

Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH)

Resilienz stärken – Übergänge schaffen

BMZ-Strategiepapier 6 | 2013





Dirk Niebel, MdB

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Gudrun Kopp, MdB

Parlamentarische Staatssekretärin
beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Hans-Jürgen Beerfeltz

Der Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	4
1. Einführung	5
1.1 Herausforderungen	5
1.2 Definitionen und Ziele	7
1.3 Erfahrungen und Erfolgskriterien	8
2. Grundsätze und Leitlinien – Wie arbeitet die ESÜH?	10
3. Arbeitskontexte – Wo ist die ESÜH tätig?	11
3.1 Fragile Staaten und langanhaltende Krisen	11
3.2 (Hoch-)Risikoländer mit besonderer Gefährdung durch Naturgefahren und Klimawandel	11
3.3 Wiederaufbauszenarien	12
4. Förderbereiche – Was fördert die ESÜH?	13
4.1 Wiederaufbau von sozialer und produktiver Basisinfrastruktur	13
4.2 Katastrophenvorsorge	13
4.3 Reintegration von Flüchtlingen	14
4.4 Ernährungssicherung	14
Literatur	16

Abkürzungen

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

ESÜH Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe

EU Europäische Union

EZ Entwicklungszusammenarbeit

FAO Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

LRRD Linking Relief, Rehabilitation and Development

OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

1. Einführung

Die vorliegende Strategie setzt den Rahmen, definiert die Ziele und beschreibt die Arbeitskontexte und Förderbereiche der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). An ihrer Erarbeitung hat das BMZ relevante Akteure, insbesondere die Durchführungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, andere Ressorts der Bundesregierung und weitere Partner aktiv beteiligt. Die Strategie stützt sich somit auf eine breite Basis von Fachkenntnissen und Erfahrungen.

Das Strategiepapier dient als Referenz für das BMZ, seine Durchführungsorganisationen, Zuwendungsempfänger und weitere Partner bei der Gestaltung und Umsetzung von Vorhaben der ESÜH. Darüber hinaus bildet es die Grundlage für den entsprechenden entwicklungspolitischen Dialog des BMZ mit seinen Partnern im In- und Ausland, anderen Ressorts, Regierungen der Kooperationsländer, anderen Gebern und internationalen Organisationen sowie der interessierten Öffentlichkeit.

Ziel der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe ist es, in fragilen Situationen und langanhaltenden Krisen, beim Wiederaufbau und in Ländern mit besonderer Gefährdung durch Naturereignisse und Klimawandel einen gezielten Beitrag zur Stärkung der Resilienz von Individuen, lokalen Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Akteuren und staatlichen Institutionen zu leisten. Aus dem Verständnis heraus, dass es in komplexen Krisensituationen in der Regel keine linearen Entwicklungsprozesse gibt, setzt die ESÜH als besonderer Teil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit ihren spezifischen Finanzierungslinien je nach Ausgangslage zeitgleich mit der humanitären Hilfe, nach dem Auslaufen der humanitären Hilfe oder im Übergang zur langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit an.

Ein wichtiges Anliegen der ESÜH ist es, Übergänge zwischen kurz-, mittel- und langfristig angelegten Maßnahmen zu schaffen – im Sinne des Ansatzes *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD). So erfolgt nach einer Krise oder Katastrophe die erste Linderung der Not in der Regel durch die humanitäre Hilfe, die den humanitären Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit verpflichtet ist. Sie orientiert sich am humanitären Bedarf und folgt dem übergeordneten Ziel, Überleben zu sichern. Die gesamte deutsche humanitäre Hilfe im Ausland wird innerhalb der Bundesregierung vom Auswärtigen Amt verantwortet. Die ESÜH verortet sich dynamisch zwischen der humanitären Hilfe und der langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit und schafft erste tragfähige Grundlagen für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung.

1.1 HERAUSFORDERUNGEN

Obwohl viele Länder in den letzten 30 Jahren ihren Entwicklungsstand deutlich verbessern konnten, haben die globalen Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit zugenommen. Rund 1,3 Milliarden Menschen steht ein tägliches Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar zur Verfügung. Viele dieser Armen leben in fragilen Staaten. Während einige Länder erfolgreich den Sprung in die Gruppe der Länder mittleren Einkommens geschafft haben, hat sich die Anzahl und Komplexität der Krisen, Katastrophen und gewaltsamen Konflikte in einigen Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit deutlich erhöht.

