
Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe

Auszug aus dem Bericht „Wirkungsorientierung und Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe“, Kapitel 8

1 WIRKUNGSBEOBACHTUNG IN DEN VERSCHIEDENEN PHASEN DER HUMANITÄREN HILFE

Im Folgenden wird die Wirkungsbeobachtung in den einzelnen Phasen der Humanitären Hilfe exemplarisch dargestellt. Dabei geht es in erster Linie um die Grundprinzipien und angewandten Standards, auf die die Wirkungsbeobachtung aufbauen soll. Die praktischen Seiten zur Ausgestaltung der Wirkungsbeobachtung wird in der diesem Konzept angeschlossenen Handreichung (vgl. Teil 2) beschrieben.

Grundsätzlich folgt die Wirkungsbeobachtung in der Humanitären Hilfe bei Ci und DKH den weltweit anerkannten humanitären Prinzipien und festgelegten Qualitätsstandards:

- dem „*Code of Conduct for the Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*“, der von 446 international tätigen humanitären Organisationen unterzeichnet wurde
- dem „*Sphere Project*“, welches in einem breiten Konsultationsprozess unter NRO, VN-Organisationen und wissenschaftliche Institute Minimumstandards für die internationale Humanitäre Hilfe formulierte
- dem VENRO Verhaltenskodex „*Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle*“, welcher explizit die wirkungsorientierte Arbeitsweise der VENRO Mitgliedsorganisationen festhält.

1.1 Nothilfe

Ziel unserer Humanitären Hilfe ist es, kurzfristige Überlebenshilfe zu leisten, zur Sicherung der Grundbedürfnissbefriedigung beizutragen und die Folgen von Katastrophen abzuschwächen. Die Nothilfe beschränkt sich nicht auf rein materielle Aspekte, sondern schließt auch psychosoziale Hilfen sowie Schutz und Beistand der Hilfsbedürftigen ein. Sie achtet darauf, die Menschen in ihrer Würde zu schützen und ihre Selbsthilfekräfte zu unterstützen.

In der Phase ‘Nothilfe’ beinhalten unsere Projekte in der Regel

- die Überlebenssicherung/die Versorgung mit lebensnotwendigen Gebrauchsgütern/Nahrungsmitteln für Opfer von chronischen Krisen und akuten Katastrophen
- Maßnahmen, die nicht mehr reine Überlebensmaßnahmen sind, sondern bereits Voraussetzungen für Nachhaltigkeit schaffen sollen.¹

Auf der Ebene Projektziel beobachten wir die im Projektantrag vereinbarte Zielerreichung, beispielsweise:

- Humanitäre Hilfe für Erdbebenopfer im Distrikt Pariaman, Indonesien: „Verbesserung der Unterbringung von 700 vom Erdbeben betroffenen Familien in den Bezirken Sungai Sarik sowie Ampalu im Distrikt Pariaman“,
- Early Recovery Transitional Shelter Projekt, Haiti: “ Die Organisation hilft 600 vom Erdbeben betroffenen Familien in einer ländlichen Region des Erdbebengebietes durch sichere Unterkünfte die Notlage zu überstehen und ihr Leben wieder neu einzurichten,“
- Nothilfe für Binnenvertriebene aus der Wann-Region in Sri Lanka: „Das Projekt leistet einen Beitrag zur Verbesserung des körperlichen und psychischen Wohlbefindens von Binnenvertriebenen aus der Wann Region durch humanitäre Soforthilfe, konkret die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Wasser und sanitäre Anlagen.“

Auf der Ebene Arbeitsweise beobachten wir die Veränderungen jenseits der Zielebene. Die kurzfristige **Sofort- und Überlebenshilfe** folgt den Prinzipien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität. Da diese Art der Hilfe eine unmittelbare, zeitlich begrenzte und vor allem schnell zu organisierende Unterstützung von Menschen in akuten Notsituationen beinhaltet, erachten wir folgende Prozesse als relevant für die Wirkungsbeobachtung:

- Umsetzung der international vereinbarten humanitären Prinzipien und Qualitätsstandards in unserem Vorhaben: Unterstützt unsere Vorhaben Menschen unterschiedslos ihrer Nationalität, Volks- und Religionszugehörigkeit? Was sind die Vulnerabilitätskriterien² und wie werden diese angewandt?
- Wahrung des Schutz für Opfer von Katastrophen und Konflikten: Trägt unsere Präsenz zum Schutz vor Gewalt bei?
- Gleichbehandlung der betroffenen Menschen: Haben alle betroffenen Menschen in gleichem Maße Zugang zu unseren Hilfsmaßnahmen? Gibt es Bevölkerungsgruppen, die von unseren oder anderen Hilfeleistungen ausgeschlossen sind?

