



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 23.04.2001  
KOM (2001) 153 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung – Eine Bewertung**

1.	Zweck der Mitteilung .....	3
2.	Die Verknüpfung der Hilfeformen in verschiedenen Arten von Krisen .....	5
2.1.	Hilfebedarf während und nach Naturkatastrophen.....	5
2.2.	Gewaltsame Konflikte .....	7
2.3.	Strukturelle und andere Krisen.....	9
3.	Internationale Koordinierungsmechanismen .....	11
3.1.	Verbesserungsbedarf .....	11
3.2.	Koordinierung und Komplementarität der Maßnahmen von EG und Mitgliedstaaten	12
3.3.	Koordinierung mit den Initiativen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Initiativen.....	13
3.4.	Ausbau des Konzepts "Friends of" - andere Akteure.....	14
4.	Entwicklung einer Verknüpfungsstrategie der EG .....	15
4.1.	Grundlegende Probleme .....	16
4.2.	Anpassung der Länderstrategiepapiere.....	18
4.3.	Instrumente .....	20
4.4.	Höhere Risiken in Übergangssituationen: Abwägungen zwischen Flexibilität, Schnelligkeit und Kontrolle .....	24
5.	Schlussfolgerung - Zusammenfassung der strategischen Vorschläge.....	25

## 1. ZWECK DER MITTEILUNG

Die Konzepte der "Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung" und der "humanitären Entwicklungshilfe" gehen auf die achtziger Jahre zurück, als Fachleute aus Wissenschaft und Praxis Bedenken hinsichtlich der so genannten "Grauzone" zwischen humanitärer Hilfe, Rehabilitationsmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit anmeldeten. Diese Grauzone hängt damit zusammen, dass sich die humanitäre Hilfe von den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet. Die humanitäre Hilfe soll den unmittelbaren Bedarf von Krisenopfern decken und wird vor allem über Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen bereitgestellt. Die Entwicklungszusammenarbeit zielt dagegen auf die Förderung eigenständiger Entwicklungspolitiken und -strategien und erfolgt vor allem im Rahmen von Kooperationsprogrammen, die mit dem betreffenden Partnerland vereinbart wurden. In der Praxis kann dies bedeuten, dass Hilfe, die für Agrarreformen zur Förderung der langfristigen Ernährungssicherheit bereitgestellt wird, die Lage der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen nicht unmittelbar verbessert. Die Instrumente und Arbeitsmethoden der beiden Hilfeformen unterscheiden sich im Hinblick auf die zeitliche Perspektive, die Durchführungspartner, die Rolle der nationalen Behörden und den Inhalt der Maßnahmen.

Das Grundprinzip der Verbindung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung im Sinne der Ausführungen der Kommission von 1996<sup>1</sup> ist immer noch gültig. Katastrophen und Krisen fordern einen hohen Tribut an Menschenleben und Ressourcen und behindern zudem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Strukturen für die kurzfristige Soforthilfe tragen der langfristigen Entwicklung nicht systematisch Rechnung - mitunter weil sie gar nicht dafür ausgelegt sind. Die Entwicklungspolitik ihrerseits sollte besser auf die Bewältigung von Naturkatastrophen, Konflikten und sonstigen Krisen und die Unterstützung bedürftiger Familien bei der Entwicklung von Selbsthilfestrategien vorbereitet sein.

In der Mitteilung von 1996 wurde festgestellt, dass diese Probleme durch ein gelungenes Zusammenspiel von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit eingedämmt werden können. Seither wurden in der Gemeinschaft und internationalen Foren zahlreiche Initiativen eingeleitet, um bessere Verbindungen herzustellen und Schwachstellen, die im Anschluss an einige Konflikte (z.B. in Bosnien und Herzegowina, Sierra Leone) zutage traten, zu beseitigen. Angesichts der seit 1996 gewonnenen Erfahrungen, der sich ändernden institutionellen Rahmenbedingungen und des zunehmenden internationalen Konsenses, dass die Hilfeinstrumente besser koordiniert werden müssen, sollte die Gemeinschaft nun eine Bilanz der Erfolge und Misserfolge ziehen und ihre Strategie für eine bessere Verknüpfung dieser Hilfearten neu bewerten.

