



**Aktion  
Deutschland Hilft**  
Das Bündnis der Hilfsorganisationen

## **Evaluierungsbericht an den Vorstand**

über die im Rahmen des Aktion Deutschland Hilft-Hilfeinsatzes von  
Mitgliedsorganisation durchgeführten

### **Hilfsprojekte nach dem Zyklon Birma Mai bis November 2008**

vorgelegt von  
Erwin Langer

Bonn, Februar 2009

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Evaluierungsmethode und –ablauf</b>	<b>1</b>
<b>3.</b>	<b>Berücksichtigung von Kontextfaktoren</b>	<b>2</b>
<b>4.</b>	<b>Übersicht der mit Aktion Deutschland Hilft-Mitteln kofinanzierten Projekte der Mitgliedsorganisationen</b>	<b>4</b>
<b>5.</b>	<b>Erreichung von Zielen</b>	<b>5</b>
<b>6.</b>	<b>Einsatz des Nothilfefonds vs. Nothilfemaßnahmen, die nicht aus dem Nothilfefonds finanziert wurden</b>	<b>6</b>
<b>7.</b>	<b>Koordination und Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen bei der Umsetzung von Nothilfemaßnahmen</b>	<b>7</b>
	7.1. Koordinationsmechanismen in Myanmar	7
	7.2. Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Nothilfemaßnahmen	8
<b>11.</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>9</b>

## Verwendete Abkürzungen

ADRA	Adventist Development and Relief Agency
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ECHO	European Commission Humanitarian Office
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	United Nations Food and Agriculture Organisation
INRO	Internationale Nicht-Regierungsorganisation
LRRD	Linking Relief and Rehabilitation with Development
MCH	Mother-Child-Healthcare
MFTB	Myanmar Foreign Trade Bank
MoFA	Ministry of Foreign Affairs
MoH	Ministry of Health
MoU	Memorandum of Understanding
MSWRR	Ministry of Social Welfare, Relief and Resettlement
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
SCF	Save the Children Fund International
TMO	Township Medical Officer
UNDP	United Nations Development Programme
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
WFP	World Food Programme

## 1. Einführung

Am 2. und 3. Mai 2008 wurde Birma (Myanmar) von dem Wirbelsturm Nargis heimgesucht, der im Irrawaddy-Delta, ca. 250 km südwestlich von Yangon (Rangoon), auf Land traf und in mehr als 50 Bezirken schwere Schäden verursachte. Auch Yangon, die größte Stadt des Landes, war schwer betroffen.

Laut offiziellen Angaben belief sich die Zahl der Todesopfer auf über 84.000, über 53.000 werden vermisst, und die Anzahl der Verletzten erreichte fast 20.000. Hunderttausende waren in den Wochen nach dem Zyklon obdachlos.

Das Bündnis der deutschen Hilfsorganisationen Aktion Deutschland Hilft startete am 5. Mai 2008 einen Krisenauf Ruf, um über die Medien bei der deutschen Bevölkerung um Spenden für Soforthilfemaßnahmen zu bitten.

Insgesamt waren acht Mitgliedsorganisationen von Aktion Deutschland Hilft (und zwei weitere Organisationen, die durch ihre Mitgliedschaft im Paritätischen Zugang zu den Mitteln hatten) in die Durchführung von Hilfsmaßnahmen involviert. Vier der Organisationen waren bereits Jahre vor dem Eintritt der Katastrophe mit längerfristigen Projekten in Birma tätig. Drei dieser Organisationen riefen für unmittelbare Soforthilfemaßnahmen Mittel aus dem von Aktion Deutschland Hilft eingerichteten Nothilfefonds ab. Zwei weitere Mitgliedsorganisationen und eine Organisation des Paritätischen waren acht Tage nach dem Zyklon mit eigenen Teams in Yangon und bereiteten Soforthilfemaßnahmen vor.

Als Instrument der Transparenz gegenüber den Spendern und im Rahmen des vereinbarten Qualitätsmanagement der Projektmaßnahmen evaluiert Aktion Deutschland Hilft die durchgeführten Projektmaßnahmen ihrer Hilfsaktionen. Im Rahmen der Hilfsaktion Birma sollten dabei folgende Kernbereiche untersucht werden:

- Maßnahmen aus Mitteln des Nothilfefonds vs. Nothilfemaßnahmen, die nicht aus dem Nothilfefonds finanziert wurden
- Koordination der Mitgliedsorganisationen bei der Bedarfserhebung, Informationsaustausch und Maßnahmenplanung
- Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen bei der Umsetzung von Nothilfemaßnahmen
- Beurteilung der Einsatzmöglichkeiten solcher Mitgliedsorganisationen, die vor der Katastrophe bereits Strukturen oder Kontakte zu Partnerorganisationen in Birma hatten

Die vorliegende Evaluierung wurde im Zeitraum vom 24. November 2008 bis 27. Januar 2009 von einem unabhängigen Gutachter durchgeführt und konzentriert sich aufgrund der o.g. Kernbereiche auf Soforthilfemaßnahmen während der Monate Mai und Juni 2008.