¹ In der deutschen Humanitären Hilfe werden diese Maßnahmen als Entwicklungsorientierte Maßnahmen bezeichnet. International entspricht der Begriff *Early Recovery* am ehesten dieser Form der Unterstützung.

² Die sog. Vulnerabilität (Verwundbarkeit) ist zu einem zentralen Begriff in der Entwicklungsforschung und EZ geworden. Im Prinzip ist das Verwundbarkeitskonzept eine Erweiterung der herkömmlichen Armuts-Ansätze. Man erkannte, dass mit Armut allein die Entwicklungsprobleme und gesellschaftlichen Krisen in der so genannten „Dritten Welt“ nicht hinreichend beschrieben und erklärt werden können. Armut – also der Mangel an Geld und Vermögenswerten – ist nur eine von vielen Ursachen und Ausdrucksformen gesellschaftlicher Benachteiligung. Robert Chambers hat 1989 in einer Definition von Vulnerabilität dargelegt, dass Verwundbarkeit weit über Armut hinausreicht: Vulnerabilität meint nicht nur Mangel und ungedeckte Bedürfnisse, sondern einen gesellschaftlichen Zustand, der durch Anfälligkeit, Unsicherheit und Schutzlosigkeit geprägt ist. Verwundbare Menschen und Bevölkerungsgruppen sind Schocks und Stressfaktoren ausgesetzt und haben Schwierigkeiten, diese zu bewältigen. Diese Schwierigkeiten resultieren nicht nur aus Mangel an materiellen Ressourcen, sondern weil den Betroffenen die gleichberechtigte Teilhabe und Teilnahme an Wohlstand und Glück verwehrt wird, weil ihnen Unterstützung vorenthalten wird oder weil sie nicht ausreichend in soziale Netzwerke eingebunden sind. Vulnerabilität besitzt folglich nicht nur eine ökonomische bzw. materielle Dimension (Armut), sondern auch eine politische und soziale.

In Rahmen der **Nothilfe** ist direkte Wirkungsbeobachtung schwierig, da diese Aktivitäten explizit nicht auf nachhaltiges Wirken ausgerichtet sind. Jedoch erscheint es gerade hier sinnvoll, negative Wirkungen frühzeitig auszuschliessen, um nicht unbeabsichtigt zu einer Verschärfung eines bestehenden Konfliktes beizutragen oder einen neuen Konflikt zu hervorzurufen. Deshalb ist es wichtig, bereits in dieser Phase systematisch die Durchführung der Aktivitäten zu beobachten und mögliche (Aus-)Wirkungen auf Betroffene oder im Umfeld zu antizipieren.

Folgende strategische Leitfragen können in der Soforthilfe auf mögliche Risikofelder hinweisen:

- nach einer plötzlich aufgetretenen Naturkatastrophe: Haben alle Betroffenen gleichermassen Zugang zu den Hilfeleistungen?
- während oder nach einer Konfliktsituation: Wie beeinflusst die Hilfeleistung den aktuellen Verlauf des Konfliktes, beispielsweise innerhalb der Zielgruppe oder in der Projektregion? Werden alle Betroffenen gleichermassen unterstützt?
- Organisation der Hilfeleistungen: Haben wir die Hilfeleistungen so organisiert, dass die verantwortlichen Mitarbeiter und/oder Partner zu jeder Zeit Kontrolle über die Durchführung der Maßnahmen ausüben können?

Phase Nothilfe: Versorgung von 500.000 Flüchtlingen in Lagern mit Lebensmitteln und einfachen Verbrauchsgüter

	Positiv		Negativ	
	geplant	ungeplant	geplant	ungeplant
Direkte Wirkungen	Unmittelbare Verbesserung der Lebenssituation durch Sicherung der Nahrung, Obdach und Pflege des Körpers	Lokaler Markt wird durch den Einkauf von Hilfsgütern belebt		Ansteigen des Preisniveaus für Lebensmittel und Gebrauchsgüter für lokale Bevölkerung
Indirekte Wirkungen	Die Situation der Flüchtlinge beginnt sich zu stabilisieren; sie beginnen selbst über Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Lage zu diskutieren und organisieren den Alltag im Camp. Die Flüchtlinge versuchen eigenständig, das ursprüngliche Sozialgefüge zu reinstallieren, welches dann Basis für eine weitere Zusammenarbeit mit den Flüchtlingsgruppen darstellt.	In der Nothilfe-Situation müssen schnell Arbeitskräfte mobilisiert werden. Es entstehen neue Arbeitsplätze für Lokale im Bereich Logistik/Verteilung.		Der Missbrauch von Hilfsgütern steigt: Es werden Hilfsgüter auf dem Graumarkt verkauft.

