudan and over US\$ 350 million to the CHF in DRC. The UK provided the largest volume of contributions to the CHFs between 2006 and 2008, with the majority of its funding allocated to Sudan.<sup>47</sup>

CHF funding can be allocated to both NGOs and UN agencies. Since 2006, 30% of CHF funding has been channelled directly through NGOs and 70% through UN agencies. In both DRC and Sudan, the share of funding going through NGOs has increased, rising from 26.4% to 47.6% over three years in DRC and from 15.2% to 35.3% in Sudan.

The 2006 review of the CHFs in DRC and Sudan showed that though not by big leaps, Common Funds did contribute to increased volume of aid by providing a convenient channel for donors to contribute proportionally greater amounts than previously. On the other hand the study identified problems related to the allocation process. NGOs faced difficulties in access and participation. Some UN agencies that are not traditionally major players in humanitarian action have benefited disproportionately from the mechanism in financial and visibility terms, showing increases in funding from past years.<sup>48</sup>

### ***Emergency Response Funds***

E(R)RFs unterscheiden sich von CHFs insofern, als dass sie den Großteil ihrer Mittel für kurzfristige, kleinere NRO-Projekte zur Verfügung stellen. Sie finanzieren unvorhergesehene Ausgaben bei akuten und kurzfristigen Bedarfen. Deutschland beteiligt sich bisher nicht an der Finanzierung der ERFs.

---

<sup>46</sup> „... UNDP stewardship of the fund was highly problematic.“ Adele Harmer, Katherine Haver, Dirk Salomons, Abby Stoddard, Common Funds for Humanitarian Action in Sudan and the Democratic Republic of Congo: Monitoring and Evaluation Study, December 2006, page 4

<sup>47</sup> <http://ochaonline.un.org/AppealsFunding/CommonHumanitarianFund/tabid/5429/language/en-US/Default.aspx>

<sup>48</sup> Adele Harmer, Katherine Haver, Dirk Salomons, Abby Stoddard, Common Funds for Humanitarian Action in Sudan and the Democratic Republic of Congo: Monitoring and Evaluation Study, December 2006, page 2

Contributions to ERFs are un-earmarked and pooled. They allow donors to fund a broader range of organisations without the direct grant-making relationship. ERFs are managed in-country by OCHA. ERFs are usually set up at the suggestion of donors and can enable a quick response to sudden emergencies as well as improved preparedness. Their big advantage is that they can enable organisations to start emergency work while waiting for funding from other donors or to provide service continuity when there are gaps in funding from other sources.

Since 2006 ERFs have received a total of US\$168 million from donors, US\$152 million (or 90%) of which from 12 DAC donors. The United Kingdom and the Netherlands are the largest contributors, financing 30% and 24.8% of funding in 2008 respectively.

The shares of funding allocated to NGOs and UN agencies vary considerably by ERF. In Somalia and Zimbabwe, funding is overwhelmingly via NGOs: 94% in 2006 and 79.6% in 2007 for Somalia and just over 78% for both in 2008. In Ethiopia, the UN channelled around 40% of spending in both 2006 and 2008 – though 22.6% in 2007. CAR reflects the average for ERFs as a whole, with one-third channelled through the UN and two-thirds through NGOs.

**Table A3.3: Humanitarian Response Fund overview, 2004 – 2009**

Year	No. of Projects		Allotment (\$)	
	UN	NGOs	UN	NGOs
2004	0	10	0	1.203.842
2005	1	9	41.730	1.347.575
2006	1	21	249.971	3.934.932
2007	6	31	1.487.522	5.795.367
2008	7	39	2.762.775	9.984.518
2009	2	2	846.660	369.770
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>112</b>	<b>5.388.658</b>	<b>22.636.004</b>

<http://ochaonline.un.org/AppealsFunding/CommonHumanitarianFund/tabid/5429/language/en-US/Default.aspx>

### ***Der Humanitarian Innovation Fund (HIF)***

Dieser Fonds ist eine neue Gemeinschaftsfinanzierung, zu der im Moment DFID und das schwedische Außenministerium beitragen. Er wurde in Form einer Partnerschaft zwischen ELRHA (*Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance*) und ALNAP ins Leben gerufen, um in von humanitären Krisen betroffenen Ländern neue Ansätze, die die HH in Zukunft effektiver und effizienter machen, zu entwickeln, zu testen und zu verbreiten.

Abbildung A3.4: Geber des *Central Emergency Response Fund* (2006 – 2011)

CERF Pledges and Contributions  
2006 - 2011\*

	Member States and Observers	Pledges and Contributions							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011 (unpaid)	2011 (paid)	Total
1	United Kingdom	69,928,000	83,726,040	80,239,000	64,262,000	60,005,700		94,280,000	452,440,740
2	Sweden	41,093,250	51,045,498	56,264,400	49,367,572	64,369,548		74,483,671	336,623,939
3	Netherlands	51,860,000	53,400,000	63,900,000	55,668,000	54,984,000		54,460,000	334,272,000
4	Norway	29,993,971	55,066,049	55,258,765	42,734,983	65,483,535		57,549,593	306,086,896
5	Canada	21,941,309	35,116,374	39,037,523	34,566,877	37,328,450		41,188,191	209,178,724
6	Spain	9,999,984	20,692,484	45,531,968	44,348,982	39,585,000			160,158,418
7	Ireland	12,601,974	26,273,974	33,301,074	27,179,610	5,099,972		5,466,772	109,923,376
8	Germany		6,597,500	14,790,000	19,522,484	21,735,000		16,370,000	79,014,984
9	Australia	7,600,000	8,760,000	9,517,000	7,821,600	10,986,000		13,906,200	58,590,800
10	Denmark	8,401,243	8,742,384	9,931,473	8,544,087	11,135,478	8,771,930		55,526,595
11	Finland	5,154,000	6,726,000	7,791,000	8,198,400	8,079,000		9,411,350	45,359,750
12	Switzerland	3,928,097	8,194,982	7,241,825	4,657,370	4,568,942		6,072,000	34,663,216
13	Luxembourg	4,000,000	5,610,800	6,190,400	5,696,400	5,775,000		5,982,905	33,255,505
14	Belgium	2,666,194	2,988,914	2,539,594	7,272,905	8,387,538	7,853,403		31,708,549
15	United States	10,000,000		5,000,000		10,000,000		6,000,000	31,000,000
16	Korea, Republic of	5,000,000	1,500,000	2,000,000	3,000,000	3,000,000		3,000,000	17,500,000
17	Japan	7,500,000		2,169,083	1,000,000	2,000,000	3,000,000		15,669,083
18	Italy		2,670,400	2,935,400	1,358,868	1,502,270		1,308,100	9,775,038
19	France	1,263,800	1,312,100	2,223,046		657,250		720,950	6,177,146
20	Qatar	2,000,000		100,000	50,000			4,000,000	6,150,000
21	New Zealand		762,700	1,000,000	1,000,000	1,000,000		1,478,975	5,241,675

...

16	Buddhist Association of NY					41,771			41,771
17	UN Spouses Bazaar					35,113			35,113
18	Baha'i International Community				10,000	20,000			30,000
19	Latin American Benevolent Foundation					25,000			25,000
20	Disaster Resource Network	10,000	9,978	5,000					24,978
21	Daystar Christian Centre					20,000			20,000
22	GMC Services					20,000			20,000
23	United Islamic Center					20,000			20,000
24	Korean and Overseas fans of Kim Hyun Jaong					19,293			19,293
25	Jan Egeland		17,240						17,240
26	ENDESA Peru					12,948			12,948
27	Humanity First		10,000	2,500					12,500
28	The Estate of George Gary				10,408				10,408
29	Kimse Yok Mu Association							10,000	10,000
30	Bilkent Holding AS					10,000			10,000
31	Red Crescent of UAE				9,982				9,982
	<b>Total:</b>	<b>298,712,453</b>	<b>385,125,313</b>	<b>453,209,155</b>	<b>391,727,671</b>	<b>428,744,179</b>	<b>20,997,776</b>	<b>402,507,175</b>	<b>2,381,023,721</b>

\*\* Observer States

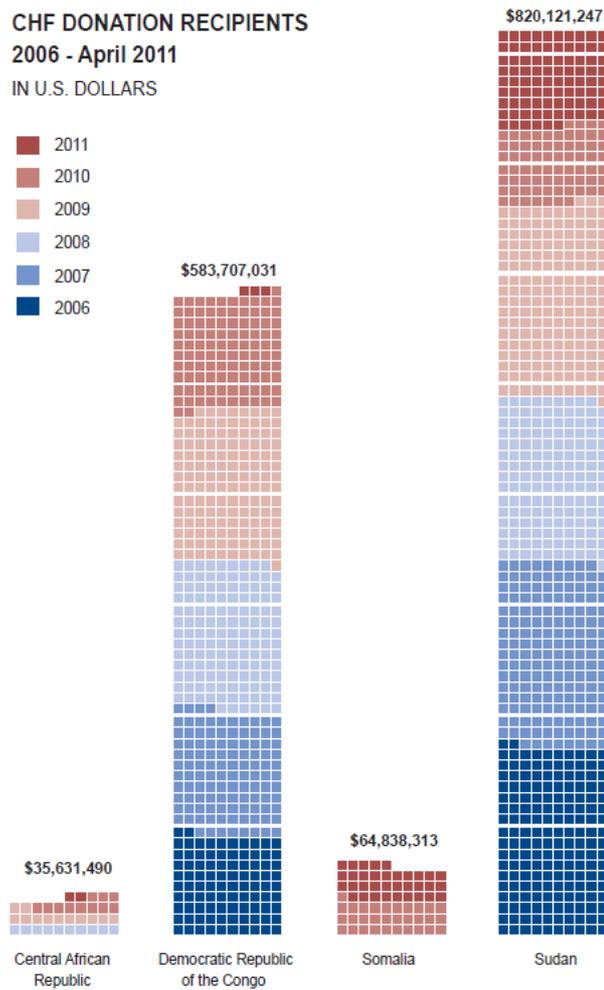
[http://ochaonline.un.org/cerfhtml/PC\\_2006-11\\_130711.pdf](http://ochaonline.un.org/cerfhtml/PC_2006-11_130711.pdf) (Zugriff: Juli 2011)

**Abbildung A3.5: Empfänger des *Central Emergency Response Fund* (2006 – 2011)**

<b>Total CERF Funding by Country - Summary (01-03-2006 to 19/07/2011)</b>			
	<b>Country</b>	<b>Funds Allocated US\$</b>	<b>Percentage of Total</b>
1	Congo, The Democratic Republic of the	191,168,195	9.25 %
2	Sudan	134,525,509	6.51 %
3	Somalia	119,518,886	5.78 %
4	Kenya	118,828,670	5.75 %
5	Ethiopia	111,798,880	5.41 %
6	Pakistan	90,240,379	4.36 %
7	Sri Lanka	83,702,359	4.05 %
8	Haiti	72,830,353	3.52 %
9	Zimbabwe	71,723,652	3.47 %
10	Chad	71,465,047	3.46 %
11	Afghanistan	71,145,197	3.44 %
12	Niger	68,222,531	3.30 %
...			
74	Algeria	1,536,000	0.07 %
75	Libyan Arab Jamahiriya	1,444,890	0.07 %
76	Gambia	950,499	0.05 %
77	Senegal	616,520	0.03 %
78	Malawi	544,860	0.03 %
79	Comoros	534,037	0.03 %
80	Zambia	500,000	0.02 %
81	Cape Verde	474,338	0.02 %
82	Bhutan	463,845	0.02 %
83	Rwanda	416,325	0.02 %
84	Armenia	299,787	0.01 %
	<b>Total</b>	<b>2,067,639,109</b>	<b>100 %</b>

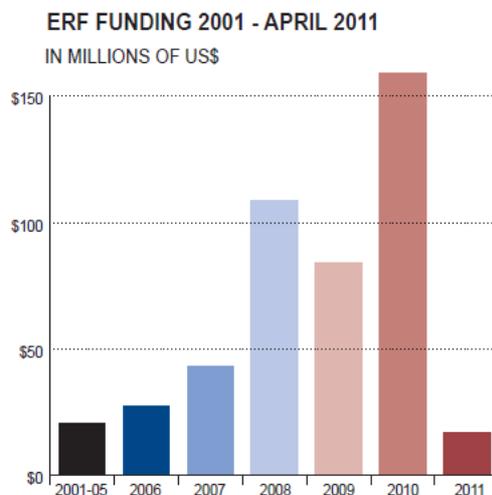
<http://ochaonline.un.org/CERFFigures/CountriesreceivingCERFfunds/tabid/1799/language/en-US/Default.aspx> (Zugriff: Juli 2011)

**Abbildung A3.6: Beiträge zu Common Humanitarian Funds (2006 – 2010)**



<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/CHF%20graphics%2006April2011.pdf> (Zugriff: Juni 2011)

**Abbildung A3.7: Finanzierung von Emergency Response Funds (2001 – 2010)**



<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/ERFs%20graphics%2006April2011.pdf> (Zugriff: Juni 2011)

## **Professionalisierung und Qualitätsverbesserung der humanitären Hilfe**

### ***Red Cross Code of Conduct***

The Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief<sup>49</sup> is a widely accepted framework for HA. Today 436 agencies have signed the code.<sup>50</sup> The Code comprises a set of 10 Principle Commitments and Recommendations to governments of disaster affected countries, to donor governments and to inter-governmental organisations.

The Codes advantages of being voluntary and general by nature can also be seen as its main weaknesses.<sup>51</sup> It is easy to sign the Code and it is hardly ever questioned whether aid interventions comply with the Code or not. The principles of neutrality and impartiality are often discussed and it is felt by many that they are threatened constantly.

### ***The Sphere Project***

The Sphere Project was initiated in 1996 by a group of NGOs. The Humanitarian Charter, the first part of the Sphere Handbook, is an attempt to summarize the major legal principles on which the Sphere Project is based. Although this articulation of humanitarian assistance as the fulfillment of the rights of affected populations is perhaps the most daring and challenging idea put forward by the Sphere Project, the Sphere Project is by most understood as a purely technical standard only. Still after 16 years of existence the concepts that underlie the Sphere Project are not well-known throughout the humanitarian community.<sup>52</sup> Especially local staff of aid agencies have far less knowledge about the Sphere Project than headquarters staff and international field staff. There is often confusion regarding the terminology used in the Sphere Handbook. The terms “standards” and “indicators” are very frequently interchanged and misused.<sup>53</sup>

Donors are in general supportive of the Sphere Project. However to our knowledge there are no real rewards for those NGOs who use it more, nor are there specific negative consequences for those who do not use it at all.

### ***Other initiatives***

The People In Aid Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel was published in 1997 and relaunched in 2003 under the title Code of Good Practice. The Code is basically a management tool that intends to help HA and development agencies to improve their human resources management.

The Code has about 150 members of which only 4 are from Germany: Islamic Relief Deutschland, Care Deutschland, Malteser International, Medica Mondiale, Welthungerhilfe.<sup>54</sup>

The numerous codes related to HA existing at national or organisational level are less well known than the Red Cross Code, e.g., The Code of Conduct for Humanitarian Agencies in

---

<sup>49</sup> <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/> (Zugang: März 2010)

<sup>50</sup> as of February 2010

<sup>51</sup> Raynard, Peter, Mapping Accountability in Humanitarian Assistance, ALNAP, May 2000, S. 13

<sup>52</sup> The Sphere Standards were reviewed and updated in 2010/2011. See: <http://www.sphereproject.org/> (Accessed in June 2011)

<sup>53</sup> Ronald Waldman, The Sphere Project Evaluation Report, January 2004, page 31

<sup>54</sup> <http://www.peopleinaid.org/membership/directory.aspx> (Accessed in March 2010)

Sierra Leone, the Principles of Engagement for Humanitarian Assistance in the Democratic Republic of Congo (DRC), the Australian Council for Overseas Aid (ACFOA), the Joint Policy of Operation in Liberia (JPO), the Ground Rules Agreement in south Sudan. With the Twelve Basic Rules of Humanitarian Aid Abroad (see below), Germany is adding another code to this list.

Business management techniques increasingly find their way into HA. Results-based management, ISO and the EFQM Excellence Model are some examples of techniques applied by aid agencies.

Donors have been strong supporters of the various initiatives. All these initiatives suffer from a common weakness. With the exception of the more 'technical' fields of WatSan and health, there are so far no common precise indicators for HA interventions<sup>55</sup> – a weakness that is closely linked to the problem of unclear and often blurry objectives of international HA interventions.

### ***International transparency and accountability initiatives***

Over the last two decades the concept of accountability has become more important within HA. Today there are a multiplicity of accountability frameworks and initiatives, each with a mission to improve the relationship between the intervening agency and the disaster-affected beneficiary. However, for many people accountability became a buzz word for agencies and some think that today's accountability frameworks in HA do not challenge agencies enough to raise the standard of their work.

Consultation and beneficiary participation are well established concepts of traditional development assistance but until today has difficulties establishing in the context of HA. With its image of being "quick and dirty" HA seems to give many excuses not to involve aid beneficiaries properly in aid planning, implementation and executing.

In the 90s the project for an 'Ombudsman for Humanitarian Accountability' to act as an impartial and independent voice for those affected by disaster and conflict to strengthen the accountability of the international humanitarian system and to facilitate improved performance did not materialise.<sup>56</sup> Afterwards HAP has taken the route of emphasizing downward accountability with the HAP Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management.

Donor accountability is very much focussed on being accountable to the public for disbursing funds. Humanitarian donors have in recent years increased the pressure on their implementing partners regarding quality of aid and reporting on results. They have passed on the increasing pressure they receive as being part of public administration bodies. The primary concern of donors however remains the pre-occupation whether money has been spent and less whether needs have been met and whether implementing agencies are also accountable to those receiving aid. The links between beneficiary populations and decision-makers at donor level remains very thin and indirect.

---

<sup>55</sup> This shortfall has already been criticized in the above-mentioned Humanitarian Response Review, Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, August 2005, page 12

<sup>56</sup> Ombudsman for Humanitarian Accountability, Forced Migration Review December 1999, page 43

### ***International capacity building and training activities***

Following a decade in which the humanitarian sector has sought to develop global standards, codes, and representative bodies, many now see the momentum to improve professional development, accreditation and association in order to increase accountability, raise the quality and consistency of HA intervention. At present these efforts concentrate on donor country level. Local NGO participation and capacity building continue to be neglected.<sup>57</sup> Examples of capacity building and training activities are:

The 2003 Emergency Capacity Building Project<sup>58</sup> of seven Anglo-American aid agencies<sup>59</sup> includes four initiatives: Staff capacity, accountability and impact measurement, risk reduction, and information and technology requirements. A recognized outcome of the project is the 'Good Enough' Guide for impact measurement and accountability in emergencies, which gives field-based project officers and managers quick and simple approaches to impact measurement and accountability.<sup>60</sup>

Enhancing learning and research for humanitarian assistance (ELRHA) is a collaborative network dedicated to supporting partnerships between Higher Education institutions in the UK and humanitarian organisations and partners around the world.

DfID funded NGOs and Humanitarian Reform Project aiming at strengthening the effective engagement of local, national and international humanitarian NGOs in reformed humanitarian financing and coordination mechanisms at global and country levels.<sup>61</sup>

RedR is offering a number of specialized training programmes in the UK, Sri Lanka, and in Sudan. Some are of general nature ('So You Think You Want To Be A Relief Worker?', Essentials of Humanitarian Practice) and some are more technical (e.g. Managing People in Emergencies).<sup>62</sup>

### ***Advanced university programmes in HA***

Already in 1993 the European Master's Degree within the Network on Humanitarian Assistance (NOHA) Universities has been created. It was initiated by DG ECHO to respond to the growing need for higher educational qualifications specifically suited to addressing complex humanitarian emergencies.<sup>63</sup> The University of Bochum is part of the NOHA network.<sup>64</sup>

The Master of Arts in Humanitarian Assistance (MAHA) is a one-year degree offered by the Friedman School and the Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University. The

---

<sup>57</sup> Stoddard, Abby, International Humanitarian Financing: Review and comparative assessment of instruments, A study for the Good Humanitarian Donorship initiative commissioned by the Office of US Foreign Disaster Assistance, 22 July 2008, page 5

<sup>58</sup> <http://www.ecbproject.org/home> (Accessed in March 2010)

<sup>59</sup> Care International, Catholic Relief Services, International Rescue Committee, Mercy Corps, Oxfam GB, Save the Children-US, and World Vision International.

<sup>60</sup> <http://www.ecbproject.org/pool/good-enough-guide.pdf> (Accessed in March 2010)

<sup>61</sup> <http://www.icva.ch/ngosandhumanitarianreform.html> (Accessed in March 2010)

<sup>62</sup> [http://www.redr.org.uk/en/What\\_We\\_Do/training/](http://www.redr.org.uk/en/What_We_Do/training/) (Accessed in March 2010)

<sup>63</sup> <http://www.nohanet.org> (Accessed in March 2010)

<sup>64</sup> <http://www.ifhv.rub.de/> (Accessed in March 2010)

program is geared toward mid-career professionals who have significant field experience in humanitarian assistance.<sup>65</sup>

### **Certification**

Certification has been identified as one way of improving quality standards in HA. Although some donors have favoured this approach for many years, the development of a unified certification system for humanitarian actors has never fully materialized. A few certification schemes exist for the logistics and the security sector.<sup>66</sup>

To respond to the desire to introduce professional quality standards and to audit them on a regular basis, NGOs have created their own certification scheme within the HAP Initiative.<sup>67</sup> When an agency is 'HAP certified' it means that it has been assessed for compliance with the HAP Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management. The system suffers from a few weaknesses of which are in particular first, the fact that it is self-governed, and second that until today only few agencies went through the process.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/M.A.+in+Humanitarian+Assistance> (Accessed in March 2010)

<sup>66</sup> Logistics: <http://www.logisticslearningalliance.com/pdf-cert-humanitarian.html> and R RedR Certificate in Security Management: <http://www.aidworkers.net/?q=node/2245> (Accessed in March 2010)

<sup>67</sup> HAP is a membership organization with currently 40 members (December 2009).

<sup>68</sup> At present the certification is done by the HAP Secretariat and one external auditor. At present only 7 agencies are certified: <http://www.hapinternational.org/projects/certification.aspx> (Accessed in March 2010)

## Anlage 4: Weitere Informationen zum deutschen Kontext der humanitären Hilfe im Ausland

### Anlage 4.1: Die wichtigsten Grundlagendokumente der deutschen HH auf einen Blick

#### Die wichtigsten Grundlagendokumente der deutschen humanitären Hilfe auf einen Blick

##### *International*

##### Grundsätze

- Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe
- Prinzipien und Gute Praxis Humanitärer Geberschaft (23 GHD-Prinzipien)

##### Zivil-Militärische Koordinierung

- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)
- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA Guidelines)

##### Katastrophenvorsorge

- Hyogo Framework for Action

##### Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen

- VN Waffenübereinkommen
- Ottawa-Übereinkommen
- Oslo-Übereinkommen

##### *National (jeweils auf Grundlage der oben genannten internationalen Dokumente)*

- 12 Grundregeln für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland
- Konzept des Auswärtigen Amts zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe
- Konzept und Förderrichtlinie für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Positionspapier der Bundesregierung zur Katastrophenvorsorge im Ausland
- Leitlinien zur Förderung von Maßnahmen der Katastrophenvorsorge durch das Auswärtige Amt
- Handlungsrahmen für Maßnahmen der Katastrophenvorsorge im Rahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Leitlinien des Auswärtigen Amts zur Förderung von Projekten der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung

Quelle: AA (2010), S. 17

## **Anlage 4.2: Die zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe**

Die im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe zusammengeschlossenen Hilfsorganisationen und Bundesministerien verständigten sich für ihre Zusammenarbeit auf die "Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland". Diese sind:

1. Durch Katastrophen, Kriege und Krisen leiden Menschen Not, die sie aus eigener Kraft nicht bewältigen können. Die Not dieser Menschen zu lindern ist das Ziel humanitärer Hilfe.
2. Alle Menschen haben das Recht auf humanitäre Hilfe und humanitären Schutz, ebenso wie ihnen das Recht zustehen muss, humanitäre Hilfe zu leisten und humanitären Schutz zu gewähren.
3. Hilfe und Schutz werden ohne Ansehen von Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung oder sonstigen Unterscheidungsmerkmalen gewährt. Humanitäre Hilfe darf weder von politischen oder religiösen Einstellungen abhängig gemacht werden, noch darf sie diese fördern. Einziges Kriterium bei der Abwägung von Prioritäten der Hilfeleistungen ist die Not der Menschen.
4. Die im Gesprächskreis als Träger der Hilfe mitwirkenden Organisationen und die staatlichen Einrichtungen handeln entsprechend ihren eigenen Richtlinien und Umsetzungsstrategien in eigener Verantwortung.
5. Sie achten die Würde des Menschen bei der Durchführung ihrer Hilfe.
6. Sie respektieren im Einsatzland geltendes Recht und Brauchtum. Sofern es bei dem Bestreben, die bestmögliche Hilfe zu leisten, mit Bestimmungen des Empfängerlandes zu Konflikten kommt, ist auf deren Beilegung im Hinblick auf das Ziel humanitärer Hilfe hinzuarbeiten.
7. Sie werden sich, soweit wie möglich, bei Maßnahmen der humanitären Hilfe unterstützen und zusammenarbeiten.
8. Die Hilfeleistenden verpflichten sich sowohl gegenüber den Empfängern der Hilfe als auch gegenüber denjenigen, deren Zuwendungen und Spenden sie annehmen, Rechenschaft abzulegen.
9. Humanitäre Hilfe ist in erster Linie Überlebenshilfe. Dabei bezieht sie die Selbsthilfekräfte ein und fördert die Reduzierung der Katastrophenanfälligkeit. Sie beachtet, wo nötig, die Entwicklungsbedürfnisse.
10. Die in der humanitären Hilfe tätigen Organisationen und staatlichen Einrichtungen beziehen von Anfang an örtliche Partner in ihre Planungen und Maßnahmen mit ein.
11. 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; ausschlaggebend für Auswahl und Sendung von Hilfsgütern darf allein die aktuelle Notlage sein. Bei der Beschaffung von Hilfsgütern ist dem Einkauf in der von der Notlage betroffenen Region der Vorzug zu geben.

### **Anlage 4.3: Vorgaben für Katastrophenprävention und –vorsorge in der deutschen humanitären Hilfe**

Im Rahmen der humanitären Hilfe und EZ sieht die Bundesregierung Katastrophenvorsorge als Querschnittsaufgabe an. Sie wird ressortübergreifend wahrgenommen und fällt sowohl in den Aufgabenbereich des AA als auch des BMZ (und folgt in der Arbeitsteilung dem Charakter der Haushaltstitel für humanitäre Soforthilfe und ENÜH) und des Bundesministeriums des Innern (Einsatz- und Katastrophenschutzaktivitäten). „*Linking Relief and Development*“ (LRRD)-Ansatz als gemeinsamer Orientierungsrahmen gesehen.<sup>69</sup> Ziel ist die bestmögliche Koordinierung der von einzelnen Ressorts erbrachten speziellen Beiträge zur Katastrophenvorsorge. Die Förderung des AA zielt auf Projekte im Ausland, soweit sie nicht als Querschnittsaufgaben im Rahmen der EZ finanziert werden.<sup>70</sup>

Für die Bundesregierung stellt die Katastrophenvorsorge sowohl im Rahmen der humanitären Soforthilfe als auch der Not- und Übergangshilfe und der Entwicklungszusammenarbeit eine Priorität dar. Entsprechend der Erkenntnis „Vorsorgen ist besser als Heilen“ hält sie es für unverantwortlich langfristige Maßnahmen der Vorsorge oder der Vorbereitung zu vernachlässigen und erst im Katastrophenfall aktiv zu werden. Präventive Maßnahmen sollen dazu beitragen, Auswirkungen von Naturereignissen so weit wie möglich abzufangen und zu verringern. „Anwendungsorientierte“ Pilotprojekte, die der betroffenen Bevölkerung den Weg zur Selbsthilfe aufzeigen konnten und eine möglichst selbständige Weiterführung über das Projektende hinaus ermöglichten, sind erfahrungsgemäß am erfolgreichsten.<sup>71</sup>

Das BMZ geht davon aus, dass der spezielle Kontext von ENÜH-Maßnahmen in der Regel eine Einbeziehung von Maßnahmen der Katastrophenprävention (bzw. Konfliktprävention) erfordert. Entsprechend BMZ-Konzept und BMZ-Richtlinien sollten beim Wiederaufbau Risiko- oder Anfälligkeitsanalysen stattfinden. Bei Interventionen nach Naturkatastrophen muss geprüft werden, ob Aspekte der Katastrophenvorbeugung einbezogen werden können, zum Beispiel die Errichtung erdbebenresistente Bauwerke beim Wiederaufbau nach Erdbeben.<sup>72</sup> Entsprechend BMZ-Information werden nach Katastrophen im Anschluss an die humanitäre Hilfe im Rahmen der FZ und TZ mittel- und langfristige Wiederaufbauprogramme mit Katastrophenvorsorge als elementarem Bestandteil.<sup>73</sup>

Das AA fördert vor allem kurz- und mittelfristige, basisnahe Projekte im Ausland und reserviert inzwischen 10 Prozent seiner Finanzmittel für humanitäre Projekthilfe für Maßnahmen der Katastrophenvorsorge und folgt damit einer im internationalen Kontext als vorbildlich geltenden Zielgröße.<sup>74</sup> Bei der Vergabe von Fördermitteln im Bereich der Katastrophenvorsorge orientiert sich das AA an 16 Leitlinien.<sup>75</sup> Diese umfassen:

---

<sup>69</sup> AA (2010), S. 28 und AA (2007), S. 7

<sup>70</sup> AA (2008b), S. 1

<sup>71</sup> AA (2007)

<sup>72</sup> BMZ (2005)

<sup>73</sup> BMZ (2010), S. 30

<sup>74</sup> AA (2010), S. 29

<sup>75</sup> AA (2008b)

1. Globale Dimension. Aufgrund der Globalität der Aufgabe von Katastrophenvorsorge unterstützt die Bundesregierung die Projekte und Arbeit von internationalen Partnern (VN und EU).
2. Ressortübergreifende Zusammenarbeit. Katastrophenvorsorge wird innerhalb der Bundesregierung ressortübergreifend wahrgenommen.
3. Orientierung am humanitären Bedarf. Grundziel der Katastrophenvorsorge ist es, Leben und Lebensgrundlage zu schützen und zu retten. Die Notwendigkeit humanitärer Hilfsmaßnahmen soll schon im Vorfeld durch gezielte Vorsorge möglichst verringert werden.
4. Anpassung an veränderte globale Verhältnisse. Die Projekte sollen möglichst dem Klimawandel Rechnung tragen.
5. Katastrophenfrühwarnung. Dies ist thematischer Schwerpunkt der Arbeit des AA im Bereich der Katastrophenvorsorge.
6. Vulnerabilität. Die Projekte finden vor allem in besonders gefährdeten Gebieten ärmerer Länder statt unter Beachtung der Bedürfnisse von besonders anfälligen Gruppen, insb. Frauen und Kinder.
7. Praxisbezogenheit. Der konkrete Nutzen für die katastrophengefährdete Bevölkerung muss stets das Ziel aller Maßnahmen sein.
8. Pilotcharakter und Ausstrahlungswirkung. Einen besonderen Schwerpunkt bilden Projekte mit Pilotcharakter. Projekte sollen möglichst Modellcharakter entfalten.
9. Partizipativer Charakter und lokaler Bezug. Lokale Behörden und die Bevölkerung sollen in die Projekte der Katastrophenvorsorge eingebunden werden, d.h. vor allem Integration aller politischen Entscheidungsebenen und Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Insbesondere das Potenzial anfälliger Gruppen genutzt und ein Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe verfolgt werden. Multiplikatoren werden aus- und fortgebildet.
10. Nachhaltigkeit. Projekte der Katastrophenvorsorge sollen über das Projektende hinaus Wirkung entfalten. Die Projekte sollen möglichst eigenverantwortlich durch geeignete lokale Strukturen weiter getragen werden.
11. Bilden von Netzwerken. Förderungswürdig ist die Bildung nationaler und länderübergreifender Netzwerke und Strukturen zur Verhinderung von Katastrophen.
12. Direkte Projektförderung. Die Förderung von konkreten Einzelprojekten steht im Mittelpunkt der Tätigkeit des AA in der Katastrophenvorsorge.
13. Vielfalt von Partnern. Das AA unterstützt die Vielfalt im Zielland tätiger deutscher und lokaler Hilfsorganisationen. Der Koordinierung und Optimierung der Arbeit dieser Partner kommt eine besondere Bedeutung zu.
14. Eigenanteil. Die Implementierungspartner sollen möglichst 10 % Eigenanteil in die Projektfinanzierung einbringen.
15. Projektlaufzeit. In der Regel wird eine Dauer von wenigen Monaten bis maximal zwei Jahren nicht überschreiten.
16. Auswertung. Die Ergebnisse und Erfahrungen der Projekte sollen nach deren Ende ausgewertet werden und nach Möglichkeit in zukünftige Projekte einfließen.

## **Anlage 4.4: Weitere Details zur deutschen humanitären Hilfe**

### **Further government actors in German HA**

Apart from the AA and the BMZ, the Federal Ministry of the interior (BMI), as the supervisor of THW, the Ministry of Defence (BMVg) and for specific aspects the Ministry of Health (BMG)<sup>76</sup> and the Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS)<sup>77</sup>. The embassies finance humanitarian aid programme up to 50.000 Euro directly.