## 2. Evaluierungsmethode und –ablauf

Aus den von Aktion Deutschland Hilft vorgegebenen Kernbereichen (s. Kapitel 1) ergab sich methodisch, dass in Zusammenarbeit mit den Landesbüros zweier NRO-Netzwerke und einer Mitgliedsorganisation Analysen vor Ort im Rahmen von mehrtägigen Projektbesuchen in drei Projektgebieten stattfanden. Im Rahmen dieser Besuche nutzte der Evaluierer die Möglichkeit, auch Maßnahmen anderer Mitgliedsorganisationen in der gleichen Region zu besuchen.

Von vor Ort vertretenen Mitgliedsorganisationen, deren Projekte im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit nicht besucht werden konnten, wurde durch Gespräche und Interviews sowie durch Einsicht in vom Aktionsbüro und den Mitgliedsorganisationen

übergebene Unterlagen ein übergreifender Einblick in die entsprechenden Maßnahmen gewonnen.

Dadurch bedingt ergab sich bei den Analysen der einzelnen Projekte naturgemäß eine unterschiedliche Tiefe der gewonnenen Erkenntnisse, die der Aufgabenstellung des Evaluierers entspricht und die sich im vorliegenden Bericht widerspiegelt.

Der Evaluierer konnte einen guten Überblick über die durchgeführten Maßnahmen im Delta gewinnen. Insbesondere über das Umfeld der Projekte, über Aktivitäten der Organisationen über den Aktion Deutschland Hilft-Mitteleinsatz hinaus, über Hintergründe und Methoden der Bedarfserhebung und die Kommunikation zwischen Projektmanagement vor Ort und anderen Akteuren (nationale und lokale Behörden und andere Hilfsorganisationen) wurden wertvolle Erkenntnisse gewonnen. Es bestand darüber hinaus vielfach die Möglichkeit, mit Gruppen von Begünstigten in den Dörfern, mit Behörden auf lokaler Ebene und mit Koordinationsgremien auf lokaler Ebene zu diskutieren. Die Evaluierung der Maßnahmen vor Ort erfolgte im Zeitraum vom 24. November bis 15. Dezember 2008.

Die im Zeitraum vom 5. bis 16. Januar 2009 durchgeführten Gespräche bei vier deutschen Geschäftsstellen der Mitgliedsorganisationen konzentrierten sich auf Fragen der Kommunikation, Koordination und Entscheidungsfindung zwischen Geschäftsstellen und dem örtlichen Projektmanagement, die im Rahmen der Projektbesuche offen geblieben waren.

Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Evaluierung der Hilfsaktion in Birma dienen in einem von Aktion Deutschland Hilft durchgeführten Workshop am 21./22. Januar 2009 als Beispiele und Ausgangspunkte für die Erörterung von grundsätzlichen Fragen zu Koordination, Kooperation und den Einsatz des Nothilfefonds.

### **3. Berücksichtigung von Kontextfaktoren**

In den ersten Tagen und Wochen nach dem Wirbelsturm wurde in den Medien gleichrangig neben den Auswirkungen der Katastrophe in erster Linie über die Weigerung des Militärregimes zur Zulassung internationaler Hilfe, Probleme des Zugangs der bereits in Birma tätigen Hilfsorganisationen zu den Betroffenen im Delta, Verzögerungen und Unregelmäßigkeiten bei der Einfuhr von Hilfsgütern und nicht zuletzt die schleppende Visumserteilung für die Einreise von zusätzlichen internationalen Helfern berichtet. Die seinerzeit verbreiteten Meldungen und die damit verbundenen Anschuldigungen der Verletzung grundsätzlicher Menschenrechte durch das Militärregime sollen hier nicht noch einmal wiederholt werden.

Soweit es die konkrete Arbeit von internationalen Hilfsorganisationen in Birma betraf, von denen vor dem Mai 2008 nur ein Teil im Irrawaddy-Delta tätig war, unterlag diese einer Reihe von Restriktionen und Überwachungsmechanismen, die jedoch nicht immer konsistent angewandt wurden. Die Auslotung von „praktikablen Lösungen unter Beachtung der offiziellen Vorschriften“ erforderte von den INRO eine hohe Sensitivität für die politischen Gegebenheiten und Erfahrung im Umgang mit den Behörden, Verhandlungsgeschick sowie die intensive und diplomatische Nutzung persönlicher Kontakte.

Im Folgenden sollen hier nur die „sichtbarsten“ dieser Rahmenbedingungen aufgeführt werden:

- Reisebeschränkungen für internationale NRO-Mitarbeiter in viele Regionen des Landes (Delta, Shan, Shin, Rakhine u.a.) bestanden bereits lange vor dem Eintreffen von ‚Nargis‘

und bestehen weiter. Dies führte dazu, dass viele Maßnahmen über längere Zeiträume in einer Art von ‚remote control‘ durch die Landesbüros aus Yangon geleitet wurden.