In jüngster Zeit bestätigten Evaluierungen der Gemeinschaftsinstrumente für die Außenhilfe, dass Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärker miteinander verzahnt werden sollten. Umfangreiche EG-Hilfe wurde im Anschluss an den Wirbelsturm Mitch bereitgestellt, der im Oktober 1998 vier zentralamerikanische Länder heimsuchte. Diese Hilfe umfasste 39 Mio. € Soforthilfe - davon wurden 6,8 Mio. € binnen vier Tagen nach dem Eintritt der Katastrophe genehmigt - sowie 13 Mio. € Nahrungsmittelhilfe und erreichte die Empfänger zur rechten Zeit. In der Folge wurde jedoch die Durchführung des Wiederaufbauprogramms, zu dem die EG 256 Mio. € beisteuerte, durch Verzögerungen beeinträchtigt, die darauf zurückzuführen waren, dass das verfügbare Kommissionspersonal für die Verwaltung eines derart großen Programms nicht ausreichte. Zur Rekrutierung zusätzlicher Mitarbeiter mussten

---

<sup>1</sup> KOM(1996)153 vom 30.4.1996.

langwierige Gemeinschaftsverfahren abgewickelt werden, welche Genehmigungen durch die Mitgliedstaaten, die Veröffentlichung von Ausschreibungen usw. erforderlich machten. Bei einem normalen Entwicklungsprojekt vergehen in der Regel zwischen Projektfindung und Durchführung mindestens zwei Jahre.

Eine effektive Verknüpfung der verschiedenen Formen der Hilfe ist nicht darauf beschränkt, den reibungslosen Übergang von der Soforthilfe zur Entwicklungshilfe zu gewährleisten, sondern muss in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden. Sie ist Teil eines integrierten Konzepts für die Verhütung von Krisen und Katastrophen, insbesondere durch die Vorbereitung auf den Katastrophenfall<sup>2</sup>, die Prävention und Bewältigung von Konflikten<sup>3</sup> und die Förderung der Wiederherstellung von struktureller Stabilität. "Lücken" in der Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Konflikte können die Entwicklung des Konflikts selbst beeinflussen.

Diese Mitteilung steht außerdem im Zusammenhang mit den allgemeinen Bemühungen um eine wirksamere Tätigkeit der Union in Drittländern, einschließlich der Reform der gemeinschaftlichen Außenhilfe, und um eine höhere Qualität der Entwicklungspolitik und der ECHO-Strategien.

Für die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung gibt es kein allgemein gültiges Muster. Die Möglichkeiten der externen Geber, Verbindungen herzustellen, richten sich stets nach der jeweiligen Situation. In dieser Mitteilung werden die anstehenden Probleme beschrieben, die Grenzen des Konzepts abgesteckt und verschiedene Maßnahmen erläutert, die den Beitrag der Gemeinschaft zu den internationalen Aktivitäten nach Krisen verbessern könnten. Die Vorschläge umfassen die folgenden Elemente:

- Erstens werden auf der Grundlage der Erfahrungen, die im Rahmen der Initiativen der internationalen Geber gesammelt wurden, Vorschläge für eine systematischere Koordinierung gemacht. Die internationale Gemeinschaft muss in entwicklungspolitischer Hinsicht die Art und Weise verbessern, in der sie auf Katastrophen und andere Krisen reagiert. Es gibt keine einfachen Lösungen für komplexe Situationen. Durch mehr Koordinierung, einen systematischen Informationsaustausch und zweckmäßigere Arbeitsmethoden ließen sich jedoch die negativen Auswirkungen der derzeitigen Schwachstellen eindämmen. In der Mitteilung wird untersucht, welchen Beitrag die Gemeinschaft zu diesem Prozess leisten könnte.
- Zweitens werden Maßnahmen zur Anpassung und Vereinfachung der gemeinschaftseigenen Instrumente, Arbeitsmethoden und internen institutionellen Mechanismen, **nicht** aber neue Instrumente oder die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel vorgeschlagen. Die Länderstrategiepapiere, auf denen der Programmierungsprozess für die EG-Zusammenarbeit nunmehr basiert, müssen den zentralen Bezugspunkt für die verschiedenen Interventionen in den einzelnen Stadien der Krise bilden und als Voraussplanungs- und Präventionsinstrument dienen, indem Konfliktindikatoren einbezogen werden. Dadurch können Maßnahmen auf längere Sicht beschlossen werden. In der Durchführungsphase müssen die Finanzmittel für Entwicklung

---

<sup>2</sup> Die Bewertung der Katastrophenanfälligkeit und die allgemeine Berücksichtigung von Katastrophenvorsorgemaßnahmen in EG-Programmen werden Gegenstand einer Mitteilung über die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Entwicklungspolitik der EG sein.