Apart from GTZ, which is implementing BMZ financed DETA and the BMZ/UNHCR Partnership Programme, only in exceptional cases government institutions become active in HA. THW is the main exception. The German army became active with medical and logistical support after the 2004 South East Asia Tsunami and after the earthquake in Pakistan.<sup>78</sup>

### **Instrumente und Interventionsbereiche (Details)**

Beide Ministerien finanzieren Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in plötzlichen und anhaltenden Krisensituationen sowie Maßnahmen der Krisenprävention. Deutsche humanitäre Hilfe umfasst auch Bauarbeiten für die Bereitstellung von grundlegenden sozialen und infrastrukturellen Dienstleistungen wie Gesundheitsposten, Schulen und Straßen.<sup>79,80</sup>

Beiträge für IOs werden teilweise am Anfang eines Jahres im Rahmen der jährlichen Konsultationen zwischen IOs, BMZ und AA beschlossen und zum Teil nach Vorschlägen für konkrete Notsituationen vergeben. Deutschlands ständige Vertretungen bei den VN spielen auch eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit mit den IOs (Genf, New York, Rom).<sup>81</sup>

### **HH im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

Basierend auf Initiativen der FDP diskutierten der Ausschuss für wirtschaftliche Technische Zusammenarbeit und Entwicklung– AWZ und der Ständige Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, sowie das deutsche Parlament über ( i) ein kohärentes und effizientes Konzept der deutschen humanitäre Hilfe, und (ii) die Effizienz der deutschen Beiträge zur humanitäre Hilfe (Deutscher Bundestag 2007a, 2007b, 2007c, 2009a, 2009b). Kürzlich waren die Lage in Haiti und eine Debatte über geeigneten Möglichkeiten der Reaktion, Anlass einer Diskussionen in zwei Sitzungen des AWZ und - basierend auf Anträgen aller politischen Parteien - ein Teil der Haushaltsdebatte des deutschen Parlaments am 24. März 2010.

---

<sup>76</sup> Mainly through the World Health Organisation (WHO)

<sup>77</sup> Technical support in logistics upon request of other ministries

<sup>78</sup> AA (2005), p. 16

<sup>79</sup> BMZ 2006, S. 9

<sup>80</sup> HH schließt auch humanitäres Mienenräumen ein, welches jedoch nicht Teil dieser Evaluierung ist (siehe oben, Anlage 1, ToR, S. 2).

<sup>81</sup> Weitere Details zum Aufbau und zu den Prozessen der deutschen HH kann in den beiden Vorstadien der Evaluierung gefunden werden (Berg et al. 2008 und Otto et al 2008)

## Anlage 4.5: Organisationen mit humanitären Finanzierungen durch AA und BMZ

Organisations supported for HA interventions	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	AA	BMZ	AA*	BMZ								
Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe Deutschland e.V. (ADRA Deutschland)	X		X		X		X		X		X	
Afghanisch Deutscher Ärzteverein e.V. (ADAV)	X											
Afghanischer Ärzteverein	X		X									
Afghanistan Hilfe e.V.	X											
AMICA e.V.	X		X		X				X			
Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V. (ASB)	X		X		X		X		X			
Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH(AGEF)							X		X		X	
archa noVa e.V.	X		X		X		X		X		X	
Ärzte der Welt e.V.	X		X		X		X		X			
Ärzte für die Dritte Welt e.V.					X		X					
Ärzte ohne Grenzen e.V.	X				X		X		X		X	
Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.							X					
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)	X											
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	X		X		X		X					
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit(BMU)			X									
Canadian Public Health Association (CPHA)**	X		X									
CARE Deutschland-Luxemburg e.V.	X		X		X	X	X	X	X	X		
ChildFund Deutschland e.V. (CCF Kinderhilfswerk)							X		X			
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	X	X		X		X	X	X	X	X		
Deutsche Malteser	X	X	X		X		X	X	X	X	X	
Deutsche Welthungerhilfe e.V.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Deutscher Caritasverband e.V.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Deutscher Entwicklungsdienst (DED)							X					
Deutsches GeoForschungs-Zentrum (GFZ)	X		X		X		X		X			

Organisations supported for HA interventions	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	AA	BMZ	AA*	BMZ								
Deutsches Institut für Ärztliche Mission e.V. (Difäm)	X											
Deutsches Kinderhilfswerk e.V.							X					
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV)	X		X		X		X		X			
Deutsches Rotes Kreuz (DRK)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Diakonisches Werk der EKD e.V.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Dialog International e.V.	X											
Die Johanniter	X		X		X		X		X		X	
EPICenter e.V.			X									
Flüchtlingshilfe Langen e.V.	X											
Freundschaftsbrücke Deutschland e.V.	X		X		X		X		X			
Global Fire Monitoring Center (GFMC)**	X		X		X							
Hammer Forum e.V.	X											
Haukari e.V.					X		X					
Helfende Hände e.V.	X		X									
HELP e.V.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
HelpAge Deutschland e.V.					X		X		X		X	
Hoffnungszeichen e.V.	X		X									
humedica e.V.	X		X		X		X		X		X	
International Committee of the Red Cross (ICRC)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
International Council of Voluntary Agencies (ICVA)							X					
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)									X			
International Organization for Migration (IOM)	X		X									
International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)	X		X		X				X			
Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)	X		X		X		X		X			
Islamic Relief e.V.	X											
Kinderberg e.V.	X		X		X		X		X			
Kindernothilfe e.V.	X		X		X		X	X	X		X	
Kölnische Franziskanerprovinz	X		X		X		X					
medico international e.V.	X		X		X		X		X			
Missionszentrale der Franziskaner e.V.	X		X		X				X			
NEHEMIA Christenhilfsdienst e.V.	X		X		X		X		X		X	
NETZ e.V.					X							
NSSL Satcom Solutions**	X											
ora international Deutschland e.V.	X		X		X		X					

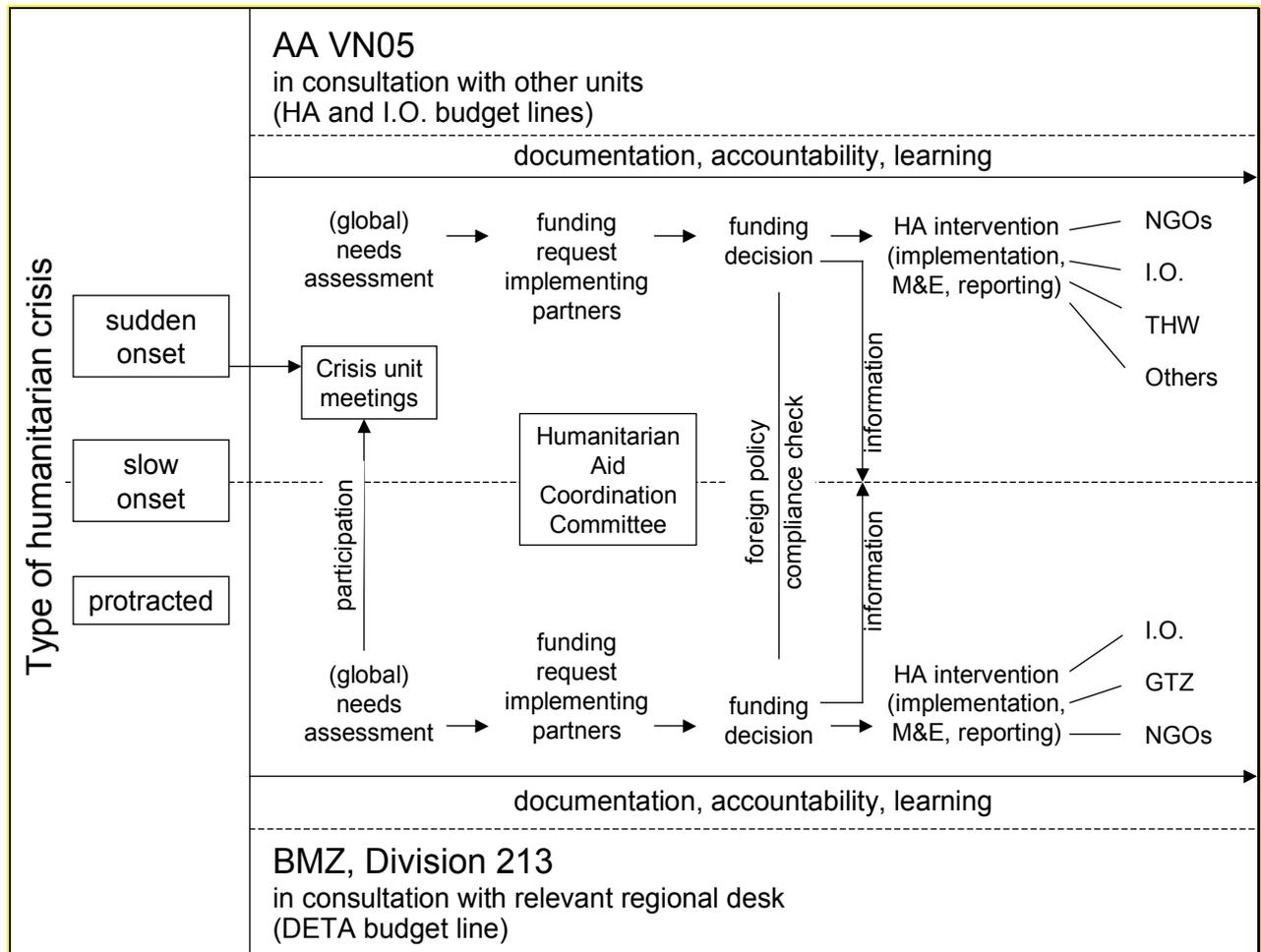
Organisations supported for HA interventions	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	AA	BMZ	AA*	BMZ								
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)								X				
Oxfam International / Oxfam Deutschland e.V.	X		X		X		X		X			
pax christi	X											
Plan International Deutschland e.V.	X		X				X		X		X	
Seestern e.V.			X									
Somalischer Verein	X											
Technisches Hilfswerk (THW)	X		X		X		X		X		X	
Terra Tech Förderprojekte e.V.	X		X		X		X					
terre des hommes Deutschland e.V.	X		X		X		X		X			
United Nations Children's Fund (UNICEF)	X		X		X							
United Nations Development Programme (UNDP)	X								X			
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)								X		X		X
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)	X		X	X	X		X		X		X	
United Nations Population Fund (UNFPA)	X											
United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)			X		X	X	X	X	X			
Verein zur Unterstützung von Schulen in Afghanistan e.V.	X						X					
vision:teilen e.V.									X			
Weltbank										X		
World Food Programme (WFP)		X	X	X		X		X	X	X	X	
World Health Organization (WHO)	X											
World Vision Deutschland e.V.	X		X		X		X		X		X	

\* Commitments; not yet disbursed (24/03/2010)

\*\* Contributions to organisations marked in yellow have to be verified with AA

Data sources: AA VN 05 and BMZ, Division 213

Abbildung A4.1: Zusammenarbeit AA und BMZ





## Anlage 5: Details zum Portfolio der deutschen humanitären Hilfe im Ausland

Tabelle A5.1: Bilaterale Auszahlungen nach Gebern und Haushaltstiteln 2005-2009 (in Euro)

Gebe	Haushaltstitel	Jahr					Gesamt
		2005*	2006 <sup>△</sup>	2007	2008	2009	
A	Humanitäre Hilfe <b>687 12</b>	64.762.760	50.887.088	53.193.609	89.795.666	91.892.393	350.531.516
BMZ	ENÜH <b>687 20</b>	95.299.313**	74.840.765	78.314.725	90.329.357	114.789.741	453.573.901
	TZ <b>896 03</b>	10.790.912	10.154.792	7.222.253	13.256.559	14.279.352	55.703.868
	FZ <b>866 01</b>	20.718.978	70.655.401	53.594.775	4.965.240	37.933.584	187.867.978
	Private Träger <b>687 06</b>	2.050.981	2.574.392	2.370.432	1.513.327	787.691	9.296.823
	InWEnt <b>685 41</b>	0	593.408	319.860	204.780	74.703	1.192.751
	DED <b>687 40</b>	111.798	83.977	223.095	277.311	256.482	952.663
	Kirchen <b>896 04</b>	4.236.502	10.124.011	3.421.429	1.848.260	908.770	20.538.972
	Sozialstruktur-träger <b>687 03</b>	0	575.928	0	0	0	575.928
	Integrierte Fachkräfte <b>685 08</b>	0	0	80.172	1.434.830	44.490	1.559.492
	Berufliche Aus- und Fortbildung <b>685 01</b>	82.757	0	0	0	0	82.757
	VN und Sonderorganisationen <b>687 01</b>	0	0	1.000.000	967.500	0	1.967.500
	WEP <b>687 23</b>	23.008.000	23.151.475	0 <sup>△△</sup>	0 <sup>△△</sup>	0 <sup>△△</sup>	46.159.475
Bundesländer	Verschiedene	823.892	499.477	200.260	1.727.888	209.567	3.461.083
BMI		3.808.241	2.642.816	0	0	0	6.451.057
BMELV		1.880.000	0	0	0	0	1.880.000
BMVg		11.238.156	22.415.721	2.643.972	3.103.526	3.415.975	42.817.350
BMU		156.000	1.475.346	534.750	99.825	68.800	2.334.721
BMBF		0	0	453.162	493.458	368.105	1.314.725
BMWi		0	0	0	0	150.000	150.000
BKM		8.627	0	0	0	0	8.627
<b>Gesamt</b>		<b>238.976.917</b>	<b>270.674.597</b>	<b>203.572.494</b>	<b>210.017.525</b>	<b>265.179.652</b>	<b>1.188.421.185</b>

Quelle: BMZ Referat 304. Vortabellen nach Instrumenten und Förderbereichen

\* Hierin nicht enthalten sind 14.065.313 Euro, die als 'Flüchtlingskosten im Inland' berichtet wurden.

\*\* Hierin enthalten sind 41.608 Euro aus Haushaltstitel 687 25 („Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe“).

△ In den Zahlen für 2006 nicht enthalten sind 4.700.000 Euro, die an die *Development Grant Facility* der Weltbank (DGF) und die *International Planned Parenthood Federation* (IPPF) unter der Kodierung 'bilateral', aber ohne Projektnummer oder jedwedes andere Identifizierungsmerkmal wie Förderbereichsschlüssel, Verwendungszweck oder Projekttitel/-beschreibung berichtet wurde.

△△ Seit 2007 wird der Regelbeitrag an das WEP (aus dem BMZ-Haushaltstitel 687 23) unter dem DAC CRS Code 52010 (Nahrungsmittelhilfe/Ernährungssicherungsprogramme) berichtet.

**Tabelle A5.2: Budgetentwicklungen für humanitäre Hilfe aus Titel 687 12 des AA und 687 20 des BMZ**

Ressort	Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gesamt
		Ist	Ist	Ist	Soll (AA), IST (BMZ)	Ist	Soll	Soll	
		Mio. Euro							
<b>AA</b> Titel 687 72 (687 12 bis 2008)		71,280	50,456	49,999	95,600	102,361	96,000	82,207	<b>547,903</b>
<b>BMZ</b> Titel 687 20		113,499	93,500	91,500	102,500	129,000	129,000	129,000	<b>787,999</b>
<b>Gesamt Projektfinanzierung HH</b>		<b>184,779</b>	<b>143,956</b>	<b>141,499</b>	<b>198,100</b>	<b>231,361</b>	<b>225,000</b>	<b>211,207</b>	<b>1.335,902</b>

*Bundesregierung (verschiedene Jahre)*

\* Soll AA im Jahr 2009: 102,4 Millionen Euro (Quelle: Bundesregierung 2009a)

**Tabelle A5.3: Bilaterale Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006\*-2009 (in Euro)**

Finanzierungskanal (Code)	Jahr				Gesamt
	2006	2007	2008	2009	
<b>Öffentlicher Sektor</b> (10000)	123.827.102	93.241.222	51.693.028	89.765.485	<b>358.526.837</b>
<b>NROs</b> (20000)	57.820.926	62.628.223	77.459.974	78.511.167	<b>276.420.290</b>
<b>Multilaterale Institu- tionen</b> (40000)	85.473.629	46.555.033	79.741.405	96.326.687	<b>308.096.754</b>
<b>Andere</b> (50000)	3.552.939	1.148.016	1.123.118	576.313	<b>6.400.386</b>
<b>Gesamt</b>	<b><u>270.674.597</u></b>	<b><u>203.572.494</u></b>	<b><u>210.017.525</u></b>	<b><u>265.179.652</u></b>	<b><u>949.444.267</u></b>

*BMZ Referat 304, DAC CRS++ Tabellen*

**Tabelle A5.4: Bilaterale Auszahlungen nach Finanzierungskanälen 2006\*-2009 (Details in Euro)**

Finanzierungs- kanal (Code)	Jahr				Gesamt
	2006	2007	2008	2009	
<b>Öffentlicher Sektor</b> (10000)	<b>123.827.102</b>	<b>93.241.222</b>	<b>51.693.028</b>	<b>89.765.485</b>	<b>358.526.837</b>
– GTZ	27.447.389	32.941.873	37.488.467	46.544.093	144.421.822
– KfW	70.655.401	53.594.775	4.965.240	37.933.584	167.149.000
<b>NROs</b> (20000)	<b>57.820.926</b>	<b>62.628.223</b>	<b>77.459.974</b>	<b>78.511.167</b>	<b>276.420.290</b>
– Internationale NROs (21000)	k.A.	12.200.000	1.604.355	4.000.000	
– Nationale NROs (22000)	k.A.	k.A.	33.164.180	33.427.185	
– Lokale/Regionale NROs (23000)	k.A.	k.A.	4.273	k.A.	
<b>Multilaterale Institutionen</b> (40000)	<b>85.473.629</b>	<b>46.555.033</b>	<b>79.741.405</b>	<b>96.326.687</b>	<b>308.096.754</b>
– VN, Fonds und Kommissionen (41000)	k.A.	21.005.033	5.194.000	60.100.000	
– WEP (41140)	43.750.524	25.130.000	32.750.000	40.650.000	142.280.524
<b>Andere</b> (50000)	<b>3.552.939</b>	<b>1.148.016</b>	<b>1.123.118</b>	<b>576.313</b>	<b>6.400.386</b>
<b>Gesamt</b>	<b><u>270.674.596</u></b>	<b><u>203.572.494</u></b>	<b><u>210.017.525</u></b>	<b><u>265.179.652</u></b>	<b><u>949.444.267</u></b>

BMZ Referat 304, DAC CRS++ Tabellen

\* Für 2005 liegen keine Daten zu Finanzierungskanälen vor.

**Tabelle A5.5: Bilaterale Auszahlungen nach CRS Code und Gebern 2005-2009 (in Euro)**

DAC CRS Code	Geber	Jahr					Gesamt
		2005 <sup>▽</sup>	2006 <sup>▽▽</sup>	2007	2008	2009	
72010 Materielle Nothilfe	AA	51.161.496	51.102.271 <sup>◇</sup>	27.522.114	71.954.129	77.838.296	265.512.993
	BMZ*	86.832.430	95.496.488	78.579.892	42.644.984	53.333.262	356.892.056
	Andere**	13.478.009	20.848.074	32.500	1.548.700	0	35.907.101
	<b>Summe</b>	<b>151.471.935</b>	<b>167.446.833</b>	<b>106.139.506</b>	<b>116.147.813</b>	<b>131.171.558</b>	<b>672.377.463</b>
72040 Nahrungs- mittelnnot- hilfe	AA	0	5.076.573	2.556.530	6.328.632	2.432.527	16.394.262
	BMZ	67.270.485	57.059.085	36.965.502	47.936.269	79.919.023	289.150.364
	<b>Summe</b>	<b>67.270.485</b>	<b>62.135.658</b>	<b>39.522.032</b>	<b>54.264.901</b>	<b>82.351.550</b>	<b>305.544.626</b>
72050 Nothilfe- koordinie- rung; Schutz und Unter- stützungs- maßnah- men	AA	0	0	20.972.609	6.013.516	3.377.987	30.364.112
	BMZ	0	0	0	150.119	504.170	654.289
	Andere**	0	0	201.837	0	150.000	351.837
	<b>Summe</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21.174.446</b>	<b>6.163.635</b>	<b>4.032.157</b>	<b>31.370.238</b>
73010 Wieder- aufbau- hilfe und Wieder- herstel- lungsmaß- nahmen	AA	0	1.130.100	0	240.121	1.223.823	2.594.044
	BMZ*	15.830.395	35.712.005	30.589.203	22.133.402	24.633.961	128.898.966
	Andere**	4.404.284	4.250.000	3.143.145	3.317.314	3.616.042	18.730.786
	<b>Summe</b>	<b>20.234.679</b>	<b>41.092.105</b>	<b>33.732.348</b>	<b>25.690.837</b>	<b>29.473.826</b>	<b>150.223.796</b>
74010 Katastro- phenprä- vention und -vor- sorge	AA	0	0 <sup>◇</sup>	2.142.357	5.259.268	7.019.759	14.421.384
	BMZ	0	0	407.143	1.932.388	10.684.397	13.023.928
	Andere**	0	0	454.662	558.683	446.405	1.459.750
	<b>Summe</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.004.162</b>	<b>7.750.339</b>	<b>18.150.561</b>	<b>28.905.062</b>
<b>Total</b>		<b><u>238.976.918</u></b>	<b><u>270.674.597</u></b>	<b><u>203.572.494</u></b>	<b><u>210.017.525</u></b>	<b><u>265.179.652</u></b>	<b><u>1.188.421.185</u></b>

Quelle: BMZ Referat 304. DAC CRS++ Tabellen

\* Dies schließt FZ-Zuschüsse an die KfW Entwicklungsbank ein.

\*\* Dies bezieht sich auf andere Bundesministerien und/oder auf Bundesländer.

▽ 2005 wurde Nahrungsmittelnothilfe als 71010 kodiert; der damalige DAC Code 720 ('sonstige Nothilfe'), der im Wesentlichen 'Flüchtlingshilfe' umfasste, wird hier unter dem DAC CRS Code 72010 (Materielle Nothilfe) subsumiert.

▽▽ Die BMZ-Zahlen schließen Auszahlungen ein, die mit 52 (GTZ) als 'Geber' kodiert wurden.

◇ Das AA zahlte 2.270.135 Euro an Projekte aus, die mit 'Katastrophenprävention' betitelt wurden, berichtete diese aber unter dem DAC CRS Code 72010 (Materielle Nothilfe).

**Tabelle A5.6: Bilaterale Auszahlungen nach Regionen 2005-2009 (in Euro)**

Region	Jahr					Gesamt
	2005 <sup>□</sup>	2006	2007	2008	2009	
<b>Europa (gesamt)</b>	<b>15.616.118</b>	<b>6.767.531</b>	<b>3.400.370</b>	<b>5.227.919</b>	<b>3.710.756</b>	<b>34.722.694</b>
– Kaukasus	2.256.158	583.392	1.412	1.822.810	50.000	4.713.772
<b>Afrika (gesamt)</b>	<b>100.794.403</b>	<b>92.125.557</b>	<b>81.508.743</b>	<b>91.410.771</b>	<b>92.677.179</b>	<b>458.516.653</b>
– Sudan	20.152.993	18.452.989	13.675.271	14.078.015	17.465.673	83.824.941
– DR Kongo	11.337.301	8.861.143	7.564.109	9.626.638	11.470.525	48.859.716
– Somalia	3.274.049	4.863.649	9.074.618	6.426.762	10.421.181	34.060.259
– Tschad	6.136.600	7.543.243	6.650.341	6.323.418	6.613.097	33.266.699
– Burundi	4.862.386	5.813.430	7.782.801	6.674.262	6.544.699	31.677.578
<b>Amerika (gesamt)</b>	<b>10.278.098</b>	<b>7.790.337</b>	<b>6.721.862</b>	<b>9.969.737</b>	<b>15.955.473</b>	<b>50.715.507</b>
– Zentral	3.414.117	3.595.308	1.836.938	2.693.212	8.733.357	20.272.932
– Süd	6.863.981	4.055.769	4.884.924	6.719.523	5.859.820	28.384.017
<b>Asien (gesamt)</b>	<b>117.526.587</b>	<b>148.388.682</b>	<b>106.924.518</b>	<b>90.237.856</b>	<b>123.345.413</b>	<b>586.423.056</b>
– Naher Osten	7.413.853	33.369.595	32.064.488	12.302.845	21.825.761	106.976.542
– Zentralasien	1.093.497	889.136	1.073.790	3.002.093	1.546.243	7.604.759
– Südasien*	70.615.505	76.778.627	46.265.457	57.672.694	84.117.437	335.449.720
– Afghanistan	18.268.210	13.851.832	18.471.811	31.835.858	44.633.454	127.061.165
– Ostasien**	37.435.489	34.606.326	26.039.964	13.756.564	13.016.728	124.855.071
<b>Ozeanien</b>	<b>92.500</b>	<b>0</b>	<b>70.000</b>	<b>0</b>	<b>239.212</b>	<b>401.712</b>
<b>Regional nicht aufteilbar</b>	<b>8.734.524</b>	<b>15.602.489</b>	<b>4.947.001</b>	<b>13.171.242</b>	<b>29.251.620</b>	<b>71.706.876</b>
<b>Gesamt</b>	<b><u>238.976.917</u></b>	<b><u>270.674.597</u></b>	<b><u>203.572.494</u></b>	<b><u>210.017.525</u></b>	<b><u>265.179.652</u></b>	<b><u>1.188.421.185</u></b>

BMZ Division 304. DAC CRS++ tables

\* Einschließlich Myanmar

\*\* Einschließlich Südostasien

□ Hierin nicht enthalten sind 14.065.313 Euro, die als „Flüchtlingskosten im Inland“ berichtet wurden

Eine genauere Analyse der regionalen Verteilung zeigt:

- Über die Hälfte der Mittel, die im betrachteten Zeitraum nach Asien flossen, wurden für Projekte in Südasien ausgezahlt (57 Prozent), wobei allein Afghanistan über ein Drittel dieser Teilsumme erhielt und damit die höchste Summe eines einzelnen Landes (127 Millionen Euro). Nach Ost-/Südostasien flossen 21 Prozent der Mittel, in den Nahen Osten 18 Prozent.
- In Afrika erhielten fünf Länder (Sudan, DR Kongo, Somalia, Tschad, Burundi) aufgrund der anhaltenden humanitären Krisen in diesen Ländern zusammen die Hälfte der bilateralen Mittel für HH. Äthiopien, Liberia und Simbabwe waren weitere wichtige Empfängerländer in Subsahara-Afrika.
- Zentralamerika (einschließlich Karibik) erhielt rund 40 Prozent, Südamerika 56 Prozent der länderspezifisch zuordenbaren Mittel für die Region Amerika.
- In Europa gingen über 80 Prozent der Mittel für HH in die Balkanländer, in den Kaukasus flossen knapp 14 Prozent.

**Tabelle A5.7: Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern 2005-2009 (Bewilligungen in Euro)**

Jahr	Res-sort	Darfur	Haiti	Myanmar	Ostkongo	Tschad	Uganda	Gesamt
2005	AA	9.932.726	42.313	0	5.101.235	3.777.041	1.159.437	<b>20.012.752</b>
	BMZ	5.450.000	200.000	1.939.416	7.527.807	1.705.911	1.624.540	<b>18.447.674</b>
2006	AA	7.809.282	139.260	0	3.581.460	4.716.922	3.322.428	<b>19.569.352</b>
	BMZ	4.300.000	0	1.927.000	4.652.213	2.251.000	1.322.025	<b>14.452.238</b>
2007	AA	6.643.945	138.050	0	3.685.298	4.708.769	2.315.547	<b>17.491.609</b>
	BMZ	3.643.736	0	1.551.500	3.500.000	2.050.000	2.566.151	<b>13.311.387</b>
2008	AA	6.289.370	680.520	2.933.415	7.150.360	3.816.060	170.980	<b>21.040.705</b>
	BMZ	2.310.279	550.000	5.070.000	2.450.000	2.429.920	3.496.310	<b>16.306.509</b>
2009	AA	6.907.115	364.968	122.360	6.881.686	1.106.721	0	<b>15.382.850</b>
	BMZ	3.400.000	3.551.000	3.275.000	4.490.000	2.647.000	2.273.300	<b>19.636.300</b>
<b>Gesamt</b>		<b>56.686.453</b>	<b>5.666.111</b>	<b>16.818.691</b>	<b>49.020.059</b>	<b>29.209.344</b>	<b>18.250.718</b>	<b>175.651.376</b>

**Tabelle A5.8: Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern 2005-2009 (Bewilligungen)**

CRS Code	72010 (Materielle Nothilfe)		72040 (Nahrungsmittel-nothilfe)		72050 (Koordinierung)		73010 (Wiederaufbau / Wiederherstellung)		74010 (Katastrophenprävention / -vorsorge)	
	Anteil (in %)	Σ Projekte	Anteil (in %)	Σ Projekte	Anteil (in %)	Σ Projekte	Anteil (in %)	Σ Projekte	Anteil (in %)	Σ Projekte
Darfur	74,3	105	25,7	7	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Haiti	38,4	10	9,1	1	0,0	0	38,4	1	14,0	4
Myanmar	54,4	22	44,2	9	0,2	1	0,0	0	1,2	2
Ostkongo	70,7	95	29,3	16	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Tschad	97,1	60	2,9	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Uganda	77,6	42	17,2	8	2,7	1	2,2	1	0,2	1
Ø / Σ	<b>68,8</b>	<b>334</b>	<b>21,4</b>	<b>43</b>	<b>0,5</b>	<b>2</b>	<b>6,8</b>	<b>2</b>	<b>2,6</b>	<b>7</b>

**Tabelle A5.9: Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern nach Organisationen 2005-2009 (Bewilligungen)**

Geförderte Organisation	Anteil an der Gesamtfinanzierung						
	Darfur	Haiti	Myanmar	Ostkongo	Tschad	Uganda	Ø
Internationale Organisationen	57,5%	8,9%	49,1%	42,2%	46,0%	23,6%	<b>37,9%</b>
Staatliche bilaterale N.Os	6,1%	37,4%	3,6%	1,9%	23,0%	10,0%	<b>13,7%</b>
NROs	36,4%	53,7%	47,3%	55,9%	31,0%	66,3%	<b>48,4%</b>

**Abbildung A5.1: Humanitäre Hilfe des AA und des BMZ in den Länderstudienländern nach Organisationen (Bewilligungen 2005-2009)**

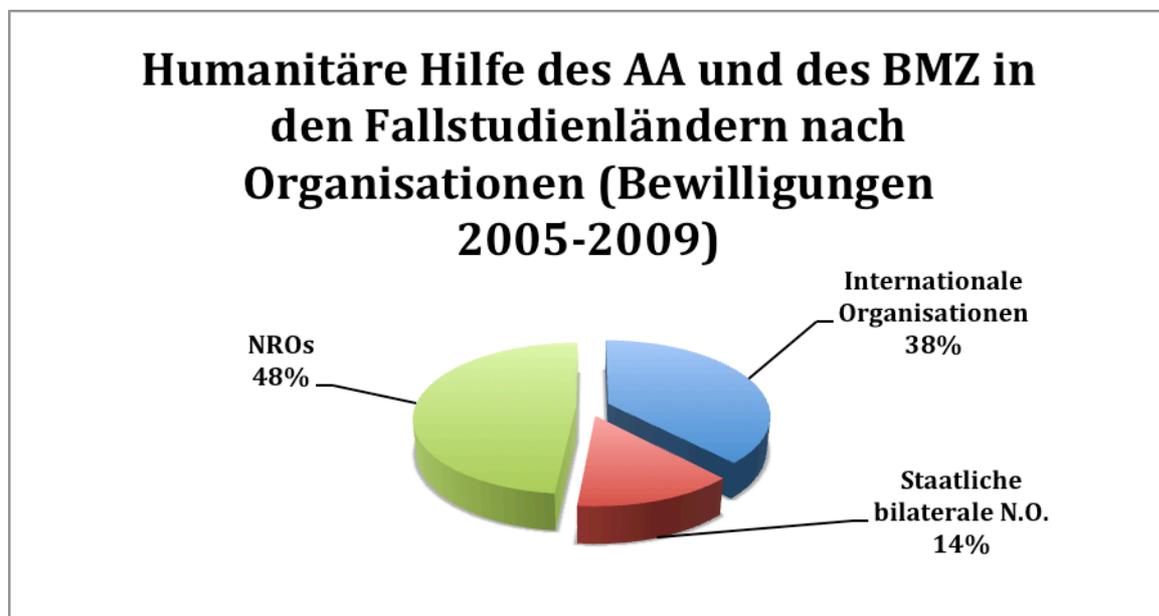
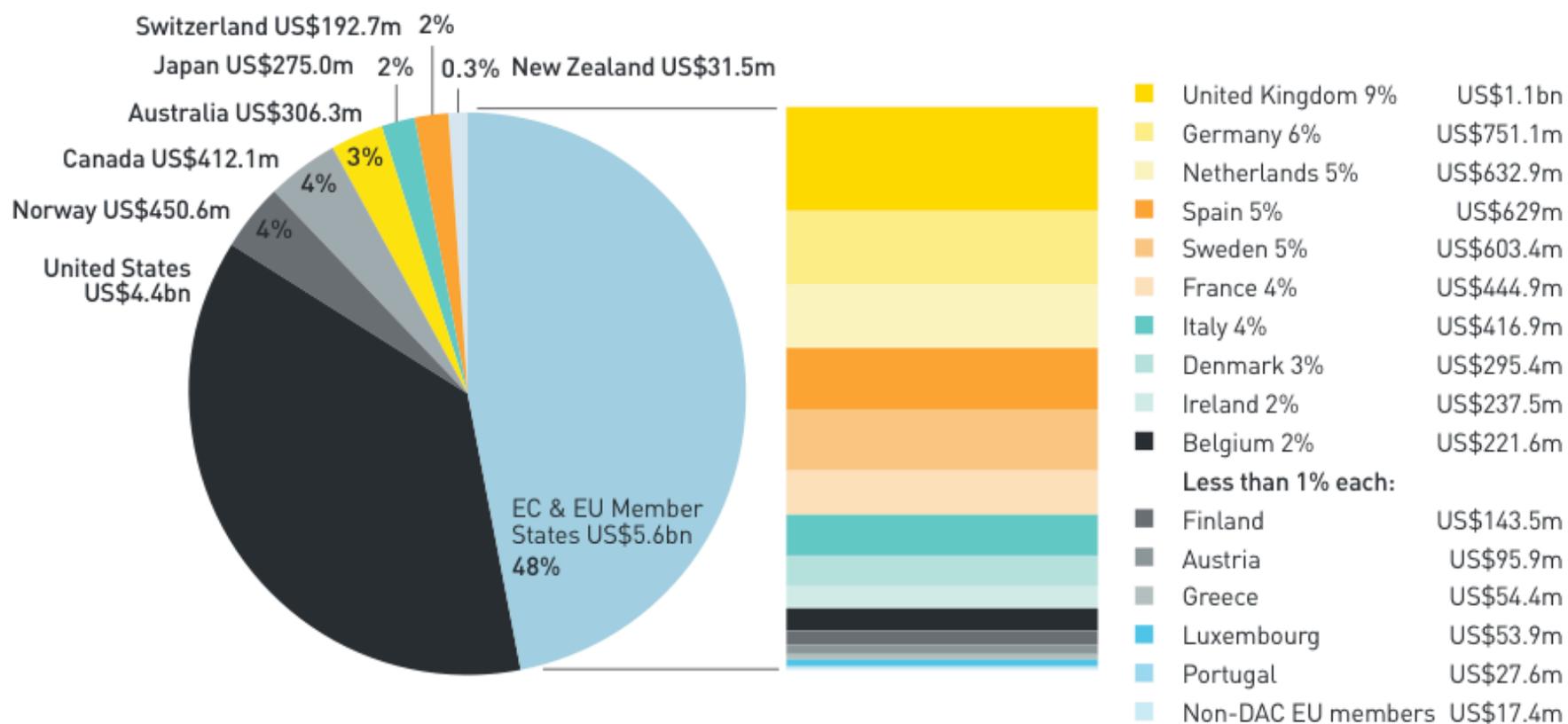


