

»» Materialien zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 4, 27. Mai 2016

Von der Nothilfe zum langfristigen Strukturaufbau Die KfW Entwicklungsbank in der Übergangshilfe

Autor: Dr. Stefan Lindemann
Redaktion: Stefan Lutz

Die Gestaltung des Übergangs von akuten Krisen hin zum nachhaltigen Staatsaufbau ist eine zentrale entwicklungspolitische Aufgabe, die angesichts der weltpolitischen Lage immer mehr Bedeutung gewinnt. Die KfW setzt im Auftrag und mit Mitteln der Bundesregierung in der Übergangshilfe ein breites Spektrum von Maßnahmen um und arbeitet dabei je nach Länderkontext mit unterschiedlichen Partnern zusammen. Das übergeordnete Ziel dieser Maßnahmen ist die effektive Verzahnung von kurzfristiger Hilfe und strukturbildender Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Herausforderung Übergangshilfe

Die EZ sieht sich in den letzten Jahren mit einer ständig wachsenden Zahl von akuten Krisen konfrontiert: So haben weltweit die Anzahl und vor allem die Intensität der Bürgerkriege zuletzt wieder stark zugenommen, und es gibt immer mehr lang anhaltende, wiederkehrende Krisenherde („*protracted crises*“). Die unmittelbare Folge sind aktuell mehr als 60 Mio. Flüchtlinge weltweit – der mit Abstand

höchste Stand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Zudem häufen sich im Zeichen des Klimawandels wetterbedingte Extremereignisse wie Dürren, Stürme oder Überflutungen, was ebenfalls Millionen von Menschen in die Flucht treibt (Ende 2014: 19,3 Mio. Menschen weltweit). Insgesamt scheinen Krisen damit der neue globale Dauerzustand zu sein („*crisis is the new normal*“).

Die EZ tut sich z.T. schwer, auf akute Krisen eine adäquate Antwort zu finden, da der Fokus oft entweder auf schneller humanitärer Hilfe oder langfristigen Strukturaufbau liegt. Weniger Beachtung findet dagegen die Gestaltung des Übergangs von einer akuten Krisensituation hin zum nachhaltigen Strukturaufbau. Dies liegt u.a. daran, dass die Anforderungen in der Übergangshilfe komplex und widersprüchlich sein können: Nachhaltige Stabilisierung und Staatsaufbau gelingen vor allem dann, wenn die EZ die Strukturen der Partnerländer nutzt – gleichzeitig sind staatliche Partner aber gerade in den frühen Phasen des Übergangs oft nicht handlungsfähig.

Zudem ist in akuten Krisen schnelle Hilfe gefragt, was aber oft nicht mit der Arbeitsweise der Geber (langwierige Verfahren) und der Situation vor Ort (schwache Kapazitäten, kritische Sicherheitslage etc.) vereinbar ist.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten hat sich international die Auffassung durchgesetzt, dass Nothilfe und strukturbildende EZ besser verzahnt werden müssen („*Linking Relief, Rehabilitation and Development*“, LRRD).

Die KfW Entwicklungsbank in der Übergangshilfe

Die KfW Entwicklungsbank setzt im Auftrag der Bundesregierung eine stetig wachsende Anzahl von Vorhaben im Bereich der Übergangshilfe um. So sind die jährlichen Zusagen in Ländern mit akutem Eskalationspotenzial (nach BMZ Krisenfrühwarnung) von 0,37 Mrd. EUR im Jahr 2010 auf 1,39 Mrd. EUR im Jahr 2015 angestiegen. Der Großteil der aus diesen Mitteln finanzierten Vorhaben ist der Übergangshilfe zuzurechnen. In Übereinstimmung mit der Strategie

der Bundesregierung verfolgt die KfW bei FZ-Übergangshilfe-Vorhaben das Ziel, die Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu stabilisieren und ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber Krisen zu stärken. Durch die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung sollen zudem staatliche Strukturen legitimiert und so ein Beitrag zum Staatsaufbau geleistet werden.