Etwa die Hälfte aller Partnerländer des BMZ werden als fragile oder von gewaltsamen Konflikten betroffene Staaten eingestuft (BMZ 2012). Knapp ein Dutzend dieser Länder befinden sich in langanhaltenden oder wiederkehrenden Krisen (*Protracted Crises*). In diesen Situationen, die sich oft über viele Monate

oder sogar Jahre erstrecken, ist ein erheblicher Anteil der Bevölkerung externen Schocks ausgesetzt, auf die sie unzureichend vorbereitet ist. Die staatlichen Strukturen sind meist schwach und nur begrenzt bereit oder fähig, auf diese Schocks angemessen zu reagieren, deren Auswirkungen abzumildern und der Bevölkerung Schutz zu bieten.

Langanhaltende Krisen

Gemeint sind Ereignisse, die die betroffenen Menschen und Institutionen nicht bewältigen können, weil Art und Ausmaß der Ereignisse sie überfordern und frühere Erfahrungen, erworbene Fähigkeiten und erprobte Hilfsmittel zur Bewältigung der Situationen nicht ausreichen.

In langanhaltenden Krisen ist ein signifikanter Teil der Bevölkerung immer wieder über einen längeren Zeitraum hinweg in seinen Existenzgrundlagen gefährdet. Die akute Überforderung kann dabei aus einer kurzfristig einwirkenden heftigen Belastung (Schocksituation) resultieren oder das Resultat einer länger andauernden kumulativen Belastung sein. In diesem Sinne beinhaltet der Begriff Krise auch wirtschaftliche Krisen, wie beispielsweise die Ernährungssicherheit gefährdende, extrem und unvorhersehbar schwankende Nahrungsmittelpreise. *(In Anlehnung an ODI 2004)*

Laut Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) liegt die Zahl der Hungernden weltweit bei etwa 870 Millionen, einer von acht Menschen ist also unterernährt (FAO 2012a). Etwa zwei Drittel der extrem Armen sind Frauen (BMZ 2012). Die Erreichung des Millenniumsentwicklungszieles Nr. 1, im Zeitraum zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, die unter extremer Armut und Hunger leiden, ist gefährdet. Bis 2025 wird die Weltbevölke-

rung um 1,5 Milliarden Menschen anwachsen und der weltweite Nahrungsmittelbedarf laut Prognosen der FAO um 70 Prozent steigen. Verschärfend kommt hinzu, dass bis 2025 zwei Milliarden Menschen keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu sauberem Wasser haben werden (OCHA 2010). Der globale Klimawandel und seine Auswirkungen verschärfen bereits existierende Probleme und erschweren vor allem armen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens. Extremwetterereignisse werden sich voraussichtlich hinsichtlich ihrer Intensität, Länge, Häufigkeit und räumlichen Ausdehnung ändern und das Katastrophenrisiko weiter steigern (IPCC 2012). Hinzu kommen Bodendegradation, Erosion, ein hohes Maß an Umweltschäden sowie das Fehlen von adäquaten sozialen Sicherungsmechanismen für die betroffene Bevölkerung. Der Verlust intakter Ökosysteme kann vor allem in Entwicklungsländern zu Krisen führen oder diese verstärken. Konflikte um Wasser, Land und andere natürliche Ressourcen drohen zuzunehmen und werden die Herausforderungen an eine flexible und bedarfsgerechte Entwicklungszusammenarbeit im Kontext von Krisen, Katastrophen und Konflikten erhöhen.

Die langfristige Entwicklungszusammenarbeit verfügt über eine Reihe von Ansätzen und Verfahren. In Krisensituationen eignen sich diese – angesichts längerer Vorlaufzeiten und schwacher staatlicher Strukturen auf Partnerseite – häufig nur bedingt dafür, die Potenziale und Bedarfe der betroffenen Menschen frühzeitig und möglichst flexibel zu unterstützen und Wiederaufbauprozesse anzustoßen. An die steigende Komplexität der Herausforderungen in den Partnerländern muss sich auch die Entwicklungszusammenarbeit anpassen. Unterstützung in Krisensituationen sowie nach Katastrophen und gewaltsamen Konflikten erfordert ein synchronisiertes Vorgehen, bei dem lebensrettende humanitäre Hilfe sowie entwicklungsfördernde und strukturbildende Ansätze der Übergangshilfe oft gleichzeitig und aufeinander abgestimmt stattfinden müssen.

1.2 DEFINITIONEN UND ZIELE

Übergeordnetes Ziel der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe ist es, die **Resilienz** von Menschen und Institutionen gegenüber den Auswirkungen und Folgen von Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu stärken und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Vorhandene Potenziale und Kapazitäten sollen so gefördert werden, dass künftige Krisen besser bewältigt und mittel- bis langfristig günstigere Lebensperspektiven entwickelt werden können. Resilienz schützt so Entwicklungsfortschritte und beugt humanitären Notlagen vor.

