



EUROPÄISCHE KOMMISSION

AMT FÜR HUMANITÄRE HILFE (ECHO)

## **STRATEGIE FÜR DIE HUMANITÄRE HILFE 2004**

Endfassung 18.12.2003

## 1. ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Dokument werden die strategischen Leitlinien für die Maßnahmen von ECHO im Bereich der humanitären Hilfe im Jahr 2004 zusammengefasst. Als Amt der EG für humanitäre Hilfe leistet ECHO Hilfe auf nicht diskriminierender Basis zugunsten der Bevölkerung in Drittländern, die von Natur- und von Menschen verursachten Katastrophen heimgesucht oder von Konflikten betroffen werden. Bei der Gewährung dieser Hilfe lässt ECHO sich ausschließlich von den Bedürfnissen der Menschen und nicht von politischen Überlegungen leiten. Mit Hilfe von ECHO sollen die betroffenen Bevölkerungsgruppen ihre Eigenständigkeit wiedererlangen. Aus diesem Grund bemüht sich ECHO aktiv um die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung. Darüber hinaus trägt das Amt auch zur Förderung der Katastrophenvorsorge bei. Vor allem die zivile Bevölkerung ist nach wie vor Ziel und Opfer gewaltsamer Konflikte. Davon am stärksten betroffen sind Asien und Afrika. Weltweit werden nach wie vor rund 25 Millionen Binnenvertriebene gezählt. In absoluten Zahlen ging zwar die Zahl der Flüchtlinge weltweit aufgrund der Rückkehr von 2 Millionen Zivilisten nach Afghanistan auf 10,4 Mio. zurück. Doch führt dies nicht zu einer Verminderung des humanitären Bedarfs, da nicht nur die Flüchtlinge und Binnenvertriebenen Hilfe brauchen, sondern auch die Rückkehrer.

In den letzten 10 Jahren hat die Zahl der Naturkatastrophen weltweit zugenommen, wobei die Hungerkatastrophen die meisten Menschenleben forderten. Auch hier müssen zur richtigen Einschätzung der humanitären Lage unterschiedliche Daten herangezogen werden, denn, obwohl die Zahl der weltweit durch Naturkatastrophen bedingten Todesopfer zurückgegangen ist, stieg die Zahl der insgesamt davon betroffenen Menschen - und damit auch der Bedarf an humanitärer Hilfe - weiter an.

Im Jahr 2004 wird ECHO weiterhin in den Gebieten tätig werden, in denen nach einer Bedarfsanalyse für das Jahr 2004 die humanitären Bedürfnisse am größten sind, d.h. in Afrika (Horn von Afrika, Große Seen, Westafrika und südliches Afrika) und Asien (vor allem Irak und Afghanistan). Auch im Nahen Osten ist eine weitere dramatische Verschlechterung der humanitären Lage zu verzeichnen. Darüber hinaus wird ECHO nach wie vor auch Krisen und Notlagen Aufmerksamkeit schenken, die wie z.B. in Haiti, Westsahara, Myanmar, Nepal, Russland (Tschetschenien), Sudan, Somalia, Thailand (Grenze zu Myanmar) und Uganda eher in Vergessenheit geraten sind. ECHO wird sich auch weiterhin in angemessener Weise mit Querschnittsthemen wie der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung, der Katastrophenvorsorge, kinderbezogenen Aktivitäten und Wasser befassen. Wasser ist aufgrund seiner Bedeutung für die Rettung von Menschenleben in humanitären Krisen und seiner Rolle als Auslöser von Naturkatastrophen als neue horizontale Priorität ausgewählt worden. Im Jahr 2004 wird die Informations- und Kommunikationsstrategie von ECHO weiterhin darauf ausgerichtet werden, in Krisensituationen einen unabhängigen "humanitären Raum" zu gewährleisten und die Würde der von humanitären Katastrophen betroffenen Menschen zu schützen.

Der Information und Kommunikation kommt 2004 aufgrund der vielen wichtigen institutionellen Veränderungen auf verschiedenen Ebenen - Europawahl, Beitritt von 10 neuen Mitgliedstaaten, Ernennung einer neuen Kommission - besondere Bedeutung zu.

## **2. DIE AUFGABEN VON ECHO**

ECHO - das Amt für humanitäre Hilfe der EG - ist dafür zuständig, auf nicht diskriminierende Weise humanitäre Hilfe zugunsten von Menschen in Drittländern zu leisten. Durch diese Hilfe bringt die Kommission die Solidarität der Europäischen Union mit denjenigen Gruppen zum Ausdruck, die weltweit von Konflikten und Natur- bzw. von Menschen verursachten Katastrophen betroffen werden. In seinen Entscheidungen wie auch in seinem Handeln lässt sich das Amt ausschließlich von einer Bewertung der humanitären Bedürfnisse und nicht von politischen Überlegungen leiten.

Kernaufgabe von ECHO ist die Finanzierung und Koordinierung der Maßnahmen der EG im Bereich der humanitären Hilfe und des humanitären Schutzes. Diese Maßnahmen werden von humanitären Partnerorganisationen (NRO und internationalen Organisationen) durchgeführt und dienen dazu, Menschenleben zu retten und zu schützen, Not zu lindern oder zu vermeiden und die Unversehrtheit und Würde der Menschen in Drittländern zu bewahren, die von humanitären Krisen betroffen werden. In Verbindung mit anderen Instrumenten der Entwicklungshilfe sollen die Hilfsmaßnahmen von ECHO - wo and wann immer möglich - die Rückkehr der Zielgruppen zur Eigenständigkeit fördern, damit die Finanzierung durch ECHO unter günstigen Bedingungen schrittweise eingestellt werden kann. Aus diesem Grund arbeitet das Amt für humanitäre Hilfe auf die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung und auf die Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen und Gebern hin. Über die unmittelbare Reaktion auf humanitäre Bedürfnisse in Krisensituationen hinaus zielt seine Politik auch auf einen positiven Beitrag zur Schaffung eines stärker integrierten und nachhaltigeren Ansatzes auf internationaler Ebene bei der Bewältigung komplexer Krisen bzw. Probleme ab.

Auf der Grundlage seiner Erfahrungen bei der Katastrophenbewältigung trägt ECHO - im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Kommission für die Katastrophenvorsorge - zur Krisenvorsorge bei, um sowohl die Gefährdung der Bevölkerung durch solche Katastrophen als auch die damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten zu verringern.

Humanitäre Hilfe wird in einem schwierigen Umfeld geleistet, das durch Unberechenbarkeit, Volatilität, Unsicherheit und einen problematischem Zugang zur Not leidenden Bevölkerung gekennzeichnet ist. Aufgrund der komplexen und volatilen Bedingungen, unter denen das Amt arbeitet, und der Tatsache, dass die humanitären Maßnahmen von Dritten durchgeführt werden, stellt die Erreichung der gesetzten Ziele eine große Herausforderung dar. Denn sie hängt teilweise von Faktoren ab, die ECHO nicht unmittelbar beeinflussen kann.

## **3. EINFÜHRUNG**

Dieses Strategiedokument ist Teil des Strategie- und Programmplanungszyklus von ECHO, der in den letzten zwei Jahren durch die Kommissionsreform im Allgemeinen und die Einführung eines Systems des Leistungsmanagements im Besonderen konsolidiert wurde.

Die Hilfsstrategie von ECHO für das Jahr 2004 ist als wichtiges Instrument zur Förderung eines offenen, breit angelegten und transparenten Dialogs mit seinen

Partnern und mit anderen Akteuren im humanitären Bereich konzipiert. Sie ist auch Teil des Beitrags von ECHO zur konkreten Umsetzung der Principles and Good Practices of Humanitarian Donorship und des Implementation Plan for Good Humanitarian Donorship (nachstehend "Good Donorship Principles" genannt), die am 16./17 Juni 2003 in Stockholm vereinbart wurden.

Nach den Good Donorship Principles sollen die Mittel für die humanitäre Hilfe in direktem Verhältnis zu den Bedürfnissen stehen und auf der Grundlage einer genauen Bedarfsanalyse bereitgestellt werden. Dies entspricht den zentralen Programmplanungsgrundsätzen von ECHO. In den Good Donorship Principles wird die primäre Rolle der zivilen Organisationen bei der Durchführung humanitärer Maßnahmen betont. Darin werden zudem die Geber aufgefordert, die UN-Leitlinien für den Einsatz von Militär- und Zivilschutzmitteln bei der Katastrophenhilfe von 1994 und die UN-Leitlinien für den Einsatz von Militär- und Zivilschutzmitteln zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen der Vereinten Nationen in komplexen Notsituationen von 2003 (nachstehend "MCDA-Leitlinien" genannt) zu unterstützen. 2003 hat ECHO gemeinsam mit dem Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs ('OCHA') der Vereinten Nationen die Verabschiedung der letztgenannten Leitlinien vorbereitet, um sein nachdrückliches Eintreten für den Grundgedanken zu bekräftigen, auf dem sie beruhen, nämlich, dass die humanitäre Hilfe ihren zivilen Charakter bewahren und auf den Grundsätzen der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung basieren muss. Das Eintreten für die notwendige Wahrung eines "humanitären Raums" wird weiterhin eine Priorität darstellen.