»»» Friedensfonds – Demokratische Republik Kongo

Die DR Kongo ist seit Jahrzehnten durch bewaffnete Konflikte geprägt. Die KfW hat im Auftrag der Bundesregierung gemeinsam mit der kongolesischen Regierung einen „Friedensfonds“ aufgelegt. Eine schnelle und sichtbare Verbesserung der Lebensbedingungen soll dazu beitragen, Vertrauen zu gewinnen und einen stabilen Frieden zu sichern, insbesondere im Osten des Landes. Bisher wurden 46 Einzelvorhaben aus dem Fonds finanziert, darunter der Wiederaufbau von Schulen, Gesundheitsstationen, ländlichen Wegen, Brücken und Märkten. In der laufenden Projektphase seit 2012 werden weitere 20 Einzelvorhaben umgesetzt.



Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

Breites und kontextspezifisches Maßnahmenpektrum

Im Auftrag der Bundesregierung finanziert die KfW in der Übergangshilfe ein breites Spektrum an Maßnahmen, die dem jeweiligen Länderkontext und Bedarf bestmöglich angepasst werden.

Übergangshilfe nach bewaffneten Konflikten: Im Anschluss an bewaffnete Konflikte wird versucht, die betroffenen Regionen durch die multi-sektorale Bereitstellung von Basisinfrastruktur und -dienstleistungen zu stabilisieren. Finanziert wird u.a. der Wiederaufbau von Schulen, Gesundheitsstationen, ländlichen Wegen, Brücken und Märkten. Die mit den Maßnahmen einhergehende schnelle und umfassende Verbesserung der Lebensbedingungen erhöht den Wert

des Friedens für die Bevölkerung (Friedensdividende), stärkt das Vertrauen in den Staat und leistet so einen Beitrag zu einem stabilen Frieden. Für die beschäftigungsintensive Durchführung der Projekte werden vorrangig Arbeitskräfte vor Ort eingestellt, darunter auch Ex-Kombattanten und Flüchtlinge. Dies schafft Einkommen und Beschäftigung und bietet eine Zukunft jenseits der Gewalt.

Gute Beispiele für diesen Förderansatz sind der Friedensfonds in der DR Kongo, das Reintegrations- und Wiederaufbauprogramm in Liberia, das Programm zur armutsorientierten Wirtschaftsförderung und zur Friedenskonsolidierung in Sierra Leone sowie das Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan, die allesamt im Auftrag und mit Mitteln der Bundesregierung finanziert werden.

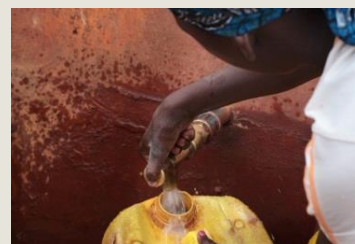
Übergangshilfe nach Naturkatastrophen: Auch im Anschluss an Naturkatastrophen ist es das Ziel, die betroffenen Regionen durch die schnelle Wiederherstellung der wirtschaftlichen und sozialen Grundversorgung zu stabilisieren. So wurde als Reaktion auf den Taifun Haiyan auf den Philippinen im Jahr 2013 z.B. der Wiederaufbau von Straßen, Brücken, Wasser- und Abwasserversorgungssystemen, Krankenhäusern, Schulen und Schiffsanlegern finanziert, während in Nepal nach dem Erdbeben im Jahr 2015 ein Programm für Investitionen in Gesundheit, Energie und lokale Infrastruktur aufgelegt wurde.

Im Kontext von Dürrekatastrophen liegt der Fokus zunächst auf schneller Nahrungsmittelhilfe. Als Antwort auf die Dürre am Horn von Afrika im Jahr 2011 finanzierte die KfW im Auftrag der Bundesregierung zunächst sieben Nahrungsmittelhilfeprogramme, die in enger Kooperation mit dem Welternährungsprogramm (WEP) in fünf Ländern (Kenia, Äthiopien, Dschibuti, Uganda, Jemen) umgesetzt wurden. Von dieser kurzfristigen Hilfe profitierten 8,5 Mio. Menschen. Da es sich bei den Dürren am Horn von Afrika um ein wiederkehrendes Phänomen handelt, wurde gleichzeitig aber auch ein längerfristiger Ansatz zur Stärkung der Dürresilienz entwickelt. Dieser soll die Ernährungssicherheit gefährdeter Gruppen verbessern und Kon-

flikte um knappe natürliche Ressourcen (Boden, Wasser etc.) vermeiden.