Resilienz

ist die Fähigkeit von Menschen und Institutionen – seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten –, akute Schocks oder chronische Belastungen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden.
(In Anlehnung an DFID 2011, EU 2012)

Dabei erfordert der mehrdimensionale Zusammenhang zwischen Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen auf der einen und Armut und Ernährungsunsicherheit auf der anderen Seite, dass kurz-, mittel- und langfristige Unterstützungsmaßnahmen sinnvoll miteinander verzahnt und Übergänge geschaffen werden. So werden im Rahmen der deutschen humanitären Hilfe durch das Auswärtige Amt Maßnahmen der Sofort- und Nothilfe, der humanitären Übergangshilfe und der Vorbereitung auf den Katastrophenfall (*Preparedness*) unterstützt. Wo möglich und passend,

sorgt die ESÜH durch weiterführende Maßnahmen für eine Verknüpfung mit Akteuren und Strukturen langfristiger EZ, um nachhaltige Folgeprozesse einzuleiten. Diese Verzahnung (*Connectedness*) kann, je nach Kontext, auf allen denkbaren Ebenen – von der Gemeindeebene bis zu nationalen Strukturen – erfolgen und wird bei der Prüfung, Planung und Durchführung von Maßnahmen berücksichtigt. Nur so können bereits erreichte positive Effekte aufgegriffen und gesichert werden.

Die Initiierung von Veränderungsprozessen im fragilen Umfeld mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung erfordert häufig eine längerfristige Unterstützung und den Aufbau lokaler Kapazitäten – und sie birgt auch das Risiko von Rückschlägen. Übergangshilfe ist **entwicklungsfördernd**, wenn sie den Menschen ermöglicht, ihre Lebensgrundlagen mittel- und langfristig aus eigener Kraft zu erhalten und zu verbessern. Übergangshilfe ist **strukturbildend**, wenn sie staatliche, zivilgesellschaftliche und privat(wirtschaftlich)e Akteure in ihrer Funktionsfähigkeit und ihrem Zusammenwirken stärkt. Dabei kann es sich beispielsweise um die zentrale oder dezentrale Verwaltung, Gesundheitszentren, Katastrophenvorsorgekomitees oder Kleinbauernverbände handeln.

Als spezielles Finanzierungsinstrument kann die ESÜH einen Beitrag dazu leisten, die Lücke zwischen humanitärer Hilfe und langfristig angelegter Entwicklungszusammenarbeit zu schließen.

Diese Strategie stimmt überein mit dem übersektoralen Konzept zur Armutsreduzierung des BMZ (2012), der Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland (2012), dem BMZ-Entwicklungskonzept "Chancen schaffen – Zukunft entwickeln" (2011), dem BMZ-Konzept "Entwicklung für Frieden und Sicherheit" (2013), der Erklärung von Busan *A New Deal for the Engagement in Fragile States* (2011) und mit den Prinzipien für

Connectedness

ist die Verbindung oder Verzahnung von Maßnahmen. Die Definition leitet sich ab aus dem seit den 1990er Jahren weiterentwickelten Ansatz des *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD). Sie bezieht sich zudem auf das Konzept der Nachhaltigkeit und verweist darauf, wie wichtig es ist, kurz- bis mittelfristige Aktionen mit einem langfristig ausgerichteten Entwicklungsziel unabhängig von externer Geberunterstützung zu verbinden.

Gemeint ist in erster Linie die Verknüpfung von Maßnahmen der Übergangshilfe mit auf Dauer angelegten staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Strukturen und Programmen. *Connectedness* beinhaltet im Falle einer Verschlechterung der Situation – sei es durch eine neue Naturkatastrophe, das Wiederaufflammen eines gewaltsamen Konfliktes oder massive unvorhergesehene Schwankungen von Nahrungsmittelpreisen – aber auch die Möglichkeit, zum Nutzen der Betroffenen kurzfristig und vorübergehend eine Verzahnung mit Maßnahmen der humanitären Hilfe einzugehen. (In Anlehnung an ODI/ALNAP 2006)

internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Sie korrespondiert mit dem Ziel der Europäischen Union, dem Prinzip des *Linking Relief, Rehabilitation and Development* Geltung zu verschaffen und es effektiv in die Praxis umzusetzen.