2004 wird das Amt für humanitäre Hilfe in einem sich verändernden institutionellen Umfeld arbeiten müssen. Am 1. Mai 2004 werden zehn neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union beitreten. Im Juni 2004 werden sich die Bürger der Europäischen Union an der Wahl zum Europäischen Parlament beteiligen. Am 1. November 2004 wird die neue Kommission ihr Amt antreten.

Zur Zeit der Veröffentlichung dieser Strategie war noch unklar, wie an die Arbeit der Regierungskonferenz letztlich angeknüpft werden soll. Der vom Konvent ausgearbeitete Verfassungsentwurf enthielt eine spezifische Bestimmung über die humanitäre Hilfe, in der betont wird, dass die humanitäre Hilfe im Einklang mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, insbesondere den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der Nichtdiskriminierung, geleistet werden muss. Weitere Vorsicht und Wachsamkeit sind geboten, damit sichergestellt werden kann, dass in jeder künftigen Debatte über die Außenbeziehungen und die gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der Union den Grundsätzen der humanitären Hilfe und des humanitären Raums Rechnung getragen wird.

Nachdem es den Vorsitz auf der Jahrestagung der wichtigsten Geber des IKRK („Donor Support Group“) geführt hatte, war ECHO Gastgeber bei der Vorstellung der konsolidierten Aufrufe der UN im November 2003 in Brüssel, bei der die sogenannten „vergessenen Krisen“ im Mittelpunkt standen. Das Amt wird weiterhin – im Einklang mit den Good Donorship Principles - als aktiver Geber auf die enge Abstimmung mit anderen wichtigen Gebern hinarbeiten und sowohl die konsolidierten Aufrufe der UN-Sonderorganisationen als auch die Aufrufe des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds in verantwortlicher Weise unterstützen. Gleichzeitig wird ECHO an seinem Konzept für eine breit angelegte

Partnerschaft und einem umfassenden Dialog mit den humanitären NRO zu wichtigen humanitären Fragen festhalten.

Das Amt wird sich auch aktiv an der Vorbereitung des Kommissionsvorschlags für die neue finanzielle Vorausschau der EU ab 2007 beteiligen, wobei der Schwerpunkt auf dem für die humanitäre Hilfe relevanten Kapitel liegen wird.

#### **4. DIE WELTWEITE HUMANITÄRE LAGE UND DIE AUSSICHTEN FÜR DAS JAHR 2004**

Forschungsergebnissen zufolge ist in der Zeit nach dem Kalten Krieg die Zahl der innerstaatlichen Konflikte gegenüber der Zahl der vormals vorherrschenden zwischenstaatlichen Konflikte stetig angestiegen. Diese Entwicklung hat schwerwiegende Folgen für die Zivilbevölkerung, die bei gewaltsamen Konflikten immer stärker in die Schusslinie gerät. Nach der Klassifizierung des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung<sup>1</sup> waren zwischen Dezember 2002 und Juli 2003 nicht weniger als 165 politische Konflikte zu verzeichnen, von denen 52 als gewaltsame Konflikte (Krisen, ernsthafte Krisen und Kriege) und 113 als nicht gewaltsame Konflikte (latente Konflikte, offenkundige Konflikte) eingestuft wurden. Nach diesen Forschungsergebnissen weisen Asien und Afrika weiterhin die höchste Zahl gewaltsamer Konflikte auf, die häufig die Entwurzelung vieler Menschen und großes menschliches Leid nach sich ziehen.

Die humanitäre Dimension der geopolitischen Lage wird durch die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen verdeutlicht. 2002 ging die Gesamtzahl der Flüchtlinge weltweit gegenüber 2001 um 14 % von 12 Mio. auf 10,4 Mio. zurück<sup>2</sup>. Dieser Rückgang ist in erster Linie auf die Rückkehr von rund 2 Mio. Zivilisten nach Afghanistan zurückzuführen. Allerdings führt die sinkende Zahl der Flüchtlinge nicht zu einer Verringerung des Bedarfs an humanitärer Hilfe, da diejenigen, die nach Afghanistan zurückkehrten, weiterhin Unterstützung beim Wiederaufbau ihrer Existenzgrundlage benötigen. Folglich stieg die Zahl der vom UNHCR betreuten Rückkehrer zwischen 2001 und 2002 von 500.000 auf knapp 2,5 Mio. an. In den Zahlen des UNHCR wurden die mehr als 4 Mio. beim Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) registrierten palästinensischen Flüchtlinge nicht berücksichtigt<sup>3</sup>. Obwohl die Zahl der neuen vom UNHCR registrierten Flüchtlinge 2002 um 69 % niedriger lag als 2001, wobei die meisten Flüchtlinge in Afrika südlich der Sahara zu verzeichnen waren, nahm damit der Bedarf an humanitärer Hilfe insgesamt weiter zu. Nach Angaben des UNHCR zählt Asien die meisten Flüchtlinge weltweit (4,2 Mio.) gefolgt von Afrika (3,34 Mio.) und Europa (2,14 Mio.).

---

<sup>1</sup> Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (HIK), "Early Detection of Man-made Crises", Intermediate Report to ECHO (August, 2003), [http://www.hiik.de/en/index\\_e.htm](http://www.hiik.de/en/index_e.htm) .

<sup>2</sup> <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics> – in: „Refugees by Numbers“, Ausgabe 2003

<sup>3</sup> <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html> - die von UNRWA benutzte Flüchtlingsdefinition umfasst auch die Nachkommen der Personen, die 1948 zu Flüchtlingen wurden. Die Zahl der registrierten palästinensischen Flüchtlinge ist aus diesem Grund zwischen 1950 und 2003 von 914.000 auf mehr als vier Millionen gestiegen und steigt aufgrund des natürlichen Bevölkerungswachstums weiter an.

Die Zahl der Binnenvertriebenen weltweit ist bei 25 Mio. konstant geblieben. Afrika zählt mehr Binnenvertriebene als der Rest der Welt zusammen - dort musste insgesamt 13 Mio. Menschen aufgrund von Konflikten ihre Heimat verlassen<sup>4</sup>. Dass die Zahl der Binnenvertriebenen 2002 bei 25 Mio. konstant geblieben ist, erweckt den Eindruck einer eher statischen Lage. In Wirklichkeit jedoch hat es bei den Vertriebenen große Bewegungen gegeben - während rund 3 Mio. Binnenvertriebene in ihre Heimat zurückkehren konnten, wurde eine ähnliche Zahl von Menschen neu vertrieben. Beide Gruppen benötigen Unterstützung.

Wie aus dem World Disasters Report 2003<sup>5</sup> hervorgeht, wurden 2002 mehr Katastrophen gemeldet als in jedem anderen Jahr seit 1992. Im vergangenen Jahr forderten die Katastrophen zwar weniger Menschenleben, betrafen jedoch wesentlich mehr Menschen als in den Jahren zuvor. 2002 wurden 24.500 Todesopfer gemeldet gegenüber einem Schnitt von 62.000 pro Jahr über das gesamte Jahrzehnt. Insgesamt allerdings wurden 2002 nicht weniger als 608 Mio. Menschen von Katastrophen betroffen, d.h. drei Mal so viele wie im Jahresdurchschnitt 1992-2001. Die Gefahr, einer Katastrophe zum Opfer zu fallen, ist für die Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern am größten. Von den 24.500 Menschen, die 2002 bei Katastrophen starben, lebten 94 % in den Entwicklungsländern.

Weltweit ist die Zahl der klimabedingten Katastrophen von einem Jahresdurchschnitt von 200 (1993-1997) auf einen Jahresdurchschnitt von 331 (1998-2002) angestiegen. In den vergangenen zehn Jahren haben Hungerkatastrophen zwar die meisten Todesopfer (275.000, d.h. fast die Hälfte aller gemeldeten Todesfälle) gefordert, doch insgesamt waren mehr Menschen von Flutkatastrophen betroffen (140 Mio. im Jahresdurchschnitt) als von jeder anderen Art von Natur- bzw. von Menschen verursachter Katastrophe. Wie im IFRC World Disasters Report 2003 festgestellt, ging die Zahl der Todesopfer in den Jahren 1993-2002 gegenüber den Jahren 1983-1992 um 39 % zurück, während die Zahl der von Katastrophen betroffenen Menschen im gleichen Zeitraum um 54 % zunahm, was wiederum einen wachsenden humanitären Bedarf zur Folge hatte.