Abbildung A5.2: Humanitäre Finanzierung nach DAC-Geber, 2008

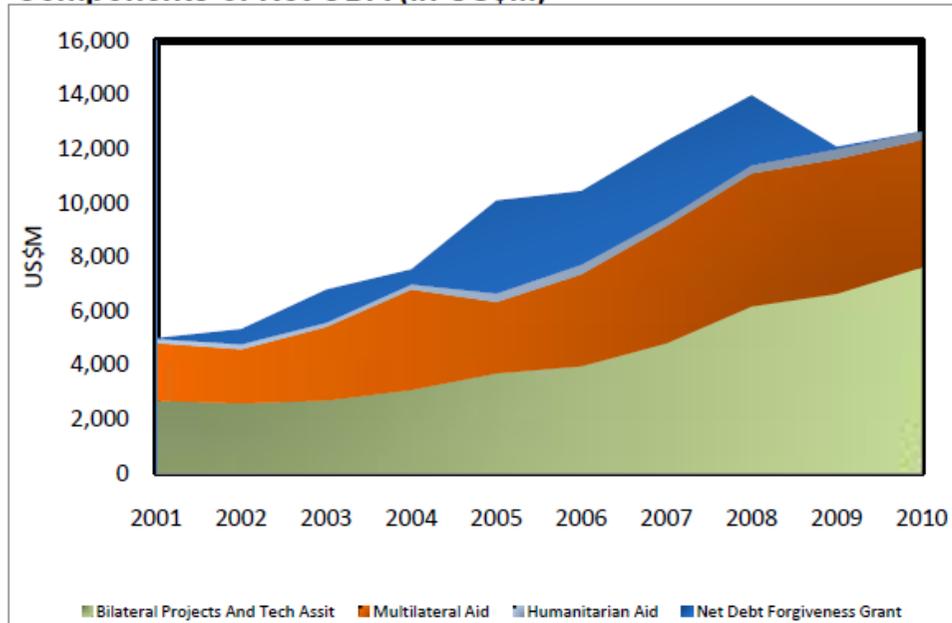


Analysis based on OECD DAC data

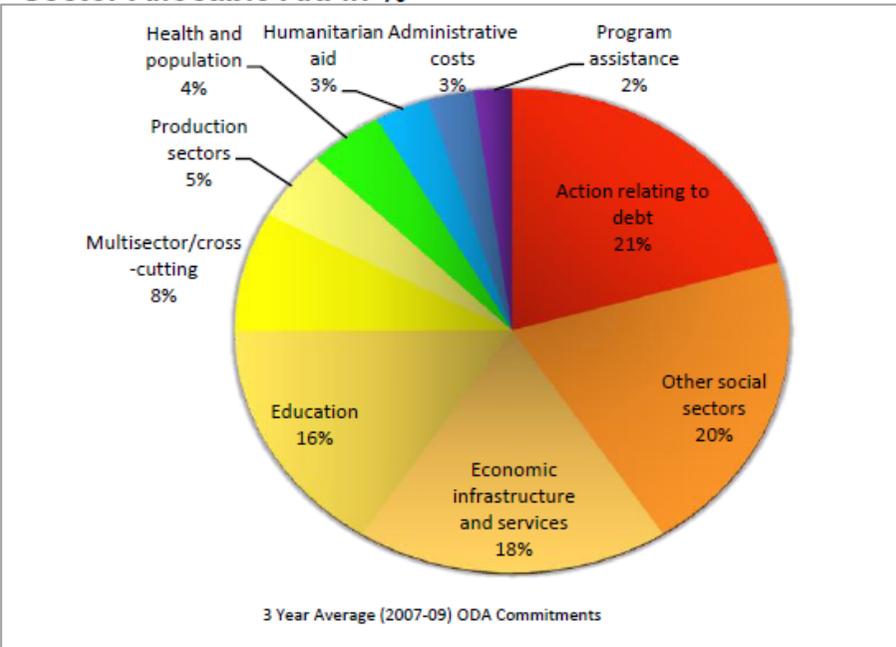
Development Initiatives (2010), S. 21

Abbildung A5.3: Humanitäre Hilfe als Teil der *Official Development Assistance*

Components of Net ODA (in US\$M)



Sector Allocable Aid in %



<http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1266002444164/DE.pdf> (Zugriff: Juni 2011)

**Tabelle A5.10: Projekte in den Länderstudienländern (2009-2010)**

Länderstudienland	Jahr	Gesamtvolumen			Projekte		Durchschnitt/Projekt	Kleinstes Projekt	Größtes Projekt
		US-Dollar	% der ges. HH	Rang	Anzahl	Ressorts	US-Dollar	US-Dollar	US-Dollar
DR Kongo	2009	22.856.720	3,4	9	25	17 AA, 7 BMZ, 1 k.A.	914.269	221.038	2.668.539
	2010	14.226.020	2,5	11	24	14 AA, 9 BMZ, 1 k.A.	592.751	130.890	1.572.739
Haiti	2009	6.987.308	38,7	1	6	1 AA, 5 BMZ	1.164.551	294.797	3.019.663
	2010	34.208.991	1,0	12	28	15 AA, 13 BMZ*	1.221.750	5.182	10.504.202
Myanmar	2009	9.376.760	4,6	7	8	1 AA, 6 BMZ, 1 k.A.	1.172.095	124.773	4.633.098
	2010	6.635.304	4,7	7	9	3 AA, 4 BMZ, 2 k.A.	737.256	39.318	3.640.000
Sudan	2009	22.946.697	1,3	15	30	21 AA, 5 BMZ, 4 k.A.	764.890	99.769	2.635.046
	2010	18.615.673	1,3	14	23	10 AA, 12 BMZ, 1 k.A.	809.377	333.202	3.132.037
Tschad	2009	9.656.772	2,3	7	11	6 AA, 5 BMZ	877.888	406.001	2.270.041
	2010	8.001.638	2,2	9	11	2 AA, 7 BMZ, 2 k.A.	727.422	205.534	2.123.198
Uganda	2009	8.252.981	3,8	6	8	7 BMZ, 1 k.A.	1.031.623	459.576	2.812.940
	2010	5.941.725	5,5	6	11	3 BMZ, 8 k.A.	540.157	692	2.077.510
<b>Gesamt</b>	<b>2009-2010</b>	<b>167.706.589</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>194</b>	<b>90 AA, 83 BMZ, 21 k.A.</b>	<b>864.467</b>	<b>692</b>	<b>10.504.202</b>

k.A. = keine Angaben

n.a. = nicht anwendbar

\* = nur eine Zählung pro Organisation, auch wenn es unter Umständen, wie zum Beispiel bei dem GTZ-implementierten *Shelter*-Projekt, mehrere Bewilligungen bzw. Aufstockungen gab

Datenquelle: FTS (Zugriff: 14.05.2011)

## **Anlage 6: Zusammenfassungen der Länderstudien**

### **Anlage 6.1: Zusammenfassung der Länderstudie Uganda**

Lioba Weingärtner and Thomas Hoerz  
with contributions by Ronald Kitanda

## **Background, approach and methodology of the evaluation**

In the context of the evaluation of the German humanitarian assistance abroad, commissioned by the Auswärtiges Amt (AA – Federal Foreign Office) and the Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development), the country case study Uganda was conducted as a pilot study from May to beginning of September 2010. The field mission with a more detailed evaluation of project case studies took place between 13 June and 03 July 2010.

### ***Objective, object and period of the evaluation***

The objective of the evaluation is to undertake an independent, comprehensive analysis and assessment of Germany's humanitarian assistance abroad, in order to gain insights which can be used for management by the two ministries concerned. A further purpose is accountability towards parliament. The following issues have been considered in particular (1) relevance and results of the interventions (2) interface management between the two ministries – AA and BMZ, (3) coordination and complementarity with interventions by other donors, especially the EU and UN organisations, (4) appropriateness of the financing channels and (5) linking up emergency relief, emergency and transitional aid, reconstruction and development cooperation in line with the LRRD approach (Linking Relief, Rehabilitation and Development). In addition, recommendations are to be provided for possible improvements.

The object of the evaluation is the humanitarian assistance provided by the AA and BMZ from 2005 to 2009 and ongoing aid interventions. At the forefront of the evaluation are the humanitarian emergency assistance of the AA and the development-oriented emergency and transitional aid of the BMZ, which have been evaluated in greater depth on the basis of six country case studies (Darfur (Sudan), DR Kongo (East), Haiti, Myanmar, Chad and Uganda). Other interventions by the AA and interventions by the BMZ for reconstruction and (government and non-governmental) development cooperation have been included with a view to assessing internal coherence and alignment with the LRRD concept (linking emergency relief, emergency and transitional aid, reconstruction and development cooperation). Earmarked contributions to international organisations have also been included in the evaluation, but assessed primarily on the basis of reports and evaluations conducted by the respective organization itself.

The results of the case study Uganda are integrated into the synthesis report of the evaluation together with the results of the other country case studies.

### ***Design and methodology of the evaluation***

Based on the evaluation matrix and project case studies selected for a more detailed analysis (implemented by Arbeiter-Samariter-Bund, Diakonie Katastrophenhilfe, Deutsches Rotes Kreuz, Welthungerhilfe, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, the United Nations High Commissioner for Refugees and the World Food Programme), a mix of methods and instruments was used by the team of the three evaluators for the collection and analysis of primary and secondary data. These include the analysis of relevant data basis and documents, a briefing and a debriefing workshop at the beginning and end of the field mission, semi-structured interviews and group discussions with different actors and groups of actors as well as direct observations both at organisational level (in Germany and Uganda) and during project visits.

## Country context – humanitarian crises and responses

Uganda can point to impressive development results despite the various humanitarian crises. These crises are caused by civil war and terror, various types of conflicts, refugee influxes from neighbouring countries as well as epidemics, drought and floods mainly in the northern parts and – with regard to refugees – also south-western part of Uganda. Conflict patterns are distinctly different in Western and Central Northern Uganda as compared to North-eastern Uganda.

Millions of people were and hundreds of thousands still are affected by these protracted IDP (internally displaced people), refugee and acute emergency crises with serious consequences for the livelihoods of affected people and the development of the country as a whole. The status of major humanitarian and development indicators with regard to poverty, health, food/nutrition, WASH, vulnerability and internally displaced people (IDPs) and refugees is reflecting these consequences with remarkable differences between the worst situation in Karamoja (North-eastern Uganda) and a humanitarian and development situation in Northern Uganda that is still far below the national average.

At the time of the evaluation, short-term humanitarian prospects were still relatively favourable with a good outlook for the forthcoming harvest. But the situation is still fragile due to continued incidences of attacks in North-eastern Region, new threats through terrorist bomb attacks, uncertainties about possible consequences of upcoming political events in Uganda and neighbouring countries and continuing threats of natural disasters. Distinct humanitarian needs are remaining while the primacy of recovery and the need for development-solutions to these persisting humanitarian needs is acknowledged.

Framework conditions, especially the security situation and high political interest for peace, significantly improved after the signature of the Cessation of Hostility Agreement in 2006. This change also improved access to affected people and areas. The international community including Germany used this window of opportunity to support the peace process through a wide range of humanitarian and other interventions.

During the evaluation period, AA and BMZ provided a total of about 18.3 million Euro for 53 projects implemented through national (nine NGOs, GTZ, THW) and three international organisations (ICRC, UNHCR, WFP) during the period 2005 to 2009. Overall, AA provided about 6,968,392 euros, and BMZ 11,282,326 euros during the above mentioned period corresponding to 38.2 and 61.8 percent of the overall volume of the humanitarian assistance provided by the German Government to Uganda (2005-2009). While AA support to humanitarian assistance (HA) focused on the years 2006 and 2007 and was phased out in 2008, BMZ supported HA projects were implemented at the same time, and increased in volume after 2006. The German HA was and is especially targeted at various parts of Northern Uganda (but also south-western parts) and population groups affected and most in need of HA.

The Ugandan Government supported by civil society and the international community face the immediate task of significantly scaling up recovery and rehabilitation interventions and assuring that development efforts reach the village level while funding for emergency relief and early recovery is phased out. The current gap and 'funding trap' between these two approaches endanger the early gains through the past massive HA interventions and entail the risk of losing the peace dividend achieved so far.

## **Main findings and conclusions**

In this context, humanitarian actors involved in German funded HA could achieve **good positive results** through various types of HA interventions at field level. This was possible due to a number of **strengths**. However, some **weaknesses and challenges** persist and influence the results of the interventions.

### ***Relevance and appropriateness***

Overall, the German HA in Uganda during the evaluation period was and still is very relevant and mostly appropriate. In general, German HA meets felt and objective needs of crises affected populations and responds to their problems.

The link of HA interventions with GoU policy frameworks, strategies and programmes is still weak. This is considered a contributing factor to problems related to funding and coordination (see below).

Not all technical solutions are appropriate, especially the complexity and duration of the projects poses major challenges for implementation and connectedness, but also single technical aspects.

#### Appropriateness of financing channels

AA and BMZ collaborate with a wide range of implementing partners (NGOs, IOs and GTZ) in the German humanitarian response to the crises in Uganda. This is in line with the (implicit) partnership objective of the German funded HA. However, transparency about strategies and criteria for the selection of partners and allocation of funds is insufficient.

### ***Effectiveness and coverage***

There is a lack of essential data for evaluation and performance assessment of German-funded HA, especially with regard to the quantification of actual results vs. planned, the coverage, and information about other interventions and other factors potentially influencing changes of living conditions in targeted areas and project results.

Overall, the technical implementation of the different project activities is often good, mainly in the field of supply of safe drinking water, sanitation and hygiene, food security and food assistance.

Remarkable (short term) results could be achieved. They cannot, however, sufficiently be quantified so that a comparison between plans and actual results is often difficult; hardly any negative effect is reported or observed.

Implementing partners are making impressive human capacities available for the implementation and management of the different HA interventions; they face significant challenges in mobilising staff at short notice and for remote project locations as well as retaining the staff.

#### Financing channels

The implementation of German-funded HA can rely on a wide range of financing channels/implementing partners with respective comparative advantages and HA capacities that are relevant and appropriate for the implementation of HA projects.

German funded contributions ear-marked to the operations of international organisations in Uganda are relatively small making their relevance and efficiency questionable.

### ***Efficiency***

As far as possible, local purchase of food for food assistance, and local procurement of other products/non-food items was applied.

Despite the fact that evaluating efficiency is difficult and efficiency aspects receive little attention in project reporting, available information suggests that some efficiency gains can be achieved if project durations are prolonged through the better use of start-up interventions and by adding a relatively low-cost follow-up phase.

### ***Impact***

Although it is difficult to assess impacts and the potential rehabilitation of living conditions as compared to pre-crisis level, some plausible links between project interventions and broader term goals and wider effects (impacts) can be claimed for German-funded HA, e.g., contributions to the improvement of livelihoods and a more dignified life as well as to self-help capacities and conditions for empowerment of communities. Whether or not target groups are less vulnerable to future crises depends on the degree of self-sufficiency and resilience that can be reached through project interventions.

### ***Sustainability/connectedness***

Implementing partners of German-funded HA increasingly use local capacities in project implementation, especially local staff; partnerships with local organisations are still limited to some organisations; all implementing partners collaborate with local administrative and technical services, however, to a different degree.

Many projects form and use local committees and self-help capacities, and ensure the development of capacities necessary to create favourable conditions for longer-term results.

LRRD issues (DETA – development)

Implementing partners have a good consciousness of LRRD issues and challenges, and developed their own strategies in order to face these challenges. However, funding sources for a follow-up of DETA projects that are accessible to NGOs are quite limited. Several representatives of implementing partners voiced a quite high degree of self-criticism with regard to the own organisation's focus on and capacities for linking emergency relief with rehabilitation/recovery, and with development early enough.

Early gains and benefits of HA interventions and connectedness/sustainability are not (yet) ensured in a situation where (humanitarian) project related funding is phasing out and more programmatic and development oriented funding often does not reach the ground at scale. This implies a high risk of losing the peace dividend achieved so far.

### ***Coordination and complementarity***

The picture related to the coordination of German-funded HA is quite patchy. Coordination is supported in principle, taken seriously and actively pursued by actors in Kampala and at field level.

While the HA cluster coordination is gradually phasing out, the links between the mostly UN-led cluster coordination system and the GoU led sector working groups are still weak making coordination, LRRD and appropriate connectedness difficult.

The limited capacities available at the German Embassy in Kampala for the coordination of German-funded HA demands for a pragmatic approach; interface management at field level

in Uganda was ensured through the Head of Cooperation at the German Embassy who ensured the management and coordination of both the HA (AA and BMZ funded) and the development cooperation. At ministerial level in Berlin, the interface management between the two ministries followed the usual procedures of mutual information and consultation in the context of new projects.

Coordination capacity of implementing partners is not systematically promoted and budgeted for, leaving their engagement in overall coordination patchy.

#### AA-BMZ interface management

AA and BMZ interface management at ministerial level in Berlin was and is ensured through the responsible desk officers in charge in the respective divisions and follows the usual approach of mutual information and consultation in the context of the decisions about new projects. The interface management between AA and BMZ funded HA at field level was and is ensured by one person in the Embassy who is in charge of a large portfolio.

#### LRRD issues (emergency relief – DETA)

The German-funded HA in Uganda as a whole followed a clear LRRD approach with AA funded emergency relief through NGOs and IOs and some BMZ funded DETA projects. However, no evidence was found in Uganda that this phasing and ‘handing-over’ from emergency relief to rehabilitation/recovery/transitional aid of German funded HA was systematically and strategically planned, organised and managed by the two ministries.

So far there is no direct link between the DETA projects and the German bilateral development cooperation. However, there are limits to such linkages because of the strategic orientation within the priority areas with target groups and areas of intervention that do not necessarily concur with those of the DETA project. The possibilities and potentials of implementing partners of German funded HA to access and mobilise funding sources other than German donors in order to ensure a follow-up of DETA activities vary.

#### ***Cross cutting issues***

Some good practices on mainstreaming cross-cutting issues (human rights, gender, conflict/Do-no-harm and environment) exist in the context of the German-funded HA interventions.

Overall, cross-cutting issues have not yet been systematically integrated or mainstreamed in the management cycle of German-funded HA.

#### **Main recommendations**

Based on these findings and conclusions, the following main strategic and operational recommendations – some Uganda specific, others also related to German funded HA in general (as far as they can be derived from the Uganda case-study) – are made:

#### **Strategic recommendations (Uganda case study specific)**

Link HA to relevant GoU frameworks and programmes as early as possible;

Speed-up development interventions in former crisis affected areas and ensure, together with other donors and the humanitarian community, that they reach the ground.

Based on close monitoring and regular updates of needs assessments, stay engaged in field level projects with immediate benefits for crises affected populations on the ground.

Revise project approaches, especially consider complexity vs. duration, technical solutions vs. need for follow-up (costs, support to capacity development), livelihoods under given security and climatic conditions; this should be done in dialogue with BMZ.

### **Strategic recommendations related to German HA in general**

Systematically report on actual results versus planned and coverage of HA interventions, and integrate these aspects into the respective formats.

Pay more attention analysing efficiency of HA projects, i.e. develop an appropriate methodology and integrate this aspect into project reporting.

Take LRRD and/or withdrawal strategies into consideration from the very beginning of operations and regularly revise them.

Expand project duration (to meet complex needs) and make low-cost follow-up phases possible; alternatively, reduce project components (complexity); this should be done in close dialogue with BMZ in order to better understand the opportunities and limitations involved.

Ensure more transparent and criteria-based selection of financing channels and decision-making about allocations of German HA funds.

Review the relevance, effectiveness, efficiency and opportunities of relatively small contributions to IO as compared to more significant contributions to a limited number of strategically chosen operations/countries or un-earmarked contributions.

Systematically integrate all relevant cross-cutting issues and aspects related to HA principles and codes into project proposal and reporting formats as well as respective guidelines.

### **Operational recommendations related to German HA in general**

Regularly assess own technical and managerial capacities and address possible capacity gaps.

Actively search for potential partnerships with local organisations and discuss about the need for capacity development; ensure project durations (DETA) of at least two, better three to four years to allow for meaningful development of local capacities.

Ensure budgeting for coordination capacities (at senior level) and active contribution to the quality of coordination.



## **Anlage 6.2: Zusammenfassung der Länderstudie Haiti**

Ralf Otto und Lioba Weingärtner  
mit Beiträgen von Kelcie Joseph Dumorné und Gladys Berrouët

## **Hintergrund der Evaluierung**

Im Rahmen der vom Auswärtigen Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland, wurde die Länderstudie Haiti mit Elementen einer Real Time Evaluation mit zwei Feldmissionen (29. Mai bis 9. Juni 2010 und 18. Oktober bis 4. November 2010) durchgeführt.

### **Ziel, Gegenstand und Untersuchungszeitraum**

Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu. Dabei 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, (3) Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen, (4) Angemessenheit der Fördermechanismen und (5) Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Außerdem sollen Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand ist die humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie laufende Hilfsmaßnahmen. Für Haiti wurde festgelegt, dass der Fokus der Evaluierung auf Maßnahmen, die im Jahr 2010 finanziert wurden, liegt. Im Vordergrund stehen dabei die humanitären Soforthilfemaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien (Darfur (Sudan), Demokratische Republik Kongo (Osten), Haiti, Myanmar, Tschad und Uganda) vertieft untersucht wurden. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht werden sollten.

Die Ergebnisse der Länderstudie Haiti gehen – zusammen mit den Ergebnissen der anderen Länderstudien – in den Synthesebericht ein.

### **Design und Methodik der Evaluierung**

Basierend auf der Evaluierungsmatrix und ProjektLänderstudien (Projekte von Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe Deutschland, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Katastrophenhilfe, humedica, Johanniter-Unfall-Hilfe, Welthungerhilfe, GTZ sowie des THW und des Welternährungsprogramms), die für eine detailliertere Analyse ausgewählt wurden, nutzte das aus drei unabhängigen Fachkräften bestehende Evaluierungsteam einen Mix von Methoden und Instrumenten für die Sammlung und Auswertung primärer und sekundärer Daten. Dazu gehörten die Analyse relevanter Datenbanken und Dokumente, einen Briefing und einen Debriefing-Workshop am Beginn und am Ende der ersten Feldmission sowie ein Email-Debriefing nach Abschluss der zweiten Feldmission, halbstrukturierte Interviews und Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen sowie direkte

Beobachtungen sowohl auf Organisationsebene (in Deutschland und in Haiti) als auch bei Projektbesuchen.

## **Landeskontext – humanitäre Krisen und Reaktionen auf die Krisen**

Haiti ist das ärmste Land der westlichen Hemisphäre und gehört zu den fragilen Staaten. Der humanitäre Kontext im Land ist gekennzeichnet durch eine chronische, strukturelle, komplexe politische und *Governance*-Krise, die immer wieder durch akute, auch gewalttätige Konflikte, Naturkatastrophen (Hurrikans und Erdbeben) und jüngst auch eine Epidemie verschärft werden. Das Jahr 2010 war mit dem Erdbeben vom 12. Januar, mehreren Tropenstürmen und einem Hurrikan, die allerdings nicht so massive Schäden verursacht haben wie befürchtet, und dem Ausbruch der Cholera im Oktober ein extrem schwieriges Jahr. Neben Naturkatastrophen und jüngst auch Epidemien spielen die schwache Regierungsführung sowie generell schwache Kapazitäten vor Ort eine entscheidende Rolle.

Das Erdbeben hinterließ mehr als 200.000 Tote, 300.000 Verletzte und mehr als eine Millionen Menschen ohne Unterkunft und hatte damit ein ähnliches Ausmaß wie der Tsunami im Indischen Ozean im Jahr 2004, aber auf einer viel kleineren Fläche und bei einer Gesamtbevölkerung von nur 10 Millionen Menschen. Das haitianische Gesundheitsministerium berichtete Anfang Dezember von 2.120 Cholera-Toten (2.535 am 17. Dezember) und 93.222 Personen, die bisher hospitalisiert wurden. Die Sterblichkeitsrate lag bei 2,3 Prozent (2,2 Prozent am 17. Dezember).

Insgesamt ist der Kontext von Haiti von dauerhafter Armut im weiteren Sinne mit humanitären und Entwicklungsindikatoren im kritischen Bereich sowie Instabilität geprägt. Die genannten akuten Ereignisse sind als „Krisen in der Krise“ zu bewerten. Der humanitäre Kontext in Haiti ist damit wesentlich komplexer und vielschichtiger als eine reine Naturkatastrophe. „Traditionelles und lineares Denken“ in Phasen und in zeitlichen Abschnitten von einigen Wochen Überlebens- und Nothilfe, einigen Monaten *Recovery* und danach Wiederaufbau passt in einem Kontext wie Haiti nicht.

Auch ein Jahr nach dem Erdbeben besteht weiterhin Bedarf an humanitärer Hilfe, insbesondere (i) für die Basisversorgung vor allem der Menschen, die weiterhin in Camps leben, (ii) in den Bereichen Unterkunft/Hausbau, (iii) aufgrund des Verlustes von Lebensgrundlagen (*Livelihoods*) in Verbindung mit dem Verlust der Unterkunft bzw. Geschäftsräume, zum Beispiel im Falle von Werkstätten, Büros oder Geschäften, die eingestürzt sind, (iv) für die erhöhte Zahl von Behinderten (selbst wenn die Zahl geringer ist, als von den Organisationen ursprünglich angenommen) und (v) für Personen bzw. Haushalte, die durch die Aufnahme von Binnenvertriebenen in ihren Haushalten (noch weiter) verarmt sind.

Die Bundesregierung hat als Teil der internationalen öffentlichen und privaten Reaktionen auf die akuten Krisen im Jahr 2010 (bis zum Stichtag Anfang September 2010) der haitianischen Regierung und Bevölkerung über deutsche und internationale staatliche und nicht-staatliche Implementierungspartner humanitäre Hilfsmaßnahmen im Gesamtwert von 37 Millionen Euro (davon 3 Millionen für das Jahr 2011) zugesagt. Davon waren bis Anfang September 2010 gut 5 Millionen Euro für AA-finanzierte Maßnahmen der akuten Sofort- bzw. Nothilfe und knapp 19 Millionen Euro für konkrete ENÜH-Maßnahmen bewilligt. Bis zum Jahresende erfolgten weitere konkrete Zusagen für Cholera-Hilfe und ENÜH.

## **Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen**

Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben überwiegend zufriedenstellende Ergebnisse mit ihren humanitären Interventionen und Ergebnisse erzielt. Der Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in Haiti an der internationalen Antwort auf die verschiedenen Krisen im Land ist jedoch mit ca. einem Prozent der gesamten humanitären Finanzierung des Jahres 2010 und 2,6 Prozent des im *Revised Flash Appeal* dargestellten Finanzierungsbedarf gering.

### **Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)**

Insgesamt war die humanitäre Hilfe Deutschlands in Haiti im Nachgang des Erdbebens 2010 relevant und im Großen und Ganzen angemessen. Allerdings besteht – je länger sie andauert – in einer Reihe von Bereichen auch Verbesserungsbedarf.

Die Analyse der humanitären Bedarfe und des Kontextes der humanitären Krise stellte eine große Herausforderung dar. Sie erfolgte auf der Basis einer Vielzahl von Informationen und Berichten, war aber auch zehn Monate nach dem Erdbeben wenig umfassend, detailliert und systematisch. Es besteht Bedarf an systematischen, kriterienbasierten und transparenten Ansätzen für Entscheidungen über die Auswahl angemessener Hilfsinterventionen.

Von Deutschland finanzierte Organisationen haben auf den akuten Bedarf an Not- und Übergangshilfe reagiert, insbesondere mit sektorspezifischen Lösungen und auch durch die Anpassung von Vorhaben, die bereits vor dem Erdbeben angefangen hatten. Die gewählten Ansätze sind auf Grund der Komplexität und der Dauer der Krise nicht immer angemessen.

Viele Organisationen arbeiten auch nach Beendigung der Nothilfephase im „Nothilfemodus“ weiter. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um den komplexen Herausforderungen im Kontext von Haiti zu begegnen. Die verlängerten Nothilfemaßnahmen mit zum Teil sehr hohen Standards und kostenlosen Leistungen bergen Risiken für die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen.

Eine Reihe der von Deutschland finanzierten Organisationen haben keine oder wenig angemessene Konzepte und Erfahrungen, um über die akute Nothilfe und erste Maßnahmen der Übergangshilfe hinaus in dem komplexen und konfliktsensitiven Kontext tätig zu werden. Einige der Ansätze und Vorgehensweisen beinhalten das Risiko, Bemühungen um die Entwicklung und Stabilisierung des Landes zu unterlaufen.

#### Angemessenheit der Fördermechanismen

- Das AA und das BMZ haben bisher keine systematische Analyse der Kapazitäten der durch sie in Haiti geförderten Implementierungspartner durchgeführt.
- Die Ressorts haben ihre Partner wenig strategisch ausgewählt. Sie spiegeln das gesamte Spektrum der deutschen Umsetzungspartner (NROs, IO, GTZ, THW) wider. Dies entspricht dem auf Partnerschaft orientierten Ansatz in der humanitären Hilfe Deutschlands. Eine sachliche oder kontextspezifische Begründung dieser Aufteilung ist im Fall Haiti jedoch nicht bekannt. Die Transparenz über eine mögliche Strategie und Kriterien für die Auswahl der Partner und die Zuweisung von Mitteln ist unzureichend.
- Die Ressorts folgen bei der Wahl und Finanzierung der Maßnahmen den jeweiligen Förderrichtlinien. In einigen Fällen erscheint die Aufteilung der Maßnahmen unter den

Ressorts jedoch mehr von der beantragenden Organisation abhängig zu sein als von der Art der Maßnahme.

### **Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)**

- Es fehlt an ausreichenden Informationen und Daten für die detaillierte Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland in Haiti finanzierten humanitären Hilfe.
- Generell erscheint die technische Umsetzung der meisten betrachteten Vorhaben gut, allerdings bis auf wenige Ausnahmen wenig innovativ. In einigen Regionen besetzen deutsche Organisationen Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren. Einige hervorhebungswürdige Ergebnisse konnten erzielt, aber auch einzelne problematische Aspekte und (Teil-)Maßnahmen beobachtet werden.
- Einige Maßnahmen scheinen eher von sich bietenden Gelegenheiten als von einer Strategie getragen. In einer Reihe von Maßnahmen wurden Lösungen während der Implementierung entwickelt und eher weniger systematisch auf frühere Erfahrungen zurückgegriffen.
- Im Rahmen der näher untersuchten ProjektLänderstudien konnten wichtige (Zwischen-) Ergebnisse erreicht werden. Die von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen und Organisationen der humanitären Hilfe haben insgesamt einen guten bis zufriedenstellenden Anteil an der Verbesserung der Lebensbedingungen der begünstigten Opfer des Erdbebens und weiterer Zielgruppen.
- Die geographische Schwerpunktsetzung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in Leogane beruht zum Teil auf bedarfs- oder kontextspezifischen Analysen. Die Präsenz der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe folgt ansonsten aus der Präsenz der Organisationen, die Finanzierungsanträge stellen. Das *Targeting* der Hilfsempfänger und -empfängerinnen bedarf der Aufmerksamkeit der Hilfsorganisationen sowohl in der Nothilfephase als auch im Anschluss.
- Die Zahl der erreichten Hilfsempfängerinnen und -empfänger ließ sich im Rahmen der Länderstudie Haiti nur schwer und exemplarisch an den Länderstudienprojekten ermitteln. Projektberichte nehmen keinen Bezug auf den Deckungsgrad der Maßnahmen.
- Alle beteiligten Akteure (Ressorts und Durchführungsorganisationen) konnten bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung der Maßnahmen direkt nach dem Erdbeben schnell und flexibel reagieren sowie zügig beginnen. Allerdings gab es bei einer Reihe von Maßnahmen auch Verzögerungen in der Durchführung.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben ebenso wie andere Organisationen mit erheblichen Herausforderungen zu tun. Dies sind insbesondere die klimatischen Bedingungen mit dem wiederkehrenden Risiko von Naturkatastrophen, die Herausforderung schnell ausreichend qualifiziertes französischsprachiges Personal in ausreichender Zahl zu gewinnen und zu halten, die schwachen und begrenzten lokalen (staatlichen) Kapazitäten sowie die Abgelegenheit einiger Projektstandorte und die schlechte Infrastruktur.