1.3 ERFAHRUNGEN UND ERFOLGSKRITERIEN

Die Übergangshilfe des BMZ hat sich in Kontexten vor, während und nach Krisen, Katastrophen und Konflikten besonders bewährt. Sie verfügt über

schnell greifende und flexible Verfahren, um Potenziale und Kapazitäten mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Erfahrungen zeigen, dass die Übergangshilfe immer dann besonders erfolgreich ist, wenn:

- durch kurz- bis mittelfristigen Strukturaufbau relativ schnell ein unmittelbarer und sichtbarer Nutzen für die betroffene Bevölkerung erzielt wird,
- durch die Stärkung der Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten von Menschen und Institutionen die Resilienz gegenüber Krisen, Konflikten und Katastrophen verbessert wird,
- auf die Planungs- und Umsetzungsunsicherheiten und Herausforderungen in fragilen Kontexten flexibel und pragmatisch reagiert wird,
- mit Zielkonflikten und Dilemmata offen umgegangen wird: So besteht häufig ein Dilemma zwischen der kurzfristigen Schaffung temporärer Strukturen, die schnell spürbare Beiträge zur Verbesserung der Lebenssituation leisten, und der langfristigen Stärkung staatlicher Kapazitäten,
- durch zeitnahe Reaktion auf Frühwarnsignale und eine gründliche Bestandsaufnahme ermittelt wird, wo Veränderungspotenziale und Bedarfe liegen und wie darauf sinnvoll reagiert werden kann,
- realistische und verbindliche Ausstiegskriterien oder frühzeitig Anschluss- und Übergabeszenarien entwickelt werden und – wo möglich – die Anknüpfung der Maßnahmen an nationale, bi- oder multilaterale Programme ermöglicht wird.

Um die Kohärenz und Wirksamkeit von humanitärer Hilfe, ESÜH und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, strebt das BMZ mit den beteiligten Akteuren auf allen Ebenen eine institutionalisierte Koordination und Zusammenarbeit in der Analyse sowie in der Planung und Umsetzung der Vorhaben an.

2. Grundsätze und Leitlinien – Wie arbeitet die ESÜH?

Um die Qualität der ESÜH sicherzustellen, werden alle Interventionen in Übereinstimmung mit international anerkannten Standards und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere denen der OECD, geplant, durchgeführt und evaluiert. Dazu gehören die Sicherstellung von **Relevanz** und Angemessenheit durch detaillierte **Bedarfs- und Interventionsanalysen**, der Nachweis von **Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit** sowie die **Kohärenz** und **Komplementarität** mit bestehenden politischen Richtlinien. Es wird vorausgesetzt, dass gemessen an den Risiken realistische Ziele formuliert und Ergebnisse und **Wirkungen** fortdauernd im Rahmen eines **Monitoring** gemessen und überprüft werden. Weitere Leitlinien der ESÜH, die auf international anerkannten Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit basieren, umfassen **Konfliktsensibilität, Do No Harm, Partizipation, Gendersensibilität, die Inklusion** von besonders vulnerablen Gruppen und Menschen mit Behinderung, **Capacity Development, Rechenschaftslegung** und **Transparenz**.

Es wird vorausgesetzt, dass die Unterstützung an den Potenzialen und unmittelbaren Bedürfnissen der besonders betroffenen und benachteiligten Personen und Gruppen ausgerichtet ist und gleichzeitig sichere Perspektiven für die Zukunft eröffnet werden. Essenziell ist dabei die **Stärkung von lokalen und/oder nationalen Kapazitäten**, um Selbsthilfefähigkeiten zu verbessern, Resilienz zu stärken und damit weiteren Notlagen vorzubeugen.

Koordination und **Kooperation** spielen bei der Verknüpfung von Maßnahmen eine zentrale Rolle. Werden bestimmte Maßnahmen auf der Grundlage einer nationalen Strategie ausgewählt und zwischen den Akteuren abgestimmt, können Transparenz und eine effektive Arbeitsteilung mit entsprechenden Synergieeffekten entstehen. Dies unterstützt die

gewünschte Verzahnung von eingeleiteten Maßnahmen mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Programmen und Institutionen erheblich. Partner-eigene Strukturen sollten dabei so weit wie möglich genutzt werden, auch wenn dies in fragilen Staaten, in denen staatliche Strukturen zerstört sind und Dienstleistungen kaum erbracht werden, häufig nur eingeschränkt möglich ist. Gerade in solchen Kontexten ist die Stärkung und Wiederbelebung schwacher staatlicher Strukturen wichtig.