Bei ihren Maßnahmen zur Bewältigung von Natur- und von Menschen verursachten Katastrophen stoßen die humanitären Geber und Organisationen zunehmend auf die Folgen von HIV/AIDS unter den Zielgruppen der Hilfsmaßnahmen. In Notsituationen stellt das Wechselspiel zwischen AIDS und anderen Faktoren, die Krisen auslösen können, eine weitere Herausforderung sowohl für die betroffenen Gemeinden als auch die humanitären Einrichtungen dar. Die AIDS-Pandemie ist keineswegs unter Kontrolle, sondern breitet sich weiter aus. Im südlichen Afrika ist AIDS inzwischen die häufigste Todesursache. Weltweit ist AIDS die viertgrößte tödliche Krankheit. Aufgrund seines humanitären Mandats zur Rettung von Menschenleben unmittelbar nach Katastrophen und Krisen sowie aufgrund seiner knappen Ressourcen kann sich ECHO nur begrenzt an der Bekämpfung von AIDS beteiligen. Allerdings wird ECHO dort, wo sich HIV/AIDS auf die Wirksamkeit der humanitären Maßnahmen oder die Kapazitäten der betroffenen Bevölkerung auswirkt, nach Möglichkeit auch AIDS-bezogene Fragen stets bei seinen

---

<sup>4</sup> [http://www.idpproject.org/global\\_overview.htm](http://www.idpproject.org/global_overview.htm)

<sup>5</sup> <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2003/> : IFRC World Disasters Report 2003 Homepage

humanitären Maßnahmen berücksichtigen. Ziel dabei ist es, im Rahmen der humanitären Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der HIV-Übertragungen und durch AIDS verursachten Todesfälle beizutragen. Zur wirksamen HIV/AIDS-Bekämpfung ist allerdings ein längerfristiges Engagement und damit auch ein entwicklungspolitisches Konzept erforderlich, das über die Soforthilfe hinausgeht.<sup>6</sup> Dazu kann ECHO also nur im Rahmen seines Mandats zur Leistung von Soforthilfe beitragen, die naturgemäß kurzfristig angelegt ist.

Die oben genannten Entwicklungen bestätigen die strategische Entscheidung, die ECHO in den vergangenen Jahren getroffen hat, nämlich Konzentration auf seine Kernaufgabe (d.h. Rettung von Menschenleben während Krisen und danach) bei gleichzeitiger Förderung der Verknüpfung von Soforthilfe und längerfristiger Entwicklungshilfe.

## **5. ALLGEMEINE PROGRAMMIERUNGSGRUNDSÄTZE UND WICHTIGSTE ZIELE FÜR 2004**

Entsprechend den praxisbewährten Methoden der wichtigsten Akteure im humanitären Bereich und gemäß Art. 16 der Verordnung 1257/96 legt ECHO horizontale und geographische Programmierungsgrundsätze für die humanitären Maßnahmen im jeweils nächsten Jahr fest. Dabei werden u.a. die weltweite Entwicklung, die Lehren aus der Durchführung von Hilfsmaßnahmen vor Ort sowie die begrenzten menschlichen und finanziellen Ressourcen berücksichtigt. Die Programmierungsgrundsätze für 2004 bauen auf den Grundsätzen auf, die auch in den vergangenen Jahren der Hilfsstrategie von ECHO zugrunde lagen. Diese Grundsätze stießen auf Billigung und Unterstützung bei den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen wichtigern Gebern und erwiesen sich als auf den wirklichen Bedarf zugeschnittenes Planungsinstrument.

### **• Ermittlung der Regionen mit dem größten humanitären Bedarf und Ergreifung entsprechender Maßnahmen vor Ort**

Bei der Bedarfsermittlung verbindet ECHO einen Bottom-up- mit einem Top-down-Ansatz, wonach die Bewertung des humanitären Bedarfs vor Ort mit einer Auswertung einschlägiger statistischer Daten (Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, Sterblichkeitsrate, Gefährdung durch Naturkatastrophen) einhergeht. Bei der Planung der humanitären Maßnahmen 2004 wurde die Bedarfsermittlung weiter optimiert, indem der Indikator „Allgemeine Unterernährung der Bevölkerung“ durch den Indikator „Für ihr Alter untergewichtige Kinder“ ersetzt wurde, um den Bedürfnissen von Kinder in stärkerem Maße Rechnung zu tragen. Dies entspricht auch dem strategischen Ziel, die Bedürfnisse von Kindern gezielt zu berücksichtigen. Bei der Bedarfsermittlung 2004 wurde festgestellt, dass zurzeit der größte humanitäre Bedarf in Afrika (Horn von Afrika, Große Seen, West Afrika und südliches Afrika) sowie in Asien (Irak,

---

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aktionsprogramm: beschleunigte Aktion zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose im Rahmen der Armutslinderung Die in dieser Mitteilung dargestellte Strategie für die Jahre 2001-2006 ist als kohärente und umfassende Antwort der Gemeinschaft auf die durch die drei wichtigsten übertragbaren Krankheiten – HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose – verursachte weltweite Krise konzipiert.

Afghanistan) besteht. Auch im Nahen Osten war eine dramatische Verschlechterung der Lage zu verzeichnen.

- **Gezielte Berücksichtigung „vergessener Krisen“ und des „vergessenen Bedarfs“**

Dieser Grundsatz ist unmittelbarer Ausdruck eines bedarfsorientierten Konzepts der humanitären Hilfe, wonach die einzelnen Maßnahmen auf die eigentlichen Bedürfnisse der Menschen ausgerichtet werden. Demnach wird ECHO weiterhin bei Krisen tätig werden, die mit einem großen Bedarf an humanitärer Hilfe verbunden sind – unabhängig davon, ob diese Krisen auf großes Medieninteresse stoßen oder nicht. Auch bei der Ermittlung solcher Krisen wird ECHO einen Bottom-up- (vor Ort) mit einem Top-down-Ansatz verknüpfen. Im Jahr 2004 wird ECHO Maßnahmen zur Deckung des humanitären Bedarfs in den folgenden meist „vergessenen“ Krisenregionen treffen: Haiti, West-Sahara, Myanmar, Nepal, Russland (Tschetschenien), Sudan, Somalia, Thailand (Grenze zu Thailand) and Nord-Uganda.

- **Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung von Querschnittsthemen**

- Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung sowie Katastrophenvorsorge,
- kinderbezogene Maßnahmen und
- Wasser.

Die **Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung** ist ein zentrales Element einer wirksamen und nachhaltigen humanitären Hilfe und wird bei der Planung und Verwaltung der humanitären Maßnahmen stets berücksichtigt<sup>7</sup>. ECHO wird weiterhin eine aktive Politik zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung verfolgen. Dabei wird das Amt 2004 auf den Ergebnissen einer entsprechenden, 2003 innerhalb der Kommission eingerichteten dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe aufbauen. Diese Arbeitsgruppe schlug praktische Maßnahmen für acht Länder (Angola, Sierra Leone, Äthiopien, Sudan, Burundi, Kambodscha, Afghanistan, Tadschikistan) und zwei Regionen (Westafrika und Zentralamerika) vor, mit denen ein reibungsloser Übergang von der Soforthilfe zur längerfristigen Zusammenarbeit gewährleistet werden soll.

In Bezug auf die **Katastrophenvorsorge** (Programm DIPECHO) besteht die Strategie von ECHO aus drei Elementen: erstens einer moderaten Erhöhung des Budgets, zweitens einer Beschleunigung der Entscheidungsfindung bei

---

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang begrüßt ECHO das vom UNHCR befürwortete Konzept der vier „R“ (Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction). Im Mittelpunkt dieses Konzepts steht die Notwendigkeit zur Konzentration auf die Verknüpfung zwischen den Bedürfnissen der Flüchtlingen und der Erfordernissen der langfristigen Entwicklung sowie auf die Frage, wie die Entwicklungshilfe zur Förderung von dauerhaften Lösungen zugunsten der Flüchtlinge beitragen kann. Siehe hierzu auch das Arbeitspapier der Informal Consultative Group on Durable Solutions vom Juli 2002. ECHO unterstützt bereits diese Konzepts, z.B. durch Finanzierung der Rückkehr von angolanschen Flüchtlingen aus Sambia und der DRK, und wirbt aktiv für die Wiedereingliederung von Flüchtlingen im Rahmen längerfristig angelegter Entwicklungsmaßnahmen.

Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz und drittens einer gezielteren Ausrichtung der Maßnahmen auf die am stärksten gefährdeten Gebiete, die im Rahmen von im Zweijahresrhythmus erstellten Aktionsplänen für Zentralamerika, die Andengemeinschaft, Südostasien, Zentralasien und die Karibik<sup>8</sup> abgedeckt werden sollen. Die Einbeziehung der Katastrophenvorsorge in die Hilfsmaßnahmen soll durch die Verbesserung der bei den Hilfsmaßnahmen angewandten Planungs- und Berichterstattungsverfahren verstärkt werden. Schließlich soll auch die Aufklärungs- und Lobbyarbeit auf zweifache Weise verstärkt werden: durch eine stärkere Integration von Maßnahmen der Katastrophenvorsorge in die längerfristigen Interventionsinstrumente und durch eine intensivere Beteiligung von ECHO an den internationalen Katastrophenschutz-Netzwerken verstärkt werden. ECHO wird aktiv dazu beitragen, dass Maßnahmen der Katastrophe zu einem fest Bestandteil eines breiter angelegten Konzepts zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung werden.

Da Kinder am stärksten unter den Folgen humanitärer Krisen leiden, war die gezielte Berücksichtigung von **Kindern** bereits 2003 ein Schwerpunkt der auf einem bedarfsorientierten Ansatz beruhenden Hilfsstrategie von ECHO. 2004 wird ECHO weiterhin kinderbezogene Maßnahmen in seine humanitäre Hilfe einbeziehen. Aus einer ersten Bewertung ging hervor, dass eine genau definierte und harmonisierte Methodik erforderlich ist, um die Vergleichbarkeit kinderbezogener Maßnahmen im Rahmen der humanitären Hilfe herzustellen und ihre Wirkung messen zu können. Nur dadurch wird es möglich sein, von der Messung der Outputs (z.B. Menge der bereitgestellten Nahrungsmittel) zur Messung der Ergebnisse (z.B. Zahl der geretteten Menschenleben) überzugehen. ECHO wird darauf hinarbeiten, bis Ende 2004 auf der Grundlage der eigenen Erfahrungen und der bewährten Praxis vieler anderer humanitärer Organisationen eine solche Methodik zu entwickeln.

Eine sichere Trinkwasserversorgung gehört zu den wichtigsten Grundbedürfnissen der Menschen und wird in einer humanitären Krise zu einer Frage des täglichen Überlebens. Wasser ist auch für die menschliche Gesundheit (direkt und indirekt, d.h. durch Abwasserentsorgung), die Ernährungssicherung und den langfristigen Wiederaufbau von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wurde beschlossen, **Wasser** in die Liste der horizontalen Ziele aufzunehmen. 2004 wird der Schwerpunkt noch nicht auf der Einbeziehung von wasserbezogenen Maßnahmen in die Hilfsprogramme (die erst ab 2005 teilweise möglich sein wird) liegen, sondern auf einer Klärung der dazu notwendigen Methodik. ECHO wird 2004 mit der Entwicklung methodischer Instrumente beginnen, mit denen mit größerer Genauigkeit festgestellt werden kann, wie sich die Benutzung sauberen Wassers im Rahmen humanitärer Maßnahmen auswirkt. Wasser ist allerdings nicht nur eine lebensnotwendige Ressource, sondern kann auch selber menschliches Leid verursachen und Katastrophen (d.h. Überschwemmungen) auslösen. Die Instrumente zur besseren Vorhersage solcher wasserbedingten Naturkatastrophen und zur Ermittlung des dadurch verursachten humanitären Bedarfs sollen optimiert werden. ECHO wird Öffentlichkeit und Politik für die Notwendigkeit von wasserbezogenen Maßnahmen im Rahmen von Hilfsprogrammen und für die

---

<sup>8</sup> Vorbehaltlich der Ergebnisse einer Evaluierung der bisherigen Katastrophenvorsorgemaßnahmen in der Region – siehe auch S. 13

Notwendigkeit einer angemessenen Reaktion der Geber auf durch Wasser oder Wassermangel (Dürre) verursachten Naturkatastrophen sensibilisieren.

## 6. GEOGRAPHISCHE UND SEKTORALE PRIORITÄTEN IM JAHR 2004

Die Strategie 2004 ist auf folgende regionale Prioritäten ausgerichtet:

### **Afrika südlich der Sahara**

In allen Regionen Afrikas besteht weiterhin ein erheblicher humanitärer Bedarf. Die Lage in einigen der von der Dürre im südlichen Afrika betroffenen Ländern hat sich zwar etwas verbessert, doch die neu aufgeflammtten Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo und in Westafrika stellen die humanitäre Hilfe vor eine zusätzliche Herausforderung.

Die humanitäre Krise, die durch die anhaltende Dürre im südlichen Afrika ausgelöst wurde, hat sich in einigen Ländern dank günstigerer landwirtschaftlicher Bedingungen entspannt. Vor allem **Malawi** und **Sambia** werden über die nächste Erntesaison hinaus voraussichtlich keine Nahrungsmittelforthilfe mehr benötigen, auch wenn in vereinzeltten Regionen weiterhin Bedarf bestehen wird. In **Malawi** wird die Unterstützung für die Ernährungsrehabilitationszentren fortgesetzt und das gemeindeorientierte therapeutische Ernährungsprogramm für unterernährte Kinder, die keinen Zugang zu diesen Zentren haben, ausgeweitet werden. Extrem gefährdete und von HIV/AIDS betroffene Familien werden durch ernährungssichernde Maßnahmen unterstützt werden. Im Gegensatz dazu ist die Lage in **Simbabwe** durch eine weiterhin ungelöste politische Krise gekennzeichnet, die weitreichende wirtschaftliche und humanitäre Folgen hat. Auch 2004 wird ein Großteil der Bevölkerung einen akuten Bedarf an humanitärer Hilfe haben. ECHO wird in diesem Land unter der Voraussetzung aktiv bleiben, dass Zugang zur Not leidenden Bevölkerung gewährt wird und die humanitäre Hilfe ohne Verletzung der entsprechenden humanitären Grundsätze geleistet werden kann. In **Lesotho**, insbesondere im südlichen Teil des Landes, wird möglicherweise über das ganze Jahr 2004 die Lieferung von Nahrungsmitteln notwendig sein. Auch in **Swasiland** besteht vereinzelt Bedarf an Nahrungsmittelhilfe. In beiden Ländern besteht die vordringliche humanitäre Herausforderung darin, die Auswirkungen von HIV/AIDS zu lindern. Auch die - dauerhafte - Einschulung von Kindern, insbesondere Mädchen, ist eine Priorität.

Nachdem in **Angola** der Bürgerkrieg durch das 2002 geschlossene Friedensabkommen beendet wurde, besteht die vorrangige Aufgabe im Wiederaufbau des Landes. Dabei muss nach wie vor ein massiver Bedarf an humanitärer Hilfe bewältigt werden. Von entscheidender Bedeutung ist die Wiederansiedlung der durch den Krieg entwurzelten Menschen, zu den mehr als 1 Million Binnenvertriebene und bis zu 450.000 Flüchtlingen aus den Nachbarländern, insbesondere der Demokratischen Republik Kongo und Sambia, zählen. Die Strategie von ECHO wird weiterhin insbesondere auf die **Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung** ausgerichtet sein, wobei der Schwerpunkt auf den Bereichen der primären Gesundheitsversorgung, der Ernährungssicherung und der Bildung liegen wird.

Von den Ländern am **Horn von Afrika**, in denen ECHO bereits aktiv ist, wird das Hauptaugenmerk weiterhin dem **Sudan** gelten, einem Land, in dem 20 Jahre

Bürgerkrieg und häufige Naturkatastrophen weite Landstriche verwüstet haben. Unabhängig vom Ergebnis der laufenden Friedensverhandlungen besteht nach wie vor ein erheblicher Bedarf an humanitärer Hilfe. Aus diesem Grund wird ECHO seine Tätigkeit in diesem Land fortsetzen und dabei vor allem den bedürftigsten und am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen beistehen. Wichtiges Ziel im kommenden Jahr ist die Umsetzung eines an der Kernaufgabe von ECHO ausgerichteten sektorübergreifenden Ansatzes (Gesundheit, Ernährung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Ernährungsicherung). Die mögliche Wiederaufnahme der offiziellen Zusammenarbeit könnte die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung begünstigen. Schließlich soll nach Möglichkeit eine Reihe von Querschnittsthemen (Schutz von Kindern, Gender-Fragen, HIV/AIDS) verstärkt in die humanitäre Hilfe einbezogen werden.