Abbildung 1: Wirkungsgefüge in der Nothilfe

1.2 Wirkungsbeobachtung in der Rehabilitation

In der Rehabilitation führt unsere Unterstützung über die kurzfristige Hilfen hinaus. Wir benutzen den Begriff Rehabilitation, um deutlich zu machen, dass unser Engagement sowohl auf die Beseitigung der materiellen Schäden (*Wiederaufbau*), als auch auf die Unterstützung von Menschen und Organisationen ausgerichtet ist. Gleichzeitig haben wir den Anspruch, Innovation zu leisten (*building back better*).

Auf der Ebene Projektziel beobachten wir die im Projektantrag vereinbarte Zielerreichung, beispielsweise:

- Wiederaufbauprojekt von 100 erdbeben- und hurrikansicheren privaten Wohnhäusern, Haiti: „Das Wohlergehen und die Sicherheit der Betroffenen ist sichtbar durch die nachhaltige Instandsetzung ihrer Wohnhäuser verbessert. Das Wissen der lokalen Gemeindemitglieder bezüglich erdbebensicherer Bauweise ist erheblich gestiegen.“
- Post-Tsunami Rehabilitation im Gesundheitsbereich, Indonesien: „Ende 2012 nutzen mindestens 3.500 Rückkehrerfamilien im District den verbesserten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen sowie Trinkwasserinstallationen.“
- Post-Tsunami Livelihood Rehabilitation in Sri Lanka: „Die Rückkehrer und ihre Familien verfügen über ein verbessertes wirtschaftliches Wohlergehen in Thunakkai DS Divison (Mullaitivu District).“

Auf der Ebene Arbeitsweise beobachten wir die Veränderungen jenseits der Zielebene. Für die Wirkungsbeobachtung wählen wir jene Prozesse aus, welche bereits eine Entwicklungsperspektive deutlich im Blick haben. Dies können Prozesse sein, die explizit zu einer Verbesserung der Gesamtsituation beitragen sollen, die sich auf verbesserte Rahmenbedingungen abstützen, und/oder die den erkennbaren Willen der Betroffenen (Bevölkerungsgruppen und/oder Organisationen) zur Selbsthilfe unterstützen. Die strategische Leitfrage in der Rehabilitationsphase lautet: Trägt die Maßnahme dazu bei, die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der betroffenen Bevölkerungsgruppen von externer Hilfe zu fördern?

Phase Rehabilitation: Ein Wiederaufbauprojekt mit sanitärer Komponente

	Positiv		Negativ	
	<i>geplant</i>	<i>ungeplant</i>	<i>geplant</i>	<i>ungeplant</i>
Direkte Wirkungen	10.000 betroffene Haushalte haben wieder uneingeschränkten Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen.	Die Frauen in den Haushaltungen verfügen über eine Zeitersparnis, da sie nicht mehr kilometerlange Wege für das Wasserholen einplanen müssen.		Die Distrikte können aufgrund fehlender Ressourcen nicht für den gesamten Unterhalt des sanitären Netzes garantieren und erwarten, dass die implementierende NRO die Betriebskosten übernimmt. Die in den Dorfgemeinschaften erhobenen Gebühren

				für Wasseranschluss decken nicht annähernd die Betriebskosten.
Indirekte Wirkungen	Kinder und Erwachsene wenden einfache Hygiene-Regeln an; Durchfallerkrankungen und ähnliche Krankheitsbilder reduzieren sich dadurch um 50%. Insgesamt steigt bei der Bevölkerung das Bewusstsein für persönliche Hygiene, sodass Eltern mit der Schulbehörde in Kontakt treten, um in den örtlichen Bedingungen angepasstes Sanitärkonzept einzufordern.	Die Frauen nutzen die gewonnene Zeit, um ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auszubauen. So gelingt es einigen Frauen, nicht nur für den Eigenhaushalt Gemüse zu erwirtschaften, sondern auch für den lokalen Markt. Die Frauen erwirtschaften so ein kleines Zusatzeinkommen.		Dorfbewohner mit mehr Macht und Einfluss profitieren von den wenigen Ressourcen, in dem zuerst die sanitären Anlagen ihrer Häuser gewartet werden. Dies verstärkt die soziale Schere im Dorf. Die Dorfbewohner machen die internationalen NRO dafür verantwortlich und misstrauen diesen zunehmend. Für zukünftige Entwicklungsmaßnahmen fehlt die Vertrauensbasis zwischen Zielgruppe und NRO.