Harmonisierung und Partnerausrichtung als Säulen der Paris-Erklärung sind – trotz gewisser Risiken – wesentliche Erfolgsfaktoren für die angemessene Verknüpfung von Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der geleisteten Arbeit und finden in der ESÜH ihre Berücksichtigung. Ein flexibler Umgang mit den Durchführungsmodalitäten (*Modes of Delivery*) ist je nach Kontext erforderlich.

Die Berücksichtigung von **Genderaspekten** spielt in der Übergangshilfe eine herausgehobene Rolle. Da Männer und Frauen von den beschriebenen Situationen unterschiedlich betroffen sind, ist die Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Perspektiven und Bedürfnisse von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Maßnahmen der ESÜH. Je nach Situation muss insbesondere die Rolle von Männern in Gewaltkonflikten mit Blick auf Radikalisierung, Gewaltbereitschaft und sexualisierte Gewalt in die Maßnahmenplanung und -durchführung einbezogen werden. Insbesondere für Frauen und Kinder, denen es häufig an Schutz, Besitz und Zugang zu Ressourcen mangelt, sind Maßnahmen, die sie entlasten und ihnen gleichzeitig Sicherheit, einen besseren Zugang zu Arbeit, Bildung und Qualifizierung ermöglichen, von großer Bedeutung. Solche Maßnahmen stärken die Kapazitäten betroffener Haushalte und erzielen auch mittel- bis langfristig positive Wirkungen.

3. Arbeitskontexte – Wo ist die ESÜH tätig?

Die ESÜH setzt dort an, wo anhaltende oder wiederkehrende **Krisen**, gewaltsame **Konflikte** und durch Naturereignisse hervorgerufene **Katastrophen** die sozialen wie ökonomischen Entwicklungsperspektiven breiter Bevölkerungsschichten unterwandern und Armut zementieren. Da die ESÜH nicht daran gebunden ist, ausschließlich mit und in den Kooperationsländern des BMZ zu arbeiten, kann sie auch dort agieren, wo die Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen, staatlichen oder Regionalstrukturen erschwert oder gar unmöglich ist. Ziel ist es, durch die Konzentration auf **drei prioritäre Arbeitskontexte** die Wirksamkeit und die Anschlussmöglichkeiten der ESÜH zu erhöhen sowie eine strategische Planung und effiziente Mittelverwendung zu erreichen.

3.1 FRAGILE STAATEN UND LANGANHALTENDE KRISEN

Fragile Staaten stellen die Entwicklungszusammenarbeit vor besondere Herausforderungen (BMZ 2011). Generell werden jene Staaten und Situationen als fragil angesehen, in denen der Staat nicht willens oder aufgrund fehlender, schwacher oder zerfallender staatlicher Institutionen nicht in der Lage ist, seinen grundlegenden Funktionen (Gewaltmonopol, Legitimität und Erbringung staatlicher Grundleistungen) nachzukommen (Bundesregierung 2012). Für die Menschen bedeutet dies, dass ihre Sicherheit gefährdet ist und elementare soziale Dienstleistungen von ineffektiven staatlichen Stellen nicht oder nur unzureichend erbracht werden.

Viele fragile Staaten und Länder in fortwährenden Krisen weisen komplexe Verflechtungen von Macht- und Ressourceninteressen auf. Häufig bedrohen gewalttätige Auseinandersetzungen und extreme Naturereignisse breite Bevölkerungsteile. Hinzu kommen häufig soziale Spannungen zwischen Flüchtlingen oder intern Vertriebenen und den aufnehmenden Gemeinden. Fragilität geht meist mit

einem Höchstmaß an Armut, sozialem Misstrauen und gesellschaftlicher Ungleichheit einher.

Fragile Situationen und langanhaltende Krisen bilden das größte Tätigkeitsfeld der ESÜH. Mit Hilfe landesspezifisch und regional angepasster Ansätze sollen trotz der naturgemäß bestehenden Unsicherheiten und Risiken Entwicklungsperspektiven aufgezeigt und ein friedlicher Interessenausgleich gefördert werden.

3.2 (HOCH-)RISIKOLÄNDER MIT BESONDERER GEFÄHRDUNG DURCH NATURGEFAHREN UND KLIMAWANDEL

Das Risiko einer Gesellschaft, durch Naturereignisse Schaden zu nehmen, wird neben den eigentlichen Naturgefahren maßgeblich durch den Grad ihrer Vulnerabilität bestimmt. Je höher die Vulnerabilität, desto größer das Risiko, dass Naturereignisse die Bewältigungskapazitäten von Gesellschaften überfordern. Die Folgen sind der Verlust von Menschenleben und soziale, wirtschaftliche und ökologische Schäden, die jegliche Handlungsfähigkeit vernichten. Insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern können Naturkatastrophen über Jahrzehnte mühsam erreichte Entwicklungserfolge zunichtemachen.