- Die Erteilung von längerfristigen Aufenthaltsgenehmigungen und die damit verbundenen Arbeitsgenehmigungen für internationale NRO-Mitarbeiter waren schon vor dem Eintreffen von ‚Nargis‘ schwierig.
- Es bestanden Restriktionen und lange Vorbereitungs- und Abwicklungszeiten für den Import von Hilfsgütern (z.B. Medikamente und medizinische Ausrüstung).
- Die Eröffnung und Führung von Bankkonten, Geldverkehr, Devisen- und Wechselkursvorschriften wurden und werden staatlich kontrolliert.
- Die von einigen Organisationen gehegten Erwartungen, dass das Regime die verhängten Restriktionen angesichts des Umfangs der Katastrophe für Maßnahmen zugunsten der ‚Nargis‘-Opfer lockern würde, erfüllten sich bis zum Ende Mai nicht – und nach der Geberkonferenz vom 25./ 26. Mai 2008 in Yangon auch zunächst nur langsam und schwerfällig.

Angesichts der von der Militärregierung im Verlauf des Monats Mai 2008 fortgeführten restriktiven Handhabung des Zugangs zu den von ‚Nargis‘ betroffenen Regionen standen die bereits vor der Katastrophe in Birma tätigen Hilfsorganisationen damit vor folgender Entscheidung:

- entweder die bestehenden Regeln strikt zu beachten, damit den Fortbestand der bereits laufenden längerfristigen Projekte in anderen Regionen Birmas nicht zu gefährden und gleichzeitig dazu beizutragen, im Rahmen von Verhandlungen der internationalen Gemeinschaft mit der Regierung den Zugang zum Katastrophengebiet zu erwirken.
- oder den für eine Hilfsaktion in den betroffenen Gebieten notwendigen humanitären Raum durch eine (sehr) flexible Auslegung der Regeln kurzfristig selbst zu schaffen und das reale Risiko von Sanktionen, die eine längerfristige Tätigkeit im Lande unmöglich gemacht oder stark eingeschränkt hätten, einzugehen.

Die meisten der bereits in Birma tätigen INRO – und dies galt auch für die meisten der durch eigene Strukturen oder durch Partner vertretenen Mitgliedsorganisationen von Aktion Deutschland Hilft – entschieden sich für die erste Option.

Diese Strategie hatte zur Folge, dass (1) sowohl Verzögerungen für offizielle Einreisegenehmigungen für zusätzliches internationales Personal, das bereits in Bangkok oder anderswo bereit stand, als auch (2) Verzögerungen für Reisegenehmigungen ins Krisengebiet für bereits in Birma stationierte internationale Helfer akzeptiert werden mussten.

Es sei hier allerdings auch darauf hingewiesen, dass unabhängig von den politischen und administrativen Rahmenbedingungen der Zugang in die besonders betroffenen Gebiete des Irrawaddy-Delta aus rein technischen Gesichtspunkten eine logistische Herausforderung darstellt. Aufgrund der topografischen Gegebenheiten und der spärlich ausgeprägten Infrastruktur sind große Teile des Deltas von der Landseite her nur schwierig und unter relativ großem Zeitaufwand zu erreichen. Es bedarf keiner großen Phantasie, dass sich die Schwierigkeiten des Zugangs durch die durch den Zyklon entstandenen Verwüstungen potenzierten und welche Herausforderungen für den Transport großer Mengen an Hilfsgütern zu bewältigen waren.

Weiterhin wird hervorgehoben, dass innerhalb der burmesischen Bevölkerung unmittelbar nach der Katastrophe eine starke Solidarität und ein ausgeprägter Selbsthilfewille sichtbar wurden. Freiwillige Helfer aus der Bevölkerung waren in fast allen Fällen schneller in den betroffenen Dörfern als Hilfsorganisationen. So leisteten Gruppen von Ärzten, Geschäftsleuten, Studenten, Mönchen und anderen aus den umliegenden weniger betroffenen Gebieten oder gar aus Yangon Hilfe und verteilten Nahrungsmittel, Decken, Trinkwasser, Haushaltsgeräte usw. Viele INRO, darunter Mitgliedsorganisationen von Aktion Deutschland Hilft, konnten in den ersten Tagen und Wochen ihrer Einsätze auf hunderte von

Freiwilligen, meist junge Menschen aus den Städten im Delta, zur Durchführung von Erhebungen und Verteilungen zurückgreifen.

Einen weiteren Indikator für die Kraft der Selbsthilfe stellt die Tatsache dar, dass in vielen Gebieten im Delta bereits zwei Monate nach dem Eintreten des verheerenden Zyklons ein großer Teil der Reisfelder bereits wieder unter Anpflanzungen stand. Das benötigte Saatgut wurde, soweit vorhanden, auch von birmesischen Behörden aus dem Bereich der Landwirtschaft geliefert.