Solange keine schnelle Lösung der internen Konflikte, die eine humanitäre Notlage ausgelöst haben, in Sicht ist, werden die Maßnahmen in **Somalia** und **Nord-Uganda** (vor allem in den Bereichen Gesundheit, Ernährung, Wasser, Abwasserentsorgung) nichts an ihrer Bedeutung verlieren. Angesichts der zusätzlichen Belastung der durch die Folgen der Dürre in den Jahren 2002 und 2003 bereits geschwächten Bevölkerung in **Äthiopien** und **Eritrea** wird ECHO in diesen Ländern weiterhin seine Kernaufgabe, d.h. die Linderung der akuten Not, wahrnehmen und gleichzeitig ihre Maßnahmen mit den anderen Kommissionsdienststellen koordinieren, um ein wirksames Vorgehen der Kommission bei der Katastrophenvorsorge und bei der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung zu gewährleisten und dadurch zur nachhaltigen Bewältigung der Dürrekatastrophe beizutragen. Nachdem ECHO die während und unmittelbar nach der Dürrekatastrophe geleistete Soforthilfe 2003 einstellt hat, soll in **Kenia** die Lage vor Ort genau verfolgt werden, um eine wirksame Umsetzung des von der Kommission entwickelten Konzepts der Katastrophenvorsorge und der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung zu gewährleisten.

In **Westafrika** wird ECHO seine humanitären Hilfsmaßnahmen in Liberia, Côte d'Ivoire, Sierra Leone und Guinea fortsetzen. Dabei wird ein regionaler Ansatz verfolgt, um ein Höchstmaß an Flexibilität bei der Bewältigung dieser regionalen Krise zu gewährleisten.

Die allgemeine Sicherheitslage in **Sierra Leone** hat sich 2003 weiter verbessert. Aufgrund dessen und der erfolgreichen Umsetzung des Konzepts zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung dürfte ECHO daher in der Lage sein, sein finanzielles Engagement stark zurückzufahren und bis Ende 2004 einzustellen. In **Guinea** hat ECHO die Absicht, die Hilfsmaßnahmen auf die Lager in Nzérékoré zu konzentrieren, die nach wie vor um Soforthilfe ersuchen.

Im Mittelpunkt der humanitären Hilfe in Westafrika wird **Liberia** stehen, ein Land, in dem sich die humanitäre Lage drastisch verschlechtert hat. Große Teile der Bevölkerung wurden durch die Kämpfe vertrieben, und es fehlt praktisch an allen Grunddienstleistungen. Aufgrund des mangelnden Zugangs zu den meisten Regionen des Landes ist es noch nicht möglich, das ganze Ausmaß der humanitären Krise abzuschätzen.

In **Côte d'Ivoire** brachte die Umsetzung des Abkommens von Marcoussis zwar einige Fortschritte auf politischer Ebene, doch insgesamt bleibt die Lage sehr

instabil. Das Land ist nach wie vor zwischen den Regierungskräften und den “forces nouvelles” (den ehemaligen Rebellen) geteilt. In weiten Teilen des Landes haben die Menschen keinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

In Westafrika ist es wichtig, rechtzeitig auf die anhaltenden - internen und grenzüberschreitenden - Bevölkerungsbewegungen zu reagieren. Schwerpunktbereiche der humanitären Maßnahmen werden Gesundheit (vor allem in Liberia und Cote d'Ivoire), Ernährung (vor allem in Liberia und Cote d'Ivoire) und Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (vor allem in Sierra Leone und Guinea) sein, wobei in jedem Land eine genaue Bedarfsermittlung durchgeführt wird. Im Rahmen des Regionalprogramms 2004 wird auch die Koordinierung der Hilfs- und Schutzmaßnahmen in der gesamten Region eine wichtige Rolle spielen.

In der Region der Großen Seen **Zentralafrikas** waren 2003 bei den verschiedenen regionalen Friedensprozessen Fortschritte zu verzeichnen, die allerdings ohne konkretes Ergebnis blieben. In **Burundi** ging zwar im Mai 2003 wie geplant die Macht von einem Tutsi-Präsidenten auf einen Hutu-Präsidenten über, doch die Lage bleibt angespannt, da einige Rebellengruppen sich weiterhin nicht am nationalen Versöhnungsprozess beteiligen. Durch das gelegentliche Aufflammen von Gewalt werden Teile des Landes destabilisiert und Menschen vertrieben. ECHO wird eine multisektorale Strategie (Gesundheit, Ernährung, Ernährungssicherung, Wasser) verfolgen, um in der Lage zu sein, rasch auf den sich im Laufe des Jahres ergebenden humanitären Bedarf zu reagieren.

In der **Demokratischen Republik Kongo (DRK)** ist inzwischen eine Übergangsregierung der nationalen Einheit im Amt. Nach dem Erfolg der von der EU-geführte Operation Artemis bei der Stabilisierung der Lage in Bunia wurde eine personell verstärkte und mit einem neuen Mandat ausgestattete UN-Friedenstruppe in Ituri und der Region Groß-Kivu stationiert. Trotz der insgesamt positiven Entwicklung auf politischer Ebene gehen die gewaltsamen Auseinandersetzungen in den östlichen Provinzen weiter. Laut Schätzungen weist die DRK die weltweit höchste Kindersterblichkeitsrate (205 je 1000 Lebendgeborene) auf. Auf der ECHO-Liste der bedürftigsten Länder nimmt die DRK Platz eins ein. Der Zusammenbruch der sozialen Dienstleistungen und insbesondere der Gesundheitsversorgung hat einen dramatischen Anstieg der krankheitsbedingten Sterberate zur Folge, und die systematische Vergewaltigung von Frauen in den Konfliktgebieten führt zur schnellen Ausbreitung von HIV/AIDS. 2004 wird für die DR Kongo und für die Region insgesamt ein entscheidendes Jahr sein. Daher kommt der humanitären Hilfe bei der Bewältigung des dringenden Bedarfs in Konflikt- und Nachkonfliktsituationen und bei der Förderung des im Entstehen begriffenen Stabilisierungsprozesses große Bedeutung zu. Geographischer Schwerpunkt werden weiterhin die Regionen Groß-Kivu und Ituri sowie die seit kurzem wieder zugänglichen Gebiete an der ehemaligen Frontlinie sein. Finanziert werden sollen vor allem Maßnahmen in den folgenden Bereichen: Gesundheit (Feststellung und Eindämmung größerer Epidemien, Basisgesundheits), Ernährung (Verringerung der akuten Unterernährung), Binnenvertriebene und Rückkehrer (Soforthilfe für neu vertriebene Familien und integrierte Unterstützung bei ihrer Wiederansiedlung) sowie Sonderaufgaben (Unterstützung internationaler Organisationen bei den Schutz- und Koordinierungsmaßnahmen).

**Tansania** bietet weiterhin Zuflucht für fast eine halbe Million Flüchtlinge, die zu einem Drittel aus dem Kongo und zu drei Dritteln aus Burundi (zumeist aus

Gebieten, in denen aufgrund der andauernden Instabilität kaum Aussicht auf eine baldige Rückkehr besteht) stammen. Da die Regierung die Beschränkungen gegenüber den Flüchtlingen verschärft und die internationalen Geber ihr finanzielles Engagement verringern (was häufig zur Kürzung der Nahrungsmittelrationen führt), kommt der weiteren Unterstützung des Flüchtlingsprogramms in Tansania eine entscheidende Bedeutung zu. Es ist vorgesehen worden, 2004 die Nahrungsmittelhilfe zugunsten der Flüchtlinge nicht länger zu Lasten der Haushaltslinie für humanitäre Hilfe, sondern aus Mitteln der Haushaltslinie für Ernährungssicherung zu finanzieren.

Trotz der Anzeichen einer Rückkehr zur Normalität nach einem turbulenten Jahr 2003 wird möglicherweise auch in anderen Ländern der Region eine Fortsetzung der humanitären Maßnahmen erforderlich sein - wenn auch im kleineren Umfang. Dies gilt vor allem für die **Republik Kongo** (Brazzaville) und die **Zentralafrikanische Republik**. Was die Karibik anbetrifft, wird ECHO eine Gesamtevaluierung der bisherigen Maßnahmen zur **Katastrophenvorsorge** vornehmen. Je nach Ergebnis dieser Evaluierung wird ein neuer Aktionsplan erstellt.

### **Neue unabhängige Staaten (NUS) und die Mongolei**

In den **NUS** wird ECHO weiterhin zur Deckung des durch den Konflikt in **Tschetschenien** verursachten humanitären Bedarfs beitragen. Da vor allem die Zivilbevölkerung unter den Folgen dieses durch die verbreitete Verletzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts gekennzeichneten Konflikts leidet, besteht nach wie vor ein großer Bedarf an humanitärer Hilfe. In Tschetschenien sind das Gesundheitswesen und die Wasserversorgung weitgehend zusammengebrochen, und die Menschen stehen vor großen Problemen bei der Beschaffung von Lebensmitteln. Außerhalb Tschetscheniens bleibt die Lage der Binnenvertriebenen in **Inguschetien** und **Dagestan** äußerst prekär und wird von der internationalen Gemeinschaft kaum beachtet.

Je nach den örtlichen Bedingungen in Bezug auf Zugang und Sicherheit wird sich ECHO darum bemühen, die Grundbedürfnisse der Binnenvertriebenen und der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen in Tschetschenien und den angrenzenden Republiken Inguschetien und Dagestan zu befriedigen. Maßnahmen werden u.a. in den folgenden Bereichen ergriffen: Nahrungsmittel, Gesundheit (mit Schwerpunkt auf die Gesundheitsversorgung von Mutter und Kind und die Unterstützung von pädiatrischen Kliniken in Tschetschenien), Notunterkünfte, Wasser und Abwasser, Schutz, Aufklärung über Landminen sowie Projekte im Bereich der psychosozialen Betreuung. Der Umfang der Hilfe hängt von der weiteren Entwicklung des Konflikts und damit auch des humanitären Bedarfs ab. Zum besseren Monitoring seiner Hilfe plant ECHO weiterhin die Eröffnung eines Büros in Nazran. Dies war 2003 aufgrund der Einstellung der russischen Behörden nicht möglich.

In **Georgien**, wo kurzfristig wohl keine Aussicht auf eine Verbesserung der humanitären Lage besteht, wird ECHO präsent bleiben. In Armenien dagegen wird ECHO - wie 2003 beschlossen - 2004 seine Arbeit einstellen. In Aserbaidschan ist ECHO bereits nicht mehr aktiv, doch soll angesichts der für viele Flüchtlinge weiterhin schwierigen Bedingungen die Lage erneut bewertet werden.

Nachdem die unmittelbaren Folgen von Krieg und Dürre überwunden wurden, markiert 2004 für **Tadschikistan** das erste Jahr eines dreijährigen Programms zur schrittweisen Einstellung der Hilfe. 2004 soll das TACIS-Programm verstärkt zum Einsatz kommen, so dass die Maßnahmen von ECHO vor allem auf die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung ausgerichtet werden sollen. Die Mittel werden voraussichtlich gleichmäßig auf die Bereiche Wasser und Abwasser, Nahrungsmittel und Gesundheit verteilt. Damit ist der Anteil der Projekte im Bereich Wasser und Abwasser größer als in den Vorjahren.

In der Mongolei - kommt es im kommenden Winter nicht erneut zu einer witterungsbedingten Katastrophe mit schwerwiegenden humanitären Folgen - wird ECHO 2004 keine weiteren Hilfsmaßnahmen unterstützen. Angesichts der Katastrophenanfälligkeit dieses Landes wird ECHO allerdings die Möglichkeit prüfen, Maßnahmen im Bereich der Katastrophenvorsorge zu finanzieren.

### **Mittelmeerländer und Naher Osten**

Allgemeines Ziel der Strategie von ECHO in dieser Region ist es, eine weitere Verschlechterung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung und der palästinensischen Flüchtlinge - insbesondere derjenigen, die in Flüchtlingslagern oder abgeriegelten bzw. abgelegenen Gebieten leben - zu verhindern helfen.

Die humanitäre Lage in den **besetzten palästinensischen Gebieten** verschlechtert sich weiterhin in einem Tempo, das die Reaktionsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft bei weitem übersteigt. Durch den Weiterbau der so genannten „Trennungsmauer“ wird die dramatische Lage noch verschärft - die Existenzgrundlage der Menschen wird bedroht und die Kosten der humanitären Hilfe steigen. Bei ihren Hilfsmaßnahmen wird ECHO weiterhin den Schwerpunkt auf folgende wichtige Bereiche legen: Wasser und Abwasser, Gesundheit, Nahrungsmittel, Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten, Schutz, psychosoziale Betreuung, Beratung und Koordinierung sowie Instandsetzung von Wohnraum. Dabei gelten Kinder aufgrund ihrer besonderen Gefährdung als prioritäre Zielgruppe.

In dieser sehr sichtbaren Krise bilden die rund 430.000 palästinensischen Flüchtlinge im **Libanon** nach wie vor eine meist vergessene Gruppe. Die Unsicherheit ihrer Lage wird durch die mangelnde Aussicht auf eine baldige Lösung der palästinensischen Frage insgesamt (einschließlich der Frage ihres letztendlichen Verbleibs) und durch die Politik der libanesischen Behörden weiter verschärft. Die Hilfe für die palästinensischen Flüchtlinge im Libanon wird in den wichtigen Bereichen Wasser und Abwasser, Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten, Gesundheit, psychosoziale Betreuung und Instandsetzung von Wohnraum fortgesetzt werden.

Für die rund 1.700.000 und 410.000 palästinensischen Flüchtlinge in Jordanien bzw. Syrien ist zurzeit keine humanitäre Hilfe erforderlich. Aufgrund der Unwägbarkeiten der politischen Konstellation im Nahen Osten muss ihre Lage allerdings weiterhin beobachtet werden.

Infolge von Gebermüdigkeit und mangelndem Interesse der internationalen Gemeinschaft gerät die Notlage der Flüchtlinge aus der **West-Sahara** weiter in Vergessenheit. Eine politische Lösung des Konflikts ist nicht in Sicht. Der Umfang

der von ECHO geleisteten Hilfe hängt stark von den Fortschritten ihrer Partner vor Ort bei der effizienteren Durchführung der Hilfsmaßnahmen ab, nachdem bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurde, um die Überwachung der Verteilung der humanitären Hilfsgüter zu verbessern – weitere Maßnahmen sind 2004 geplant. ECHO wird die Entwicklung der Lage nach dem Erdbeben in diesem Jahr in **Algerien** (Boumerdes) genau verfolgen und 2004 gegebenenfalls Maßnahmen zur Deckung des restlichen humanitären Bedarfs, vor allem im Gesundheitsbereich, beschließen.

Im **Jemen** besteht ein großer Bedarf an humanitärer Hilfe, der aufgrund der mangelnden Unterstützung der internationalen Gemeinschaft und des mangelnden Interesses der meisten Geber bislang nicht gedeckt wurde. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Wasser und Gesundheit in den unzugänglichsten Teilen des Landes, die 2004 zu den wichtigsten Zielgebieten gehören.

Nach der erfolgreichen Ausdehnung des **DIPECHO**-Programms auf Zentralasien in diesem Jahr soll 2004 ein zweites Aktionsprogramm für Zentralasien mit Schwerpunkt auf Tadschikistan und - in geringerem Umfang - Kirgistan und Usbekistan aufgelegt werden.

### **Asien und Lateinamerika**

In Asien bleiben **Irak** und **Afghanistan** die wichtigsten Schwerpunktländer der humanitären Hilfe – beide Länder wurden bei der Bedarfsermittlung für 2004 als besonders hilfebedürftig eingestuft. In beiden Ländern war in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 eine erhebliche Verschlechterung der Sicherheitslage zu verzeichnen, und in den Regionen, in denen der Bedarf am dringendsten ist, werden die Hilfsmaßnahmen durch den schwierigen Zugang zu den Zielgruppen stark behindert. Der Frage der Sicherheit kommt in beiden Ländern nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu.

Im **Irak** werden in der Nachkriegsphase wohl Gesundheit und Wasser/Abwasser die wichtigsten Schwerpunktbereiche der Hilfe bleiben, doch möglicherweise wird ECHO auch bei der Instandsetzung von Schulen, der Unterstützung von Binnenvertriebenen und bei Maßnahmen im Zusammenhang mit Landminen tätig werden.

Im Falle **Afghanistans** wird ECHO weiterhin eng mit den anderen am Wiederaufbau beteiligten Kommissionsdienststellen zusammenarbeiten, um einen reibungslosen Übergang von der humanitären Hilfe zu langfristig angelegten Entwicklungsprogrammen zu gewährleisten. Dort ist nach dem massiven Zustrom im Jahr 2002 die Zahl der rückkehrenden Flüchtlinge gesunken. Insbesondere im südlichen Landesteil, der noch unter den Folgen einer seit fünf Jahren andauernden Dürre leidet, wird die Hilfe vor allem auf die Bereiche Unterhaltssicherung und Wasser ausgerichtet werden. Auch zum Schutz der Rückkehrer und der Gefangenen in Afghanistan wie auch der in **Pakistan** und im **Iran** noch verbliebenen afghanischen Flüchtlinge werden eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen. Darüber hinaus wird eine umfassende Bestandsaufnahme der humanitären Lage in Pakistan durchgeführt werden.

Bei den Hilfsmaßnahmen von ECHO im restlichen Asien werden die „vergessenen“ humanitären Krise weiterhin im Mittelpunkt stehen. In **Nordkorea** besteht ein

massiver humanitärer Bedarf, der allerdings trotz des hohen politischen Profils des Landes von der Gebergemeinschaft weitgehend vernachlässigt wird. Hier wird ECHO seine Hilfsmaßnahmen vor allem auf den Gesundheitsbereich ausrichten und sich darum bemühen, mehr Partner zu gewinnen und seinen geographischen Wirkungsbereich auszudehnen. In **Nepal** wird ECHO für die Flüchtlinge aus Bhutan, die in den Lagern an der Grenze ohne Zugang zu Lebensmitteln ausharren, weiterhin Nahrungsmittelhilfe leisten. Wichtigste Zielgruppe der Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und Schutz werden die von dem seit Jahren andauernden Maoisten-Aufstand betroffenen Menschen sein. Auch hier sind nur wenige Geber aktiv. Die humanitäre Lage in **Myanmar** gibt weiterhin Anlass zu ernsthafter Sorge. Dies gilt um so mehr, als weite Teile des Landes und insbesondere die von den stark gefährdeten ethnischen Minderheiten bewohnten Gebiete an den Grenzen zu Thailand und China aufgrund von Restriktionen der Regierung nicht zugänglich sind. Hier wird bei den Hilfsmaßnahmen der Schwerpunkt auf die Bereiche Gesundheit, Ernährung und Schutz gelegt. Auch die burmesischen Flüchtlinge in den Lagern in **Thailand** werden weiterhin Hilfe erhalten.

Was Südasien anbetrifft, so wird ECHO seine Maßnahmen in **Indien** vor allem auf die Opfer der schweren Naturkatastrophen ausrichten. Darüber hinaus wird ECHO sich weiterhin darum bemühen, den von den gewaltsamen politischen Auseinandersetzungen, einschließlich der Konflikte in Jammu und Kaschmir - (Regionen, in den ECHO anscheinend als einziger größerer Geber aktiv ist), betroffenen Menschen zu Hilfe zu kommen. In **Sri Lanka** hängt die Strategie von ECHO vom Fortgang des Friedensprozesses ab. Falls sich die positive Entwicklung fortsetzt, wird den rückkehrenden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen Unterstützung bei der Wiederansiedlung gewährt werden. Sollte es jedoch zu einem Wiederaufflammen des Konflikts kommen, so wird ECHO seine Hilfsmaßnahmen auf Jaffna, das dann wieder abgeschnitten wäre, und - je nach Sicherheitslage - einzelne Kriegszonen konzentrieren. In **Bangladesch** wird ECHO nur bei weiteren schweren Überschwemmungen oder anderen Naturkatastrophen tätig werden.

In Südostasien wird ECHO seinen allmählichen Rückzug aus **Kambodscha** und **Laos** fortsetzen und damit den schrittweisen Übergang zur längerfristig angelegten Entwicklungshilfe sicherstellen. In **Indonesien** und den **Philippinen** wird ECHO die Binnenvertriebenen bei der Wiederansiedlung in den Konfliktgebieten unterstützen. Dort reichen die lokalen Kapazitäten dazu nicht aus. Bei schweren Naturkatastrophen, vor allen Überschwemmungen, wird ECHO seine Aktivitäten auch auf andere Länder der Region, einschließlich **Vietnam** und **Osttimor**, ausweiten. Auch in **China** wird die Hilfe ausschließlich auf die Bewältigung schwerer Naturkatastrophen - insbesondere in abgelegeneren Regionen wie Tibet und Xinjiang - ausgerichtet werden.

In **Lateinamerika** wird **Kolumbien** erneut den Schwerpunkt der Hilfsmaßnahmen bilden. Dort geht es vor allem darum, die Binnenvertriebenen im ersten Jahr nach ihrer Vertreibung beim Überleben und beim Aufbau einer neuen Existenz zu unterstützen.

Nachdem sich die Ernährungslage in **Zentralamerika** den Anzeichen nach entspannt hat, wird ECHO dort nur bei schweren Naturkatastrophen tätig werden und dann nur, wenn die lokalen Bewältigungskapazitäten nicht ausreichen.

Was das **DIPECHO**-Programm angeht, so werden 2004 für Zentralamerika und Südostasien Aktionspläne erstellt werden, in denen der Schwerpunkt auf den durch Bewertung früherer Aktionspläne ermittelten Bedarf im Bereich der Katastrophenvorsorge und –bewältigung gelegt werden soll. Ein weiteres prioritäres Ziel wird die Verknüpfung mit Risikominderungsmaßnahmen sein.

## 7. PRIORITÄTEN IM HINBLICK AUF DIE PARTNER VON ECHO

2004 kommt zum ersten Mal ein neuer Rechts- und Finanzrahmen für die Beziehungen zwischen ECHO und seinen verschiedenen Partnern (UN-Organisationen, internationalen Organisationen und NRO) zur Anwendung. Bei der neuen Regelung stehen nicht mehr die Kontrolle und Steuerung der Inputs im Mittelpunkt, sondern die Festlegung klarer Ziele und Indikatoren, die eine bessere Leistungskontrolle und -bewertung der durch ECHO finanzierten Maßnahmen ermöglichen.

Nach dem Inkrafttreten der neuen Haushaltsordnung der EG und der entsprechenden Durchführungsvorschriften im Januar 2003 wurde am 29. April 2003 ein Finanzierungs- und Verwaltungsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen unterzeichnet, das für alle beitragsbezogenen Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Sonderorganisationen der UN gilt.

Am 1. Januar 2004 treten die neuen Partnerschaftsrahmenverträge (Framework Partnership Agreements - (FPA) mit den NRO und internationalen Organisationen (d.h. Organisationen, die wie IKRK und IFRK nicht unter das Finanzierungs- und Verwaltungsabkommen mit den UN fallen) in Kraft.

Bestehende FPA mit NRO werden nicht automatisch verlängert. Alle NRO, die ein neues FPA mit der Gemeinschaft schließen wollen, werden sich an einem Auswahlverfahren beteiligen müssen, dem die in der neuen Haushaltsordnung festgelegten Qualitätskriterien zugrunde liegen. Dieses Verfahren gilt ab 1.1.2004 für alle Partnerschaftsanträge.

Wichtige Voraussetzung für einen möglichst reibungslosen Übergang von der alten zur neuen Rechtsgrundlage ist die entsprechende Schulung des NRO-Personals. Daher wird in der ersten Jahreshälfte 2004 für das NRO-Personal in der Zentrale und vor Ort ein umfassendes Schulungsprogramm durchgeführt werden. Für den Fernunterricht konzipierte Schulungsmaterialien werden an alle interessierten NRO verteilt. Zudem beabsichtigt ECHO, die Partner-NRO zu unterstützen, die eigenes Schulungsmaterial entwickeln oder Seminare veranstalten wollen. Zu diesem Zweck wird ECHO eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlichen, um die Auswahl geeigneter Projekte zu ermöglichen.

Durch das oben erwähnte Auswahlverfahren dürfte ECHO in der Lage sein, ein Netzwerk qualifizierter Partner zur Durchführung der humanitären Hilfsmaßnahmen aufzubauen.

Im Bereich der **Rechnungsprüfung** wird ECHO wie bisher im Zweijahresrhythmus abgeschlossene Projekte am Sitz des jeweiligen Partners prüfen. Dabei liegt der Schwerpunkt weiterhin auf der Kostenprüfung und der Überprüfung der Finanzsysteme der Partnerorganisationen. Bei steigender Zahl der abgeschlossenen

Prüfungen wird sich eine neue Aufgabe stellen, nämlich die Überprüfung der Maßnahmen, die die Partner zur Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Prüfungen ergreifen. Auch laufende Projekte sollen weiterhin vor Ort geprüft werden, wobei sich die Auswahl der zu prüfenden Projekte in erster Linie nach der Größe und dem Risikoprofil der Partnerorganisation richtet. Um ein stets modernes System der Rechnungsprüfung zu gewährleisten, wird die Rechnungsprüfungsmethodik weiter verfeinert. Dabei werden sowohl interne als auch externe Rechnungsprüfungskapazitäten in Anspruch genommen.