Das Risiko, Opfer einer Naturkatastrophe zu werden, steigt unter anderem aufgrund des Klimawandels in vielen Ländern an. Die ESÜH fokussiert daher auf (Hoch-)Risikoländer und setzt komplementär zu den Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen der langfristigen EZ mit Maßnahmen an, die gezielt zur Prävention und Minderung des Katastrophenrisikos beitragen und die Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten von Menschen und Institutionen langfristig stärken.

Dazu bedarf es sorgfältiger Risikoanalysen, welche sowohl bestehende als auch zukünftige Aspekte von Vulnerabilität berücksichtigen. Die ESÜH legt dabei Wert auf die enge Rückkopplung mit nationalen Plänen zur Katastrophenvorsorge und Klimaanpassung.

3.3 WIEDERAUFBAUSZENARIEN

Extreme Naturereignisse und gewaltsame Auseinandersetzungen führen vor allem in fragilen Staaten und Regionen immer wieder zu großen Schäden und Verlusten. Häufig sind wesentliche Teile der Basisinfrastruktur zerstört, (staatliche) Dienstleistungsstrukturen funktionieren nicht oder nur

eingeschränkt, die sozialen und produktiven Lebensgrundlagen sind vernichtet. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure benötigen besonders in der kritischen Phase während und nach Beendigung der humanitären Hilfe Unterstützung dabei, den Wiederaufbau partizipativ zu steuern und umzusetzen. In vielen Fällen kommt es zu sozialen Spannungen, besonders in Kontexten, in denen Menschen vertrieben wurden, sich auf der Flucht befinden und auf der Suche nach einer neuen Lebensgrundlage sind. Für die aufnehmenden Gemeinden ist die Integration von Flüchtlingen eine große Herausforderung, die sie ohne externe Hilfe häufig nicht bewältigen – was zu weiteren Spannungen und möglicherweise (weiteren) gewaltsamen Konflikten führen kann.

4. Förderbereiche – Was fördert die ESÜH?

Um ihre Ziele wirksam zu erreichen, fördert die entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe Interventionen in den folgenden Bereichen:

4.1 WIEDERAUFBAU VON SOZIALER UND PRODUKTIVER BASISINFRASTRUKTUR

Im Rahmen des **Wiederaufbaus** werden die Rehabilitation **von sozialer und produktiver Basisinfrastruktur**, die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit (staatlicher) Dienstleistungsstrukturen sowie die Stabilisierung und mittelfristige Verbesserung der Lebensgrundlagen gefördert. Der (Wieder-) Aufbau der sozialen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Mindestversorgung unter Beachtung erdbeben-, sturm- oder flutresistenter, barrierefreier sowie umweltverträglicher Bauweisen (*Building Back Better*) und die Entwicklung von Fähigkeiten und Verantwortung (*Capacity Development*) sind hierfür wichtige Grundlagen. Hier setzt die ESÜH mit Maßnahmen an, welche unmittelbar auf die Potenziale und Bedürfnisse der Bevölkerung reagieren und so schnelle und sichtbare Wirkungen erzielen. Staatliche Institutionen werden strukturbildend beim Aufbau grundlegender Dienstleistungen unterstützt. Auf diese Weise kann das Vertrauen der Menschen in eine friedliche Entwicklung gestärkt werden. Enge Abstimmungen mit relevanten Koordinationsplattformen und nationalen Wiederaufbauplänen werden vorausgesetzt. Die Förderung umfasst:

- Maßnahmen zur Stabilisierung und mittelfristigen Verbesserung von Lebensgrundlagen (*Livelihoods*),
- Maßnahmen zur Unterstützung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen beim Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen,
- Maßnahmen zum Aufbau und zur Instandsetzung von sozialer und produktiver Basisinfrastruktur.