#### 4. Übersicht der mit Aktion Deutschland Hilft-Mitteln kofinanzierten Projekte der Mitgliedsorganisationen

Zum Zeitpunkt der Evaluierung hatten sieben Mitgliedsorganisationen (und zwei weitere Organisationen, die durch ihre Mitgliedschaft im Paritätischen Zugang zu den Mitteln hatten) Spendengelder bei Aktion Deutschland Hilft abgerufen. Drei Organisationen machten dabei von Mitteln des bei Aktion Deutschland Hilft eingerichteten Nothilfefonds Gebrauch. Dies ist in der folgenden Tabelle dargestellt, wobei die aus dem Nothilfefonds abgerufenen Mittel farblich hervorgehoben sind:

Mitgliedsorganisation	Gesamtbudget in EUR	Anteil Aktion Deutschland Hilft in EUR	Projektbeginn	Projektende
<b>CARE DL</b>	33.000,00	33.000,00	07.05.08	16.05.08
<b>Malteser International</b>	66.200,00	33.333,33	05.05.08	05.08.08
<b>World Vision</b>	554.638,38	35.815,16	05.05.08	20.06.08
<b>Summe der Abrufe vom Nothilfefonds</b>	653.838,38	102.148,49		
<b>action medeor</b>	60.053,75	60.053,75	01.09.08	28.02.09
<b>Arbeiter-Samariter-Bund</b>	112.671,00	112.671,00	10.05.08	30.09.08
<b>Der Paritätische (arche noVa)</b>	30.000,00	30.000,00	06.05.08	30.09.08
<b>Der Paritätische (Handicap International)</b>	105.000,00	105.000,00	15.09.08	15.03.09
<b>HELP</b>	325.224,72	325.224,72	06.05.08	31.03.09
<b>Johanniter-Unfall-Hilfe</b>	168.674,27	168.261,20	01.11.08	30.04.09
<b>Malteser International</b>	1.214.804,53	223.964,53	05.05.08	30.11.08
<b>Gesamtsumme der Projekte und der Kofinanzierungen</b>	2.670.266,65	1.127.323,69		

Damit war Aktion Deutschland Hilft an Nothilfe- und Rehabilitationsmaßnahmen mit Beiträgen von ca. EUR 1,13 Millionen an einem gesamten finanziellen Projektvolumen in Höhe von ca. EUR 2,67 Millionen, entsprechend ca. 42%, beteiligt.

Das bedeutet, dass acht Monate nach der Katastrophe, also zu einem Zeitpunkt, an dem die meisten Nothilfemaßnahmen bereits in Rehabilitationsmaßnahmen übergeleitet wurden, von den vom Bündnis eingenommenen ca. EUR 2,5 Millionen Spendenmitteln ca. 45% durch die Mitgliedsorganisationen abgerufen worden waren.

Dies ist fast ausschließlich auf die Zurückhaltung der bei Aktion Deutschland Hilft organisierten deutschen Sektionen internationaler NRO-Netzwerke (ADRA, CARE Deutschland-Luxemburg und World Vision Deutschland) zurückzuführen.

Diese Zurückhaltung bezüglich der Mittelabrufe bei Aktion Deutschland Hilft lag in erster Linie an den spezifischen Arbeits- und Zugangsbedingungen in Birma und der daraus resultierenden Entscheidung der im jeweiligen Netzwerk federführenden Sektionen, wie diesen Bedingungen strategisch zu begegnen sei.

Wie bereits erwähnt, entschieden sich die meisten der in Birma bereits vor der Katastrophe tätigen NRO, darunter CARE Myanmar, Malteser International und World Vision Myanmar, für die strikte Beachtung der legalen Einreise- und Arbeitsbestimmungen. Damit ging einher, dass bei diesen Organisationen eine schnelle und dem Bedarf entsprechende Ausweitung ihrer Kapazitäten im oberen Managementbereich zurückgestellt werden musste, da entsprechende Einreise- und Aufenthaltsgenehmigungen für internationales Personal zunächst nicht erteilt wurden.

Bei allen drei Organisationen führte diese Strategie innerhalb kurzer Zeit zu einer völligen Auslastung der Kapazitäten und zu einer Konzentration auf den Einsatz solcher Finanzmittel, deren Verausgabung vertraglich bindend und auch zeitlich begrenzt festgelegt war. Darüber hinaus wurde offenbar, dass die bei Aktion Deutschland Hilft entwickelten Modalitäten teilweise nicht bekannt waren oder missverstanden wurden.

Grundsätzlich ist damit als Schlussfolgerung für Aktion Deutschland Hilft festzuhalten, dass sich in Birma die Tendenz gezeigt hat, vorhandene Mittel bei Aktion Deutschland Hilft als flexible Reserve zurückzuhalten und erst in den Projektphasen 2 oder 3 abzurufen und einzusetzen.

## 5. Erreichung von Zielen

Aussagen über die Zielerreichung von Projekten waren zum Zeitpunkt der Evaluierung nur für die aus dem Nothilfefonds von Aktion Deutschland Hilft unterstützten Maßnahmen möglich. Alle anderen Interventionen der Nothilfephase befanden sich noch in der Durchführung.

Die drei Mitgliedsorganisationen, die vom vorhandenen Nothilfefonds Gebrauch machten, haben ihre Projektziele in quantifizierbarer Form dargestellt. Wie die folgende Tabelle zeigt, haben zwei der Mitgliedsorganisationen die definierten Zielvorgaben *überschritten*, die dritte hat durch die teilweise sehr verzögerte Ankunft der Hilfsgüter in Birma zwar die definierte Zielgruppe erreicht, allerdings mit erheblicher Verspätung und nur in einem der Sektoren.

Die folgende Tabelle vergleicht die in den Mittelabrufen an das Aktionsbüro definierten Ziele und die Anzahl der tatsächlich durch die Projekte erreichten Begünstigten.

	<b>CARE</b>	<b>Malteser International</b>	<b>World Vision</b>
<b>Logical Framework im Mittelabruf vorhanden</b>	nein	nein	ja
<b>Quantifizierbare Zielvorgaben</b>	NFI, Nahrungsmittel und Trinkwasser für 10.000 Menschen in Yangon-Bezirken	(1) NFI für 5.000 Menschen in Yangon-Bezirken, (2) NFI für 7.500 Menschen in Camps in der Stadt Labutta,	NFI und Trinkwasserversorgung für 25.000 Menschen in Bogale

		(3) Mediz. Versorgung für 100.000 Menschen in Dörfern der Region Labutta	
<b>Erreichte Begünstigte</b>	NFI, Nahrungsmittel und Trinkwasser für 13.000 Menschen in zwei Bezirken von Yangon	(1) NFI für ca. 6.400 Familien in drei Bezirken von Yangon, (2) NFI für ca. 20.000 Familien in Camps in der Stadt Labutta, und in 220 Dörfern der Regionen Labutta und Middle Island (3) Mediz. Versorgung von ca. 140.000 Menschen in der Stadt, den Lagern und 220 Dörfern der Region Labutta und Middle Island (4) Bereitstellung von Materialien zum Latrinenbau für 6.000 Familien in der Region Labutta und Middle Island (5) Bereitstellung von Trinkwasser in für 23.000 Menschen in Lagern und in Labutta Stadt, Säuberung von Trinkwasserteichen und Brunnen und Bereitstellung von temporären Regensammelsammelbecken in 103 Dörfern	NFI für ca. 25.000 Menschen in Bogale trafen im Juni und Juli im Zielgebiet ein. Trinkwasserversorgung durch Wasseraufbereitungsanlagen wurde nicht erreicht (Anlagen befinden sich noch im Lager)

## 6. Einsatz des Nothilfefonds vs. Nothilfemaßnahmen, die nicht aus dem Nothilfefonds finanziert wurden

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die abgerufenen Mittel aus dem Nothilfefonds entsprechend den Richtlinien ausschließlich für Maßnahmen der Soforthilfe eingesetzt wurden und dass die damit finanzierten Hilfsgüter, entweder durch lokale Beschaffung oder durch Abruf aus Beständen, deren Zusammensetzung hohen Standards unterliegt und aufgrund langjähriger Erfahrungen erfolgte, den lokalen Bedingungen angepasst waren.

In zwei Fällen, in denen Mittel des Nothilfefonds durch Mitgliedsorganisationen abgerufen wurden, hat dies zweifellos dazu beigetragen, dass notwendige Hilfsgüter innerhalb von wenigen Tagen an Bedürftige in der Peripherie von Yangon verteilt werden konnten. Dabei konnte zunächst die Frage, ob es sich dabei um die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen handelte, nur für den weiteren Stadtbereich von Yangon bejaht werden. Zu diesem Zeitpunkt waren durch die verheerenden Schäden und den Ausfall der Kommunikation Informationen aus den ländlichen Gebieten von Yangon oder gar aus dem Delta noch nicht verfügbar.

In einem Fall hat der Einsatz des Nothilfefonds durch die Umleitung des Hilfsfluges über Bangkok und den danach nur stockenden Weitertransport durch die UN-Luftbrücke nach Yangon den zeitlichen Vorteil des Nothilfefonds neutralisiert.

Gleichwohl betonen alle Mitgliedsorganisationen, die Mittel aus dem Nothilfefonds abgerufen haben, die Bedeutung dieses Instruments, und zwar aus folgenden Gründen.

1. Aufgrund der Eilbedürftigkeit und der bestehenden Importrestriktionen wurden viele der Hilfsgüter lokal beschafft. Mangels Alternative mussten dafür Mittel von Konten bereits langfristig laufender Projekte umgewidmet werden. Der Nothilfefonds verschaffte den Mitgliedsorganisationen sehr schnell die Planungssicherheit, dass diese Mittel den ursprünglichen Projektbudgets wieder gutgeschrieben werden konnten.
2. Die deutschen Sektionen internationaler NRO-Netzwerke betrachten ihren Zugang zum Nothilfefonds grundsätzlich als ein Instrument, das ihnen bei Reaktionen auf plötzlich eintretende Naturkatastrophen einen zeitlichen Vorsprung und damit eine frühe Präsenz innerhalb der Maßnahmen des gesamten Netzwerkes verschafft.