»»» Regionalfonds zur Stärkung der Dürresilienz am Horn von Afrika

Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Stärkung der Dürresilienz der von Viehzucht lebenden Bevölkerung in den Grenzregionen im Nordosten und Süden Äthiopiens. Umgesetzt werden partizipativ ausgewählte Maßnahmen in den Bereichen Wasserversorgung und ländliche Infrastruktur, Vieh- und Weidewirtschaft sowie zur Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten und Basisdienstleistungen. Diese stärken das Produktionssystem der lokalen Bevölkerung und diversifizieren ihre Einkommensbasis. Ähnliche Maßnahmen sind in Dschibuti, Kenia, Uganda und Somalia vorgesehen.



Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

Übergangshilfe in Anrainerstaaten: In Anrainerstaaten bzw. -regionen, die viele Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene aufnehmen, werden Nahrungsmittel und soziale Grundversorgungsdienste (insbesondere Trinkwasser, Basisgesundheits- und Grundbildung) bereitgestellt. Neben den Flüchtlingen selbst werden auch die aufnehmenden Gemeinden unterstützt, da deren Versorgungsinfrastruktur durch den Zustrom der Flüchtlinge oftmals stark belastet wird. Die unmittelbare Folge sind überlastete Wasser-, Sanitär- und Energieversorgungssysteme, überfüllte Schulen und Gesundheitsstationen sowie knapper Wohnraum und steigende Mieten. Um die Aufnahmebereitschaft in den Gemeinden zu sichern und Konflikte zwischen der lokalen Bevölkerung und den Flüchtlingen zu verhindern, werden die Kapazitäten der lokalen Versorgungsinfrastruktur schnell und umfassend erweitert.

Konkrete Projektbeispiele für diesen Ansatz umfassen u.a. Nahrungsmittelhilfe für zentralafrikanische Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden in der DR Kongo, Grundbildung für Kinder in den Flüchtlingslagern Kenias sowie Trinkwasserversorgung für syri-

sche Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden in Jordanien.

»»» Trinkwasserversorgung syrischer Flüchtlinge und aufnehmender Gemeinden in Jordanien

Die von der jordanischen Wasserbehörde umgesetzte Maßnahme zielt auf eine verbesserte Versorgung der aufnehmenden Gemeinden und der syrischen Flüchtlinge im Norden Jordaniens mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser ab. Durch die Rehabilitierung und den Ausbau von Brunnen und Übertragungsleitungen wird zum einen die Wasserproduktion dauerhaft erhöht, zum anderen werden bestehende Engpässe in der Verteilungsinfrastruktur beseitigt. Die durch das Vorhaben bereitgestellte Wassermenge deckt den täglichen Bedarf von insgesamt 785.000 Einwohnern und Flüchtlingen.



Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

Passgenaue Umsetzungspartner

Die KfW arbeitet in der Übergangshilfe mit einer Vielzahl von Umsetzungspartnern zusammen. Sind staatliche Strukturen in der Krisenregion nicht oder nur sehr eingeschränkt handlungsfähig, wird häufig zunächst über nicht-staatliche Umsetzungspartner (UN-Organisationen, NRO) oder Multi Donor Trust Funds (MDTF) umgesetzt. Sobald staatliche Umsetzungspartner ausreichend handlungsfähig sind, wird zunehmend mit diesen zusammengearbeitet.

UN-Organisationen: Ein wichtiger Partner in der Übergangshilfe sind UN-Organisationen, die vor Ort meist über eine gute Infrastruktur verfügen und daher schnell wirksame Maßnahmen umsetzen können. Die KfW unterstützt die UN-Organisationen bei der Konzeption der Vorhaben (u.a. durch Einbeziehung ihrer Technischen Sachverständigen), sorgt für eine unabhängige Überprüfung von Leistungen und Wirkungen und gewährleistet die Sichtbarkeit der deutschen Beiträge.

UN-Organisationen als Umsetzungspartner der KfW haben im Kontext der

Flüchtlingskrise an Bedeutung gewonnen, insbesondere im Nahen und Mittleren Osten, aber auch in Sub-Sahara Afrika. Zu den neueren Projektbeispielen zählen u.a. das Krisen- und Resilienzprogramm im Irak (mit UNDP), das Krisenprogramm für Bildung und Kindergesundheit im Jemen (mit UNICEF) sowie Nahrungsmittelhilfe für burundische Flüchtlinge in Tansania (mit WEP).