4.2 KATASTROPHENVORSORGE

Das BMZ ist innerhalb der Bundesregierung federführend für das Thema **Katastrophenvorsorge** zuständig. Entsprechend verfolgt das BMZ eine ganzheitliche Bearbeitung und sektorübergreifende Integration des Themas in nationale und internationale Entwicklungsagenden. Einen wichtigen Bezugsrahmen bildet dabei der internationale Rahmenaktionsplan für die Katastrophenvorsorge (*Hyogo Framework for Action 2005 – 2015, UNISDR 2007*). Um den vielfältigen Herausforderungen im Umgang mit extremen Naturereignissen begegnen zu können, setzt die ESÜH wo immer möglich auf einen ganzheitlichen Katastrophenvorsorgeansatz. Dieser umfasst alle Bereiche der Vorbeugung (*Mitigation and Prevention*) und der Vorbereitung (*Preparedness*). Ausgangspunkt ist eine fundierte Risikoanalyse, welche die Naturgefahr mit der Vulnerabilität einer Gesellschaft verknüpft, um potenzielle Schäden und Verluste vorab konkret einschätzen und relevante Vorsorgemaßnahmen identifizieren zu können. Zur Begrenzung künftiger negativer Auswirkungen des Klimawandels werden Maßnahmen der Katastrophenvorsorge klimasensitiv angepasst und um weitere Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergänzt. Die Förderung konzentriert sich in erster Linie auf (Hoch-) Risikoländer und Post-Katastrophensituationen und schließt die Gemeindeebene mit ein. Die Förderung umfasst:

- Maßnahmen der Katastrophenvorbeugung, welche mittel- und langfristig die negativen Auswirkungen extremer Naturereignisse abmildern oder sogar verhindern. Diese präventiven Maßnahmen sind oft sektorübergreifend angelegt,
- strukturbildende Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall, welche beim Eintreten eines extremen Naturereignisses Todesopfer sowie andere Verluste und Schäden vermeiden oder möglichst gering halten,

- Maßnahmen zum katastrophenresilienten (Wieder-)Aufbau sozialer und produktiver Infrastruktur, welche angemessene Lehren aus einer Katastrophe ziehen und Maßnahmen zur Vorbeugung und zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall unmittelbar in den Aufbauprozess integrieren,
- Klimaanpassungsmaßnahmen, welche der Folgenbewältigung des sich wandelnden Klimas dienen. Für die ESÜH sind insbesondere Anpassungsmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit und Wasser relevant.

4.3 REINTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

Die ESÜH fördert die **Integration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen** in die Aufnahmegesellschaften und unterstützt Maßnahmen für die ansässige Bevölkerung in Gebieten, die von Flüchtlingen betroffen sind. Die Maßnahmen zielen darauf ab, den sozialen Zusammenhalt dauerhaft zu stärken. Im Rahmen von kontextspezifischen Präventionsmaßnahmen wird sichergestellt, dass vor Ort nach Bedarf Kapazitäten zur friedlichen Konfliktbearbeitung gestärkt werden. Die Förderung umfasst:

- Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, insbesondere die Schaffung von Einkommensperspektiven (sogenannte *Livelihood*-Maßnahmen),
- Unterstützung von Aufnahmegesellschaften,
- Kapazitätsaufbau zur Konflikttransformation.

4.4 ERNÄHRUNGSSICHERUNG

Hunger und Ernährungsunsicherheit gehören zu den gravierendsten Folgen von wirtschaftlichen Krisen, Naturkatastrophen und gewaltsamen Konflikten. Maßnahmen zur **Ernährungssicherung** im Sinne der

von der Welternährungsorganisation FAO postulierten *Food and Nutrition Security* zielen darauf ab, den Ernährungszustand der betroffenen Bevölkerung sicherzustellen oder zu verbessern sowie den Verzehr ausreichender, sicherer und nährstoffreicher Lebensmittel zu gewährleisten. Je nach Ausgangssituation kann dies beinhalten, den Zugang zu einer sozialen Basisversorgung in den Bereichen Gesundheit, Wasser, Hygiene und Bildung zu sichern sowie die produktive Basisinfrastruktur, wie ländliche Wege, Straßen, Märkte und Bewässerungssysteme, wiederherzustellen und zu verbessern. Die Förderung der ESÜH im Bereich der Ernährungssicherung umfasst:

- Maßnahmen, die mittels temporärer sozialer Transferleistungen den direkten Zugang zu ausreichenden und angemessenen Nahrungsmitteln verbessern. Dazu zählen konditionierte und nicht-konditionierte Transfers von Nahrungsmitteln, Bargeld und Gutscheinen,
- Maßnahmen im Ernährungsbereich, besonders für Schwangere, Stillende, Neugeborene und Kleinkinder, um Unter- und Mangelernährung zu reduzieren und ihnen vorzubeugen,
- Interventionen zum (Wieder-)Anschub der landwirtschaftlichen Produktion, um die Nahrungsmittelverfügbarkeit zu verbessern, den Erhalt natürlicher Produktionsgrundlagen zu fördern und Einkommen auf das Subsistenzniveau zu steigern, inklusive Nachernteschutz und Lagerhaltung.