Bezüglich der Projektinhalte, also der Art und Zusammensetzung der beschafften und verteilten Hilfsgüter, unterscheiden sich die aus dem Nothilfefonds finanzierten Maßnahmen kaum von denen anderer Mitgliedsorganisationen. Die flächendeckenden Verwüstungen durch den Zyklon verursachten in allen betroffenen Gebieten einen ungeheuren Bedarf an Maßnahmen und Ausrüstung zur Trinkwasser- und Sanitärversorgung, Medikamenten und medizinischer Ausrüstung und generellen Hilfsgütern, der in unterschiedlicher Kombination und Gewichtung bei praktisch allen Maßnahmen der Mitgliedsorganisationen im Zeitraum von Mai bis Juli 2008 berücksichtigt wurde.

## **7. Koordination und Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen bei der Umsetzung von Nothilfemaßnahmen**

### **7.1. Koordinationsmechanismen in Birma**

Übergreifendes Instrument der Koordination in Folge des Wirbelsturms Nargis in Birma stellten die sog. UN-Clusters und Technischen Arbeitsgruppen dar, die von UNOCHA initiiert und unter Vorsitz verschiedener UN-Behörden (WFP, UNDP, FAO etc.) anfangs in sehr kurzen, später in wöchentlichen oder 14-täglichen Intervallen einberufen wurden. Alle der vor Ort tätigen Mitgliedsorganisationen waren bei diesen Besprechungen, soweit sie für deren Tätigkeitsfeld relevant waren, regelmäßig und aktiv vertreten. Mit zunehmender zeitlicher Entfernung von der Katastrophe wurde die Teilnahme von der Ebene der Programmkoordination auf die Ebene der sektoralen Fachkräfte delegiert. Darüber hinaus hielten einige der Partner von Mitgliedsorganisationen (ADRA, CARE) die Funktion eines Ko-Vorsitzenden bestimmter sektoraler Cluster.

Diese regelmäßigen Absprachen wurden im Zeitraum von Mai bis Juli 2008 von der zentralen Ebene in Yangon auf die lokale Ebene der verschiedenen Bezirke (Townships) im Delta ausgedehnt.

Die Arbeit der von UNOCHA eingerichteten „Information Management Unit“ wurde allgemein als gut bezeichnet und die – besonders in den ersten Wochen nach dem Zyklon – publizierten Informationen als sehr zeitnah. Diese Information führte in vielen Fällen zu bilateralen Abstimmungsgesprächen zwischen NROs und dadurch zu komplementären Projekten mit synergetischen Effekten.

Mit zunehmender zeitlicher Entfernung von der Katastrophe gewannen die Abstimmungsgespräche auf der Ebene der einzelnen Townships an Bedeutung, wo die zunehmende Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes (z. B. Integration von Gesundheitsvorsorge mit Wasserversorgung, Fischerei und Landwirtschaft mit wirtschaftlicher Rehabilitation usw.) besser geleistet werden konnte als in Yangon. Mitgliedsorganisationen von Aktion Deutschland Hilft und deren Partner sind nach wie vor in diesem Prozess aktiv involviert.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass vor Ort – insbesondere in der akuten Nothilfephase - ein vergleichsweise hohes Maß an Koordinationsaktivitäten innerhalb der Bündnismitglieder stattgefunden hat. Dazu dürften auch die für alle anwesenden Organisationen gleich schwierigen Rahmenbedingungen beigetragen haben, die zunächst alle internationalen Mitarbeiter der Mitgliedsorganisationen in Yangon festhielten. Unter diesen Umständen lag es nahe, einen engeren Zusammenschluss im Bündnis zu suchen.

Die Aufnahme von informellen Koordinationsgesprächen zwischen den in der ersten Maihälfte 2008 in Yangon anwesenden Mitgliedsorganisationen ist auf die Initiative des nach Yangon entsandten Medienkoordinators von Aktion Deutschland Hilft zurückzuführen.

Da diese Treffen eher informellen Charakter hatten und keine Protokolle geführt wurden, konnte vom Evaluierer nur ansatzweise nachvollzogen werden, inwieweit hier bereits Entscheidungen zu einer möglichen zukünftigen Zusammenarbeit eingeleitet wurden. Trotz dieser Einschränkung scheinen sich dort Kontakte entwickelt zu haben, die nachfolgend zu bilateralen Gesprächen und Planungen innerhalb der Mitgliedsorganisationen vor Ort und zu gemeinsamen Projekten innerhalb der Soforthilfephase, aber mehr noch in der Rehabilitationsphase geführt haben.

Auffallend ist, dass sich viele der in Birma neu tätigen Bündnismitglieder später für eine Zusammenarbeit mit Partnern von Mitgliedsorganisationen entschieden, obwohl sie auch intensive Kontakte zu Nichtmitgliedern von Aktion Deutschland Hilft gepflegt hatten.

Die anfänglich wöchentlich von der Deutschen Botschaft einberufenen Koordinierungstreffen wurden ebenfalls von allen Mitgliedsorganisationen als hilfreich und informativ beurteilt. Dies war in den ersten Wochen besonders wegen des Ausfalls des Mobiltelefonnetzes und fehlendem Zugang zum Internet von großer Bedeutung. Darüber hinaus hat die Botschaft in mehreren Fällen wertvolle Kontakte für die im Lande neuen Organisationen vermittelt.

Insgesamt wurde die Unterstützung der Hilfsorganisationen durch die Botschaft als überaus effektiv und flexibel hervorgehoben.

Inwieweit der Einsatz des Humanitären Koordinators dazu beigetragen hat, den Informationsfluss zwischen den Mitgliedsorganisationen von Aktion Deutschland Hilft oder anderen Akteuren zu verbessern, konnte vom Evaluierer nicht eindeutig ermittelt werden. Insgesamt gesehen waren die Meinungen über Vor- und Nachteile für die einzelnen Organisationen eher zurückhaltend.

## **7.2. Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen bei der Umsetzung von Nothilfemaßnahmen**

Eine Zusammenarbeit von Aktion Deutschland Hilft-Mitgliedern oder deren Partnern bei der Durchführung von Bedarfserhebungen hat in der unmittelbaren Nothilfephase im Mai 2008 nicht stattgefunden. Die Vertreter der neu in Birma eingereisten Mitgliedsorganisationen waren durch die Zugangsprobleme zum Delta automatisch von der Teilnahme an Bedarfserhebungen im Krisengebiet ausgeschlossen, während sich die schon länger in Birma tätigen Organisationen auf deren traditionelle Projektstandorte konzentrierten, die in der Regel geografisch nicht deckungsgleich waren.

Ein systematischer Austausch der ermittelten Daten und Informationen fand im Juni 2008 im Rahmen des von der „Tripartite Core Group“<sup>1</sup> initiierten übergreifenden „Post Nargis Joint Assessment (PONJA)“ statt. Daran beteiligten sich aktiv alle durch eigene Strukturen oder durch Partner langfristig in Birma vertretenen Mitgliedsorganisationen.

Im Zusammenhang mit der in Deutschland von verschiedenen Institutionen organisierten Hilfsflüge nach Birma und der damit genutzten Möglichkeit der Zuladung von Hilfsgütern durch verschiedene Organisationen ergab sich im logistischen Bereich eine relativ enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den deutschen Geschäftsstellen der Mitgliedsorganisationen.

In Birma wurde diese Zusammenarbeit im logistischen Bereich bei der Ankunft der Hilfsflüge durch vorhandene Mitgliederstrukturen fortgesetzt, was zu einer reibungslosen und verlustfreien Abwicklung der Importe führte.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kooperation zwischen den Mitgliedsorganisationen im Bereich der Bedarfserhebung, der Logistik und der Projektimplementierung in den ersten zwei Monaten nach Nargis.

	<b>Gemeinsame Bedarfserhebung</b>	<b>ASB</b>	<b>arche noVa</b>	<b>JUH</b>
<b>ADRA</b>	▲	□●		●
<b>CARE</b>	▲			
<b>Malteser International</b>	▲	□	□●	□
<b>World Vision</b>	▲			●

- ▲ Beteiligung am ‚Post Nargis Joint Assessment‘
- Zusammenarbeit im logistischen Bereich (Hilfsflüge, Importabwicklung, Zwischenlagerung)
- Zusammenarbeit in der Projektimplementierung

Wie aus der Tabelle ersichtlich, hat eine Zusammenarbeit von Mitgliedsorganisationen auf verschiedenen Ebenen und über unterschiedliche Zeiträume stattgefunden. Soweit dem Evaluierer Vergleiche mit anderen Hilfsaktionen von Aktion Deutschland Hilft möglich sind, war die Kooperation in Birma vergleichsweise stärker ausgeprägt.

## 8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### A. Beteiligung an der Hilfsaktion

Der Evaluierer führt die beobachteten Verzögerungen bei Mittelabrufen auf die flexiblen Einsatzmöglichkeiten der Aktion Deutschland Hilft-Mittel zurück und die damit bestehende Möglichkeit, deren Einsatz für spätere Projektphasen vorzusehen. Andererseits ist aber auch bei den internationalen NRO-Netzwerken ein bestehendes Vorurteil erkennbar, dass europäische Geber und deren Vergaberichtlinien im Vergleich zu anderen „zu kompliziert“ seien.

<sup>1</sup> Tripartite Core Group: Government of the Union of Myanmar, The Association of South East Asian Nations (ASEAN), and the United Nations

**Empfehlung 1**

Die entsprechenden Gremien von Aktion Deutschland Hilft sollten die Frage diskutieren, ob und auf welche Weise der entstehenden Diskrepanz zwischen öffentlicher Wahrnehmung von Aktion Deutschland Hilft als zeitnah reagierendes Nothilfebündnis („gemeinsam schneller helfen“) und der relativ hohen Rate von späten Mittelabrufen begegnet werden sollte.

**Empfehlung 2**

Es wird empfohlen, geeignete Schritte zu ergreifen, um innerhalb der internationalen NRO-Netzwerke das Wissen über die Rolle von Aktion Deutschland Hilft und die Modalitäten zum Abruf von Mitteln besser zu vermitteln. Dies kann sowohl durch die deutschen Sektionen der Netzwerke als auch im konkreten Hilfseinsatz durch Personal von Aktion Deutschland Hilft geschehen.

Nach unbestätigten Schätzungen versuchten nach dem Eintritt der Katastrophe mehr als 300 Hilfsorganisationen, in Birma Nothilfe zu leisten. Davon waren zum Zeitpunkt der Evaluierung mehr als 90% nie tätig geworden oder hatten ihre Hilfsmaßnahmen eingestellt.

Aus den Reihen von Aktion Deutschland Hilft hatten sich drei Mitgliedsorganisationen und zwei Organisationen, die über den Paritätischen Zugang zu den Mitteln hatten, zum ersten Mal in diesem Land engagiert. Nach acht Monaten hatte keine dieser „neuen“ Organisationen den Einsatz als undurchführbar abgebrochen, sondern durch eigenes Personal oder durch Partnerschaften – und in Einzelfällen durch Akquisition weiterer Projektmittel bei anderen Gebern - die Implementierung ihrer Maßnahmen vorangetrieben. Der Evaluierer sieht hierin einen Indikator für Lernfähigkeit, Verhandlungsgeschick und Durchhaltevermögen.

**B. Erfahrungen mit dem Nothilfefonds**

Die abgerufenen Mittel aus dem Nothilfefonds wurden ausschließlich für Maßnahmen der Soforthilfe eingesetzt und die damit finanzierten Hilfsgüter waren in allen Fällen den lokalen Bedingungen angepasst. Prinzipiell hat der Nothilfefonds dazu beigetragen, dass notwendige Hilfsgüter innerhalb von wenigen Tagen an Bedürftige in der Peripherie von Yangon verteilt werden konnten.

**Empfehlung 3**

Der Evaluierer kommt aufgrund der positiven Erfahrungen und Einschätzungen zu dem Schluss, den Nothilfefonds in der derzeitigen Form und unter den derzeitigen Kriterien unverändert bestehen zu lassen.

**C. Koordination**

Die Teilnahme und aktive Beteiligung der Mitgliedsorganisationen an den Koordinationstreffen unter UN-Vorsitz waren nach Ansicht des Evaluierers vergleichsweise besser als bei anderen Hilfsaktionen. Diese Einschätzung beinhaltet insbesondere die allmähliche Verlagerung der Koordination von der zentralen Ebene (Yangon) auf die Ebene der ‚Townships‘, wo die Abstimmungsgespräche inter-sektoral und mit großer Beteiligung lokaler Behörden weiter geführt wurden.

Es hat vor Ort in der akuten Nothilfephase ein vergleichsweise hohes Maß an Koordinationsaktivitäten innerhalb der Bündnismitglieder und (durch die Botschaft und UNOCHA) unter Beteiligung der Bündnismitglieder stattgefunden. Die für alle anwesenden Organisationen gleich schwierigen Rahmenbedingungen haben sicher dazu beigetragen, einen engeren Zusammenschluss im Bündnis zu suchen. Der konkrete Anstoß kam jedoch vom Medienkoordinator von Aktion Deutschland Hilft.

**Empfehlung 5**

Es wird angeregt, innerhalb des Bündnisses bei Hilfsaktionen, die dies rechtfertigen, über die Entsendung eines Aktion Deutschland Hilft- Repräsentanten zu diskutieren. Dieser könnte sowohl die Landesbüros der internationalen NRO-Netzwerke (s. Empfehlung 2) und andere Akteure kontaktieren und einbinden als auch die Formalien für regelmäßige und fortgesetzte Abstimmungsgespräche zwischen den Mitgliedsorganisationen schaffen. Die einseitige Wissensvermittlung von den „Alten“ an die „Neuen“ war zwar in Birma extrem, ist aber im Grunde bei jeder Hilfsaktion vorhanden.

#### **D. Kooperation**

Eine Zusammenarbeit von Mitgliedsorganisationen hat in Birma auf verschiedenen Ebenen und über unterschiedliche Zeiträume stattgefunden. Soweit dem Evaluierer Vergleiche mit anderen Hilfsaktionen von Aktion Deutschland Hilft möglich sind, war die Kooperation in Birma vergleichsweise stärker ausgeprägt.