»»» Libanon: Krisenintervention Syrische Flüchtlinge (UNICEF)

Ziel des Vorhabens ist die Verbesserung der Basisinfrastruktur und des Zugangs der Flüchtlinge zu Grundbildung, nachhaltiger Wasser- und Sanitärversorgung, Kinderhilfsmaßnahmen und -betreuung. Die Maßnahmen fokussieren auf Gebiete mit hoher Flüchtlingspräsenz. Die Zielgruppe besteht sowohl aus syrischen Flüchtlingen in Lagern und Kommunen sowie der einheimischen Bevölkerung in den aufnehmenden Kommunen.



Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

NRO: Auch mit lokalen und internationalen NRO wird in der Übergangshilfe häufig zusammengearbeitet. Diese genießen aufgrund ihrer meist langzeitigen Präsenz vor Ort oft das Vertrauen der lokalen Bevölkerung und haben etablierte Strukturen aufgebaut, über die sie auch sehr kleinteilige Maßnahmen schnell und zielgruppennah umsetzen können.

Die Zusammenarbeit mit NRO hat sich u.a. in der Übergangshilfe nach bewaffneten Konflikten bewährt. So sind NRO für die Umsetzung des Friedensfonds in der DR Kongo, des Reintegrations- und Wiederaufbauprogramms in Liberia (beide Welthungerhilfe) sowie des Stabilisierungsprogramms Nordafghanistan (Aga Khan) verantwortlich. Ein neueres Beispiel ist ein Vorhaben im Südsudan, wo die französische NRO ACTED im Auftrag der deutschen EZ Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Lebensgrundlagen in Gebieten mit hohen Flüchtlingsströmen

durchführt.

Eine innovative Form der Zusammenarbeit mit NRO ist die von der Bundesregierung finanzierte und von der KfW strukturierte PATRIP-Stiftung (Pakistan Afghanistan Tadjikistan Regional Integration Programme). Die Stiftung finanziert multisektorale Infrastrukturvorhaben in den Grenzregionen Afghanistans mit Pakistan und Tadschikistan, die lokale NRO umsetzen. Die privatrechtliche Natur der Stiftung begünstigt die vergleichsweise schnelle und flexible Durchführung von Einzelmaßnahmen.

Multi Donor Trust Funds (MDTF):

MDTF sind ein weiteres typisches Instrument der Übergangshilfe in Krisenländern mit schwachen staatlichen Strukturen. Bei MDTF als einer Ausprägung der Korbfinanzierung zahlen mehrere Geber Mittel in einen Fonds ein, den ein Mandatsträger (i.d.R. Weltbank/ UN) verwaltet. Aus dem Fonds können sehr umfangreiche, auch multisektorale Programme durchgeführt werden. Auch die oftmals benötigte Finanzierung öffentlicher Gehälter und sonstiger laufender Kosten der Regierungen ist über dieses Instrument möglich. MDTF bündeln die Risiken für einzelne Geber und entlasten die schwachen Kapazitäten der Partnerländer.

»»» Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)

Der ARTF ist der zentrale multilaterale Treuhandfonds für den zivilen Wiederaufbau Afghanistans, welchen die Weltbank in Kabul verwaltet, und in den das BMZ über die KfW einzahlt. Finanziert werden laufende Kosten des afghanischen Regierungs- und Verwaltungsapparats (*Recurrent Cost Window*) sowie Entwicklungs- und Infrastrukturmaßnahmen entsprechend nationaler Prioritäten (*Investment Window*). Neben der Weltbank sind inzwischen 33 Geber am ARTF beteiligt.



Quelle: KfW-Bildarchiv / photothek.net

In den meisten Fällen zahlt das BMZ über die KfW in von anderen Gebern verwaltete MDTF ein. Beispiele umfassen u.a. den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), den Liberia Reconstruction Trust Fund (LRTF) (beide Weltbank) sowie den Békou Trust Fund für die Zentralafrikanische Republik (EU). Der von der deutschen Bundesregierung finanzierte Syria Recovery Trust Fund (SRTF) wurde dagegen unter Federführung der KfW eingerichtet, die hier selbst als Fondsverwalter fungiert.

»» Syria Recovery Trust Fund (SRTF)

Der SRTF zielt darauf ab, in den von der moderaten syrischen Opposition kontrollierten Gebieten in Syrien über Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen eine Grundversorgung mit Basisdienstleistungen sicherzustellen (v.a. Gesundheit, Wasser, Energie, Nahrungsmittel). Damit soll die Situation vor Ort stabilisiert und der Bevölkerung wieder eine Perspektive im eigenen Land eröffnet werden. Am SRTF sind inzwischen 14 Länder beteiligt, die zusammen 120 Mio. EUR beitragen.



Quelle: KfW Bildarchiv / photothek.net

Staatliche Partner: Die Zusammenarbeit mit staatlichen Partnern ist das klassische Kooperationsmodell der KfW. Sie sichert die Ausrichtung an Prioritäten des Partners, ermöglicht eine Nutzung der Ländersysteme und befördert die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Wenn es die Kapazitäten der staatlichen Strukturen erlauben, werden unsere Vorhaben daher auch in der Übergangshilfe bevorzugt über staatliche Partner umgesetzt.

Ein Beispiel ist das Programm für armutsorientierte Wirtschaftsförderung zur Friedenskonsolidierung in Sierra Leone, das Beschäftigung entlang landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten fördert und von der National Commission for Social Action (NaCSA) umgesetzt wird. Und auch die Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Taifun Haiyan auf den Philippinen (2013) und dem Erdbeben in Ne-

pal (2015) führen jeweils staatliche Träger durch.

Ein interessanter Sonderfall der Umsetzung über staatliche Partner ist das Reformprogramm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien, das über ein PBL-Instrument (*Policy Based Lending*) die Friedensbemühungen der kolumbianischen Regierung unterstützt.

»» Reformprogramm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien

In Kolumbien werden über einen Förder- und zwei Entwicklungskredite die Friedensbemühungen der kolumbianischen Regierung unterstützt. Das Sektorreformprogramm zur Unterstützung des Friedensprozesses umfasst u.a. Opferentschädigungsleistungen wie z.B. die Landrückgabe an Binnenvertriebene, Konfliktprävention, Demobilisierung und Reintegration sowie alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und Ausbildungsangebote für Ex-Kombattanten. Die Auszahlung der Mittel ist an die Erfüllung vereinbarter Reformschritte zur Friedensentwicklung gekoppelt.



Quelle: Fotolia.com / diegocardini

Die Verzahnung von Übergangshilfe und struktureller EZ

Die „Ultima Ratio“ der Übergangshilfe ist, kurzfristige Hilfsmaßnahmen effektiv mit längerfristigen und strukturbildenden Ansätzen zu verknüpfen.

In einigen Fällen erfolgt diese Verzahnung von Übergangshilfe und struktureller EZ im Rahmen einzelner Vorhaben. Ein gutes Beispiel in diesem Kontext ist das über die Welthungerhilfe umgesetzte Reintegrations- und Wiederaufbauprogramm in Liberia. Während in den ersten beiden Phasen des Programms die schnelle Wirksamkeit der Maßnahmen im Vordergrund stand, änderte sich dies mit der zunehmenden Stabilisierung der Region. Inzwischen geht es insbesondere darum, dauerhafte Strukturen aufzubauen und nachhaltige Lösungen zu fördern. Konkret werden lokale Behörden in Auswahl und Umsetzung

der Einzelmaßnahmen stärker eingebunden. Intensivtrainings für Nutzer ermöglichen es der Bevölkerung, sich aktiv zu beteiligen. Aktivitäten werden verstärkt in Kooperation mit lokalen Organisationen durchgeführt, die bei ihrer Weiterentwicklung von der Welthungerhilfe unterstützt werden. Eine sehr ähnliche Entwicklung hat der Friedensfonds in der DR Kongo durchlaufen. In solchen Fällen übernimmt die KfW eine wichtige Scharnierfunktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern.

In anderen Fällen werden auf schnell wirksame Hilfe ausgerichtete Projekte systematisch mit strukturbildenden Vorhaben verzahnt. Ein gutes Beispiel für diese Strategie ist die Antwort auf die Dürre am Horn von Afrika im Jahr 2011: Neben schneller und flexibler Nahrungsmittelhilfe über UN-Organisationen wurde gleichzeitig ein regional ausgerichteter Dürre-resilienz-fonds aufgesetzt, der strukturbildend über staatliche Partner umgesetzt wird.

Und auch im Kontext der Syrienkrise wird die kurz- und mittelfristige Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden über UN-Organisationen durch längerfristig angelegte Vorhaben ergänzt, die staatliche Umsetzungspartner in die Lage versetzt, die aufgebaute Versorgungsinfrastruktur auch selbst dauerhaft zu betreiben.



Kontakt

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431 -0
Telefax 069 7431 -2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de

Titelfoto

KfW-Bildarchiv / ausloeser photographie