In allen genannten Bereichen fördert die ESÜH die Potenziale und Kapazitäten von Menschen und Institutionen und schafft so im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen erste Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung.

Literatur

Auswärtiges Amt (2012): Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland. Berlin: Auswärtiges Amt.
http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/631154/publicationFile/174158/121115_AA-Strategie_humanitaere_hilfe.pdf

BMZ (2011): Entwicklungspolitisches Konzept Plus – Chancen schaffen, Zukunft entwickeln. Bonn: BMZ.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Entwicklungspolitisches_Konzept_plus.pdf

BMZ (2012): Armut wirksamer bekämpfen – weltweit! Übersektoriales Konzept zur Armutsreduzierung. Bonn: BMZ.
http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier320_6_2012.pdf

BMZ (2013): BMZ-Konzept – Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Bonn: BMZ.

Bundesregierung (2012): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien. Berlin: Bundesregierung.
http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf

DFID (2011): Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper. London: DFID.
<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/Defining-Disaster-Resilience-DFID-Approach-Paper.pdf>

European Commission (2001): Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment, COM (2001) 153 final. Brüssel: European Commission.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF>

European Commission (2012): The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises. COM (2012) 586 final. Brüssel: European Commission.
http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/documents/20121003-comm_en.pdf

European Parliament (2012a): Policy Briefing – Linking Relief, Rehabilitation and Development: Towards a More Effective Aid. Brüssel: European Parliament.
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/deve/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=76111>

European Parliament (2012b): Study – Strengthening LRRD in the EU's Financing Instruments. Brüssel: European Parliament.
<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75611>

FAO (2012a): The State of Food Insecurity in the World. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e00.htm>

FAO (2012b): Towards the Future We Want: End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems. Rom: FAO.
<http://www.fao.org/docrep/015/an894e/an894e00.pdf>

IASC (2010): Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Washington, DC: The Brookings Institution.
http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/4/durable%20solutions/04_durable_solutions.pdf

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011): A New Deal for engagement in fragile states. Busan: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.
<http://www.oecd.org/site/dacpbsbdialogue/documentupload/49151944.pdf>

IPCC (2012): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Genf: IPCC.
<http://ipcc-wg2.gov/SREX/>

OCHA (2010): Water Scarcity and Humanitarian Action: Key Emerging Trends and Challenges, Occasional Policy Briefing Series, Brief No. 4. New York, NY: OCHA.
<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA%20OPB%20Water%20%2011Nov10%20fnl.pdf>

ODI (2004): Beyond the continuum: The changing role aid policy in protracted crises, HPG Report 18. London: Overseas Development Institute.
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/279.pdf>

ODI/ALNAP (2006): Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. London: Overseas Development Institute/ALNAP.
http://www.alnap.org/pool/files/eha_2006.pdf

OECD (2007): Prinzipien für Internationales Engagement in Fragilen Staaten und Situationen. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/39437107.pdf>

OECD/INCAF (2010a): A Comprehensive Response to Conflict and Fragility. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/44392383.pdf>

OECD/INCAF (2010b): Transition Financing: Building a Better Response. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/46338900.pdf>

United Nations (2000): United Nations Millennium Declaration. New York, NY: United Nations.
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

United Nations (2011): Preliminary Framework – Ending Displacement in the Aftermath of Conflict. New York, NY: United Nations.
[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/D3152FA6C910768EC125799500425ABB/\\$file/UN%20framework%20ending%20displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/D3152FA6C910768EC125799500425ABB/$file/UN%20framework%20ending%20displacement.pdf)

United Nations High Level Task Force on Global Food Security (2011): Food and Nutrition Security: Comprehensive Framework for Action (CFA), Summary of the Updated CFA. Rom: IFAD.
http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/SUMMARY_UCFA_EN.pdf

UNISDR (2007): Hyogo Framework for Action (HFA) 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Genf: UNISDR.
<http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

Impressum

Herausgeber

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

Redaktion

BMZ, Referat Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe,
Welternährungsprogramm, Krisenstab

Gestaltung

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

Stand

Februar 2013

Postanschriften der Dienstsitze

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

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

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik

Mehr Wirksamkeit
Mehr Sichtbarkeit
Mehr Engagement
Mehr Wirtschaft
Mehr Bildung
Mehr Demokratie



Dirk Niebel, MdB
Bundesminister für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung



Gudrun Kopp, MdB
Parlamentarische Staatssekretärin
beim Bundesminister für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung



Hans-Jürgen Beerfeltz
Der Staatssekretär des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung