

»» Übergangshilfe: Bindeglied zwischen Humanitärer Hilfe und Strukturbildender EZ

Nr. 20, 25. Mai 2016

1
One
Pager

Autorin: Léonie Jana Wagner
Redaktion: Dr. Julia Sattelberger

In vielen Geberländern gibt es eine relativ klare institutionelle Trennung zwischen der Humanitären Hilfe auf der einen und der Strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf der anderen Seite: Um die Humanitäre Hilfe kümmern sich meist Nichtregierungsorganisationen, kirchliche Hilfswerke und UN-Organisationen, während EZ überwiegend von (staatlichen) bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen durchgeführt wird.

Spezialisierung hat Lücke befördert

Diese Arbeitsteilung hat viele Vorteile: Insbesondere ermöglicht sie den jeweiligen Akteursgruppen eine Spezialisierung und Professionalisierung und damit innerhalb jedes einzelnen Bereichs auch eine hohe Effizienz. Die Kehrseite der Medaille ist aber, dass genau diese Spezialisierung die Verbindungen zwischen diesen beiden Hilfeformen tendenziell schwächt. Deren Unterschiede zeigen sich vor allem in folgenden Feldern:

- **Unterschiedliche Ziele:** Bei der Humanitären Hilfe geht es darum, die akute Not der lokalen Bevölkerung so schnell wie möglich zu mildern; bei der EZ geht es hingegen vor allem darum, Ursachen für Krisen und Unterentwicklung nachhaltig und über längere Zeiträume abzubauen.
- **Unterschiedliche Verfahren:** Die Humanitäre Hilfe erfolgt i.d.R. kurzfristig, punktuell und direkt an Notleidende; fehlende lokale Kapazitäten werden dabei meist durch externe und nicht-staatliche Kräfte und Ressourcen ersetzt. Bei der Strukturbildenden EZ geht es hingegen primär um die strukturelle und breitenwirksame Förderung lokaler, meist staatlicher Strukturen: Ihre Leistungsfähigkeit soll durch langfristige Investitionen in Basisinfrastruktur und Capacity Development auf Dauer gestärkt werden. Für beide Instrumente gibt es meist getrennte Finanzierungsquellen, Genehmigungsverfahren, Umsetzungszyklen und Evaluierungsprozesse.

- **Unterschiedliche Gestaltungsprinzipien:** Die Humanitäre Hilfe ist bewusst ein Instrument, das ungeachtet der politischen Lage und Krisenursachen flexibel und pragmatisch (unkonditioniert) eingesetzt werden kann, während EZ als Instrument der regulären zwischenstaatlichen Zusammenarbeit Gegenstand und Ergebnis eines intensiven Politikdialoges ist.

Im Ergebnis wird durch diese Unterschiede die friktionsfreie Gestaltung des Übergangs zwischen Humanitärer Hilfe und Strukturbildender EZ im Krisenkontext häufig erschwert. Die Leidtragenden sind dabei häufig die Menschen vor Ort, denen die Unterstützung eigentlich primär zu Gute kommen soll.

Vom Kontinuum zum Kontiguum-Ansatz

Diskutiert wird diese Herausforderung international schon seit langem unter dem Stichwort „Übergangshilfe“ bzw. *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD). Zunächst verstand man LRRD als lineare Abfolge: Nach der Nothilfe sollte der Wiederaufbau folgen, später die Strukturbildende EZ. In den 1990er und 2000er Jahren zeigte sich jedoch, dass diese Einteilung in klar abgrenzbare, aufeinander folgende Phasen oft eine künstliche ist: Der Kontinuum- wurde zugunsten eines Kontiguum-Ansatzes aufgegeben und damit der simultane, komplementäre Einsatz der verschiedenen Instrumente in den Mittelpunkt gestellt. Danach geht es nicht nur darum, eine Lücke zwischen einzelnen Phasen zu schließen, sondern die Arbeitsweise von humanitärer Hilfe und EZ insgesamt besser zu koordinieren und vorausschauend zu verzahnen.

Schnellere Stabilisierung und Vermeidung von Diskontinuitäten an der Schnittstelle

Grundidee der Übergangshilfe ist es einerseits, über eine systematischere Verknüpfung von kurz- und langfristigen Maßnahmen Diskontinuitäten zu vermeiden, und andererseits über Stabilisierungsmaßnahmen die Voraussetzungen für erfolgreiche längerfristige EZ zu schaffen. So könnten beispielsweise

humanitäre Hilfsmaßnahmen zur behelfsmäßigen Reparatur zerstörter Trinkwasserversorgungsanlagen vorausschauend durch den parallelen Wiederaufbau einer geordneten Trinkwasserver- und Brauchwasserentsorgung begleitet und schließlich abgelöst werden. Solche längerfristigen Maßnahmen benötigen aber einigermaßen leistungsfähige und legitime staatliche Strukturen. Gerade diese sind unmittelbar nach Krisen oft nicht gegeben (und ihre Entwicklung auch nicht Gegenstand der Humanitären Hilfe). Hier liegt die zweite Kernaufgabe der Übergangshilfe: Durch Stabilisierungsmaßnahmen (z.B. die schnelle Wiederherstellung von staatlichen Grundversorgungsdienstleistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich oder durch beschäftigungsschaffende Maßnahmen) kann sie dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der lokalen Strukturen und das Vertrauen in den Staat wiederherzustellen. An der dadurch (wieder) steigenden Legitimität staatlicher Stellen kann sodann die längerfristige EZ ansetzen.

Abstimmung der Instrumente verbessern und Spezialisierungsvorteile erhalten

Die Herausforderung, Übergänge im Krisenkontext erfolgreich zu gestalten, ist nicht neu. Mit der Häufung an kriegerischen Auseinandersetzungen, wetterbedingten Extremereignissen und fragiler Staatlichkeit sowie der einhergehenden Erkenntnis, dass Krisen „*the new normal*“ sein könnten, ist sie heute aber besonders aktuell. Wichtige Schritte zu einem optimierten Gesamtsystem wären:

- Ein gemeinsamer konzeptioneller Rahmen für Humanitäre Hilfe und EZ;
- Eine wirksame Koordination der Maßnahmen vor Ort;
- Eine Flexibilisierung bestehender Verfahren, Denk- und Handlungsmuster ohne Spezialisierungsvorteile aufzugeben;
- Eine Stärkung der langfristigen Krisenursachenbekämpfung, der kurz-/mittelfristigen Krisenprävention, und der Krisenresilienz der betroffenen Bevölkerung. ■