Abbildung 2: Wirkungsgefüge in der Rehabilitation

1.3 Wirkungsbeobachtung in der Katastrophenvorsorge/Prävention

Unter dem Begriff Katastrophenvorsorge fasst man Maßnahmen zur Vermeidung von Katastrophen bzw. zur Abschwächung von Katastrophenfolgen zusammen. Im Englischen spricht man von „Disaster Risk Management“ oder „Disaster Risk Reduction“.

Katastrophenvorsorge ist der Überbegriff für Risikoanalyse, Katastrophenvorbeugung und Vorbereitung auf den Katastrophenfall.

Auf der Ebene Projektziel beobachten wir die im Projektantrag vereinbarte Zielerreichung, beispielsweise:

- Katastrophenprävention durch kommunale Risikobewältigung in 58 Gemeinden der Länder Nicaragua, Honduras und El Salvador: „Die besonders verwundbare Bevölkerung der ausgewählten Küstenregionen von Honduras, Nicaragua und El Salvador wird in ihren lokalen Kapazitäten gestärkt und ergreift Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken bei/ durch Katastrophen, die zu mehr Sicherheit und Lebensqualität führen.“

Auf der Ebene Arbeitsweise beobachten wir die Veränderungen jenseits der Zielebene. Die strategische Leitfrage der Phase zur Katastrophenvorsorge lautet: Hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Katastrophenanfälligkeit zu reduzieren? Das Kriterium ist hier die Vulnerabilität.

Phase Katastrophenvorsorge: Wiederaufbau von erdbebenresistenteren Häusern

Positiv		Negativ	
<i>geplant</i>	<i>ungeplant</i>	<i>geplant</i>	<i>ungeplant</i>

<p>Direkte Wirkungen</p>	<p>100.000 Familien haben wieder Zugang zu rehabilitierten, gegen zukünftige Erdbeben resistenteren privaten Wohnraum. Die neue Bauweise privater Wohnhäuser verwendet überwiegend traditionelle Baumaterialien wie Lehmziegel.</p>	<p>Durch die Verwendung von lokalen angepassten Baumaterialien können die Baukosten um 50% reduziert werden. Die den Wiederaufbau begleitende internationale NRO ist daher in der Lage, weitere Dörfer in das Wiederaufbauprogramm aufzunehmen und regional flächendeckend in einem Arbeitsansatz zu wirken.</p>		<p>Die beauftragten Produktionsstätten kommen mit der Lieferung der Baumaterialien nicht nach. Da der Winter naht, wollen die Familien so schnell wie möglich ein Dach überm Kopf haben. Daher verwenden sie auch andere Materialien beim Wiederaufbau. Es entstehen Mischkonstruktionen, die nicht erdbebensicher sind und die Risikoanfälligkeit der Bevölkerung erhöhen.</p>
<p>Indirekte Wirkungen</p>	<p>Die Förderung erdbebenresistenterer Bauweisen verstärkt die lokale Wirtschaftstätigkeit: Betriebe, die traditionelle Lehmziegel produzieren, sind besser ausgelastet; es entsteht vermehrte Nachfrage nach speziell ausgebildeten Handwerkern, die den Wiederaufbau praktisch tätigen. Durch diese rege Wiederaufbautätigkeit wird auch das Bauministerium aufmerksam, welches in der Folge im staatlichen Förderprogramm in ländlichen Gebieten das Bauen mit Lehmziegeln verbindlich aufnimmt. Dadurch kann die Verbreitung von erdbebensichereren Bauweisen mit Lehmziegeln im ländlichen Gebieten deutlich vorangetrieben werden.</p>	<p>Die partizipative Risikoanalyse der Region, die die Anfälligkeit der Bevölkerung für weitere Erdbeben einzuschätzen hilft, führte zu einer Überarbeitung der Landnutzungspläne unter Berücksichtigung von besonders gefährdeten Regionen.</p>		<p>Die internationale NRO hat ihr Engagement breit kommuniziert. Es findet eine Medienreise statt. Die Journalisten entdecken die Mischkonstruktionen bei ihrem Besuch und kommunizieren Zweifel am Arbeitsansatz der NRO. In der Folge manifestiert sich ein Negativ-Renommee über die NRO im Zusammenhang mit Wiederaufbau.</p>

Abbildung 3: Wirkungsgefüge im Wiederaufbau