## Fördermechanismen

- Die beiden Ressorts konnten für die Durchführung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe auf eine Reihe nationale und internationale, staatliche und nicht-staatliche Implementierungspartnern mit unterschiedlichen Kapazitäten, Ansätzen und komparativen Vorteilen zurückgreifen. Organisationen, die bereits vor dem Erdbeben in Haiti tätig waren, so weit wie möglich mit lokalen Kapazitäten zusammenarbeiten und sowohl akute Not-/Soforthilfe als auch eine möglichst frühzeitige Entwicklungsorientierung sicherstellen können, bringen für den Kontext besonders relevante Kapazitäten in die humanitäre Hilfe ein.

## **Effizienz**

- Wie oft in Evaluierungen ist eine detaillierte und quantifizierte Analyse der Effizienz der Projekte oder von Projektkomponenten nicht möglich. Nichtsdestotrotz können einige Aussagen eher genereller Natur zur Effizienz gemacht werden.
- Kleinere und kürzere Projekte können generell als weniger effizient angesehen werden als größere und längere, da die Investitionskosten zum Start der Maßnahmen, insbesondere wenn Organisationen ganz neu anfangen, im Vergleich zu Projektdauer und -volumen – ebenso wie der Verwaltungs- und Steuerungsaufwand bei den finanzierenden Ressorts – hoch sind.
- Bei allen besuchten Organisationen konnte ein gutes Kostenbewusstsein festgestellt werden, einschließlich der Erkenntnis, dass Qualität ihren Preis hat. Im Kontext der beiden Feldmissionen konnte das Evaluierungsteam keine besonders herausragenden Beispiele weder für besonders effiziente noch besonders ineffiziente Maßnahmen oder Aktivitäten finden.
- Seit März/April 2010 kommt es in der Zollabwicklung bei der Einfuhr von Hilfsgütern zu erheblichen Verzögerungen und damit Ineffizienzen. Es gibt auch Berichte, dass sich die Formalitäten durch Finanztransfers beschleunigen lassen.
- Eine Besonderheit im Kontext Haitis war die Tatsache, dass der oft priorisierte Ansatz, Hilfsgüter lokal oder auch regional zu beschaffen schnell an seine Mengen- und Preisgrenzen gestoßen ist.

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

- Über die übergeordneten Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund mangelnder Informationen nur schwer Aussagen machen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass von Deutschland finanzierte Interventionen und Organisationen in jedem Fall einen Anteil an der Verbesserung der Lebenssituation der Opfer des Erdbebens haben. Ob darüber hinaus weitere längerfristige Wirkungen zu erzielen sind, ist fraglich, wenn keine Anpassungen der Maßnahmen erfolgen.

## **Nachhaltigkeit beziehungsweise Anschlussgrad (*Connectedness*)**

- Fast alle Organisationen führen die von Deutschland finanzierte humanitäre Hilfe in Eigenregie selbst durch. Zwar nutzen sie mit andauernder Präsenz vor Ort auch lokale Kapazitäten und tragen auch zur Entwicklung von deren Kapazitäten bei. Durch ein Operieren im „Nothilfemodus“ und die Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit haitianischen Stellen werden jedoch zum Teil Aufgaben wahrgenommen, ohne dass lokale Stellen ausreichend einbezogen werden.

### LRRD-Überlegungen (ENÜH – Entwicklungszusammenarbeit)

- Der Kontext von Haiti erlaubt keine Anwendung des LRRD-Ansatzes in seinem idealtypischen, linearen Sinn, wie er in der Praxis immer noch weitestgehend vorherrscht. Für diese kontextspezifische Herausforderung von verlängerten (*protracted*) und komplexen Krisen ist es nicht leicht, eine befriedigende Lösung zu finden. Die von Deutschland unterstützten Organisationen in Haiti sind diesbezüglich auch keine Ausnahme.
- Von Deutschland unterstützte Akteure haben teilweise das Mandat, das Potenzial und die Kapazitäten, Anschlussfähigkeit und nachhaltige Arbeit zu leisten, wenn die Finanzierung gesichert ist. Mehrere Organisationen hatten von Anfang an eine mittel- bis langfristige Perspektive für ihr Engagement in Haiti.
- Haiti ist kein Partnerland Deutschlands, so dass die deutsche staatliche Finanzierung allein bis zur Wiederaufbauphase reicht (das heißt LRRD). Längerfristiges und entwicklungsorientiertes Engagement der von Deutschland finanzierten Organisationen hängt zum größten Teil von Ressourcen der Organisationen ab, die nicht von den Ressorts stammen (Eigenmittel und die Finanzierung durch andere Geber).
- Wenn im Kontext von Haiti die Gewährleistung von LRRD (insbesondere der Übergang zur EZ) von anderen Mitteln als denen der Ressorts abhängig ist, stellt sich – im Zusammenhang mit der o.g. Schlussfolgerung zum geringen Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe – die Frage nach deren Mehrwert. Realistische Anschluss- beziehungsweise Ausstiegsoptionen sind in diesem Kontext wichtige Elemente.

### **Koordination und Komplementarität**

- Ein Koordinierungssystem für humanitäre Hilfe war nach circa einem halben Jahr installiert und weitestgehend funktionell. Allerdings gibt es über die Effektivität der *Cluster*-Koordinierung unterschiedliche Einschätzungen. Eine über einen Informationsaustausch und eine Abstimmung beim geographischen *Targeting* hinausgehende Koordinierung ist selten. Die Abstimmung mit existierenden lokalen Koordinierungsmechanismen und die Beteiligung lokaler Kapazitäten sind unzureichend.
- Von Deutschland finanzierte Akteure nehmen im Rahmen der üblichen Verfahren und Prozesse an den Koordinierungsmechanismen vor Ort teil, spielen ansonsten aber in der Koordinierung der internationalen humanitären Hilfe in Haiti nur eine untergeordnete Rolle.
- Das Potenzial für den systematischen Austausch von Wissen und Lernen innerhalb der deutschen humanitären Hilfe, aber auch zwischen der deutschen humanitären Hilfe und der internationalen Gemeinschaft in Haiti, wird zu wenig genutzt.

### Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ

- Das Schnittstellenmanagement zwischen den Ressorts in Berlin fand einerseits schnell in vielen Sitzungen des Krisenstabs im AA mit Beteiligung des BMZ statt. Andererseits fanden zwischen den und innerhalb der Ressorts die üblichen Verfahren der gegenseitigen Information und der Konsultationen im Zusammenhang mit Projektbewilligungen Anwendung. Nicht in allen Fällen wurden die Informations- und Abstimmungsbedürfnisse der Beteiligten ausreichend abgedeckt.

- Vor Ort in Haiti konnte kein spezifisches Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ-finanzierten Maßnahmen beobachtet werden.

#### LRRD-Überlegungen (Sofort-/Nothilfe – ENÜH)

- Das AA hat sich intensiv für eine Anschlussfinanzierung der im Rahmen der Not-/Soforthilfe finanzierten Maßnahmen durch das BMZ eingesetzt, was in einem Fall auch realisiert wurde.

#### **Querschnittsthemen**

- Generell sind Querschnittsthemen noch nicht systematisch integriert in die von Deutschland finanzierten Maßnahmen. Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Programmierung, der Implementierung sowie im Berichtswesen und der Dokumentation kann noch verbessert werden.

### **Wesentliche Empfehlungen**

Aus diesen Feststellungen und Schlussfolgerungen lassen sich die folgenden wesentlichen Empfehlungen auf strategischer und operativer Ebene für die verschiedenen Beteiligten (AA, BMZ und deren Implementierungspartner) ableiten. Sie beziehen sich einerseits spezifisch auf Haiti und andererseits darüber hinaus auch auf die deutsche humanitäre Hilfe generell.

#### **Strategische Empfehlungen (spezifisch für die Haiti Länderstudie)**

Die Akteure der deutschen humanitären Hilfe in Haiti sollten für den spezifischen Kontext der „sudden onset emergency“ in einem fragilen Staat, der kein EZ-Partnerland ist, eine Diskussion über den spezifischen Mehrwert der vom AA und BMZ finanzierten Maßnahmen lancieren und permanent gestalten sowie ggf. Konsequenzen aus deren Ergebnissen ziehen.

Die Ressorts sollten ihre Implementierungspartner in Haiti strategisch und kriterienbasiert auswählen. Die Ressorts sollten dabei entweder eine Strategie verfolgen, wodurch sie den Mehrwert des geringen Anteils der deutschen humanitären Hilfe in Haiti steigern können. Alternativ sollten die Ressorts eine Reduzierung beziehungsweise einen schnelleren Rückzug aus der humanitären Hilfe in Haiti in Erwägung ziehen.

#### **Strategische Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

Die Ressorts sollten alternative Ansätze zur Auswahl „ihrer“ Implementierungspartner entwickeln.

Sofern Deutschland sich entscheidet, sich in einer Krise wie in Haiti über die Nothilfephase hinaus zu engagieren, sollten die Ressorts vorrangig Organisationen finanzieren, die in der Lage sind, ein längerfristiges und entwicklungsorientiertes Engagement zu gewährleisten.

Die Akteure sollten systematische, kriterienbasierte und transparente Ansätze für die Beantwortung von, Entscheidungen über und Gestaltung von angemessenen Hilfsmaßnahmen entwickeln. Für diese Entscheidungen bedarf es zunächst einer besseren Informationslage mit umfassenden Bedarfsanalysen, Risikoeinschätzungen und Szenarien unter der Beteiligung der lokalen Akteure, insbesondere auch der Betroffenen und Zielgruppen.

Die Ressorts und die finanzierten Organisationen sollten sich stärker und systematisch an der Diskussion über Konzepte und die Rolle der humanitären Hilfe in fragilen Kontexten und

deren Link zu anderen Instrumenten beteiligen und sich deren Ergebnisse mehr zu Nutze machen.

### **Operative Empfehlungen (spezifisch für die Haiti Länderstudie)**

Wenn in einem Kontext wie Haiti eine für deutsche Akteure spezifische Koordination stattfindet, sollte diese über den Informationsaustausch hinaus auch für den systematischen Austausch von Wissen und Lernen innerhalb der deutschen humanitären Hilfe und der internationalen Gemeinschaft in Haiti genutzt werden.

### **Operative Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten ihre Ansätze stärker dem Kontext der Krise anpassen. Hierzu bedarf es zunächst einer besseren Analyse des Kontexts und darauf basierende Konzepte und Strategien für eine humanitäre Hilfe in einem instabilen Kontext wie Haiti.

Die Ressorts sollten verstärkt Organisationen fördern, die erwiesenermaßen Nothilfekapazitäten bereithalten.

Die Ressorts sollten ihre Berichtsformate so anpassen, dass sie schnell einen guten Überblick über den Grad der Zielerreichung der geförderten Maßnahmen ermöglichen und alle für die humanitäre Hilfe relevanten Querschnittsthemen sowie die Ergebnisse der Implementierung relevanter Aktivitäten erfasst werden.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten so bald wie möglich reine Nothilfemaßnahmen einstellen und Maßnahmen oder Elemente in Nothilfemaßnahmen integrieren, die dem längerfristigen Engagement nutzen und auf Entwicklung im fragilen Kontext hinzielen. Hierbei sollten die Einbeziehung und Förderung von Begünstigten und anderen lokalen Kapazitäten so früh wie möglich versucht werden.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten im Vorfeld von Krisen bessere Vorbereitungen treffen und mit bereits erprobten Ansätzen, Konzepten und Material arbeiten. Die Erprobung von Lösungen erst vor Ort sollte die Ausnahme sein.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten standardmäßig in angemessenem Umfang Daten und Informationen für die ergebnisorientierte Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland in Haiti finanzierten humanitären Hilfe ermitteln.

Querschnittsthemen, vor allem die in der spezifischen Krise besonders relevanten, sollten systematisch in die Maßnahmen und Arbeitsweise der Akteure sowie die Antragsstellung und Berichterstattung integriert werden.



## **Anlage 6.3 Zusammenfassung der Länderstudie Tschad**

Ralf Otto und Thomas Hoerz  
mit Beiträgen von Valentin Oyamta Baldal

## **Hintergrund der Evaluierung**

Im Rahmen der vom Auswärtigen Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland, wurde die Länderstudie Tschad mit einer Feldmission (12.-29. September 2010) durchgeführt.

### **Ziel, Gegenstand und Untersuchungszeitraum**

Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu. Dabei 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, (3) Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen, (4) Angemessenheit der Fördermechanismen und (5) Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Außerdem sollen Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand ist die humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie laufende Hilfsmaßnahmen. Insgesamt stehen die humanitären Soforthilfemaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien (Darfur, Demokratische Republik Kongo (Osten), Haiti, Myanmar, Tschad und Uganda) vertieft untersucht wurden, im Vordergrund. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht werden sollten.

Die Ergebnisse der Länderstudie Tschad gehen – zusammen mit den Ergebnissen der anderen Länderstudien – in den Synthesebericht ein.

### **Design und Methodik der Evaluierung**

Basierend auf der Evaluierungsmatrix und ProjektLänderstudien (Projekte von Care, Help, MSF (Médecins sans Frontières) und GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit und Programme von UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) und IKRK (Internationales Komitee des Roten Kreuz)), die für eine detailliertere Analyse ausgewählt wurden, nutzte das aus drei unabhängigen Fachkräften bestehende Evaluierungsteam einen Mix von Methoden und Instrumenten für die Sammlung und Auswertung primärer und sekundärer Daten. Dazu gehörten die Analyse relevanter Datenbanken und Dokumente, ein Briefing und ein Debriefing-Workshop am Beginn und am Ende der Feldmission, halbstrukturierte Interviews und Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen sowie direkte Beobachtungen sowohl auf Organisationsebene (in Deutschland und im Tschad) als auch bei Projektbesuchen.

## Landeskontext – humanitäre Krisen und Reaktionen auf die Krisen

Der zentralafrikanische Binnenstaat Tschad ist flächenmäßig das fünftgrößte Land Afrikas. Der Tschad ist etwa 3,6-mal so groß wie Deutschland. Das Land lässt sich grob in ein südliches Drittel (gute landwirtschaftliche Bedingungen), ein mittleres Sahel-Drittel (marginale Landwirtschaft und Viehhaltung) und ein Wüsten-Drittel im Norden unterteilen. Der Tschad gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Im *Human Development Index* der Vereinten Nationen (VN) befindet sich der Tschad auf dem 163. Platz von 182 Ländern. Auf dem Welthunger Index befindet sich der Tschad auf Platz 81 von 84 Ländern. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei 49 Jahren, 64% der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze.

Seit Jahrzehnten ist das Land Schauplatz kontinuierlicher gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Regierungstruppen und bewaffneten Rebellengruppen. Erst seit einem gescheiterten Rebellenangriff auf die Hauptstadt im Jahr 2008 und seit der Annäherung der Staaten Tschad und Sudan, die im jeweiligen Nachbarland Rebellengruppen unterstützt hatten, entspannt sich die Lage etwas.

Seit 2003 beeinflusst die Gewinnung von Erdöl die Wirtschaft und Politik des Tschad erheblich.

Neben kontinuierlichen gewaltsamen Auseinandersetzungen ist das Land regelmäßig von verschiedenen Naturkatastrophen betroffen. Eine Sahel-weite Dürre in den Jahren 2004/5 und 2008/9 und wiederkehrende Überschwemmungen -zuletzt 2010- sind einige jüngere Anlässe für humanitäre Krisen im Tschad.

Das Land befindet sich trotz eines bemerkenswerten Stabilisierungsprozesses in jüngster Zeit faktisch in lang andauernder Instabilität. Es gibt im Tschad ein Nebeneinander von verschiedenen Kontexten und Bedarfen: Flüchtlinge (Bedarf an sog. *care and maintenance*), Rehabilitation, Entwicklung und dazu neu aufkommende Notsituationen, wie die Dürre und Überflutungen.

Seit 2003 ist durch die Nähe des Ost-Tschad zu Sudan und damit zum Darfur-Konflikt die Region in die internationale Aufmerksamkeit gerückt. Die internationale humanitäre Reaktion im Tschad ist mit der humanitären Krise in Darfur eng verknüpft. Die Flüchtlingskrisen in den Regionen an der Grenze zum Sudan/Darfur -und auch zur Grenze zur Zentralafrikanischen Republik- sind zum wichtigen Faktor in Bezug auf Sicherheit und Entwicklung im Tschad geworden. Gegenwärtig geht man von etwa 311.000 Flüchtlingen im Tschad aus. Noch heute gibt es außerdem 168.000 intern Vertriebene (IDPs) aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und Rebellen.

Flüchtlinge und IDPs werden in Lagern versorgt. Die dauerhafte Ansiedlung der Flüchtlinge wird nicht ausgeschlossen. Die Lager sind in den meisten Fällen zu groß, um sie agro-ökologisch nachhaltig in Siedlungen umwandeln zu können.

Die größten Herausforderungen in der Antwort auf die humanitären Krisen ist die unsichere regionale Sicherheitslage (v.a. Sudan und Zentralafrika) und die weitverbreitete Unsicherheit aufgrund von Bandenkriminalität, die Korruption und der Mangel an einheimischen Fachkräften. Besorgniserregend ist ebenfalls der Mangel an staatlicher Investition in ländliche Entwicklung, letzteres vor allem im Hinblick auf sich verschärfende Naturkatastrophen.

Die humanitäre Intervention im Tschad ist nicht trennbar von militärischen Interventionen. Auf die EU Eingreiftruppe *European Union Force* (EUFOR) folgte 2009 die UN Mission für

den Tschad und die Zentralafrikanische Republik (*Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad* - MINURCAT).

Der Tschad erhält von Deutschland seit fast fünf Jahrzehnten bilaterale Entwicklungsleistungen. Die Ankündigung der Bundesregierung von Anfang 2008, Tschad von der Liste der entwicklungspolitischen Partnerländer zu streichen, ist in N'Djaména mit Enttäuschung aufgenommen worden. Die bilaterale Zusammenarbeit wird 2011 auslaufen.

In den Jahren 2005 bis 2010 registrierten die VN im Rahmen des *Consolidated Appeal Process* (CAP) über 1,5 Milliarden US-Dollar an internationaler humanitärer Hilfe für den Tschad. Deutschland trug dazu laut VN Meldung über 23 Millionen US-Dollar oder circa 1,5% bei.

Die Überwindung der grenzüberschreitenden Krise im Sudan und Tschad ist ein Schwerpunkt deutscher humanitärer Hilfe. In den Jahren 2005 bis 2010 haben das AA und das BMZ humanitäre Maßnahmen im Tschad mit einem Gesamtbetrag von 35.386.056 Euro unterstützt. Hiervon wurden seitens des AA von 2005 bis 2010 18.778.225 Euro an humanitärer Soforthilfe finanziert und in den Jahren 2005 bis 2010 16.607.831 Euro über das BMZ an ENÜH. Gefördert wurden drei internationale Organisationen (UNHCR, WEP, IKRK), fünf NROs (Help, MSF, Care, Johanniter, Diakonie) und die GTZ. Das AA und das BMZ unterstützten im Tschad Vorhaben vor allem im Bereich der Flüchtlingshilfe, der medizinischen Nothilfe und der Wasserversorgung.

### **Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen**

Die von Deutschland im Evaluierungszeitraum finanzierte humanitäre Hilfe im Tschad findet in einem Kontext statt, der von verschiedenen, oft lang andauernden, von Menschen zu verantwortende Krisen und Naturkatastrophen geprägt ist. Der Kontext im Tschad ist von dauerhafter Instabilität geprägt. Der humanitäre Kontext im Tschad ist komplex und vielschichtig. Er ist in jedem Fall vielschichtiger als eine reine Flüchtlings- beziehungsweise Vertriebenenkrise. „Traditionelles und lineares Denken“ in Phasen und in zeitlichen Abschnitten von akuter Nothilfe, *Recovery* und danach Wiederaufbau und EZ passt in einem Kontext wie dem Tschad nicht.

Anlass des humanitären Engagements Deutschlands im Tschad ist primär die Krise im Nachbarland Sudan (Darfur). Daneben sind Anlässe die Flüchtlinge aus der benachbarten Zentralafrikanischen Republik und Binnenvertriebe auf Grund innerer Unruhen im Tschad.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben auf Projektebene überwiegend zufriedenstellende Ergebnisse mit ihren humanitären Interventionen erzielt. Der Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe im Tschad an der internationalen Antwort auf die verschiedenen Krisen im Land ist jedoch gering. Der geringe Anteil wird durch eine Zersplitterung (vor allem geographisch, aber auch auf Grund der mangelnden Abstimmung untereinander) noch zusätzlich verstärkt. Deutschland vermag auch nicht in erwähnenswertem Maße zu der Bearbeitung der Schwachpunkte der internationalen humanitären Hilfe im Tschad beizutragen.

### **Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)**

- Die humanitäre Hilfe Deutschlands im Tschad ist relevant und im Großen und Ganzen angemessen.

- Im Tschad besteht überwiegend ein gutes allgemeines Informationsangebot über den Kontext, die Zielgruppen und deren humanitären Bedarfe. Das Informationsangebot ist jedoch noch nicht vollständig und nicht immer rechtzeitig.
- Es fehlt an ausreichend spezifischen und systematischen Bedarfsanalysen, die Informationen über, und Rückschlüsse auf den Deckungsgrad der gesamten humanitären Hilfe im Tschad erlauben. Es gibt im Tschad auch keinen Mechanismus und kein Instrument, das systematisch eine Bearbeitung der Problematik der Proportionalität der Hilfe erlaubt, sei dies geographisch (Süden, Osten, Zentrum, Norden) oder sei dies in Bezug auf verschiedene Krisen (Flüchtlingskrise, IDPs, Dürrekrise, Überflutungen etc.).
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen analysieren Bedarfe auf Projektebene, ohne dass formale Bedarfsanalysen durchgeführt werden, was im Kontext des Osttschad angemessen erscheint, jedoch auch Nachteile hat. In der Entscheidungsfindung für bestimmte Zielgruppen oder Interventionsstandorte fehlt es dadurch an Transparenz und Klarheit.
- In den von Deutschland finanzierten Vorhaben werden überwiegend standardisierte technische Ansätze der Not- beziehungsweise Übergangshilfe angewendet, die bis auf wenige Ausnahmen wenig innovativ sind. Die gewählten Ansätze sind auf Grund der Komplexität und der Dauer der Krise nicht immer angemessen.
- Die geographische Schwerpunktsetzung der deutschen humanitären Hilfe innerhalb des Landes beruht nicht auf bedarfs- oder kontextspezifischen Kriterien. Die Präsenz deutscher humanitärer Hilfe folgt in erster Linie aus der Präsenz der Organisationen, die Finanzierungsanträge stellen. In zweiter Linie präferieren die Ressorts auf Grund des Zusammenhangs mit der Darfur-Krise ein Engagement im Osten.
- Die Einforderung der Einhaltung internationaler Standards in der humanitären Hilfe durch einige Geber –hierunter auch Deutschland- ist in einem Kontext wie dem Tschad nicht immer angemessen. Die Tatsache, dass bei der Anwendung der Standards Unterschiede gemacht werden zwischen den Flüchtlingen und der lokalen Bevölkerung ist nicht nachvollziehbar und offenbart ein Dilemma der internationalen humanitären Hilfe in Kontexten wie dem Tschad.

#### Angemessenheit der Fördermechanismen

- Die Ressorts haben ihre Partner wenig strategisch ausgewählt. Die Ressorts haben vielmehr die Partner finanziert, die Anträge gestellt haben. Sie spiegeln das Spektrum der deutschen Implementierungspartner wider (NROs, IOs, GTZ). Dies entspricht dem auf Partnerschaft orientierten Ansatz Deutschlands. Eine sachliche oder kontextspezifische Begründung für diese Aufteilung im Fall des Tschad ist jedoch nicht gegeben.
- Die zweckgebundenen Mittel zur Projektförderung an IOs im Tschad sind relativ gering, so dass deren Relevanz und Effizienz fragwürdig erscheint. Die Beiträge werden standardisiert mit einer festen Höhe vergeben und richten sich nicht nach dem Bedarf oder anderen strategischen Gesichtspunkten.

## Effektivität und Deckungsgrad (*Coverage*)

- Es fehlt an ausreichenden Informationen und Daten für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland im Tschad finanzierten humanitären Hilfe. Dies gilt für die Zielformulierung als auch für die Quantifizierung von tatsächlich erzielten gegenüber geplanten Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen). Dies gilt auch für den Deckungsgrad der Interventionen sowie für die Information über andere Maßnahmen und Faktoren, die potenziell eine Veränderung der Lebensbedingungen in den Projektregionen und die Projektergebnisse beeinflussen.
- Dennoch können insbesondere bei der klar definierten Zielgruppe der Flüchtlinge aus den Projektberichten und Diskussionen mit verschiedenen Akteuren vor Ort erhobenen Informationen positive Veränderungen festgestellt werden. Die von Deutschland finanzierten Interventionen und Organisationen haben sicherlich einen Anteil an der über die Jahre verbesserten Lebenssituation der Flüchtlinge in den Lagern.
- Ein angemessenes Targeting auf Landesebene ist im Tschad besonders wichtig, da aufgrund des Konfliktpotenzials zwischen den verschiedenen Gruppen die humanitäre Hilfe die verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Flüchtlinge, IDPs, lokale Bevölkerung) angemessen erreichen sollte. Die Erfassung der Problematik der Proportionalität und des Targeting sind im Tschad derzeit schwer bis gar nicht möglich. Es gibt weder in der internationalen humanitären Hilfe im Tschad noch in der deutschen humanitären Hilfe im Tschad einen Mechanismus oder ein Instrument, das systematisch eine Bearbeitung der Problematik auf Landesebene erlaubt.
- Auf Projektebene findet häufig ein „passives *Targeting*“ statt, d.h. die Maßnahmen richten sich an die allgemeine Bevölkerung im Einzugsgebiet des Projektes. Direkte Hilfeempfänger sind diejenigen, die eine Projekteinrichtung (z.B. eine Gesundheitsstation) aufsuchen. Dies hat Nachteile, da unter Umständen die Bedürftigsten nicht erreicht werden und die Organisationen nicht das volle Bild des Bedarfs erhalten.
- Es lassen sich aufgrund der fehlenden systematischen (Grund-)Bedarfsanalysen nur schwer Aussagen über den Deckungsgrad der deutschen humanitären Hilfe treffen. Insgesamt stellt Deutschland im Gesamtkontext der internationalen humanitären Hilfe im Tschad nur einen geringen Beitrag. Der deutschen humanitären Hilfe gelang es auch nicht durch eine Bündelung oder Abstimmung der Akteure und Maßnahmen untereinander, die Effektivität und damit auch den Deckungsgrad zu erhöhen.
- Generell erfolgt die deutsche humanitäre Hilfe überwiegend rechtzeitig.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben ebenso wie andere Organisationen mit erheblichen Herausforderungen zu tun. Dies sind insbesondere der Sicherheitskontext und die schwache Infrastruktur (beides vor allem im Osten des Landes), die schwachen Kapazitäten und das Desinteresse staatlicher Institutionen, die Abgelegenheit vieler Projektstandorte sowie die klimatischen Bedingungen. Die Personalsituation der Organisationen ist bis auf einige Ausnahmen von häufigen Wechseln geprägt, was nachteilig für die Durchführung, den Wissensaufbau und die lokale Vernetzung ist.
- Alle Implementierungspartner verfügen über M&E-Systeme, die im Allgemeinen ein quantitatives und qualitatives Nachverfolgen von Projektaktivitäten und Ergebnissen

grundsätzlich ermöglichen. Die Ergebnisorientierung der Projektberichterstattung ist allerdings noch unzureichend.

- AA und BMZ haben für die Durchführung jeweils eigene Zuwendungsbestimmungen, die die Projektimplementierung beeinflussen. Auch wenn die Übernahme oder Nicht-Übernahme einzelner Kostenpositionen nicht immer nachvollziehbar ist, erlauben die Ressorts eine gewisse Flexibilität.

#### Fördermechanismen

- Die beiden Ressorts konnten für die Durchführung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe auf eine Reihe von Implementierungspartnern mit unterschiedlichen Kapazitäten, Ansätzen und komparativen Vorteilen zurückgreifen. Eine Reihe der von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen sind Teile größerer Programme der durchführenden Organisationen oder ihrer Partner. Keine der Organisationen arbeitet vor Ort intensiv mit lokalen Partnerorganisationen zusammen.

#### **Effizienz**

- Die vielen zum Teil kleinen vom AA und BMZ finanzierten Maßnahmen sind hinsichtlich der Effizienz kritisch zu betrachten. Wo der Kontext und die Problematiken langfristige Ansätze erfordern, finden überwiegend kurzfristige Maßnahmen in verstreuten Einzelvorhaben statt, was zu Lasten der Effizienz geht.

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

- Über die übergeordneten Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund mangelnder Informationen sowohl auf Projektebene als auch übergeordnet für die deutsche humanitäre Hilfe im Tschad nur schwer Aussagen machen.
- Generell wird weder von den Organisationen eine Wirkungsbeobachtung durchgeführt, noch von den Ressorts eine solche verlangt. Dies auch dann nicht, wenn dies mit vertretbaren Mitteln möglich wäre (z.B. zum Beispiel im GTZ-ENÜH-Vorhaben). Die Kurzfristigkeit der Maßnahmen (Jährlichkeit) erschwert eine Wirkungsbeobachtung und das Erzielen übergeordneter Wirkungen.
- Einige der finanzierten Interventionen haben das Potenzial auch über das (kurzfristige) Einzelvorhaben hinaus Wirkungen zu erzielen. Dieses ist dann der Fall, wenn entweder eine Anschlussfinanzierung stattfand, so dass sich im Ergebnis ein mehrjähriges Vorhaben ergibt (GTZ), und/oder die Maßnahme in umfassendere mehrjährige Vorhaben eingebettet ist (zum Beispiel GTZ und Care).

#### **Nachhaltigkeit beziehungsweise Anschlussgrad (*Connectedness*)**

- Der Kontext des Tschad erlaubt keine Anwendung des LRRD-Ansatzes in seinem idealtypischen, linearen Konzept. Für diese kontextspezifische Herausforderung von verlängerten (*protracted*) und komplexen Krisen ist es nicht leicht, eine befriedigende Lösung zu finden. Die von Deutschland unterstützten Organisationen im Tschad sind diesbezüglich auch keine Ausnahme.
- Von Deutschland unterstützte Akteure haben durch ihr teilweise langfristiges Engagement in den Projektgebieten das Potenzial und die Kapazitäten nachhaltige Arbeit zu leisten. Durch ein Operieren im „Nothilfemodus“ und durch die Herausforderung in der Zusammenarbeit mit tschadischen staatlichen Stellen werden jedoch zum Teil

staatliche Aufgaben wahrgenommen, ohne dass lokale Stellen ausreichend einbezogen werden. Dies wirkt sich nachteilig auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen aus.

#### LRRD-Überlegungen (ENÜH – EZ bzw. EZ - ENÜH)

- Die deutsche EZ im Tschad steht nach über vier Jahrzehnten vor der Beendigung. Für die deutschen Akteure ist also ein Überleiten in die für die Akteure bekannte deutsche EZ nicht möglich. Im Gegenteil stellt insbesondere für die GTZ ein Überleiten von der EZ zu ENÜH eine besondere Herausforderung dar, für die die GTZ kein überzeugendes Konzept bereit hält.

#### **Koordination und Komplementarität**

- Ein Koordinierungssystem für humanitäre Hilfe im Tschad ist installiert und weitestgehend funktionell. Es hat jedoch einige strukturelle Schwächen, die auch die deutschen Akteure betreffen. Im Tschad hat kein Akteur der humanitären Hilfe die vollständige Übersicht und niemand übernimmt die Führerschaft. Es besteht ein Ungleichgewicht in der landesweiten Koordination zwischen der VN (insbesondere dem UNHCR) und den anderen Akteuren, wobei UNHCR seine dominierende Rolle nur unzureichend ausfüllt und zudem im Evaluierungszeitraum Managementprobleme hatte. Es besteht eine Koordinierungslücke für Vorhaben, die mittel- bis langfristige Maßnahmen zum Ziel haben.
- Von Deutschland finanzierte Akteure nehmen im Rahmen der üblichen Verfahren und Prozesse an den Koordinierungsmechanismen teil, spielen ansonsten aber in der internationalen humanitären Hilfe im Tschad nur eine untergeordnete Rolle.
- Die Geberkoordination ist trotz des Bedarfs für ein koordiniertes Handeln der Geber vor Ort schwach ausgeprägt. Deutschland spielt in der internationalen Koordination der humanitären Hilfe vor Ort keine Rolle.
- Defizite in der Koordination tragen zu dem Mangel an strategischer Ausrichtung der humanitären Hilfe im Tschad bei, die sich sowohl auf nationaler Ebene (langfristige Lösung für die Flüchtlingsproblematik) als auch auf der Projektebene bemerkbar macht (siehe zum Beispiel die Situation im Krankenhaus in Abéché).

#### Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ und LRRD (Nothilfe – ENÜH)

- Generell folgen die Ressorts bei der Wahl der Vorhaben den jeweiligen Richtlinien. Das AA finanziert überwiegend nothilfeorientierte Maßnahmen, während das BMZ Maßnahmen im Bereich Infrastruktur und Nahrungsmittelsicherheit finanziert. Das Schnittstellenmanagement in Berlin fand im Rahmen der üblichen Verfahren der gegenseitigen Information und der Konsultationen im Zusammenhang mit Projektbewilligungen statt. In einigen Fällen erscheint die Trennung zwischen Nothilfe und ENÜH im Tschad jedoch ‚künstlich‘ und in dem gegebenen Kontext wenig relevant. Auf Länderebene konnte kein Schnittstellenmanagement beobachtet werden.
- Das Potential für den systematischen Austausch von Wissen und Lernen innerhalb der deutschen humanitären Hilfe, aber auch zwischen der deutschen humanitären Hilfe und der internationalen Gemeinschaft im Tschad, wird nicht ausgenutzt. Stattdessen findet nur ein projekt- beziehungsweise organisationsinternes Denken und Lernen statt. Dies führt zum Teil zu schlechteren Ergebnissen.