## 8. SONSTIGE HORIZONTALE FRAGEN UND PRIORITÄTEN

**Themenbezogene Finanzierung:** Bei der Projektfinanzierung wird ECHO weiterhin - in begrenztem Maße - auch einen themenbezogenen Ansatz verfolgen, um bestimmte Partner bei der Wahrnehmung besonderer Aufgaben zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist, dass dadurch ein Mehrwert bei der Deckung des humanitären Bedarfs erzielt und die Kapazitäten der humanitären Hilfsorganisationen - auch im Hinblick auf die Sicherheit des Personals - gestärkt werden. 2002/2003 unterstützte ECHO bereits den UNHCR durch Finanzierung von UNHCR-Maßnahmen in den Bereichen Schutz, Sicherheit und Registrierung von Flüchtlingen. Mit diesen Mitteln konnte der UNHCR ein Software-Programm für die einheitliche Registrierung von Flüchtlingen entwickeln, das 2004 in 20 Ländern zur Anwendung kommen soll. Für 2004 wird eine Finanzierung weiterer themenbezogener Maßnahmen in Erwägung gezogen, darunter die Förderung der Rechte von Kindern und die Verbesserung der Mechanismen zur Koordinierung der humanitären Hilfsmaßnahmen.

**Evaluierung:** Wie bereits 2003 wird das Evaluierungsprogramm mit der Verwaltung der humanitären Hilfsmaßnahmen zeitlich verzahnt werden. Dabei stehen weiterhin drei Aspekte im Mittelpunkt: **länderbezogene Maßnahmen** (Globalpläne, Beschlüsse und Verträge) **Partner** (z.B. MSF); und **thematische Fragen** (z.B. Wasser, Kinder, Gender, usw.). Vor allem bei der Auswahl der thematischen Studien und der Themen, zu denen mit bestimmten EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Evaluierungen vorgenommen werden sollen, soll jedoch eine stärkere Verbindung zwischen dem jährlichen Evaluierungsplan und der strategischen Programmierung von ECHO hergestellt werden, um eine bessere Bewertung der Maßnahmen anhand der strategischen Zielsetzungen zu ermöglichen. Zur Herstellung dieser Verbindung soll auch das Evaluierungsprogramm über das jeweils nächste Kalenderjahr hinausreichen. Zudem sollen die Ergebnisse der Evaluierungen, Studien und Überprüfungen verstärkt zur Entwicklung von Methodologien, Leitfäden und anderen Hilfsmitteln herangezogen werden, die dann zur Unterstützung der Partner von ECHO bei ihren Bemühungen um den Aufbau technischer Kapazitäten eingesetzt werden können.

**Informations- und Kommunikationsstrategie:** Im Mittelpunkt der informationsbezogenen Aktivitäten 2004 steht die Vermittlung der Werte, Grundsätze und konkreten Leistungen der humanitären Hilfe der EU. Dabei soll vor allem die Notwendigkeit betont werden, bei Krisen und Konflikten einen „humanitären Raum“ zu bewahren und die Würde der von extremen humanitären Krisen betroffenen Menschen zu schützen.

Die Strategie beruht im Wesentlichen auf vier Grundsätzen: Schwerpunktlegung auf Multiplikatoren wie Meinungsbildner in den jetzigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten sowie auf die Jugend und die Medien; Vermittlung weniger zentraler Botschaften; Umsetzung eines umfassenderen Informationskonzepts durch den Übergang von reinen Sichtbarkeitsmaßnahmen zur aktiven Förderung humanitärer Werte und Prinzipien; konsequenterer Achtung der Kostenwirksamkeit durch den möglichst wirksamen Einsatz der verfügbaren Ressourcen. Dazu ist u.a. die verstärkte Nützung von Informationsinstrumenten wie den audiovisuellen Medien und dem Internet erforderlich, mit denen sich eine größere Wirkung erzielen lässt.

**Verbesserung der Berichterstattungssysteme und des IT-Umfelds:** Der leistungsorientierte Ansatz, den ECHO u.a. mit den neuen Partnerschaftsrahmenverträgen verfolgt, wird durch eine Anpassung der bestehenden Berichterstattungs- und IT-Systeme ergänzt werden. Entscheidend für die wirksame Überwachung der durch ECHO finanzierten Maßnahmen ist die Rückkoppelung mit den Büros vor Ort. Wichtig dabei ist, dass die Berichterstattung aus den Büros vor Ort ECHO in die Lage versetzt, die Erreichung seiner Ziele zu überwachen und die Wirkung der humanitären Hilfsmaßnahmen zu messen. Zu diesem Zweck werden für die Experten vor Ort neue Berichterstattungsleitlinien gelten, die die Umsetzung und Überwachung der jährlichen Hilfsstrategie, die Überwachung der Finanzierungsbeschlüsse sowie die Bewertung der Maßnahmen der Partner erleichtern sollen.

Im Rahmen des Mehrjahresprogramms HOLIS ("Humanitarian Office Local Information System") zur Modernisierung der IT-Systeme von ECHO wird das Arbeitsprogramm 2004 vor allem auf die Entwicklung einer Software-Anwendung für den neuen Projektbewertungsbogen ("FichOp 2G") ausgerichtet werden. Ein Prototyp soll bis Ende 2004 zur Verfügung stehen. Dies erfordert auch die Anpassung der lokalen Informationssysteme an die vorgesehenen Änderungen der IT-Systeme der Kommission (z.B. SINCOM III und CRIS).

**Sicherheit der Mitarbeiter der humanitären Hilfe:** Auch im Jahr 2004 bleibt die Verbesserung der Sicherheit des humanitären Personals und des Schutzes des Personals von ECHO ein zentrales Thema. ECHO wird sich weiterhin darum bemühen, durch eine engere Abstimmung und Zusammenarbeit mit seinen Partnern im Sicherheitsbereich die eigenen Sicherheitsvorkehrungen am Sitz und vor Ort zu verbessern. Auch die Sicherheitsvorkehrungen der Partnerorganisationen sollen verstärkt werden. In Bezug auf Ausbildung und Ausrüstung ist eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen. Dabei wird ECHO vor allem im Rahmen der Durchführungsverträge weiterhin die Anschaffung sicherheitsrelevanter Geräte (z.B. UKW-Sprechfunkgeräte) finanzieren. Darüber hinaus wird ECHO sicherheitsbezogene Projekte und Studien, die gemeinsam mit geeigneten Partnern durchgeführt werden, verstärkt unterstützen.

ECHO wird die Maßnahmen verfolgen und unterstützen, die die UN-Sonderorganisationen - gemäß der Resolution 1502 (2003) des UN-Sicherheitsrats - zum Schutz des eigenen Personals und des Personals anderer humanitärer Organisationen in Konfliktgebieten ergreifen. Es wird weiterhin den Grundgedanken aktiv propagieren, auf dem die in diesem Dokument vorgestellte Strategie beruht, nämlich, dass die humanitäre Hilfe neutral bleiben muss, damit sie

nicht zur Geisel politischer Überlegungen wird und dadurch die Sicherheit der Helfer in Gefahr gerät.

## **9. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

ECHO wird sich in seiner Arbeit weiterhin strikt an den Grundsätzen und Werten der humanitären Hilfe - Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit - halten. ECHO ist der Überzeugung, dass angesichts der Neigung bestimmter politischer Kräfte, die humanitäre Hilfe als Instrument der Außenpolitik oder des Krisenmanagements zu betrachten, und der zunehmend gefährlichen Wirklichkeit vor Ort, wo humanitäre Organisationen selbst zur Zielscheibe der kriegführenden Parteien werden - beides beunruhigende Entwicklungen - , der strikten Achtung dieser Grundsätze eine größere Bedeutung zukommt als je zuvor.

Nach Ansicht von ECHO lässt sich der „humanitäre Raum“ am besten durch eine eindeutige Verpflichtung zu den Grundsätzen der „Good Donorship“ bewahren, wonach die Hilfe nicht aus politischen Überlegungen heraus, sondern aufgrund eines humanitären Bedarfs geleistet wird. ECHO verpflichtet sich weiterhin dazu, für eine qualitativ hochwertige humanitäre Hilfe zu sorgen und sowohl auf bilateraler Ebene als auch in den multilateralen Foren einen transparenten Dialog mit anderen wichtigen Akteuren zu führen.

Wie die Erfahrungen aus den jüngsten Krisen in Afghanistan, dem Nahen Osten und dem Irak zeigen, ist die Einhaltung der oben genannten Grundsätze eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Bereitstellung der Hilfe, die Wahrung des Zugangs zur Not leidenden Bevölkerung und für den Schutz des humanitären Personals.

Auch wenn es gilt, geeignete Mechanismen für einen Informationsaustausch zwischen den beiden Bereichen zu schaffen, sollten das politisch-militärische Krisenmanagement einerseits und die humanitäre Hilfe andererseits weiterhin strikt voneinander getrennt bleiben. Die Achtung des humanitären Völkerrechts durch alle Beteiligten, einschließlich der Geber, bleibt der Eckpfeiler der humanitären Hilfe, die nach wie vor für Millionen verzweifelter Menschen allzu oft den einzigen Rettungsanker darstellt.