## Querschnittsthemen

- Generell sind Querschnittsthemen noch nicht systematisch integriert in die von Deutschland finanzierten Vorhaben. Im Rahmen der Länderstudie waren insbesondere die Querschnittsthemen Konfliktsensibilität, Umweltverträglichkeit und Gender relevant.
- Das Thema Konfliktsensibilität wird allgemein von den konsultierten Akteuren sehr eindimensional betrachtet und auf den Aspekt der Sicherheit reduziert. Wenig untersucht wird, inwieweit die Präsenz und die Arbeitsweise der humanitären Organisationen eine Rolle bei der Sicherheitsproblematik spielen. Einige Organisationen sind im Bereich Konfliktprävention tätig, ohne zuvor ausreichend die (potenziellen) Konflikte auf lokaler Ebene zu analysieren.
- Eine Reihe der von Deutschland finanzierten Organisationen haben in ihren Vorhaben zum Ziel, die natürlichen Ressourcen vor Ort besser und sparsamer zu nutzen. Dies ist positiv zu bewerten.
- Anträge und Berichte gehen im Allgemeinen nicht oder sehr wenig auf geschlechter-spezifische Aspekte ein. Ausnahmen stellen zum Teil die ENÜH-Vorhaben dar.

## Wesentliche Empfehlungen

Basierend auf diesen Feststellungen und Schlussfolgerungen können eine Reihe von strategischen und operativen Empfehlungen formuliert werden, die spezifisch für die Tschad-Länderstudie gelten oder auch zusätzlich für die von Deutschland finanzierte humanitäre Hilfe insgesamt. Diese Empfehlungen richten sich entweder an die finanzierenden Ministerien AA und BMZ oder deren Implementierungspartner oder an beide Gruppen.

### Strategische Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie Tschad)

Die deutschen Akteure sollten die Komplexität und Vielschichtigkeit des humanitären Kontextes im Tschad besser analysieren und bei dem Vorschlag und der Bewilligung von Projekten besser in Betracht ziehen. Insbesondere sollte die Langfristigkeit der Krise berücksichtigt werden, wo dies den Realitäten entspricht, und dort nicht mit standardisierten und kurzfristigen Nothilfe Maßnahmen operiert werden.

Die Ressorts sollten eine Strategie verfolgen, wodurch sie den Mehrwert des geringen Anteils der deutschen humanitären Hilfe im Tschad steigern können. Dies könnte zum Beispiel durch eine systematische und transparente Besetzung von Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren erfolgen (zum Beispiel im Bereich Wasser). Auch eine geographische Schwerpunktsetzung kommt in Betracht (zum Beispiel in der Region Iriba). Hierzu bedarf es einer ausreichenden Analysekapazität und strategischen Abstimmung zwischen den Ressorts.

Alternativ sollten die Ressorts eine Reduzierung beziehungsweise einen schnelleren Rückzug aus der humanitären Hilfe im Tschad in Erwägung ziehen. Dies könnte zum Beispiel durch eine Beendigung der Förderung von Maßnahmen erfolgen, die nicht in einem der Schlüsselsektoren beziehungsweise an Schlüsselstandorten liegen. Anstatt sich also mit geringen Beträgen in vielen Sektoren zu engagieren, sollte die Bundesregierung sich schwerpunktmäßig in den Sektoren engagieren, wo mit den begrenzten Mitteln die größten Wirkungen zu erwarten sind.

In den von Deutschland finanzierten Vorhaben im Tschad sollten weniger standardisierte technische Ansätze der Not- beziehungsweise Übergangshilfe angewendet werden. Stattdessen sollten sich die Akteure bemühen, innovative Ansätze entweder zu entwickeln oder von anderen Akteuren zu übernehmen. Hierzu sollten die von Deutschland finanzierten Akteure aktiver, systematischer und intensiver an einem Austausch untereinander und an einem Austausch mit der internationalen Gemeinschaft teilnehmen. Die Teilnahme im existierenden Koordinierungssystem allein erfüllt diese Aufgabe nicht.

### **Strategische Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

Die Projekt- beziehungsweise Länderprogramm abhängigen Zuwendungen an IOs sollten nicht standardisiert mit einer festen Höhe vergeben werden. Sie sollten entweder strikt nach dem Bedarf oder nach strategischen Gesichtspunkten oder direkt als ungebundene Zuwendungen an die Organisationen bewilligt werden.

In vergleichbaren Flüchtlingskontexten sollte so bald wie möglich die jährliche Projektförderung von Maßnahmen, die faktisch mehrjährig verlaufen, vermieden werden. Dies entweder, indem die Förderung so bald wie möglich eingestellt wird (wenn kein akuter humanitärer Bedarf mehr besteht) oder mehrjährige Programme finanziert werden.

Anstatt den LRRD-Ansatz in seinem strikten Sinn zu verfolgen, sollte die humanitäre Strategie allein kontextspezifisch festgelegt werden. Vor allem in *Fragile States* wie dem Tschad (oder in *Failed States*) bedarf es alternativer Ansätze, da der Übergang in die EZ sehr schwer, kaum oder überhaupt nicht möglich ist.

Die Ressorts sollten Klarheit herbeiführen, ob und wie die Steuerung der humanitären Hilfe in Ländern ohne deutsche Steuerungs- und Koordinierungskapazitäten vor Ort erfolgen kann. Hierbei könnten Akteure, die Kapazitäten vor Ort haben und Mittel der Bundesregierung erhalten, eine Rolle spielen (etwa die GTZ und ECHO).

Implementierungspartner sollten in vergleichbaren (protracted) Flüchtlingskontexten verstärkt Projekte mit längeren Laufzeiten vorlegen, die über reine Versorgungsleistungen hinausgehen.

### **Operative Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie Tschad)**

Die deutschen Akteure sollten sich um spezifische und systematische Bedarfsanalysen und Informationen über den Deckungsgrad der gesamten humanitären Hilfe im Tschad bemühen. Dies sollte im internationalen Koordinierungssystem sowie im Rahmen der Partnerschaft mit IOs erfolgen.

Von Deutschland finanzierte Akteure sollten in der internationalen humanitären Hilfe im Tschad eine aktivere Rolle übernehmen. Dies könnte zum einen durch die Einspeisung von Wissen, zum anderen die Teilnahme und Förderung von Wissensaustausch und Innovationsförderung erfolgen.

Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Programmierung, Implementierung und im Berichtswesen und der Dokumentation sollte verbessert werden. Dies gilt im Kontext des Tschad insbesondere für den Bereich Konfliktsensibilität und Gender.

## **Operative Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

### ***Für implementierende Partner***

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten ausreichend Daten und Informationen für die Evaluierung und Erfolgskontrolle, der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe erfassen. Dies insbesondere, wenn es um die Quantifizierung von tatsächlichen gegenüber geplanten Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen) geht, den Deckungsgrad der Interventionen sowie die Information über andere Maßnahmen und Faktoren, welche die Ergebnisse beeinflussen.



## **Anlage 6.4: Zusammenfassung der Länderstudie Myanmar**

Thomas Hoerz und Christian Berg  
mit Beiträgen von Theinny Oo

## **Hintergrund der Evaluierung**

Im Rahmen der vom Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Evaluierung der Humanitären Hilfe im Ausland, wurde die Länderstudie Myanmar mit einer Feldmissionen von 23. Januar bis 4. Februar 2011 durchgeführt.

### **Ziel, Gegenstand und Untersuchungszeitraum**

Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der Humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu. Dabei sollen insbesondere folgende Bereiche untersucht werden (1) Relevanz und Ergebnisse der anhand von Länderstudien zu überprüfenden Maßnahmen, (2) Schnittstellenmanagement zwischen den Ressorts AA und BMZ, (3) Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen, (4) Angemessenheit der Fördermechanismen und (5) Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Außerdem sollen Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand ist die Humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie laufende Hilfsmaßnahmen. Für Myanmar wurde festgelegt, dass Projektbesuche in grenznahen Konfliktgebieten nicht angestrebt werden. Insgesamt stehen die humanitären Soforthilfemaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien (Darfur (Sudan), Demokratische Republik Kongo (Osten), Haiti, Myanmar, Tschad und Uganda) vertieft untersucht wurden, im Vordergrund. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisationen selbst untersucht werden sollten.

Die Ergebnisse der Länderstudie Myanmar gehen – zusammen mit den Ergebnissen der anderen Länderstudien – in den Synthesebericht ein.

### **Design und Methodik der Evaluierung**

Basierend auf der Evaluierungsmatrix und ProjektLänderstudien (Projekte von Arche Nova, Malteser International, Welthungerhilfe, World Vision und World Food Programme), die für eine detailliertere Analyse ausgewählt wurden, nutzte das aus drei unabhängigen Fachkräften bestehende Evaluierungsteam einen Mix von Methoden und Instrumenten für die Sammlung und Auswertung primärer und sekundärer Daten. Dazu gehörten die Analyse relevanter Datenbanken und Dokumente, einen Briefing und einen Debriefing-Workshop am Beginn und am Ende der Feldmission, halbstrukturierte Interviews und Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen sowie direkte Beobachtungen sowohl auf Organisationsebene (an verschiedenen Standorten in Deutschland, Rom, und in Myanmar) als auch bei Projektbesuchen.

## Landeskontext Myanmar – humanitäre Krisen und Reaktionen auf Krisen

Trotz seines Reichtums an natürlichen Ressourcen gehört Myanmar zu den ärmsten Ländern der Welt. Es leiden etwa 10% der Bevölkerung an akuter oder chronischer Ernährungsunsicherheit. Hauptgrund für die humanitäre Krise in Myanmar ist ein seit Jahrzehnten anhaltender bewaffneter Konflikt zwischen dem burmesischen Militärregime und Milizen verschiedener ethnischer Minderheiten vor allem im Osten des Landes, die für die Wahrung von Autonomie und demokratische Strukturen kämpfen. Im Westen des Landes leben bis zu 750.000 staatenlose Musliminnen und Muslime unter der Verwehrung von Grundrechten in extremer Armut. Hinzu kommen zum Teil verheerende natürliche Katastrophen wie Wirbelstürme – allen voran Zyklon Nargis, dem 2008 bis zu 140.000 Menschen zum Opfer fielen – Überschwemmungen, vor allem im Westen des Landes und im zentralen Tiefland, sowie zunehmend auch Dürren, die wahrscheinlich bedingt durch Klimawandel häufiger auftreten.

In den bergigen und schwer zugänglichen Randregionen an den Grenzen zu Thailand und China versuchen derzeit bis zu 500.000 Binnenvertriebene versteckt oder in temporären Siedlungen unter schwierigsten Bedingungen zu überleben. Aber auch die Menschen in Waffenstillstandsgebieten leiden unter Menschenrechtsverletzungen, einer weitgehend fehlenden sozialen Infrastruktur und gebietsweise durch das Verbot des Mohnanbaus und fehlender Alternativen an extremer Armut. Obwohl regionalspezifische harte Daten zu humanitären und Entwicklungsindikatoren fehlen, ist davon auszugehen, dass die von Bürgerkriegsfolgen, Staatenlosigkeit und Naturkatastrophen betroffene Bevölkerung mit Blick auf Gesundheit und Ernährung, Wasser und Hygiene sowie Vulnerabilität für weitere Katastrophen noch hinter den ohnehin niedrigen nationalen Durchschnitt zurückfällt.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren die kurzfristigen humanitären Aussichten alles andere als gut. In Nord-Rakhine im Westen des Landes haben über 100.000 Menschen, die nach Zyklon Giri ihr Hab und Gut verloren haben, bei der bald einsetzenden Regenzeit kein Dach über dem Kopf. In Chin hungern zehntausende Kleinbauernfamilien aufgrund einer Rattenplage, die ihre Ernten zerstört hat. Im Delta kommen die Wiederaufbauarbeiten nach Zyklon Nargis nur schleppend voran, da es an ausreichenden finanziellen Mitteln fehlt. Und im Osten des Landes steht zu befürchten, dass sich weitere Waffenstillstandsgruppen ihrer Integration in die Grenzschutztruppen des Militärregimes gewaltsam widersetzen werden, was die humanitäre Krise an der Grenze zu China verschlimmern dürfte. Hinzu kommen die anhaltenden Restriktionen der Militärregierung gegenüber ausländischen Helferinnen und Helfern, wodurch der Zugang zu humanitären Krisengebieten weiterhin erschwert wird. Einen gewissen Hoffnungsschimmer stellen die Wahlen vom November 2010 dar, die zum Beispiel mit der Einrichtung eines nationalen und von regionalen Parlamenten eine vorsichtige Transformation eingeläutet haben können.

Im Evaluierungszeitraum bewilligten das AA und das BMZ insgesamt 16,8 Millionen Euro für 34 Projekte, die zwischen 2005 und 2009 von neun nationalen (Deutsche Botschaft, sieben NRO, THW) und drei internationalen Organisationen (IKRK, UNHCR, WEP) durchgeführt wurden. Im genannten Zeitraum bewilligte das AA 3.055.775 Euro und das BMZ 13.762.916 Euro, was 18,2 und 81,8% des Gesamtvolumens für humanitäre Hilfe der Bundesregierung für Myanmar 2005-2009 entspricht. 2010 wurden von AA und BMZ weitere 2,9 Millionen Euro für insgesamt 10 Projekte bewilligt. Die Unterstützung des AA erfolgte vor allem für humanitäre Soforthilfe nach Zyklon Nargis (2008) sowie für Soforthilfe und Katastrophenvorsorge im Staat Rakhine (2009-2010). Das BMZ unterstützte entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfeprojekte während des gesamten Evaluierungszeitraums, mit einem gegenüber

2005-2007 (durchschnittlich 1,8 Millionen Euro pro Jahr) deutlich erhöhten Volumen 2008 (5,1 Millionen Euro), 2009 (3,3 Millionen Euro) und 2010 (2,6 Millionen Euro). Die deutsche humanitäre Hilfe zielte vor allem auf die Tsunami- und wirbelsturmbetroffenen Gebiete im Ayeyawady-Delta, aber auch auf ehemalige Opiumanbau- und Bürgerkriegsgebiete im Osten, dürre- und ernährungsgefährdete Gebiete in der Mitte und Gebiete mit staatenlosen Minderheiten im Westen des Landes.

Die internationale Gemeinschaft, unterstützt durch vorhandene nationale zivilgesellschaftliche Strukturen und soweit möglich gemeinsam mit Regierungsstellen auf lokaler Ebene, steht kurzfristig vor der Aufgabe, den Schutz und das Überleben hunderttausender Binnenvertriebener und von Millionen ernährungs- und gesundheitsgefährdeter Menschen in Myanmar weiterhin sicherzustellen und ihre Anstrengungen für den katastrophenvorsorgenden Wiederaufbau der von Zyklonen zerstörten sozialen Infrastruktur zu erhöhen. Mittelfristig gilt es, den durch die gemeinsame Position der Europäischen Union und die internationalen Sanktionen gegenüber Myanmar vorgegebenen engen Spielraum so weit wie möglich für einen Übergang in Entwicklung nutzen.

## **Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen**

Deutschland finanzierte seit 2005 humanitäre Hilfe vor allem anlässlich von großen Naturkatastrophen und weniger im Rahmen eines längerfristig angelegten humanitären Engagements. Die Situation in Myanmar ist jedoch von einer weit reichenden und andauernden humanitären Krise geprägt, verursacht durch schlechte Regierungsführung, bürgerkriegsähnlichen Konflikten entlang seiner Grenzen und einer völlig ungenügenden sozialen Versorgung der Bevölkerung.

Die internationale humanitäre Hilfe ist, besonders im Vergleich zu Nachbarländern und gemessen an den Bedarfen, völlig unzureichend.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben durch relevante Projekte und Programme überwiegend gute Ergebnisse mit ihren humanitären Interventionen erzielt. Der Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in Myanmar an der internationalen Antwort auf die verschiedenen Krisen im Land ist jedoch gering (2005 – 2010 insgesamt: 2,9%). Die gute Qualität der deutschen humanitären Hilfe beruht auf der Kompetenz des Großteils der durchführenden Organisationen. Eine qualitätssichernde Steuerung der Ressorts fehlt weitgehend, bedingt durch mangelnde Kapazitäten und das Fehlen einer Länderstrategie Myanmar. Letzteres spiegelt das generelle Fehlen einer deutschen humanitären Strategie wieder. Entwicklungen hin zu einer ressortübergreifenden, strategischeren Ausrichtung der deutschen humanitären Hilfe sind eingeleitet.

### **Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)**

- Insgesamt ist die humanitäre Hilfe Deutschlands in Myanmar relevant und im Großen und Ganzen angemessen. Allerdings besteht in einer Reihe von Bereichen auch Verbesserungsbedarf (siehe weiter unten), vor allem bei der strategischen Ausrichtung der beiden Ressorts.
- Bedarfsanalysen der Organisationen, die deutsche humanitäre Hilfe leisten sind unterschiedlich in ihrer Qualität, überwiegend insular und nicht vergleichbar. Kurze Projektlaufzeiten und kleine Projektvolumina erschweren die Durchführung von Bedarfsanalysen.

- Bedarfsanalysen der Regierung fehlen oder sind nicht ernst zu nehmen. Regierungspolitiken für einzelne Sektoren werden als nicht realistisch und deshalb wenig hilfreich eingeschätzt. Es gibt allerdings Beispiele für einen erfolgreichen Politikdialog mit der Regierung.
- Die Auswahl bestimmter Interventionen und deren Standorte oder die Auswahl bestimmter Zielgruppen der deutschen humanitären Hilfe ist aufgrund der überwiegend informellen und räumlich begrenzten Bedarfsanalysen bei NO nur zum Teil nachvollziehbar.
- Die Angemessenheit von Hilfslieferungen und technischen Lösungen ist im Allgemeinen gut, das gilt vor allem für Nothilfemaßnahmen, Baumaßnahmen, Wasserversorgung, Sanitäreinrichtungen und landwirtschaftlichen Maßnahmen.
- Die geographische Schwerpunktsetzung durch implementierende Organisationen nutzt zum einen Teil den Raum, den die Regierung von Myanmar zur Verfügung stellt. Zum anderen Teil tendieren Organisationen dazu, dort zu arbeiten, wo sie bereits präsent und etabliert sind.

#### Angemessenheit der Fördermechanismen

- Die Ressorts haben ihre Partner wenig strategisch ausgewählt. Sie spiegeln das Spektrum der deutschen Umsetzungspartner wieder (NRO, IO), allerdings ohne bilaterale Instrumente wie GIZ oder KfW. Dies entspricht dem auf Partnerschaft orientierten Ansatz Deutschlands. Eine sachliche oder kontextspezifische Rechtfertigung der Aufteilung im Fall Myanmar ist jedoch nicht zu erkennen.

#### **Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)**

- Im Allgemeinen und wo die Datenlage eine Beurteilung zuließ, werden die Ziele der Projekte wie geplant erreicht. Im Allgemeinen fehlt es an ausreichenden Daten und Informationen für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland in Myanmar finanzierten humanitären Hilfe, insbesondere wenn es um die Quantifizierung von tatsächlichen Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen) gegenüber geplanten Resultaten geht.
- Die Effektivität der Organisationen wird allerdings durch schwer berechenbare staatliche Restriktionen eingeschränkt. Trotz massiver Behinderungen durch die Regierung im Falle des Zyklon Nargis konnten die meisten Maßnahmen zeitgerecht implementiert werden.
- Der Deckungsgrad innerhalb des definierten Projektgebietes und innerhalb des technischen Sektors scheint gut. Auf die gesamten humanitären Bedürfnisse bezogen, wird der (nationale) Deckungsgrad internationaler humanitärer Hilfe als völlig unzureichend gewertet.

#### Förderinstrumente

- Humanitäre Hilfsorganisationen mit landesweitem Ansatz können am besten sicherstellen, dass die am schlimmsten betroffenen Gebiete Hilfe erhalten.
- Hilfsorganisationen mit langjährigem Engagement können Effektivitätsvorteile durch gutes Personal, bewährte Partner, bessere Verbindungen und bessere Kenntnisse geltend machen.

## Effizienz

- Generell können kleinere und kürzere Projekte als wenig effizient angesehen werden, besonders wenn sich eine Organisation nur vorübergehend im Katastrophenland aufhält. dies ist bedingt durch die hohen Investitionskosten zum Start der Maßnahmen und die Ungewissheiten bezüglich Personal- und Partnerqualität.
- Wo Organisationen große Programme durchführen, die aus einer Vielzahl kleiner Projekte unterschiedlicher Geber bestehen, sinkt die Kosteneffizienz durch hohen administrativen Aufwand.
- Bei allen besuchten Organisationen konnte ein gutes Kostenbewusstsein festgestellt werden. Im Kontext der Feldmission konnte das Evaluierungsteam keine besonders herausragenden Beispiele für besonders ineffiziente Maßnahmen oder Aktivitäten, oder gar für Verschwendung finden.
- Einige überaus solide gebauten Schulen / Zyklonschutzbauten können als Beispiel für weniger effiziente Implementierung gelten, vor allem im Hinblick auf den dadurch verminderten Deckungsgrad an sicheren und verbesserten Schulen / Zyklonschutzbauten.

## Übergeordnete Wirkungen (*Impact*)

- Über die übergeordneten Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund mangelnder Informationen sowohl auf Projektebene als auch übergeordnet nur schwer Aussagen machen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass von Deutschland finanzierte Interventionen und Organisationen in jedem Fall einen Anteil an der Verbesserung der Lebenssituation der Opfer der Naturkatastrophen haben.
- Trainingsmaßnahmen entfalten nur dann langfristige Wirkung, wenn eine Nachbetreuung stattfindet.
- Instrumente für ein Wirkungsmonitoring in der deutschen humanitären Hilfe sind nicht entwickelt.

## Nachhaltigkeit beziehungsweise Anschlussgrad (*Connectedness*)

- Die politische Situation von Myanmar erlaubt keine Anwendung des LRRD-Ansatzes in einem *linearen* Sinn. Vielmehr ist *neben* der humanitären Nothilfe auch oft Raum, humanitär unterstützte Selbsthilfeansätze bis hin zu Entwicklungsansätzen zu implementieren. Bis zu einem gewissen Grad hat Nothilfe nach Naturkatastrophen und in Konfliktgebieten dazu geführt, Zugang zu Zielgruppen zu erlangen, der bis dahin nicht möglich war.
- Die von Deutschland unterstützten Organisationen in Myanmar, mit Ausnahme der reinen Nothilfeorganisationen, unternahmen verschiedenartige und auch erfolgreiche Anstrengungen, die sich öffnenden Räume für den Übergang zu und die Verknüpfung mit Entwicklung zu nutzen.
- Die Organisationen, welche die humanitären Maßnahmen in längerfristige Programme einbauen, können besseren Anschluss an Wiederaufbau und Entwicklung finden und erzielen langfristigere übergeordnete Wirkungen. Die Wirkungen kleiner Projekte typischer Nothilfeorganisationen, welche aufgrund des Zyklons Nargis ins Land kamen und lediglich kurze Zeit vor Ort arbeiteten, blieben gering.

- Die Förderung lokaler Partner ist ein wichtiger Aspekt der Nachhaltigkeit. Nur ein Teil der untersuchten Organisationen betreibt dies explizit und mit ausreichendem Zeithorizont. Bei zu kurzfristig eingerichteten Partnerschaften besteht die Gefahr der falschen Partnerwahl, der Überforderung und ‚Unterförderung‘ bis hin zur Schädigung einer lokalen Partnerorganisation durch ‚use and drop‘.
- Myanmar ist kein Partnerland Deutschlands, so dass die deutsche staatliche Finanzierung nur bis zur Wiederaufbauphase reicht (LRRD). Längerfristiges und entwicklungsorientiertes Engagement der von Deutschland finanzierten humanitären Organisationen hängt zum größten Teil von Ressourcen der Organisationen ab, die von anderen Gebern stammen. LRRD im Kontext von Myanmar kann nur von den Organisationen gewährleistet werden, die ausreichend Zugang zu solchen Mitteln haben. Dieses Erkenntnis kommt als Entscheidungskriterium für die Auswahl der Zuwendungsempfänger in Betracht, wenn die Bundesregierung Anschlussfähigkeit ihrer Maßnahmen im Sinne LRRD fördern will.

### **Koordination und Komplementarität**

- Ein gut funktionierendes Koordinierungssystem für humanitäre Hilfe ist installiert. Von Deutschland finanzierte größere Akteure spielen im Rahmen der Koordinierungsmechanismen eine überaus positive und aktive Rolle.

### Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ

- Das Schnittstellenmanagement in Berlin fand im Rahmen der üblichen Verfahren der gegenseitigen Information und der Konsultationen im Zusammenhang mit Projektbewilligungen statt. Eine gemeinsame Strategieentwicklung beider Ressorts oder auch eine Strategieformulierung innerhalb der beiden Ressorts wird für die nähere Zukunft angestrebt, beziehungsweise wurde (im BMZ) begonnen.
- In Myanmar wird das Schnittstellenmanagement im Prinzip dadurch erleichtert, dass eine Person für die Humanitäre Hilfe beider Ressorts zuständig ist. Es bleibt allerdings fraglich, ob die Ressorts in Deutschland sich dieser Schnittstelle in optimaler Weise bedienen. Leider war diese Zuständigkeit an der Botschaft mit nur wenigen Arbeitstagen im Monat und keiner humanitären Berufserfahrung ausgestattet. Die Botschaft hat diese Kapazitätsengpässe angemahnt.

### **Querschnittsthemen**

- Bei den IO und den großen NO sind Querschnittsthemen systematisch in die von Deutschland finanzierten Vorhaben integriert. Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Programmierung, der Implementierung sowie im Berichtswesen und der Dokumentation ist bei kleineren NO noch nicht systematisch integriert und muss noch verbessert werden. Dies gilt im Kontext von Myanmar insbesondere für den Bereich Konfliktmanagement und Menschenrechte aber auch Gender.

### **Wesentliche Empfehlungen**

Aus diesen Feststellungen und Schlussfolgerungen lassen sich die folgenden wesentlichen Empfehlungen auf strategischer und operativer Ebene für die verschiedenen Beteiligten (AA, BMZ und deren Implementierungspartner) ableiten. Sie beziehen sich einerseits spezifisch

auf Myanmar und andererseits darüber hinaus auch auf die deutsche humanitäre Hilfe generell.

### **Strategische Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie Myanmar)**

- Die deutsche Botschaft in Myanmar sollte unter Einbeziehung der beiden Ressorts und wichtiger Partner eine Diskussion über die strategische Ausrichtung der vom AA und vom BMZ finanzierten humanitären Hilfe initiieren. Angesiedelt an der Botschaft, sollte ein Beratungsgremium aus in Myanmar arbeitenden Expertinnen und Experten von implementierenden Organisationen die deutsche humanitäre Hilfe in Myanmar permanent begleiten und mitgestalten.
- Die Ressorts sollten die Mittelallokation für Myanmar überprüfen und anhand von humanitären Indikatoren und in Abwägung gegen vergleichbare Nehmerländer neu justieren.
- AA und BMZ sollten ihre Partner strategisch und kriterienbasiert auswählen und dabei eine Strategie verfolgen, mit der sie die Effizienz und Wirkungen des geringen Anteils der deutschen humanitären Hilfe in Myanmar steigern können
- Die beiden Ressorts sollten die Empfehlung der Botschaft berücksichtigen, dort ihr Personal mit humanitärer und ENÜH Erfahrung zu verstärken und dieses dann auch aktiv zu nutzen.

### **Strategische Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

- Die Ressorts sollten überprüfen, ob es weiterhin sinnvoll ist, in einer Vielzahl von Ländern mit relativ kleinen Beträgen humanitäre Hilfe zu leisten.
- Die Ressorts sollten alternative Mechanismen prüfen, die den Mangel an humanitärem Sachverstand an den Botschaften und in Berlin und Bonn kompensieren können.
- Die Ressorts sollten gemeinsam an der Umsetzung der unterzeichneten Leitlinien wie *Good Humanitarian Donorship*, *Paris Declaration* und *Accra Agenda for Action* arbeiten und daraus einen Aktionsplan entwickeln.

### **Operative Empfehlungen (speziell für die Länderstudie Myanmar)**

- Mittel an IO sollten weiterhin vorrangig ungebunden erfolgen; die Ressorts sollten prüfen, ob Programme gut etablierter NO mit ungebundenen Mitteln unterstützt werden können.
- Die Partner AA, BMZ und implementierende Organisationen sollten die Kosten für Bedarfsanalysen, Koordinationsleistungen und M&E-Systeme in Budgets integrieren.
- Die Verknüpfung von AA-Soforthilfemaßnahmen und ENÜH-Projekten, sowie die Partnerförderung sollte schon in Anträgen und Projektplanungen verankert werden.
- Die Partner, AA und BMZ sollten zunehmend Projekte mit angemessenen Laufzeiten und substantiellen Volumina entwickeln.

### **Operative Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten systematischer als bisher die Analyse des Kontexts und der Bedarfe erheben. Dies gilt insbesondere für fragile oder scheiternde Staaten.

- Die Ressorts und die finanzierten Organisationen sollten sich systematischer als bisher über das Umgehen mit Regierungen abstimmen, insbesondere bei Regierungen scheiternder oder fragiler Staaten.
- Implementierende Organisationen sollten für die wichtigen Querschnittsthemen *Policies* formulieren, die dem Stand internationaler Diskussion genügen.
- Relevante Querschnittsthemen sollten systematischer in Strategien, Antrags- und Berichtsformate integriert werden.
- Die Auswahl zu finanzierender Interventionen, bestimmter Zielgruppen, bestimmter Interventionsorte und der Finanzierungsempfänger sollte transparent auf formellen Bedarfsanalysen basieren. Strategisch ausgewählte Partner sollten Mittel möglichst ungebunden zur Verfügung gestellt bekommen. Die Ressorts sollten verstärkt Organisationen fördern, die erwiesenermaßen sowohl Nothilfekapazitäten bereithalten als auch ENÜH leisten können.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten standardmäßig im angemessenen Umfang Daten und Informationen für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe ermitteln.



## **Anlage 6.5: Zusammenfassung der Länderstudie DR Kongo**

Lioba Weingärtner und Gottfried Horneber  
mit Beiträgen von Justine Elakano

## **Hintergrund der Evaluierung**

Im Rahmen der vom Auswärtigen Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland, wurde die Länderstudie Demokratische Republik (DR) Kongo (Osten) mit einer Feldmission vom 18. Januar bis 5. Februar 2011 durchgeführt.

### **Ziel, Gegenstand und Untersuchungszeitraum**

Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu. Dabei 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, (3) Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen, (4) Angemessenheit der Fördermechanismen und (5) Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Außerdem sollen Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand ist die humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie laufende Hilfsmaßnahmen. Im Vordergrund stehen dabei die humanitären Soforthilfemaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien (Darfur (Sudan), DR Kongo (Osten), Haiti, Myanmar, Tschad und Uganda) vertieft untersucht wurden. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht werden sollten.

Die Ergebnisse der Länderstudie DR Kongo (Osten) gehen – zusammen mit den Ergebnissen der anderen Länderstudien – in den Synthesebericht ein.

### **Design und Methodik der Evaluierung**

Basierend auf der Evaluierungsmatrix und ProjektLänderstudien (Projekte von Caritas International, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Malteser International, Missionszentrale der Franziskaner, Oxfam, World Vision, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes, des UNHCR und des Welternährungsprogramms), die für eine detailliertere Analyse ausgewählt wurden, nutzte das aus drei unabhängigen Fachkräften bestehende Evaluierungsteam einen Mix von Methoden und Instrumenten für die Sammlung und Auswertung primärer und sekundärer Daten. Dazu gehörten die Analyse relevanter Datenbanken und Dokumente, ein Debriefing-Workshop am Ende und ein Email-Debriefing nach der Feldmission, halbstrukturierte Interviews und Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen sowie direkte Beobachtungen sowohl auf Organisationsebene (in Deutschland und in DR Kongo) als auch bei Projektbesuchen.

## Landeskontext – humanitäre Krisen und Reaktionen auf die Krisen

Neben der Vielfalt und der Vielzahl der bewaffneten Konflikte sind es auch Naturkatastrophen (Vulkanausbrüche, Dürren, Überflutungen und Epidemien, zum Beispiel jüngst eine Masernepidemie), die eine bereits stark betroffene und vulnerable Bevölkerung weiter gefährden. Insgesamt handelt es sich um eine äußerst komplexe und langandauernde Krisenlage (*complex protracted crisis*).

Die Entwicklungen im Evaluierungszeitraum (2005-2009 und laufend) sowie wichtige Meilensteine davor können der Chronologie in den Anlagen 11 und 12 entnommen werden.

Heute kann das Land nach mehreren Kriegen als Post-Konflikt-Kontext angesehen werden. Allerdings bleibt eine starke Präsenz verschiedener bewaffneter Gruppen „unterschiedlicher Couleur“. Mehrere bewaffnete Militäraktionen, die seit 2008/2009 von der nationalen kongolesischen Armee (FARDC – *Forces Armées de la République Démocratique du Congo*) gemeinsam mit Unterstützung der VN-Friedenstruppen MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission*) gegen verschiedene Milizengruppen durchgeführt wurden und werden (bekannt unter den Namen Kimia I und II sowie Amani Leo), lassen eine derzeit sehr volatile und unvorhersehbare Konflikt- und Gefahrensituation zurück. Die größte Besorgnis der humanitären Gemeinschaft bleiben die Auswirkungen der Präsenz der Tausenden von bewaffneten Kämpfern im Osten des Landes.

Während die Einen betonen, dass langsam die Sicherheit in den Osten des Landes zurückkehrt, weisen Andere darauf hin, dass diese relative Sicherheit im Osten des Landes nur darauf zurückzuführen ist, dass die Frontlinie und damit die bestehenden Sicherheits- und humanitären Probleme in Richtung Westen „in den Busch“, in aktuell auch für Hilfsorganisationen schwer zugängliche Gebiete ohne Transportinfrastruktur verschoben werden. Dort sind zwar aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte weniger Menschen betroffen, sie sind aber nicht weniger als alle anderen vorher den massiven Verletzungen der Menschenrechte und des IHL (*International Humanitarian Law*) ausgesetzt.

Der Kontext in den östlichen Provinzen der DR Kongo, das heißt in der Region, in der die Bundesregierung den Großteil ihrer humanitären Hilfe finanziert hat, ist von dauerhafter Instabilität und Unsicherheit bei Fragilität des Staates gekennzeichnet. Der humanitäre Kontext ist komplex, vielschichtig, volatil, in seinen Entwicklungen nicht vorhersehbar und dauert seit Jahren an. Extreme Menschenrechtsverletzungen, Binnenvertreibungen extremen Ausmaßes, Flucht, Rückkehr und Reintegration, extrem hohe Nahrungs- und Ernährungsunsicherheit sowie hohe Morbiditäts- und Mortalitätsraten sind die Folge. Auch für die Arbeit der Organisationen der humanitären Hilfe hat dieser Kontext stark einschränkende Wirkungen.

Zusammenfassend muss nach Jahrzehnten von (Bürger-)Kriegen und fragiler Staatlichkeit festgestellt werden, dass die humanitäre Situation in der DR Kongo weiterhin eine der ernstesten und lang andauerndsten Krisen in der Welt ist mit einem Hintergrund von weit verbreiteter Armut, Instabilität und kontinuierlichen Missbräuchen gegen Zivilisten. Es wird geschätzt, dass nahezu 1,7 Millionen Menschen aufgrund der bewaffneten Gewalttätigkeiten intern auf der Flucht sind. Die meisten von ihnen haben andauernde und signifikante humanitäre Bedarfe. Allerdings ist das Leiden der Bevölkerung nicht nur auf Konflikte zurückzuführen. Auch in relativ stabilen Gegenden, die nicht von Konflikten betroffen sind, leiden die Menschen aufgrund von endemischer Armut (im weiteren Sinne) und Mangel an Möglichkeiten, ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Die Bundesregierung hat als Teil der internationalen Reaktionen auf die humanitären Krisen der Jahre 2005 bis 2010 der kongolesischen Regierung und Bevölkerung über deutsche und internationale staatliche und nicht-staatliche Implementierungspartner sowie Organisationen der Vereinten Nationen humanitäre Hilfsmaßnahmen im Gesamtwert von ungefähr 57,1 Millionen Euro bewilligt, 31,0 Millionen Euro für AA-finanzierte Maßnahmen der akuten Sofort- bzw. Nothilfe und 26,1 Millionen Euro für ENÜH-Maßnahmen (ohne Ernährungssicherung).

Die vielen Millionen von den humanitären Krisen betroffenen Menschen haben weiterhin großen Bedarf sowohl für gezielte humanitäre Not-/Soforthilfe als auch insbesondere in der Übergangshilfe (*rehabilitation, recovery*). Im Kontext fragiler Staatlichkeit wie in der DR Kongo kommt einer an mittel- bis langfristigen Perspektiven orientierter Zusammenarbeit mit gut integrierter Sofort-/Nothilfe besondere Bedeutung zu.

### **Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen**

Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben mit ihren humanitären Maßnahmen teilweise gute, überwiegend zufriedenstellende, in Einzelfällen und in ihrer strategischen Orientierung auch verbesserungswürdige Ergebnisse erzielt. Der Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in der DR Kongo an der internationalen Antwort auf die verschiedenen Krisen im Land ist mit circa 3,4 Prozent der gesamten humanitären Finanzierung der Jahre 2005 bis 2010 und circa 2,7 Prozent am Finanzierungsbedarf der im gleichen Zeitraum erarbeiteten humanitären Aktionspläne (*Plan d'Action Humanitaire*) jedoch gering.

### **Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)**

- Insgesamt war die humanitäre Hilfe Deutschlands in der DR Kongo im Evaluierungszeitraum relevant und in weiten Teilen angemessen. Allerdings besteht in einer Reihe von Bereichen – wie nachfolgend dargestellt – auch Verbesserungsbedarf.
- Die Analyse der humanitären Bedarfe und des Kontextes der humanitären Krise stellte in der DR Kongo eine große Herausforderung dar. Sie erfolgt auf der Basis einer Vielzahl von teilweise allgemeinen, teilweise auf spezifische Sektoren bezogenen Informationen und Berichten und einigen Primärerhebungen. Das Gesamtbild hat aber eine Reihe von Lücken. Ein komplettes Bild des humanitären Bedarfs in der DR Kongo unter Berücksichtigung lokaler Kapazitäten entsteht so nicht.
- Viele Organisationen der von der Bundesregierung unterstützten humanitären Hilfe nehmen unzureichend Bezug auf nationale Politiken, Programme und Strategien.
- Von Deutschland finanzierte Organisationen haben auf den akuten Bedarf an Not- und Übergangshilfe mit relevanten Maßnahmen reagiert, insbesondere in der Verteilung von Nahrungsmitteln und Saatgut, vereinzelt auch mit integrierten Ansätzen. In den von Deutschland finanzierten Vorhaben werden überwiegend standardisierte technische Ansätze angewendet. Die gewählten Ansätze sind auf Grund der Komplexität und der Dauer der Krise nicht immer angemessen. Es gibt aber auch gute Projektbeispiele mit einer „intelligenten Kombination“ von transfer- und selbsthilfeorientierten Aktivitäten und guter Einbeziehung und Förderung lokaler Kapazitäten.
- Die parallele Durchführung von Maßnahmen der Sofort-/Nothilfe und ENÜH mit einer Diversität von Akteuren ist im Osten der DR Kongo kontext- und bedarfsgerecht. Die Tendenz, Sofort-/Nothilfemaßnahmen mit einem hohen Anteil an kostenlosen Trans-

ferleistungen den Vorzug zu geben und auch über längere Zeit durchzuführen ist kritisch zu hinterfragen.

- Das Instrument der humanitären Hilfe muss in einem Kontext wie in der DR Kongo in ein kohärentes und strategisch ausgerichtetes Gesamtkonzept bilateraler Zusammenarbeit integriert sein (*Whole-of-Government Approach*) mit anderen Instrumenten der ODA verschiedener Ressorts sowie ggf. weiteren (nicht ODA-anrechenbaren) Maßnahmen im Bereich Krisen, Frieden und Sicherheit.

#### Angemessenheit der Fördermechanismen

- Die Ressorts haben ihre Partner wenig strategisch ausgewählt. Sie spiegeln das gesamte Spektrum der deutschen Umsetzungspartner (NROs, IO, GTZ) wider. Dies entspricht dem auf Partnerschaft orientierten Ansatz in der humanitären Hilfe Deutschlands. Eine sachliche oder kontextspezifische Begründung dieser Aufteilung ist im Fall der DR Kongo jedoch nicht bekannt. Die Transparenz über mögliche strategische Überlegungen oder Kriterien für die Auswahl der Partner und die Zuweisung von Mitteln ist unzureichend. Die Auswahl basiert nicht auf einer systematischen, kriterienbasierten Analyse der Kapazitäten der in der DR Kongo geförderten Implementierungspartner, da das AA und das BMZ bisher solche Analysen nicht durchgeführt haben.
- Die Ressorts folgen bei der Wahl und Finanzierung der Maßnahmen den jeweiligen Förderrichtlinien. In einigen Fällen erscheint die Aufteilung der Maßnahmen unter den Ressorts jedoch mehr von der beantragenden Organisation abhängig zu sein als von der Art der Maßnahme.
- Dem Evaluierungsteam ist keine systematische Entscheidungsfindung und Begründung der Bundesregierung zur Nicht-Beteiligung an den innovativen Gemeinschaftsfinanzierungen in der DR Kongo bekannt.

#### **Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)**

- Es fehlt an ausreichenden Informationen und Daten für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland in der DR Kongo finanzierten humanitären Hilfe. Dies gilt sowohl für die Zielformulierung als auch für die Quantifizierung von tatsächlich erzielten gegenüber geplanten Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen), den Deckungsgrad der Interventionen sowie die Information über andere Maßnahmen und Faktoren, die potenziell eine Veränderung der Lebensbedingungen in den Projektregionen und die Projektergebnisse und damit auch die Zielerreichung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe beeinflussen.
- Generell erscheint die technische Umsetzung der meisten betrachteten Vorhaben gut, aber wenig innovativ, um bestehende Problematiken (zum Beispiel den Einsatz von In-kind-basierten Ansätzen) zu bearbeiten. In einigen Regionen besetzen deutsche Organisationen Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren. Einige hervorhebbare Ergebnisse konnten erzielt werden. Insgesamt konnten im Rahmen der näher untersuchten ProjektLänderstudien wichtige (Zwischen-) Ergebnisse erreicht werden. Die von der Bundesregierung finanzierten Maßnahmen und Organisationen der humanitären Hilfe haben insgesamt einen guten bis zufriedenstellenden Anteil an der Verbesserung der Lebensbedingungen der Begünstigten. Aber es kann-

ten auch einzelne problematische Aspekte und (Teil-)Maßnahmen sowie einige negative Nebenwirkungen beobachtet werden.

- Die generell angemessene geographische Schwerpunktsetzung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe im Osten der DR Kongo beruht zum Teil auf bedarfs- oder kontextspezifischen Kriterien. Die Präsenz der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe folgt ansonsten aber auch aus der Präsenz der Organisationen, die Finanzierungsanträge stellen. Es bestehen aber Zweifel, ob die jetzt bestehende Priorisierung der deutschen humanitären Hilfe ausreichend mit anderen Akteuren der humanitären Gemeinschaft abgestimmt ist, da diese immer wieder rückgemeldet haben, dass sie nicht umfassen wissen, was durch Deutschland in der humanitären Hilfe finanziert wird.
- Das *Targeting* der Hilfsempfänger und –empfängerinnen bedarf der Aufmerksamkeit der Hilfsorganisationen sowohl in der Nothilfephase als auch im Anschluss. Eine eher am Status der Betroffenen orientierte Auswahl kann dem Prinzip der Bedarfsorientierung der humanitären Hilfe und dem *Do-no-harm*-Prinzip widersprechen.
- Der Deckungsgrad der von Deutschland in der DR Kongo finanzierten humanitären Hilfe ließ sich im Rahmen der Länderstudie DR Kongo nicht ermitteln. Bekannt ist aber, dass viele Bedarfe einer Reihe von Personengruppen (zum Beispiel Jugendlicher oder traumatisierter Männer) und in einer Reihe von (unzugänglichen) Regionen des Landes nicht gedeckt sind, da diese Bedarfe zureichend berücksichtigt werden und oft nicht einmal erhoben werden können.
- Alle beteiligten Akteure (Ressorts und Implementierungspartner) konnten bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung der Maßnahmen oft schnell und flexibel reagieren. Allerdings gab es bei einer Reihe von Maßnahmen auch Verzögerungen in der Durchführung, die die Effektivität beeinträchtigen.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen haben ebenso wie andere Organisationen mit erheblichen Herausforderungen zu kämpfen. Dies sind insbesondere Zugangsprobleme zu den von humanitären Krisen Betroffenen, teilweise die noch nicht ausreichend berücksichtigten Möglichkeiten von Partizipation und Eigenbeiträgen der Zielgruppen, begrenzte lokale Kapazitäten, die Sicherheitsproblematik und eine unzureichende Ergebnisorientierung.
- Geltende Zuwendungsbestimmungen erlauben immer wieder die für Maßnahmen der humanitären Hilfe notwendige Flexibilität, in anderen Fällen ist dies nicht möglich. Nicht immer ist deutlich und für die Implementierungspartner nachvollziehbar, ob dies an den Zuwendungsbestimmungen selbst oder an deren Auslegung durch die Ressorts bzw. individuelle Referentinnen und Referenten liegt.

#### Fördermechanismen

- Die beiden Ressorts konnten für die Durchführung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe auf eine Reihe nationaler und internationaler, staatlicher und nicht-staatlicher Implementierungspartnern mit unterschiedlichen Kapazitäten, Ansätzen und komparativen Vorteilen zurückgreifen. Organisationen, die sowohl akute Not-/Soforthilfe als auch eine möglichst frühzeitige Entwicklungsorientierung sicherstellen können, bringen – ebenso wie Organisationen, die Zugang zu spezifischen Zielgrup-

pen sicherstellen können – für den aktuellen Kontext in der DR Kongo besonders relevante Kapazitäten in die humanitäre Hilfe ein.

### **Effizienz**

- Wie häufig in Evaluierungen ist eine detaillierte und quantifizierte Analyse der Effizienz der Projekte oder von Projektkomponenten aufgrund der begrenzten Zeit und des Fehlens von projekteigenen Analysen zu diesem Aspekt nicht möglich. Nichtsdestotrotz können auch im Kontext der Länderstudie DR Kongo einige Aussagen genereller Natur zur Effizienz gemacht werden.
- Generell können kleinere und kürzere Projekte als weniger effizient angesehen werden als größere und längere, da die Investitionskosten zum Start der Maßnahmen im Vergleich zu Projektdauer und -volumen – ebenso wie der Verwaltungs- und Steuerungsaufwand bei den finanzierenden Ressorts – hoch sind. Alle Organisationen können auf einer längeren bzw. wiederholten Zusammenarbeit mit bestehenden Strukturen aufbauen.
- Die Problematik der auch in der humanitären Hilfe verbreiteten Korruption in der DR Kongo wird bisher unzureichend bearbeitet.
- Im Kontext der Feldmission konnte das Evaluierungsteam keine Anzeichen von Verschwendung, aber auch keine besonders herausragenden Beispiele für besonders effiziente Maßnahmen oder Aktivitäten finden.
- Eine bessere Aufarbeitung und ein Austausch über Lernerfahrungen aus der humanitären Hilfe in der DR Kongo bieten Chancen für Effizienzgewinne, insbesondere zum Beispiel dann, wenn in einem solch schwierigen und komplexen Kontext erfolgsversprechende Ansätze (stärkere Einbeziehung und Entwicklung lokaler Kapazitäten, *Cash*-basierte Transferleistungen) neu eingeführt werden.
- Der Einsatz *Food*-basierter Ansätze der humanitären Hilfe ist im derzeitigen Kontext in der DR Kongo zu hinterfragen. Genauere Analysen und Begründungen für einen solchen Einsatz sind notwendig, um – basierend auf ggf. bestehenden relativen Vorteilen gegenüber *Cash*-basierten Ansätzen – *Food*-basierte Ansätze zu rechtfertigen.

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

- Über die übergeordneten Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund mangelnder Informationen sowohl auf Projektebene als auch übergeordnet nur schwer Aussagen machen. Generell wird von den Organisationen eine Beobachtung (Monitoring) übergeordneter Wirkungen nicht durchgeführt und von den Ressorts auch nicht verlangt.
- Es kann jedoch festgehalten werden, dass von Deutschland finanzierte Interventionen und Organisationen in jedem Fall einen Anteil an der Verbesserung der Lebenssituation der von den humanitären Krisen Betroffenen haben. Generell kann davon ausgegangen werden, dass Maßnahmen mit längeren Laufzeiten und Aktivitäten zur Kapazitätsentwicklung lokaler Akteure und Organisationen, inklusive der Zielgruppen, ein höheres Potenzial haben auch übergeordnete Wirkungen zu erzielen als kurzfristige Maßnahmen ohne gezielte Aktivitäten zur Entwicklung lokaler Kapazitäten.

## Nachhaltigkeit beziehungsweise Anschlussgrad (*Connectedness*)

- Nahezu alle Organisationen nutzen in ihrer humanitären Hilfe lokale Kapazitäten in mehr oder weniger großem Umfang und tragen teilweise auch zum Aufbau und/oder zur Entwicklung der finanziellen und zum Teil auch der fachlich-technischen Kapazitäten in verschiedenem Umfang und auf verschiedenen Ebenen bei.
- Die zeitlich eng begrenzten Laufzeiten der Maßnahmen schränken die Chancen für Nachhaltigkeit der begonnenen Aktivitäten zur Kapazitätsentwicklung ein. Begonnene Reflexionen, wie die Chancen auf Nachhaltigkeit verbessert werden können, haben bisher noch keine konkreten Ergebnisse gebracht.
- Große Einigkeit besteht darin, dass an der zunehmenden Nutzung lokaler Kapazitäten kein Weg vorbei geht und auch Potenziale existieren, die externe Dominanz in der humanitären Hilfe in der DR Kongo zu überwinden. Die Einschätzung über bestehende Kapazitäten und Leistungsfähigkeiten ist differenziert und divers. Auch wenn es bisher keine systematischen *Assessments* bestehender Kapazitäten und Kapazitätslücken (*Capacity Gaps*) gibt, besteht Einigkeit, dass der Bedarf an Kapazitätsentwicklung lokaler Organisationen groß ist.

### LRRD-Überlegungen (Sofort-/Nothilfe – ENÜH – EZ)

- Der derzeitige humanitäre Kontext in der DR Kongo erfordert einen *Contiguum*-Ansatz in der humanitären Hilfe, um den Link zwischen Sofort-/Nothilfe, Übergangshilfe und EZ angemessen umzusetzen. Das humanitäre System braucht „Feuerwehrlente“, „Architektinnen und Architekten“ und „Handwerkerinnen und Handwerker“, um die strukturellen Ursachen der Krisen zu bearbeiten und krisenpräventiv zu wirken und gleichzeitig akute Krisen zu bearbeiten.
- Den für die deutsche humanitäre Hilfe zuständigen Ressorts und den von Deutschland unterstützten Organisationen im Osten der DR Kongo ist es bisher noch unzureichend gelungen, den *Contiguum*-Ansatz umzusetzen. Insgesamt ist die von Deutschland in der DR Kongo finanzierte humanitäre Hilfe noch zu wenig integriert und verlinkt mit anderen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit. Oft bleiben Not-/Soforthilfe, ENÜH und EZ getrennte Welten. Es aber auch gute Beispiele für die Verknüpfung von Nothilfe und stärker entwicklungsorientierten Aktivitäten, so dass bestehende *Transition Gaps* überwunden werden können.
- Insgesamt stellt sich die Frage nach dem spezifischen Mehrwert der bilateralen humanitären Hilfe der Bundesregierung in der DR Kongo ebenso wie bereits in anderen Länderstudien festgestellt. „*Business as usual*“ mit einer Vielzahl von wenig strategisch orientierten, oft isolierten und in der Geberkoordinierung nicht ausreichend bekannten Maßnahmen der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe, die zu wenig mit anderen Maßnahmen der EZ und anderen Politikfeldern verbunden sind, reichen für eine zukunftsfähige humanitäre Hilfe der Bundesregierung nicht aus.

## Koordination und Komplementarität

- Das Koordinierungssystem der humanitären Hilfe in der DR Kongo ist sehr diversifiziert und in langen Jahren humanitärer Hilfe, Pilotierung des *Cluster*-Ansatzes und Zusammenarbeit in weiteren Koordinierungsgremien unterschiedlicher Zusammensetzung auf unterschiedlichen Ebenen erprobt und immer stärker an die Notwendigkeiten vor Ort angepasst.

- Bestehende Herausforderungen für die Koordinierung der humanitären Hilfe in der DR Kongo insgesamt sind – nicht zuletzt aus dem HAP 2011 – bekannt. Die Bundesregierung beteiligte sich bisher nur äußerst begrenzt an der Geberkoordinierung in diesem Bereich.
- Die *Good Humanitarian Donor (GHD) Group* in Kinshasa bietet Gebern eine spezifische Möglichkeit sich aktiv und konzertiert in die Gestaltung und Verbesserung der humanitären Hilfe einzubringen. Ob die Kapazitäten der Bundesregierung, dies auch intensiv und professionell zu tun, ausreichen, ist nach der Einarbeitungszeit des neu zuständigen Referenten zu bewerten.
- Die von der Bundesregierung in der humanitären Hilfe finanzierten Organisationen beteiligen sich – von einer Ausnahme abgesehen – in Abhängigkeit von Kapazitäten und Interessen in unterschiedlichem Maße aktiv – und im Falle der IO auch in *Lead-Positionen* – an der Koordinierung.

#### Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ und innerhalb der Ressorts

- Das Schnittstellenmanagement zwischen den Ressorts in Berlin fand und findet im Rahmen der zwischen den und innerhalb der Ressorts üblichen Verfahren der gegenseitigen Information und der Konsultationen im Zusammenhang mit Projektbewilligungen Anwendung. Nicht in allen Fällen wurden die Informations- und Abstimmungsbedürfnisse der Beteiligten ausreichend abgedeckt. Eine angemessene institutionelle Verankerung der Abstimmungen mit guter intra- und interministeriellen Information, Konsultation und Abstimmung zwischen den Ressorts im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Bundesregierung sowie konzertierter Aktion unter einer gemeinsamen Zielsetzung erfolgt bisher nicht.
- Vor Ort in Kinshasa erfolgte das Schnittstellenmanagement zwischen AA und BMZ-finanzierten Maßnahmen in der Vergangenheit über die Entwicklungsberaterin in der Botschaft, die seit einigen Monaten dazu mit einem Kollegen zusammenarbeitet.
- Das bisher praktizierte Schnittstellenmanagement der deutschen humanitären Hilfe hat nicht zu einer Gesamtstrategie (*Whole-of-Government Approach*) oder einem konzertierten Aktionsplan für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung in der DR Kongo geführt.

#### **Querschnittsthemen**

- Generell sind Querschnittsthemen noch nicht systematisch genug in die von Deutschland finanzierten Vorhaben integriert. Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Programmentwicklung, der Implementierung sowie im Berichtswesen und der Dokumentation kann noch verbessert werden. Dies gilt generell für alle Querschnittsthemen und ist im Kontext der DR Kongo insbesondere für die Themen Konfliktsensibilität und Anwendung des *Do-no-harm-Ansatzes* (inklusive *Ex-ante Conflict Impact Assessment*), Gender, HIV und AIDS sowie *Protection* von Bedeutung.

#### **Wesentliche Empfehlungen**

Aus diesen Feststellungen und Schlussfolgerungen lassen sich die folgenden wesentlichen Empfehlungen auf strategischer und operativer Ebene für die verschiedenen Beteiligten (AA, BMZ und deren Implementierungspartner) ableiten. Sie beziehen sich einerseits spezifisch

auf die DR Kongo und andererseits darüber hinaus auch auf die deutsche humanitäre Hilfe generell.

### **Strategische Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie DR Kongo)**

Die Akteure der deutschen humanitären Hilfe in der DR Kongo sollten für den Kontext der „*protracted crises*“ in einem fragilen Staat, der EZ-Partnerland ist, eine Diskussion über den spezifischen Mehrwert der bilateralen humanitären Hilfe lancieren und kontinuierlich gestalten sowie ggf. Konsequenzen aus deren Ergebnissen ziehen.

Die Ressorts sollten – unter angemessener Beteiligung der Implementierungspartner – einen integrierten Aktionsplan für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung in der DR Kongo als Teil eines Gesamtkonzepts für die nächsten fünf Jahre (*Whole-of-Government Approach*) erarbeiten. An den Zielsetzungen dieses Aktionsplans sind dann die Auswahl der Maßnahmen und Strategien, die Auswahl geeigneter Partner und die Ergebnisse der Maßnahmen zu messen.

Die Ressorts sollten ihre Implementierungspartner in der DR Kongo strategisch und kriterienbasiert auswählen. Die Ressorts sollten dabei eine Strategie verfolgen, wodurch sie den Mehrwert des geringen Anteils der deutschen humanitären Hilfe in diesem Land steigern können. Dies könnte zum Beispiel durch eine systematische und in den jeweils relevanten *Clustern* abgestimmte Besetzung von Schlüsselpositionen in Schlüsselsektoren erfolgen beziehungsweise durch eine stärkere Förderung von Organisationen, die solche Schlüsselbereiche besetzen oder die einen LRRD-Ansatz gewährleisten können.

Die Ressorts sollten – unter Berücksichtigung der Ergebnisse laufender Evaluierungen (CERF, *Pooled Fund*) – systematisch prüfen, ob sie sich in Zukunft – anders als bisher – auch an den Gemeinschaftsfinanzierungen der humanitären Hilfe in der DR Kongo beteiligen werden.

### **Strategische Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

Die Ressorts und die finanzierten Organisationen sollten sich stärker und systematisch an der Diskussion über Konzepte und die Rolle der humanitären Hilfe in fragilen Kontexten und deren Link zu anderen Instrumenten (ODA insgesamt sowie weitere Maßnahmen im Bereich Krisen, Frieden und Sicherheit) beteiligen und sich deren Ergebnisse mehr zu Nutzen machen.

Die DR Kongo sollte als Länderstudie genutzt werden, um einen *Whole-of-Government Approach* in der humanitären Hilfe umzusetzen und alle Instrumente der Zusammenarbeit „intelligenter“ als bisher zu kombinieren.

Angemessene Laufzeiten und Entwicklung lokaler Kapazitäten für Sofort-/Nothilfe und Übergangshilfe sind – je nach Kontext – bedarfsgerecht zu kombinieren. Systematische Analysen vorhandener lokaler Kapazitäten und die Identifikation von Kapazitätslücken sollten gestärkt werden. Das Schnittstellenmanagement der Ressorts ist entsprechend zu verbessern.

Vorhandene Beispiele guter Integration von transfer- und selbsthilfeorientierten Maßnahmen sollten weiter verbreitet werden. Dabei muss geprüft werden, ob eine solche Integration innerhalb einer Maßnahme erfolgen sollte – da besteht durchaus das Risiko der Überfrachtung – oder durch gute Kooperation verschiedener Maßnahmen innerhalb einer Lokalität. Vor Ort sollten aber alle Akteure der humanitären Hilfe daran arbeiten, dass kurzfristige, isolierte und eindimensionale Maßnahmen vermieden und ein integrierter *Livelihood*-Ansatz in einer Kombination mehrerer relevanter Maßnahmen in verschiedenen Sektoren/Bereichen sicher-

gestellt wird, der die von humanitären Krisen Betroffenen auch mittelfristig unterstützt, um lokale (Selbst-)Hilfkräfte (wieder) aufzubauen bzw. zu stärken.

Die von Deutschland finanzierte humanitäre Hilfe sollte stärker an Ergebnissen orientiert ausgerichtet werden.

Effizienzfragen und die Korruptionsproblematik benötigen stärkere Aufmerksamkeit in der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe.

Das Lernen aus Erfahrungen der von Deutschland finanzierten und der internationalen humanitären Hilfe insgesamt sollte – nicht zuletzt aus Effizienzgründen – gestärkt werden.

Die Ressorts sollten transparentere und nachvollziehbarere Ansätze zur strategischen Auswahl „ihrer“ Implementierungspartner entwickeln. Dazu sollte zunächst eine ressortübergreifende, systematische, kriterienbasierte und datenbankgestützte Analyse der generellen organisationellen Kapazitäten interessierter Organisationen für die Durchführung von verschiedenen Maßnahmen der humanitären Hilfe erfolgen, die in noch festzulegenden Abständen aktualisiert werden sollte. Vergleichbar zum Vorgehen von ECHO oder zu den Partnerschaftsabkommen, die das WEP mit seinen Implementierungspartnern abschließt, könnten potentiell geeignete Organisationen einen Rahmenvertrag erhalten.

Die Ressorts sollten sich an der internationalen Debatte zu innovativen und stärker *Cash*-basierten Ansätzen in der humanitären Hilfe beteiligen und die Ergebnisse in die humanitäre Hilfe der Bundesregierung einfließen lassen.

Die Bundesregierung sollte ihre Kapazitäten zur Koordinierung der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in Abhängigkeit der sich aus der noch zu formulierenden Gesamtstrategie/des Aktionsplans sowie der sich aus einem *Whole-of Government Approach* ergebenden Anforderungen überprüfen und entsprechend anpassen.

Die Implementierungspartner sollten Analyse- und Implementierungskapazitäten für die Umsetzung innovativer und stärker *Cash*-basierter Ansätze in der humanitären Hilfe aufbauen.

Alle Implementierungspartner sollten sich aktiv an den *Cluster*-Mechanismen beteiligen und sich dort aktiv einbringen. Die Organisationen sollten ausreichende Kapazitäten für eine professionelle Koordinierung einsetzen und entsprechend budgetieren.

### **Operative Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie DR Kongo)**

Die Angemessenheit einiger Projektansätze ist kritisch zu überprüfen und ggf. anzupassen.

### **Operative Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

Analysen der Bedarfe an humanitärer Hilfe sollten in Zukunft stärker die lokalen Kapazitäten, Potenziale und Kapazitätslücken erfassen.

Die humanitäre Hilfe sollte stärker als bisher mit nationalen Politiken, Strategien und Programmen in diesem Bereich verlinkt und koordiniert werden.

Die Ressorts sollten ihre Berichtsformate so anpassen, dass sie schnell einen guten Überblick über den Grad der Zielerreichung der geförderten Maßnahmen ermöglichen.

Die Ressorts sollten ihre Antrags- und Berichtsformate so anpassen, dass systematisch alle für die humanitäre Hilfe relevanten Querschnittsthemen sowie die Ergebnisse der Implementierung relevanter Aktivitäten erfasst werden.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten reine Nothilfemaßnahmen mit Maßnahmen, die dem längerfristigen Engagement nutzen und auf Entwicklung (ENÜH und EZ) im fragilen Kontext hinzielen, kombinieren. Hierbei sollten die Einbeziehung (Partizipation und Eigenbeiträge) und Förderung von Zielgruppen und anderen lokalen Kapazitäten so früh wie möglich versucht werden, auch wenn dies in Kontexten wie der DR Kongo stets mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten standardmäßig in angemessenem Umfang Daten und Informationen für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe ermitteln. Dies insbesondere für die Quantifizierung von tatsächlichen gegenüber geplanten Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen), für den Deckungsgrad der Interventionen, die Information über andere Maßnahmen und Faktoren, die die Zielerreichung und die Ergebnisse beeinflussen, sowie die Effizienz der Maßnahmen.

Querschnittsthemen, vor allem die in der spezifischen Krise besonders relevanten, sollten systematisch in die Maßnahmen und Arbeitsweise der Akteure sowie die Antragsstellung und Berichterstattung integriert werden.

## **Anlage 6.6: Zusammenfassung der Länderstudie Darfur/Sudan**

Ralf Otto und Martin Strele  
mit Unterstützung von Paul Büchsenmann

## **Hintergrund der Evaluierung**

Im Rahmen der vom Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe im Ausland, wurde die Länderstudie Darfur als Schreibtischstudie mit einem Besuch in Khartum vom 13. bis 18. Februar 2011 durchgeführt.

### **Ziel, Gegenstand und Untersuchungszeitraum**

Ziel der Evaluierung ist eine unabhängige und umfassende Analyse und Bewertung der humanitären Hilfe Deutschlands im Ausland, um Erkenntnisse für die Steuerung der Ressorts zu gewinnen und zu nutzen. Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament kommt als weiterer Verwendungszweck hinzu. Dabei 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, (3) Koordination und Komplementarität mit Maßnahmen anderer Geber, insbesondere der EU und von VN-Organisationen, (4) Angemessenheit der Fördermechanismen und (5) Verknüpfung von Sofort- bzw. Not- und Übergangshilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des LRRD-Ansatzes (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). Außerdem sollen Ansatzpunkte für Verbesserungen identifiziert werden.

Untersuchungsgegenstand ist die humanitäre Hilfe des AA und BMZ in den letzten fünf Jahren (2005-2009) sowie laufende Hilfsmaßnahmen. Insgesamt stehen die humanitären Soforthilfemaßnahmen des AA sowie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ, die anhand von sechs Länderstudien (Darfur, Demokratische Republik Kongo (Osten), Haiti, Myanmar, Tschad und Uganda) vertieft untersucht wurden, im Vordergrund. Weitere Maßnahmen des AA sowie des Wiederaufbaus und der (staatlichen und nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit des BMZ sollen unter dem Aspekt der internen Kohärenz und des LRRD-Konzepts (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) mit berücksichtigt werden. Zweckgebundene Beiträge an internationale Organisationen sind ebenfalls Gegenstand der Evaluierung, die jedoch vorrangig anhand der Berichterstattung und von vorhandenen eigenen Evaluierungen der jeweiligen Organisation selbst untersucht werden sollten.

Die Ergebnisse der Länderstudie Darfur gehen – zusammen mit den Ergebnissen der anderen Länderstudien – in den Synthesebericht ein.

### **Design und Methodik der Evaluierung**

Basierend auf der Evaluierungsmatrix und ProjektLänderstudien (Projekte von Deutschem Roten Kreuz, Care Deutschland-Luxemburg, Malteser International, Humedica, Johanniter-Unfall-Hilfe, Welthungerhilfe, des Technischen Hilfswerks-THW, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen-UNHCR, dem VN-Büro für die Koordination der humanitären Hilfe-UN OCHA und des Welternährungsprogramms-WFP), die für eine detailliertere Analyse ausgewählt wurden, nutzte das aus zwei unabhängigen Fachkräften bestehende Evaluierungsteam einen Mix von Methoden und Instrumenten für die Sammlung und Auswertung primärer und sekundärer Daten. Dazu gehörten die Analyse relevanter Datenbanken und Dokumente, ein Workshop während des Besuchs in Khartum, halbstrukturierte Interviews mit unterschiedlichen Akteuren sowie direkte Beobachtungen auf Organisationsebene (in Deutschland). Direkte Beobachtungen auf Projektebene konnten aufgrund der Sicherheitslage in Darfur nicht durchgeführt werden.

## Landeskontext – humanitäre Krisen und Reaktionen auf die Krisen

Der Sudan ist das flächenmäßig größte Land Afrikas und der arabischen Welt und das zehntgrößte Land der Welt. Im Sudan leben ca. 39,2 Millionen Menschen. Der Sudan befindet sich im Human Development Index (HDI) auf Rang 154 (von 169 Staaten mit vergleichbaren Daten). Der Sudan ist hoch verschuldet, in weiten Teilen des Landes stark von Wassermangel und Wüstenbildung geprägt und die Ernährungslage der Bevölkerung ist in vielen Teilen des Landes besorgniserregend. Das Land verfügt jedoch über reiche Bodenschätze (Öl, Erze, Edelmetalle etc.) und fruchtbares Ackerland.

Ethnisch an der Schnittstelle der arabischen Welt und Afrikas ist der Sudan seit der Unabhängigkeit im Jahr 1956 geprägt von Bürgerkrieg und zahlreichen Ressourcenkonflikten - lange Zeit mit einem Fokus auf den Konflikt zwischen dem arabisch geprägten Norden und dem an Erdöl reichen und ethnisch nilotischen, religiös christlichen und animistischen Süden. Bereits seit den 80-er Jahren schwelt auch im Westen des Sudans, in der Region Darfur ein weiterer Konflikt, der lange Zeit wenig Beachtung in der Weltöffentlichkeit erlangte.

Der aktuelle Darfurkonflikt begann im Jahr 2003 mit einem Überfall der *Darfur Liberation Army* (später *Sudan Liberation Army*, SLA) auf eine Luftwaffenbasis der Regierung. Die Regierung reagierte auf den Angriff mit Mobilmachung und Unterstützung arabisch stämmiger Milizen. Mit Unterstützung der Regierung verüben die berittenen Janjaweed Milizen seit 2003 schwerste Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten an der Zivilbevölkerung. Die schlimmsten Übergriffe auf Menschen in Darfur fanden in den Jahren 2003 und 2004 statt. Mehr als 2.700 Dörfer wurden in dieser Zeit angegriffen und niedergebrannt.

In den letzten Jahren hat sich die Komplexität des Konflikts in Darfur noch deutlich gesteigert. Die Rebellengruppen haben sich in zahlreiche Untergruppen aufgesplittet, die sich auch gegenseitig bekämpfen. Außerdem kommt es zwischen arabischen Milizen und Regierungstruppen zu Gewaltausbrüchen. Im Jahr 2010 hat sich die Sicherheitslage in Darfur neuerlich verschärft. Übergriffe, Einschüchterungen und Verhaftungen erschweren die Arbeit humanitärer Organisationen.

Die Region Darfur und die benachbarten Gebiete im Tschad und in der zentralafrikanischen Republik gehören zu den prekärsten Krisengebieten weltweit. Von den insgesamt 7,4 Millionen Einwohnern der Region Darfur waren mit Beginn des Jahres 2009 etwa 4,7 Millionen Menschen vom Konflikt betroffen.<sup>82</sup> Laut Vereinten Nationen (VN) sind im Konflikt bislang über 300.000 Menschen ums Leben gekommen. Die Zahl der Binnenvertriebenen (*Internally Displaced Persons*, IDP) wird auf mehr als 2,6 Millionen Menschen geschätzt. Außerdem sind mehr als 250.000 Menschen über die Grenze in den Tschad geflohen und etwa 50.000 Menschen in die Zentralafrikanische Republik.<sup>83</sup>

Mit Ende des Jahres 2010 leben immer noch 1,9 Millionen Menschen in Flüchtlingslagern. Es gibt nach wie vor wenig nennenswerte Rückkehr von Binnenflüchtlings in ihre Herkunftsgebiete. Es wird damit gerechnet, dass eine große Anzahl von Menschen sich dauerhaft in der Gegend der Flüchtlingslager ansiedeln wird, und auch weiterhin von internationaler Hilfe abhängig sein wird.

---

<sup>82</sup> OCHA: Darfur Humanitarian Profile No. 34, 2009

<sup>83</sup><http://www.auswaertiges-amt.de>

In den Jahren 2005 bis 2010 haben das AA und das BMZ humanitäre Maßnahmen in Darfur mit einem Gesamtbetrag von 61,8 Millionen Euro unterstützt.<sup>84</sup> Hiervon wurden seitens des AA von 2005 bis 2010 40,9 Millionen Euro für Maßnahmen der akuten Sofort- bzw. Nothilfe und in den Jahren 2005 bis 2010 20,9 Millionen für ENÜH-Maßnahmen über das BMZ bewilligt.

Die von AA und BMZ unterstützten Organisationen leisten humanitäre Hilfe für die Binnenvertriebenen in Darfur, die in Lagern leben und unterstützen z.T. auch deren Rückkehr bzw. Integration. Zu den Maßnahmen zählen die Wasserversorgung in Lagern, die Gesundheitsversorgung (sowohl Notversorgung als auch Unterstützung beim Aufbau von Basisgesundheitsinfrastruktur und bei der Rehabilitierung von Gesundheitseinrichtungen), die Verteilung von Lebensmitteln und non-Food Items (NFI) wie Decken, Zelte, Haushaltsbedarf. Außerdem finanzieren die Ressorts noch Hilfs- und Schutzmaßnahmen, Beiträge zur verbesserten Koordination und Betreuung von Rückkehrer/-innen. Daneben unterstützen die Organisationen auch die lokale Bevölkerung, die in der Nähe der Lager lebt, sowie zum Teil auch die lokale Bevölkerung in ländlichen Gebieten.

In den drei Regionen des Darfur waren mit Finanzierung des AA und des BMZ 18 Organisationen tätig. Neben 12 deutschen NROs sind dies das THW sowie die internationalen Organisationen WFP, IKRK, UNHCR, UNICEF und OCHA.

## **Wesentliche Feststellungen und Schlussfolgerungen**

Die Darfur-Krise ist ein komplexer Konflikt, in dem es keine objektive Wahrheit gibt und in dem die Kontextanalyse eine Herausforderung ist. Neben Herausforderungen aufgrund der humanitären Krise sind zunehmend komplexe Themen, wie die Urbanisierung und der sozioökonomische Wandel von Bedeutung. Die internationale humanitäre Hilfe wird in der Darfur-Krise aufgrund erheblicher Restriktionen durch die Regierung und erheblicher Unsicherheiten auf eine harte Probe gestellt. Die schwierigen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf fast alle Aspekte des internationalen humanitären Engagements in Darfur.

Die deutsche humanitäre Hilfe für Darfur ist gekennzeichnet durch standardisierte Ansätze, die aufgrund von nicht ausreichenden Informationen über den Kontext, mangelnder Analyse und unzureichender Reflexion über viele Jahre mehr oder weniger kontinuierlich finanziert wurden. Zwar haben die deutschen Akteure insbesondere anlässlich der sich verschlechternden Arbeitsbedingungen in Darfur immer wieder Diskussionen über die humanitäre Hilfe in Darfur geführt. Die deutsche humanitäre Hilfe in Darfur blieb trotz dieser Diskussionen und trotz der komplexen Herausforderungen und der langfristigen Trends in der Entwicklung der Region überwiegend standardisiert und reaktiv. Das Portfolio der deutschen humanitären Hilfe in Darfur änderte sich wenn, dann überwiegend aufgrund des Abzugs einzelner Organisationen aufgrund der sich verschlechternden Bedingungen, nicht jedoch im Hinblick auf einer klaren Zielsetzung oder einer Strategie der Bundesregierung für die Region.

Über die Ergebnisse der von Deutschland finanzierten Organisationen können im Rahmen dieser Schreibtischstudie nur sehr eingeschränkte Aussagen getroffen werden. Die vorhandene Projektdokumentation erlaubt es überwiegend nicht, die Ergebnisse der finanzierten Maßnahmen zu bewerten.

---

<sup>84</sup>Siehe Portfolio in Anlage 7

Festgestellt werden kann, dass der Anteil der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe in Darfur an der internationalen Antwort auf die Darfur-Krise gering ist. Obwohl Deutschland sich intensiv im Sudan engagiert und das Land sehr viel Aufmerksamkeit von der Bundesregierung und dem Parlament erhält, ist Deutschland in der internationalen humanitären Hilfe in Darfur ein marginaler Akteur.

### **Relevanz und Angemessenheit (*Appropriateness*)**

- Soweit dies im Rahmen dieser Studie beurteilt werden kann erscheint die deutsche humanitäre Hilfe als überwiegend relevant. Die Tatsache, dass regelmäßig Daten über die humanitären Bedarfe in Darfur erhoben werden und insbesondere von der VN aufbereitet und verbreitet werden, täuscht allerdings darüber hinweg, dass tatsächlich aufgrund des stark beschränkten Zugangs vielfach sehr wenig konkretes Wissen über Bedarfe und auch den Kontext vorliegt. Das es vielfach Daten nicht gibt, wird weder von den Ressorts, noch von den Implementierungspartnern ausreichend dargestellt.
- Die vor Ort tätigen Organisationen bemühen sich auch nicht genug um eine vertiefte Kontextanalyse und bringen ihre Ortskenntnisse nicht genug ein. Die Organisationen tragen somit nicht ausreichend zu einer verbesserten Kontextanalyse in der deutschen humanitären Hilfe bei, obwohl dies notwendig wäre:
  - Es mangelt an Transparenz und Klarheit bezüglich der Entscheidungen für eine bestimmte Intervention, eine bestimmte Zielgruppe oder einen bestimmten Interventionsort.
  - Die Einordnung des Kontexts als akute Notsituation oder als Kontext, der bereits Übergangshilfe und ein langfristiges Engagement erlaubt, bereitet allen Akteuren der humanitären Hilfe in Darfur Schwierigkeiten, da sie mit einer Bewertung des Konfliktes verbunden ist. Die internationale Gemeinschaft kommt nicht zu einer einheitlichen Bewertung des Konfliktes und somit auch nicht zu einer einheitlichen Einordnung des Kontexts.
  - Die Uneinigkeit über die Einschätzung der Lage in Darfur besteht auch zwischen den Ressorts. Bisher wurde die gegensätzliche Situationsbeurteilung durch AA (ENÜH möglich) und BMZ (Rahmenbedingungen für ENÜH weitgehend noch nicht gegeben) nicht ressortübergreifend geklärt.
- In den von Deutschland finanzierten Vorhaben werden oft standardisierte technische Ansätze der Not- bzw. Übergangshilfe angewendet. Diese Ansätze sind im Kontext des Darfur nicht immer angemessen. Die Langfristigkeit des sozio-ökonomischen Wandels der Region und die Bedeutung des Darfur im Gesamtkontext des Sudan erfordern differenziertere und dem Kontext spezifisch angepasste Ansätze. Erforderlich sind längerfristige Ansätze, die auf lokale Bewältigungsstrategien aufbauen und lokale Kapazitäten einbeziehen.
- Von Deutschland finanzierte Vorhaben bauen nur in sehr geringem Ausmaß auf lokalen Bewältigungsstrategien auf. Nur vereinzelt werden systematische Untersuchungen über die Bewältigungsstrategien der Bevölkerung angestellt.
- Die Darfur-Krise zeigt wie kaum eine andere Krise in der Welt die Herausforderungen der humanitären Hilfe in der Einhaltung der selbst gesetzten Prinzipien. Die Herausforderung ergibt sich aus der starken Rolle der sudanesischen Regierung in der hu-

manitären Hilfe in Darfur und ihrer Rolle als Partei im Darfur-Konflikt. Von den ausgewählten Organisationen spricht nur Malteser International die Problematik der direkten Instrumentalisierung offen und konkret an und zieht mit der Beendigung des Engagements im Darfur hieraus für sich die Konsequenzen.

- Im Hinblick auf Standards ergibt sich in Darfur das Problem, dass aufgrund des schwierigen Kontexts (klimatische Bedingungen, Mangel an Infrastruktur, Sicherheit) Standards gar nicht, kaum oder nur zeitweise eingehalten werden können. Die Problematik wird von den Organisationen wenig thematisiert.
- Die Präsenz der deutschen humanitären Hilfe richtet sich nach der Präsenz der beantragenden Organisationen. Deren Präsenz hängt wiederum von verschiedenen Faktoren ab, wie der Präsenz schon vor 2005, der Sicherheitslage sowie den Möglichkeiten des Zugangs zu Hilfsempfängern und -empfängerinnen.
- Einige der von Deutschland finanzierten Organisationen bemühen sich, auch in ländlichen Gebieten Projekte umzusetzen, was zu begrüßen ist.
- Die Verteilung der Mittel zwischen IO und NO entspricht tendenziell dem seitens der Ressorts generell angestrebten Verhältnis von etwa 50/50 (hier konkret: ca. 42% NO sowie 58% IO). Eine sachliche oder kontextspezifische Rechtfertigung dieser Aufteilung im Fall Darfur ist nicht ersichtlich.

#### **Effektivität und Deckungsgrad (Coverage)**

- Die Projektdokumentation über die Zielerreichung erlaubt es überwiegend nicht, quantitative Aussagen über die Erreichung der Ziele zu machen. Es gibt aber auch positive Beispiele, bei denen ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Es wird insbesondere über Aktivitäten und wenig über Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) berichtet.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen geben in ihren Anträgen und Berichten nicht näher und ausdrücklich an, warum und auf welcher Grundlage sie die Auswahl der Zielgruppen getroffen haben. Im Kontext des Darfur-Konfliktes ist es jedoch besonders wichtig, dass jede externe Intervention, die Hilfe für ausgewählte Zielgruppen leistet, die Konfliktdynamiken und Konfliktakteure berücksichtigt und eine angemessene und vor allem informierte Entscheidung trifft.
- Es ist zu kritisieren, dass die Darfur-Krise häufig in erster Linie als eine Vertriebenenkrise angesehen wird und der Fokus der Maßnahmen auf die IDPs und die Bevölkerung in der Nähe von IDP-Lagern gelegt wird. Dieser Ansatz trägt der Komplexität des Kontexts nicht ausreichend Rechnung. Nur einige der von Deutschland finanzierten Organisationen bemühen sich, auch in ländlichen Gebieten Projekte umzusetzen.
- Aus der Berichterstattung der Organisationen lassen sich Angaben über die Anzahl der Begünstigten der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe gewinnen. Diese Berichterstattung ist jedoch aufgrund unzureichender Erläuterung dieser Zahlen für Aussagen über den Deckungsgrad nicht aussagekräftig genug.
- Generell erfolgt die deutsche humanitäre Hilfe den Umständen entsprechend überwiegend zeitig. Aufgrund des anspruchsvollen Kontexts (Sicherheit, Zufahrtswege) kommt es naturgemäß immer wieder zu Verzögerungen, die sich aber im Ganzen in

einem vertretbaren Rahmen halten und von den Beteiligten auch flexibel gehandhabt werden.

- Insgesamt haben die von Deutschland finanzierten Organisationen ebenso wie andere Organisationen mit erheblichen Herausforderungen zu tun. Dies sind insbesondere die Sicherheitslage, der teilweise sehr beschränkte oder unmögliche Zugang zu einigen Gebieten und zur Bevölkerung dort sowie die Restriktionen durch die sudanesischen Regierung. Hinzu kommen Faktoren, wie die begrenzten Personalkapazitäten und die begrenzte Kapazität oder Verfügbarkeit von lokalen Partnern.
- Das Projektmanagement in sogenannter *Remote Control* ist an einigen Projektstandorten die einzige Möglichkeit tätig zu werden. *Remote Control* geht im Vergleich zu einem Management mit Präsenz vor Ort in der Regel zu Lasten der Effektivität und schränkt eine informierte Reflexion über den Kontext und die Interventionen der internationalen Hilfsorganisationen ein.
- Die humanitäre Hilfe in Darfur ist zu einem Wirtschaftsfaktor in Darfur geworden. Sie stellt damit einen Faktor in dem komplexen (Konflikt-)Kontext dar. Eine der Auswirkungen sind das Risiko der Instrumentalisierung der humanitären Hilfe durch die Konfliktparteien (insbesondere die sudanesischen Regierung) und das Aufkommen und der massive Anstieg von Kriminalität gegenüber den internationalen Organisationen. Die schlimmsten Auswirkungen hiervon sind die Ausweisungen vieler internationaler Organisationen aus Darfur und die erpresserischen Entführungen als extreme Bedrohung für das internationale Personal der Hilfsorganisationen.

### **Effizienz**

- Viele, aufeinander folgende, sich wiederholende oder aufeinander aufbauende kleinere und kürzere Projekte können als weniger effizient angesehen werden als größere und längere, da die Investitionskosten zum Start der Maßnahmen im Vergleich zu Projektdauer und -volumen – ebenso wie der Verwaltungs- und Steuerungsaufwand bei den finanzierenden Ressorts – hoch sind. Vor dem Hintergrund sind die vielen verschiedenen kurzfristigen, durchaus miteinander verbundenen und voneinander abhängenden Vorhaben vom AA finanzierten Maßnahmen in der gesamten Evaluierungsperiode durchaus kritisch zu beurteilen.
- Die Sicherheitslage, Entfernungen und die schlechte Infrastruktur in Darfur führen generell zu kostenintensiven Projekten, die jedoch in der Regel ohne Alternativen sind.

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

- Über die übergeordneten Wirkungen der Maßnahmen lassen sich aufgrund mangelnder Informationen sowohl auf Projektebene als auch übergeordnet nur schwer Aussagen machen.
- Im Kontext der Darfur-Krise wird weder von den Gebern erwartet, noch von den Organisationen prioritär angestrebt, Wirkungen über die Resultate von Aktivitäten hinaus festzustellen oder gar Oberziele über die Projektebene hinaus zu bestimmen. Vielmehr begnügen sich die Akteure aufgrund der schwierigen Bedingungen damit die Tatsache, dass eine Organisation überhaupt vor Ort Hilfe leisten kann, als ausreichendes Ergebnis zu akzeptieren.

## Nachhaltigkeit/Anschlussgrad (*Connectedness*)

- Die Fortführung der humanitären Hilfe in Darfur oder gar die Überleitung in ENÜH wird vielerorts in Darfur als äußerst schwierig, bis vielfach unmöglich angesehen. Ob ENÜH generell möglich ist oder nicht, lässt sich nicht generell beurteilen, sondern muss von Fall zu Fall, von Region zu Region und aufgrund der Unbeständigkeit des Kontexts stets neu beurteilt werden. In jedem Fall gibt es im Darfur Teilregionen, die keine –oder nicht nur- mehr Nothilfe brauchen, sondern stabilisierende längerfristige Interventionen. Daneben gibt es Gebiete, in denen überwiegend nur Nothilfe möglich und nötig ist.
- Der Kontext bietet nicht die Rahmenbedingungen, wie sie für klassische EZ notwendig sind. Aus heutiger Sicht ist die humanitäre Hilfe in eine Sackgasse geraten. Die Akteure der humanitären Hilfe sind vor Ort präsent, wo dies möglich ist und Deutschland hat sich zu einem langfristigen Engagement verpflichtet. Gleichzeitig ist die Arbeit vor Ort sehr schwer und kein internationaler Akteur hat eine überzeugende Strategie für die kommenden Jahre.
- Die deutsche humanitäre Hilfe hat mit den Budgetlinien des AA für die humanitäre Hilfe und ENÜH die geeigneten Mechanismen, und -mit teilweise gut aufgestellten Partnerorganisationen- auch die Umsetzungsorgane hierfür. Die Ressorts haben jedoch für Darfur weder eine gemeinsame Strategie zum Einsatz dieser Instrumente noch ein gemeinsames Kontextverständnis.
- Die Finanzierung von sich wiederholenden Nothilfeprojekten anstatt mehrjähriger Maßnahmen, die lokale Ressourcen einbeziehen, hat das Risiko, in eine Sackgasse zu geraten noch erhöht. Generell hätten die Ressorts früher und umfassender auf längerfristige Ansätze achten sollen, wo dies möglich war. ENÜH wäre gegenüber der Nothilfe das vorzuziehende Instrument gewesen. Unterbrechungen und Schließungen von Maßnahmen müssen dabei in Kauf genommen werden, wenn die Bundesregierung sich umfangreich im Sudan und damit in Darfur engagiert und wenn man ernsthaft die strategischen Vorgaben der Bundesregierung befolgt, die auf die Stabilisierung des Kontexts durch internationale Hilfe setzen.
- Die vom AA finanzierten Organisationen verlassen sich -auch aufgrund der Bereitwilligkeit des AA- zu sehr auf Anschlussfinanzierungen und versäumen es frühzeitig auf lokale Ressourcen umzustellen und früher lokale Kapazitäten aufzubauen. Durch die „Sudanisierung“ der humanitären Hilfe in Darfur, werden die Organisationen heute gezwungen, mit sehr geringer internationaler Präsenz in Darfur zu arbeiten. Hätten sie früher verstärkt zum Aufbau lokaler Kapazitäten beigetragen, würden sie heute mehr von diesen profitieren.
- Der Darfur-Kontext hat gezeigt, dass internationale Organisationen sich nicht auf eine kontinuierliche und langfristige Präsenz verlassen können. Der Rückzug aus der humanitären Hilfe in Darfur wird von den Akteuren trotzdem nicht ausreichend in Betracht gezogen. Sie halten keine angemessenen Ausstiegsstrategien bereit, die einen geordneten Rückzug gewährleisten könnten. Stattdessen verlassen die Organisationen das Land aufgrund der Ausweisungen oder nach Sicherheitszwischenfällen unvorbereitet und ungeordnet. Als Konsequenz hinterlassen die Organisationen nach ihrem Abzug eine Lücke und wenig bleibende Kapazitäten.

## Koordination

- Ein internationales Koordinierungssystem für humanitäre Hilfe im Sudan ist installiert und weitestgehend funktionsfähig. Im Rahmen des Koordinierungssystems wird jedoch keine allgemein anerkannte humanitäre Strategie für den Darfur erstellt, was sich nachteilig auswirkt. Die Unfähigkeit einheitliche Positionen einzunehmen schwächt die internationale humanitäre Hilfe insbesondere gegenüber der sudanesischen Regierung.
- Mit der *Donor Working Group* gibt es ein Forum für informelle Geberkoordination. Ohne institutionelle Verankerung und ohne Verbindlichkeit in der Abstimmung betreibt die Gruppe überwiegend Informationsaustausch. Dies ist Koordination auf dem geringsten Level. Die Bundesrepublik spielt aufgrund begrenzter Kapazitäten der Botschaft in der Koordination der internationalen humanitären Hilfe für Darfur nur eine sehr marginale Rolle.
- Die Finanzierung der Maßnahmen als Nothilfe oder ENÜH hängt häufig mehr von der Art der Durchführungsorganisation ab, als von der Art der Maßnahme. Die Realitäten vor Ort lassen eine klare Trennung von Nothilfe und ENÜH oft nicht zu. Insbesondere für Organisationen, die langfristig vor Ort tätig sind, ist diese Unterscheidung wenig bedeutsam. Für die Arbeit dieser Organisationen ist ENÜH gegenüber der Sofort/Nothilfe des AA die vorteilhaftere Finanzierung.
- Es findet allgemein wenig bis keine Vernetzung zwischen den von Deutschland finanzierten Organisationen statt. Es findet keine "deutsche Koordination" in Darfur oder in Khartum statt, was auch angemessen ist. Nach Einschätzung der Gutachter besteht auf strategischer Ebene unter Einbeziehung der Akteure in Deutschland Bedarf. Dieser Abstimmungsbedarf kann im Rahmen der existierenden Koordinierungsverfahren (national und international) gedeckt werden.

## Querschnittsthemen

- Generell sind Querschnittsthemen noch nicht systematisch integriert in die von Deutschland finanzierten Vorhaben. Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der Programmierung, der Implementierung sowie im Berichtswesen und der Dokumentation kann noch verbessert werden.
- Das Thema Konfliktsensibilität wird allgemein sehr eindimensional betrachtet und vielfach auf den Aspekt der Sicherheit reduziert. Die Projektdokumentation über das Thema Konfliktsensibilität hinterlässt den Eindruck, als sei eine Berichtspflicht erfüllt worden, anstatt sich tatsächlich mit der Komplexität des Kontexts auseinanderzusetzen. Wenig systematisch behandelt wird die Analyse des (Konflikt-) Kontexts und vor allem die Bedeutung der Rolle der internationalen Akteure in demselben. Zu bemängeln ist auch, dass die Akteure nicht ausreichend ihre Rolle in der Zusammenarbeit mit der Regierung, die auch Konfliktpartei ist, diskutieren.
- Über Gender-Mainstreaming wurde wenig in der Projektdokumentation festgehalten. Eine systematische Analyse von Gender-Mainstreaming konnte im Rahmen der Studie nicht angestellt werden.

## **Empfehlungen**

### **Spezifische Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie Darfur/Sudan)**

#### ***An AA/BMZ und Implementierungspartner gerichtet***

- Die deutsche humanitäre Hilfe sollte stärker lokale Bewältigungsstrategien untersuchen und ihre Hilfe dem Kontext angemessen langfristig diesen Strategien wie auch den Bedingungen des Wandels und der Bedeutung des Darfur anpassen.

#### ***An AA und/oder BMZ gerichtet***

- Wenn die internationale Gemeinschaft und auch Deutschland ihr Bekenntnis zum Beitrag der Stabilisierung des Sudan ernst nehmen, sollten sie sich langfristig und umfangreich in Darfur engagieren. Für Deutschland bedeutet dies einen umfangreicheren Einsatz des ENÜH-Instruments als bisher, auch wenn dies bedeutet, dass aufgrund des Kontexts bei den Vorhaben, Unterbrechungen und Abbrüche in Kauf genommen werden müssen. Humanitäre Sofort-/Nothilfe gehört auch zu dem Engagement, sollte aber nur kurzfristig, punktuell und streng anhand humanitärer Kriterien finanziert werden. In jedem Fall sollten die Einbeziehung und Förderung lokalen Kapazitäten so früh wie möglich versucht werden.
- Um einen besseren Deckungsgrad zu erzielen und um dem rückwärtigen Trend der humanitären Hilfe für Darfur entgegenzuhalten, sollte die humanitäre Hilfe für Darfur erhöht werden.
- Im Rahmen einer großen Krise, wie dem Darfur-Konflikt sollte die Bundesregierung Strategien verfolgen, wie mit den vorhandenen Kapazitäten ein angemessenerer Beitrag zu der internationalen humanitären Hilfe in Darfur sowie der Koordinierung derselben geleistet werden kann.

#### ***An die Implementierungspartner gerichtet***

- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten sich weiter und verstärkt darum bemühen, auch in ländlichen Gebieten Projekte umzusetzen.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten standardmäßig im angemessenen Umfang Daten und Informationen für die Evaluierung und Erfolgskontrolle der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfe ermitteln. Dies insbesondere für die Quantifizierung von tatsächlichen Ergebnissen (Leistungen und Wirkungen) gegenüber geplanten Resultaten, für den Deckungsgrad der Interventionen und die Information über andere Maßnahmen und Faktoren, welche die Zielerreichung und die Resultate beeinflussen.

### **Spezifische Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

#### ***An AA und/oder BMZ gerichtet***

- Um besser die existierenden Instrumente und die Vorteile der deutschen Umsetzungsorganisationen einzusetzen, sollten die Ressorts ein gemeinsames Kontextverständnis und eine gemeinsame Strategie für den Interventionskontext haben.
- Das projektbezogene Schnittstellenmanagement, indem es bisher hauptsächlich um die sogenannte Anschlussfähigkeit einzelner Vorhaben geht, sollte durch eine ge-

meinsame Strategie der Ressorts basierend auf einem besseren gemeinsamen Verständnis des Kontextes und der Rolle Deutschlands in diesem Kontext ersetzt werden.

### **Operative Empfehlungen (spezifisch für die Länderstudie Sudan/Darfur)**

#### ***An AA/BMZ und Implementierungspartner gerichtet***

- Die Ressorts und die Durchführungsorganisationen sollten früher und umfassender ENÜH-Vorhaben umsetzen, um so auf längerfristige Ansätze zu achten und frühzeitig auf lokale Ressourcen um zu stellen sowie rechtzeitiger lokale Kapazitäten und Partnerstrukturen zu nutzen und zu stärken. Das sich aus dem Kontext ergebende Risiko von Unterbrechungen und Schließungen von Maßnahmen sollte dabei in Kauf genommen werden, wenn man ernsthaft die strategischen Vorgaben befolgt, die auf die Stabilisierung des Kontextes durch die internationale Hilfe setzt.
- Der Rückzug aus der humanitären Hilfe muss trotz der Ziels eines langfristigen Engagements mit in Planungen einbezogen werden. Angemessene Ausstiegsstrategien sind ebenso erforderlich, wie Planungen für einen geordneten Rückzug für die Fälle, in denen die Organisationen nicht so lange bleiben können, wie geplant - sei dies aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitssituation oder aufgrund von Ausweisungen durch die Regierung. Die Einbindung von lokalen Akteuren und der Aufbau und die Förderung der Kapazitäten dieser Akteure sollten als wichtige Elemente einer angemessenen Ausstiegsstrategie und Rückzugsplanung stets Beachtung finden.

#### ***An AA und/oder BMZ gerichtet***

- Die Ressorts sollten ihre pauschale Unterstützung der IOs, wie zum Beispiel WFP, UNHAS oder OCHA in Darfur überprüfen und in Zukunft kriterienbasiert finanzieren.
- Das Querschnittsthema Konfliktsensibilität sollte systematischer und mit mehr Tiefe von den Organisationen bearbeitet und auch dokumentiert werden. Die Ressorts sollten dementsprechende Berichtsvorgaben machen und auf dessen Einhaltung achten.

#### ***An die Implementierungspartner gerichtet***

- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten sich durch eine stärkere Einbringung ihrer Ortskenntnisse und durch eine bessere Analyse des Kontexts, stärker in die Kontextanalyse der deutschen humanitären Hilfe in Darfur einbringen.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten in dem sensiblen Konfliktkontext Darfur transparenter Auskunft über die Auswahl der Zielgruppen geben und dabei den Bezug zu den lokalen Konfliktdynamiken und den Konfliktakteuren darstellen. Es sollte deutlicher werden, dass die Organisationen eine angemessene und vor allem informierte Entscheidung getroffen haben.
- Die von Deutschland finanzierten Organisationen sollten sich stärker damit auseinandersetzen, inwieweit die Einhaltung von Standards und Prinzipien im Darfurkontext möglich oder nicht möglich ist. Sie sollten hierüber berichten und so auch zu einem besseren Verständnis der Ressorts über die Rahmenbedingungen in Darfur beitragen.

## **Operative Empfehlungen (auch generell für die deutsche humanitäre Hilfe)**

### ***An AA/BMZ und Implementierungspartner gerichtet***

- Die Projektdokumentation sollte bei beiden Ressorts hinsichtlich der Ziele und deren Erreichung einen Soll-Ist-Vergleich ermöglichen.
- Selbst unter schwierigen Bedingungen sollte versucht werden, über Aktivitäten hinaus auch über Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) berichtet zu werden.
- Generell sollten Querschnittsthemen in der Programmierung, der Implementierung sowie im Berichtswesen und der Dokumentation systematischer integriert und berücksichtigt werden.

### ***An AA und/oder BMZ gerichtet***

- Generell sollte es im Sinne des Förderkonzeptes des AA verstärkt vermieden werden, faktisch mehrjährige Vorhaben durch das AA zu finanzieren.

## **Anlage 7: Beispiele für weitere Überlegungen bei der Entscheidungsfindung über Finanzierungen der deutschen humanitären Hilfe**

### **Unterstützung der Demokratie**

#### **„An der Seite der demokratischen Kräfte in Libyen (30.06.2011)**

Der Übergangsrat arbeite an der Ausgestaltung einer demokratischen Zukunft Libyens, betonte Westerwelle: "Von einem nationalen Dialog über die Ausarbeitung einer Verfassung bis hin zu Wahlen."

Deutschland unterstütze diesen Weg nachdrücklich. Außenminister Westerwelle führte drei Beispiele dafür an:

Mit insgesamt sieben EU-Sanktionsrunden habe man das Gaddafi-System weitgehend von seinen Geldern abgeschnitten;

Deutschland engagiere sich humanitär mit bisher 15 Millionen Euro und bereite weitere konkrete Projekte vor - von Nahrungsmittelhilfe über Trinkwasser bis zur Stromversorgung;

Auch über die humanitäre Frage hinaus werde man beim Wiederaufbau des Landes helfen."

[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Libyen/110630-BM-Dschibril.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Libyen/110630-BM-Dschibril.html)

### **Solidarität**

China: Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier erklärte hierzu heute (16.05.2008) in St. Petersburg:

„Die Bilder der Zerstörung und des menschlichen Leids in den vom Erdbeben betroffenen Gebieten erfüllen mich mit Bestürzung und Trauer.

Unsere Bereitschaft zu helfen haben wir in diesen Tagen gegenüber der Regierung in Peking mehrfach erneuert. Als Zeichen unserer Solidarität hat die Bundesregierung deshalb heute beschlossen, die bereits zugesagte Humanitäre Hilfe um eine Million Euro aufzustocken.“

<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2008/080516-AA-Hum-Hi-CHN.html?nn=435774>

Anlässlich des Welttags der humanitären Hilfe (19.08.2010) erklärte Bundesaußenminister Dr. Guido Westerwelle heute:

„Deutsche humanitäre Hilfe setzt dort an, wo sie am dringendsten benötigt wird. Sie ist Ausdruck unserer menschlichen Solidarität mit den Opfern von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten.“

[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/100818-BM\\_Welttag\\_Humanitaere\\_Hilfe.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/100818-BM_Welttag_Humanitaere_Hilfe.html)

Myanmar:

“Meine Anstrengungen vor Ort waren darauf gerichtet, das deutsche und internationale Hilfsangebot an humanitärer Hilfe als das zu verdeutlichen, was es ist und sein soll: eine solidarische Hilfe für die notleidende Bevölkerung ....”

Rede von Botschafter Busso von Alvensleben Beauftragter für Globale Fragen: Zivile Krisenprävention, Menschenrechte, Humanitäre Hilfe und Internationaler Terrorismus

[http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/Speech\\_by\\_Ambassador\\_von\\_Alvensleben.pdf](http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/Speech_by_Ambassador_von_Alvensleben.pdf)

### **Medieninteresse und Sichtbarkeit als Geber**

„Zum Auftakt ihrer Afrika-Reise hat Bundeskanzlerin Merkel Kenia eine Million Euro Soforthilfe für ein Flüchtlingslager zugesagt. Es handele sich dabei um das weltgrößte Camp Dadaab, in dem rund 350.000 Menschen leben, teilte Regierungssprecher Steffen Seibert mit. Das Lager liegt rund 100 Kilometer von der Grenze zu Somalia entfernt.“ (12.07.2011)

<http://www.tagesschau.de/ausland/merkelkenia102.html>

Zur Lage am Horn von Afrika erklärten Bundesminister Westerwelle und Bundesminister Niebel heute (16.7.2011):

"Die Hungersnot und humanitäre Katastrophe am Horn von Afrika erfüllt uns mit großer Sorge. Vor allem Flüchtlinge, Frauen und Kinder sind von der anhaltenden Dürre und dem Konflikt in Somalia betroffen. Die Bundesregierung erhöht deshalb die Soforthilfe um weitere 5 Millionen Euro. Zugleich appellieren wir an die Hilfsbereitschaft der Deutschen auch durch private Spenden die Menschen vor Ort zu unterstützen. "

In 2011 hat das Auswärtige Amt bereits 3,6 Millionen Euro für Humanitäre Hilfe am Horn von Afrika geleistet. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung arbeitet langfristig an einer Verbesserung der Situation.

[http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2011/juli/20110716\\_pm\\_xx\\_afrika/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2011/juli/20110716_pm_xx_afrika/index.html)

Als der *Emergency Humanitarian Response Plan for Kenya 2011-2013* im November 2010 veröffentlicht wurde und auf die steigenden Bedarfe hinwies

(<http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1922>) sowie einschlägige

Frühwarnsysteme (insb. FEWSNET) insbesondere ab März 2011 regelmäßig auf die sich weiter verschlimmernde Situation und sich anbahnende humanitäre Krise aufmerksam machten , gab es – ebenso wie Ende Juni, als die BBC bereits über die Krise in Kenia und der Region berichtete – keine vergleichbare Reaktion.

### Weitere Aspekte

Das Auswärtige Amt stellt dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) für sein Programm zugunsten afghanischer Flüchtlinge im Iran erneut eine Million Euro zur Verfügung. Bundesaußenminister Guido Westerwelle sagte dazu heute (17.06.2011) in Berlin: „Das Schicksal und die Lebensumstände der afghanischen Flüchtlinge im Iran sind weiter kritisch. ... Klar ist, dass sich das schwere Schicksal dieser Flüchtlinge dauerhaft nur verbessern lässt, wenn die Stabilisierung Afghanistans in seiner Region gelingt. Das ist das Ziel der internationalen Afghanistan-Strategie, die auf eine **politische Lösung** abzielt und an deren Umsetzung wir mit Hochdruck arbeiten.“

<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110617-Untersuetzung-Fluechtlinge-AFG.html>

Auswärtiges Amt unterstützt irakische Christen (31.03.2011)

“Das Auswärtige Amt finanziert mit 173.000 Euro Hilfe für Binnenflüchtlinge im Nordirak. 500 überwiegend christliche Familien in der ländlichen Region um Mossul werden in den kommenden sechs Monaten mit lebensnotwendigen Hilfsgütern (Decken, Lebensmittel, Hygiene-Pakete, Medikamente) versorgt. ... Das Projekt fügt sich in die anhaltenden Bemühungen der Bundesregierung ein, Binnenvertriebene in Irak zu unterstützen und den **gesellschaftlichen Versöhnungsprozess** fortzusetzen.”

<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110613-HumanitaereHilfeTuerkei.html>



## **Anlage 8: Faktoren, die die Effektivität beeinflussen**

Insgesamt hatten und haben die von Deutschland finanzierten IPs der HH in den Länderstudienländern ebenso wie andere Organisationen in diesen Kontexten aufgrund der schwierigen und oft volatilen Kontexte mit erheblichen Herausforderungen zu tun. Besonders relevant waren und sind die nachfolgenden Aspekte.

### ***Beteiligung und Eigenbeiträge der Bevölkerung***

Die Bevölkerung befindet sich bei vielen Projektaktivitäten, insbesondere der Soforthilfe, noch eher in der Rolle der Katastrophenopfer und wird in ihrer Beteiligung tendenziell marginalisiert. Den unterschiedlichen Potenzialen der von den humanitären Krisen Betroffenen wird noch viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Eine Beteiligung bei der Planung und Vorbereitung oder auch bei Entscheidungen in der Durchführung von Projektmaßnahmen findet in der Regel in den besuchten deutschen Interventionen nicht oder nur wenig statt. Allerdings werden Rückmeldungen und Wünsche der (potenziellen) Begünstigten, zum Beispiel bei der Zusammensetzung der Nahrungsmittelrationen, berücksichtigt.

Eigenbeteiligungen der Begünstigten sind aufgrund der oft akuten Notlage, die die humanitären Maßnahmen auslösen, nur schwer umzusetzen. Dies ist in der ersten akuten Nothilfephase zumeist angemessen, erscheint allerdings problematisch, wenn diese Phase verlängert bzw. wenn im Rahmen des Übergangs zu Rehabilitierungsmaßnahmen dieses Vorgehen nicht geändert wird.

### ***Staatliche Strukturen und staatliche Interventionen***

In den Länderstudienländern mit dem Kontext fragiler Staatlichkeit und zum Teil in (Bürger-)Kriegen sind die Präsenz, Kapazitäten und Leistungsfähigkeit staatlicher Organisationen oft sehr unzureichend und gelten als Mitverursacher und/oder verlängernder Faktor der humanitären Krisen. Auch wenn solche Probleme fortbestehen, gibt es, wie in einigen Länderstudien festgestellt (Haiti, Uganda, DR Kongo, Myanmar), wichtige Schritte in Richtung mehr Staatlichkeit und Übernahme von Verantwortung.

Die externe HH, die sich über Jahre dahingehend „eingerichtet“ hat, ohne oder mit nur sehr geringer Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen zu arbeiten, steht immer wieder an kritischen Wendepunkten. Es geht dann darum, sich bietende Gelegenheiten und berechtigte Ansprüche nationaler Akteure für mehr *Ownership* und *Leadership* auch zu nutzen, um die eigenen Projektimplementierungen zunehmend in die Hände lokaler Akteure zu übergeben und diese gleichzeitig zu unterstützen, die notwendigen Kapazitäten zu entwickeln (siehe weitere Ausführungen in Kapitel 5.1).

Im Falle der Länderstudie Myanmar wurde die Effektivität der IPs durch schwer berechenbare staatliche Restriktionen mit zum Teil massiven Behinderungen eingeschränkt, die jedoch der zeitgerechten Implementierung der meisten Maßnahmen nach dem Zyklon Nargis nicht im Wege standen.

Auch im Fall der Länderstudie Darfur wirken die Interventionen staatlicher Akteure (und anderer Konfliktparteien), für die die HH zu einem Wirtschaftsfaktor mit dem Risiko einer Instrumentalisierung geworden ist, als ein wichtiger Faktor in dem komplexen (Konflikt-)Kon-

text und beeinflusst die Effektivität der Maßnahmen – bis hin zur Ausweisung internationaler Hilfsorganisationen und einer hohen Zahl erpresserischer Entführungen.

### ***Sicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IPs***

Die Sicherheitslage an vielen Standorten, an denen Maßnahmen der deutschen HH umgesetzt werden, birgt hohe Risiken für das Personal der internationalen und lokalen IPs. Alle Organisationen sind sich dieses Risikos sehr bewusst und haben jeweils spezifische Sicherheitskonzepte in Anwendung

Dazu gehören auch ein kontinuierlicher Informationsaustausch, ein intensives *Networking* und viele formale und informelle Kontakte zu möglichst vielen Beteiligten der verschiedenen Konflikt- und anderen sicherheitsrelevanten Gruppen und Personen.

Aufgrund der verschiedenen Sicherheitsstandards, die von verschiedenen IPs angewandt werden, ist auch deren Handlungsspielraum unterschiedlich. Höchste Sicherheitsstandards mit den stärksten Beschränkungen in der Mobilität gelten zum Beispiel für die VN-Organisationen in der DR Kongo und im Tschad, während andere Organisationen flexiblere Entscheidungen treffen können und dadurch mehr Bewegungsfreiheit haben. Etliche einheimische Hilfsorganisationen arbeiten auch in Regionen, die für IOs zeitweise oder dauerhaft nicht zugänglich sind. Letztendlich bleibt in der Projektdurchführung die Notwendigkeit der permanenten Abwägung zwischen Sicherheit und Risiko, die aber – wie regelmäßige, unerwartete und zunehmende Zwischenfälle zeigen – trotzdem keine 100-prozentige Sicherheit gewährleisten kann. Mit dem Sicherheitsrisiko verbunden sind auch Probleme, im Projektverlauf den Zugang zu den Projektstandorten und den Begünstigten der Maßnahmen sowie eine gute Projektbetreuung und ausreichendes Monitoring und Evaluierung (M&E) zu sichern.

Ein gutes Sicherheitsmanagement setzt fachliche Kapazitäten voraus, die in den ProjektLänderstudien bei großen NO und NRO und bei den VN anzutreffen waren.

### ***Kapazitäten und Management der Implementierungspartner***

Alle besuchten Organisationen machten zu den Zeitpunkten der Feldmissionen der LänderLänderstudien auf das Evaluierungsteam den Eindruck von gut organisierten Einheiten, die sich – gerade in den verlängerten Krisen – gut etabliert haben.

Die Evaluierungsteams trafen stets auf hoch motivierte nationale und internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, deren Arbeit von den Begünstigten, die im Rahmen des Aufenthaltes gesprochen werden konnten, geschätzt wurde. Nationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren bei vielen Organisationen deutlich in der Überzahl. Allerdings war in der akuten Soforthilfephase nach dem Erdbeben in Haiti ein hoher Anteil ausländischer Fachkräfte zu verzeichnen. Eine Reihe von Projekte profitierte stark von umfangreichen und langjährigen Erfahrungen, die internationales Projektpersonal aus vergleichbaren Kontexten in anderen humanitären Krisen oder aus anderen Kontexten der internationalen Zusammenarbeit einbringen konnten.

Die schnelle Mobilisierung von internationalem Personal mit ausreichenden Sprach- und – im Idealfall – Landeskenntnissen sowie von qualifiziertem lokalem Personal, insbesondere Frauen, war und ist für viele Organisationen eine besondere Herausforderung. Die Fluktuation des Personals, inklusive des lokalen Personals, ist – je nach Kontext – hoch. Durch die relativ lange Präsenz vieler Organisationen vor Ort konnte in verlängerten Krisen eine Reihe

von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an die Organisationen gebunden werden. Dies ist von großer Bedeutung, weil spezifische Kontextkenntnisse, Personalkontinuität sowie der damit verbundene Aufbau von guten Arbeits- und persönlichen Beziehungen und die Möglichkeiten Lernerfahrungen einzubringen als entscheidende Erfolgsfaktoren für schnelle, bedarfsge- rechte und angemessene Maßnahmen der HH angesehen werden können.

### ***Ergebnisorientierte Berichterstattung auf der Basis von ergebnisorientiertem M&E***

Alle Implementierungspartner des AA und des BMZ verfügen über M&E-Systeme, die im allgemeinen ein quantitatives und qualitatives Nachverfolgen von Projektaktivitäten und Leistungen erlauben, aufgrund der oben beschriebenen Problematik aber auch strukturelle Grenzen aufweisen. Die Wirkungsdebatte, die inzwischen auch in der HH immer intensiver geführt wird<sup>85</sup>, ist in der deutschen HH noch zu wenig angekommen. Deutsche Akteure sind noch zu wenig an der Diskussion zu *Beneficiary Accountability* (Rechenschaftslegung ge- genüber Zielgruppen) in der HH beteiligt. Evaluierungen deutscher HH sind immer noch ext- rem selten und konnten in den sechs Länderstudien nur in Einzelfällen (beim WEP) vorge- funden werden.

Diskussionen im Rahmen der Vorstudie zur Evaluierung und während der Evaluierung selbst haben gezeigt, dass bei den IPs große Offenheit herrscht gegenüber der Thematik und der Bereitstellung von Informationen, die einen gut definierten Bedarf bedienen. Allerdings hat sich auch Skepsis gezeigt, warum Ergebnisorientierung mehr Aufmerksamkeit und Ressour- cen bekommen sollte, wenn die beauftragenden Ressorts das nicht einfordern. Diese Argu- mentation deutet darauf hin, dass das AA und das BMZ das Thema deutlich befördern könn- ten, wenn sie die *Incentives* richtig setzen.

Falls spezifische Informationen benötigt werden, zum Beispiel zur Zahl der Begünstigten, zu Inputs, durchgeführten Aktivitäten und ausgebildeten Personen, sind die IPs in der Regel in der Lage, diese Information auf Anfrage auch bereitzustellen. In den Länderstudien gab es auch einzelne Beispiele von guter Ergebnisorientierung, zum Beispiel mit Soll-Ist- Vergleichen oder einem zweitägigen, partizipativen Selbstevaluierungsworkshop.

### ***Zuwendungsbestimmungen und deren Anwendung***

AA und BMZ haben für die Durchführung der Maßnahmen der HH jeweils eigene Zuwen- dungsbestimmungen bzw. Auftragsverfahren (im Falle der GTZ), die die Projektimplementie- rung beeinflussen. Nicht immer ist es für die IPs nachvollziehbar, warum einzelne Kostenpo- sitionen übernommen werden und andere nicht. In einigen Fällen gab es dazu Rückfragen.

IPs berichten über Herausforderungen und Schwierigkeiten, mit den zum Teil sehr engen Zeiträumen zwischen Beantragung und Ende der Finanzierung eine angemessene Projekt- umsetzung sicherzustellen.

Eine Reihe von Ressource Personen hoben die Flexibilität positiv hervor, die innerhalb eines gegebenen Rahmens bei vom AA und vom BMZ finanzierten Maßnahmen möglich ist und in den meisten Fällen nach vorheriger Konsultation und Zustimmung auch praktiziert wird.

Nicht immer ist deutlich und für die IPs nachvollziehbar, ob die jeweils projektspezifische Anwendung der Vorgaben an den Zuwendungsbestimmungen selbst oder an deren Ausle- gung durch die Ressorts bzw. individuelle Referentinnen und Referenten liegt.

---

<sup>85</sup> Ramalingam and Mitchel (2010); Proudlock and Ramalingam (2010)

### ***Fachlichkeit***

Die Fachlichkeit der deutschen HH liegt insbesondere bei den IPs und weniger bei den Ressorts. Die Fachlichkeit der IPs wird allerdings nicht systematisch analysiert und als Entscheidungskriterium für Förderungen durch die Ressorts herangezogen.

Die Ressorts haben sowohl quantitativ als auch qualitativ und bedingt durch begrenzte Möglichkeiten für Feldbesuche, durch zum Teil hohe Personalfuktuation und durch geringe praktische Erfahrung in der HH unzureichende Kapazitäten, um ihre strategische Gestaltungs- und Steuerungsfunktion auszuüben.

### ***Lernen***

Zum Teil existieren intern bei den IPs Methoden und Prozesse (zum Beispiel Workshops, Dokumentationen), um Lernerfahrungen aus der HH zu analysieren und im Nachgang von HH für zukünftige vergleichbare Krisen zu sichern. Auch systemweit gibt es einzelne Elemente, die Lernen befördern, zum Beispiel die Austausche im KoA. Insgesamt sind diese aber noch zu informell, zu unverbindlich und zu wenig ergebnisorientiert, das heißt insgesamt noch deutlich defizitär.

## Anlage 9: *Transition Gaps* in der humanitären Hilfe

Im Kontext von LRRD sind eine Vielzahl und Vielfalt von *Transition Gaps* zu beobachten, die zum Teil international wie national in der deutschen HH, zum Teil aber auch spezifisch nur für die deutsche HH zu beobachten sind. Dazu gehören:

Konzeptionelle Lücke: Es gibt nicht DAS einzige und allgemeingültige Verständnis und Konzept von LRRD. Verbreitet insbesondere im Kontext der EC-Kooperation (siehe Kapitel 2.4), kommen heute verschiedene Begriffe und dahinter stehende Konzepte, Entwicklungslinien und Organisationen im Übergangskontext zur Anwendung. Dazu gehören vor allem LRRD, *Early Recovery* und – im Kontext fragiler Staaten – *Transition/Transition Financing*. Diese beinhalten zum Teil Vergleichbares und weisen zum Teil Überlappungen auf. In jedem Fall aber führen sie dazu, dass Beteiligte in der Übergangshilfe zunächst ein gemeinsames Verständnis entwickeln müssen, bevor sie in gegebenen Kontexten, bei gegebenen humanitären und Entwicklungsbedarfen gemeinsam handeln können.

Im deutschen Kontext der HH, ENÜH und EZ kommt eine spezifische Optionslücke hinzu. Insbesondere die Akteure im AA ziehen internationale oder länderbezogene Optionen zu wenig in Betracht und sind für LRRD stark auf den nationalen Kontext fixiert. Dort wird der „Übergabe“ von AA-finanzierten Projekten der Sofort- und Nothilfe in BMZ-finanzierte ENÜH-Maßnahmen absolute Priorität eingeräumt<sup>86</sup> und andere Optionen vernachlässigt. Dies ist konzeptionell und nicht zuletzt auch aufgrund der nachfolgend dargestellten *Transition Gaps* wenig angemessen.

Rollenlücke: Die deutsche und die HH insgesamt sind stark dominiert von externen, internationalen Akteuren mit den VN in der Leadership- und Koordinierungsfunktion, die tendenziell die nationalen Akteure eher vermeidet. Dies gilt insbesondere für die Not- und Soforthilfe. Die von Krisen Betroffenen werden immer noch oft mehr als „Opfer“ der Krisen gesehen und in den Medien dargestellt, denn als handelnde Subjekte, die – wie Evaluierungen inzwischen mehrfach gezeigt haben – die allererste Nothilfe selbst in die Hand nehmen und auf deren Kapazitäten jede externe Hilfe aufbauen muss. Auch wenn dies selbst in der HH zunehmend in Frage gestellt wird<sup>87</sup>, muss spätestens in der Übergangshilfe eine zunehmende Partnerausrichtung mit der Übergabe und Übernahme der Verantwortung für und Koordination von Hilfsmaßnahmen von diesen Akteuren auf nationale Stellen und Akteure erfolgen. Damit verbunden ist auch eine wechselnde Rolle und Aufgabenteilung der VN-Organisationen, die in der HH die Leadfunktionen ausüben.

---

<sup>86</sup> Dies macht sich unter anderem daran fest, dass mit den Projektanträgen für Sofort-/Nothilfe bei VN05 die „*Eignung als Projekt der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe/Connectedness*“ abgefragt wird. Damit wird dem BMZ die Maßnahme praktisch „in die Wiege gelegt“. Im Verlauf der Evaluierung wurden Evaluierungsteams außerdem zu mehreren Gelegenheiten Zeuge von Anstrengungen von VN05, dem BMZ Maßnahmen für ENÜH „wärmstens ans Herz zu legen“. Seitens des AA wird derzeit die Idee eines deutschen „LRRD-Beauftragten“ in die Diskussion gebracht. Wie gezeigt, liegen die Probleme des LRRD jedoch nicht in dem Mangel an personellen Koordinierungskapazitäten, so dass dieser Ansatz, der zudem überwiegend auf den deutschen Kontext abstellt, nicht erfolgversprechend ist.

<sup>87</sup> Siehe zum Beispiel Groupe u.r.d. und ALNAP (2009)

Eine weitere Rollenlücke betrifft die NROs und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese sind, insbesondere in der deutschen HH wichtige IPs der Ressorts und vielfach auch IPs von VN-Organisationen. Ihre Rolle in einer zunehmend von staatlichen Akteuren bestimmten Übergangshilfe und EZ ist zunächst einmal offen bzw. abhängig von den staatlichen Bestimmungen und Freiräumen für zivilgesellschaftliche Organisationen.

Leadership-Lücke: Mit den konzeptionellen und Rollenlücken verbunden ist eine Lücke in der *Leadership* und Koordination. Die internationale humanitäre Gemeinschaft hat die „... *tendency to portray relief as state-avoiding ...*“<sup>88</sup> und damit die Federführung nationaler Regierungen in der HH in Frage zu stellen und zu ersetzen anstatt alles zu tun, den Staat so weit wie möglich in die Verantwortung zu nehmen. Die deutsche HH ist dabei keine Ausnahme. Die Länderstudie DR Kongo (Osten) und Tschad liefern dazu Beispiele.

Finanzierungslücke: Die Finanzierungslücke (*Financial Gap*) ist ein naheliegendes, oft genanntes und oft als Engpass angesehenes Problem für ein gutes Kontiguum von LRRD. Auch wenn es bisher nach Kenntnisstand des Evaluierungsteams nicht gelungen ist, eine Quantifizierung dieser Lücke vorzunehmen, ist für viele Organisationen der HH, inklusive viele der im Rahmen der Länderstudien gesprochenen Ressource Personen, die Sicherung einer Anschlussfinanzierung an die akute Not-/Soforthilfe eine besondere Herausforderung. Dies liegt, wie alle Länderstudien zeigen, vor allem daran, dass private Spenden in vielen, gerade verlängerten und/oder politisch sensiblen Krisen schwer zu mobilisieren sind und öffentliche Mittel für Übergangsfinauzierungen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.

Zugangslücke zu bestehenden Finanzierungen: Eine Reihe von Organisationen treffen darüber hinaus sowohl in der HH selbst als auch im Anschluss an die humanitäre Soforthilfe auf die Herausforderung, dass einzelne Fördermechanismen für sie nicht zugänglich sind. So haben zum Beispiel bisher nur die VN-Organisationen Zugang zum CERF. NROs, die zu humanitären Finanzierungen Zugang haben, sind nicht notwendigerweise auch zugangsberechtigt zu EZ-Budgetlinien von Gebern bzw. treffen dort auf so umfangreiche Konkurrenz, dass ein Anschluss schwierig oder oft unmöglich ist. Im Kontext der Erklärung von Paris und der AAA, in denen die EZ zunehmend über Partnersysteme abgewickelt wird, haben VN-Organisationen und NROs, aber auch die GTZ Probleme, sich solche Mittel zu erschließen, so dass ein entwicklungsorientierter Anschluss an Maßnahmen an Grenzen stößt.

Zuständigkeitslücke: IPs der deutschen humanitären Hilfe haben spezifische, selbst gewählte Zuständigkeiten, die in den meisten Fällen nur einen Teil des LRRD-Kontiguums abdecken. Wenn es den auf Soforthilfe und ggf. auch noch Übergangshilfe spezialisierten Organisationen dann nicht gelingt, über Kooperationen den Anschluss an Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, bleibt für die betroffene Bevölkerung oft ein Vakuum. Umgekehrt haben Organisationen der EZ oft durchaus Probleme, in akuten Notfällen schnell und angemessen zu reagieren.

Kapazitätslücke: Akute Sofort-/Nothilfe benötigt andere Kapazitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von IPs als ENÜH und EZ. Mitarbeitende haben für die jeweiligen Kontexte spezifische Ansätze, Arbeitsweisen, Kulturen und Sprachen entwickelt, die nicht notwendigerweise direkt miteinander harmonisieren. Oft hat lokales und internationales Personal speziali-

---

<sup>88</sup> Harvey (2009), S. 41

sierte Erfahrungen entweder in der HH oder der EZ. Zugang zu hausinternen oder auch entsprechenden externen Kapazitäten, die das Kontiguum kennen und – im Team – gut umsetzen können, ist ein entscheidender Erfolgsfaktor. Dazu gab es bei einzelnen Länderstudien (zum Beispiel Uganda) durchaus selbstkritische Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern einiger Organisationen.

Schwerpunktlücke: Dem Übergang von ENÜH in die (deutsche) EZ sind – wie die Länderstudien zeigen – auch durch die verschiedenen Logiken und Entscheidungswege Grenzen gesetzt. Die ENÜH unterliegt nicht der Partnerlandbindung des BMZ und ist so auch in Nicht-Partnerländern (Länderstudien Haiti, Tschad, Myanmar, Darfur/Sudan) tätig, wo der Übergang von *Rehabilitation* zu *Development* (LRRD) im deutschen System naturgemäß dann nicht möglich ist. Da die Ressorts oft eine Lösung im deutschen Kontext bevorzugen und einige deutsche IPs beschränkten Zugang zu Finanzierungen außerhalb des deutschen Systems haben, kann hieraus ein Hemmnis für LRRD werden. Aber auch in Partnerländern (Länderstudien Uganda, DR Kongo) unterliegt die inhaltliche und geographische Schwerpunktbildung der bilateralen EZ anderen Entscheidungsmechanismen als die davon weitestgehend unabhängig operierende ENÜH, die aber zunehmend mit der EZ koordiniert.

Erwartungslücke: In mehreren Länderstudienkontexten konnte festgestellt werden, dass die von humanitären Krisen Betroffenen und von Hilfsmaßnahmen Begünstigten eine gewisse Erwartungshaltung entwickelt hatten, zum Beispiel wenn sie über Jahre in Lagern gelebt haben oder an jahrelange bzw. verlängerte Not-/Soforthilfe gewohnt sind. In solchen Kontexten ist der Übergang zu stärker entwicklungsorientierten Ansätzen und weniger Transfers sehr schwierig.

Risikolücke: HH, Übergangshilfe und EZ finden oft, insbesondere in fragilen Staaten statt, das heißt in risikoreichen Kontexten mit großen Sicherheitsproblemen für die Menschen, die dort leben, für die Regierungen und für die Hilfsorganisationen. Die Ressorts, insbesondere das BMZ, argumentieren angemessenerweise, dass HH und ENÜH (genauso wie EZ) in Kontexten wie der Länderstudie Darfur/Sudan intensiver und regelmäßiger Analysen zur Machbarkeit und Risikoeinschätzung bedarf. Nichtsdestotrotz zeigen aktuelle Diskussionen und eine neue Publikation<sup>89</sup>, dass das Risiko, sich in solchen Kontexten nicht zu engagieren die meisten Risiken eines Engagements übertrifft – sowohl für die Länder selbst als auch für die internationale Gemeinschaft.

---

<sup>89</sup> OECD DAC INCAF (2011), S. 1



## **Anlage 10: Kriterien der Ressorts bei der Auswahl ihrer Implementierungspartner**

Das AA erwartet zum Beispiel von den antragstellenden NROs Erfahrung in HH und im Umgang mit Spendengeldern oder öffentlichen Geldern. Die Organisationen müssen über das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI) verfügen, gemeinnützig sein und die Zuwendungs- und Abrechnungsmodalitäten des Bundes akzeptieren. Außerdem sind Erfahrung und derzeitige Präsenz des Antragstellers im Projektland anzugeben (Büro, entsandte Mitarbeiter, Ortskräfte; ist der Antragsteller selbst und/oder eine Partnerorganisation Durchführungspartner?).<sup>90</sup>

Durchführungsorganisationen und Kooperationspartner des BMZ „müssen in der Lage sein, die Vorhaben qualifiziert zu planen und durchzuführen, die zweckentsprechenden Verwendung der Mittel nach den Vorgaben des Haushaltsrechts nachweisen, besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Region und mit dem jeweiligen Projekttyp sowie logistische Kapazitäten angeben. Die eingesetzten Fachkräfte müssen über ausreichende Sensibilität und Kompetenz für die Arbeit unter Krisen- und Konfliktbedingungen verfügen. Soweit möglich, soll mit erfahrenen und nicht gewinnorientierten Projektträgern im Partnerland zusammengearbeitet werden.“<sup>91</sup>

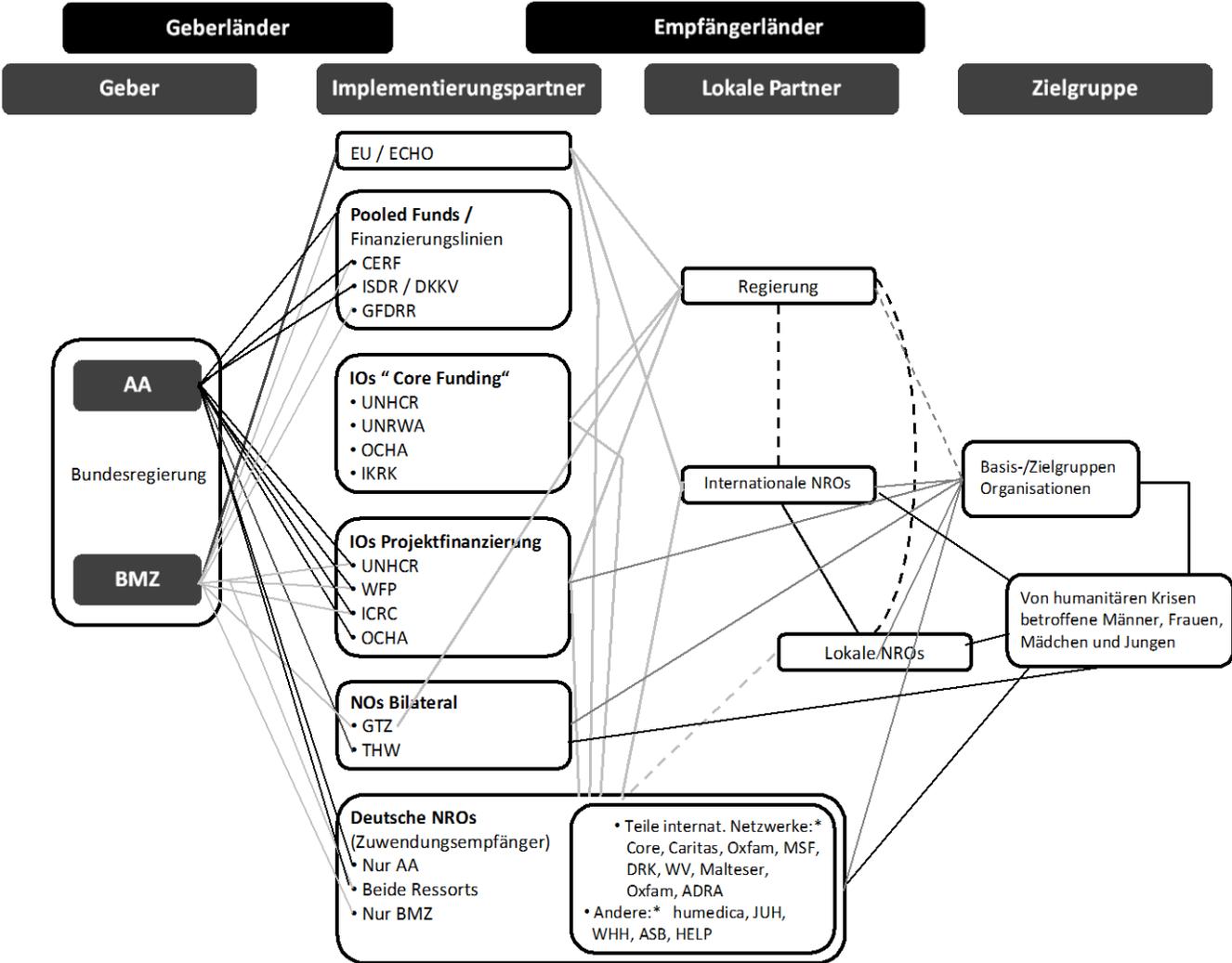
---

<sup>90</sup> [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Tipps\\_Hilfsorganisationen\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Tipps_Hilfsorganisationen_node.html) (Zugriff: Juni 2011)

<sup>91</sup> BMZ (2005), S. 10



# Anlage 11: Überblick über die Fördermechanismen der deutschen humanitären Hilfe im Ausland





## Referenzen

### Dokumente

- AA (2005): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002-2005. Berlin.
- AA (2007): Positionspapier der Bundesregierung zur Katastrophenvorsorge im Ausland. EU2007.DE. Berlin.
- AA (2008b): Leitlinien zur Förderung von Maßnahmen der Katastrophenvorsorge im Ausland durch das Auswärtige Amt. Berlin (engl.: AA (2008b): Guidelines for Federal Foreign Office funding of disaster reduction measures abroad. Berlin.
- AA (2010): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009. Berlin.
- Barber, M. et al. (2008): Central Emergency Response Fund. Two year Evaluation. New York and Geneva: CERF.
- BMZ (2005): Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe. Referat 213. Bonn.
- BMZ (2006): Development-Oriented Emergency and Transitional Aid. BMZ Strategies No 138. Bonn.
- BMZ (2010): Katastrophenvorsorge. Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- DI (2009): Global Humanitarian Assistance. GHA Report 2009.
- Groupe u.r.d.; ALNAP (2009): Participation Handbook for humanitarian field workers. Involving crisis-affected people in a humanitarian response. Plaisians.
- Harvey, P. (2009): Towards good humanitarian government. The role of the affected state in disaster response. ODI, HPG Report 29. London.
- IFRC (2009): World Disaster Report. Geneva.
- OECD DAC INCAF (2011): Aid risks in fragile and transitional contexts. Key messages from the forthcoming publication. Aid risks in fragile and transitional contexts. Draft for consultation. Paris.
- Proudlock, K.; Ramalingam, B. (2009): Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice. Chapter 2 of ALNAP's Eighth Review of Humanitarian Action. London.
- Ramalingam, B.; Mitchell, J. (2010): Counting what counts: performance and effectiveness in the humanitarian sector. Chapter 1 of ALNAP's Eighth Review of Humanitarian Action. London.

## **Websites**

[http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)  
<http://ec.europa.eu/echo>  
<http://ochaonline.un.org>  
<http://ochaonline.un.org/cerf>  
<http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal>  
[www.alnap.org](http://www.alnap.org)  
[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)  
[www.bmz.de](http://www.bmz.de)  
[www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)  
[www.gfz-potsdam.de](http://www.gfz-potsdam.de)  
[www.globalhumanitarianassistance.org](http://www.globalhumanitarianassistance.org)  
[www.goodhumanitariandonorship.org](http://www.goodhumanitariandonorship.org)  
[www.hapinternational.org](http://www.hapinternational.org)  
[www.humanitarianreform.org](http://www.humanitarianreform.org)  
[www.icrc.org](http://www.icrc.org)  
[www.icva.ch](http://www.icva.ch)  
[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)  
[www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)  
[www.lutheranworld.org](http://www.lutheranworld.org)  
[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)  
[www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)  
[www.reliefweb.int/fts](http://www.reliefweb.int/fts)  
[www.ngovoice.org](http://www.ngovoice.org)  
[www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)  
[www.thw.bund.de](http://www.thw.bund.de)  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)  
[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)  
[www.unisdr.org/ppew](http://www.unisdr.org/ppew)  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)  
[www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa)  
[www.zentralstellen-ez.de](http://www.zentralstellen-ez.de)