<sup>3</sup> Die Kommission verfasst derzeit eine Mitteilung über die Konfliktprävention. Darin wird insbesondere untersucht, wie der Konfliktprävention bei Entwicklungs- und Kooperationsprogrammen in höherem Maße Rechnung getragen werden kann.

und Zusammenarbeit flexibler und rascher mobilisiert werden können, damit die Soforthilfe und gegebenenfalls der Krisenreaktionsmechanismus<sup>4</sup> leichter abgelöst werden können.

## **2. DIE VERKNÜPFUNG DER HILFEFORMEN IN VERSCHIEDENEN ARTEN VON KRISEN**

Ob ein erfolgreicher Übergang von der Soforthilfe zu Rehabilitationsmaßnahmen und der Entwicklungszusammenarbeit gelingt, hängt von den Rahmenbedingungen ab, denn jede Situation stellt sich anders dar. Zur Erleichterung der Analyse bietet es sich an, die Krisensituationen in drei Kategorien einzuteilen: Naturkatastrophen, gewaltsame Konflikte und sonstige Krisen. Bei jeder Art von Krise muss in Bezug auf die Verknüpfungsfrage in anderer Weise verfahren werden. Diese Kategorien lassen sich allerdings nicht immer klar voneinander abgrenzen, und ein Land kann von verschiedenen Krisen (Dürre, Krieg usw.) gleichzeitig heimgesucht werden.

### **2.1. Hilfebedarf während und nach Naturkatastrophen**

Bei Naturkatastrophen ist die Verknüpfungsfrage in der Regel am leichtesten zu lösen. Ein linearer, koordinierter und stufenweiser Übergang von der humanitären Hilfe zu den Instrumenten der normalen Zusammenarbeit ist meist nur mit relativ geringem Aufwand verbunden. Die Hilfe erfolgt normalerweise in Zusammenarbeit mit den Regierungen als einmalige Maßnahme in einem friedlichen Umfeld.

Trotzdem sind derartige Aktionen nicht immer unkompliziert. Die Deckung des Soforthilfe- und Rehabilitationsbedarfs sollte nicht zu einer Beeinträchtigung der längerfristigen Entwicklungsprogramme führen. Die Art der Aktivitäten, die auf eine Verknüpfung der Hilfeformen abzielen, muss dem Entwicklungsstand des betroffenen Landes entsprechen. So ist bei einem Erdbeben in einem der am wenigsten entwickelten Länder wie Afghanistan eine umfassendere Hilfe und Logistik erforderlich als bei einem Erdbeben in einem Industrieland wie der Türkei. Die internationalen Akteure der humanitären Hilfe (ECHO, internationale Organisationen, NRO) müssen eine enge Koordinierung ihrer Tätigkeit mit den lokalen Aktivitäten wie z.B. dem Katastrophenschutz<sup>5</sup> gewährleisten und nach Möglichkeit dafür sorgen, dass kurzfristige, am unmittelbaren Bedarf ausgerichtete Krisenmaßnahmen nicht die Fähigkeit der lokalen Strukturen unterminieren, ihre eigenen Kapazitäten längerfristig zu verbessern.

Vor allem im Falle von Ländern, die häufig von Naturkatastrophen heimgesucht werden, besteht die größte Herausforderung darin, geeignete Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge zu treffen, um sowohl die Selbsthilfekapazität der Bevölkerung zu verbessern als auch neuen Katastrophen vorzubeugen. Zu diesem Zweck sind geeignete Indikatoren für die Gefährdung des Landes sowie Planungsmechanismen für unvorhergesehene Notstände zu entwickeln. Dazu gehören Frühwarnsysteme zur Vorbeugung von Hungersnöten nach Missernten, wie es sie bereits in vielen afrikanischen Ländern gibt (z.B. in Mosambik, Äthiopien und Malawi).

---

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates vom 26. Februar 2001 zur Schaffung eines Krisenreaktionsmechanismus, ABl. L 57 vom 27.2.2001, S. 5-9.

<sup>5</sup> Der Katastrophenschutz wurde vom Europäischen Rat in Feira als eine der vier Prioritäten für die nichtmilitärische Krisenbewältigung anerkannt (neben Polizei, Stärkung des Rechtsstaats und Stärkung der Zivilverwaltung). Die Vorschläge der Kommission für die Koordinierung von Katastrophenschutzmaßnahmen (KOM(2000)593 endg.) umfassen die Möglichkeit der Entsendung von Katastrophenschutzteams durch Mitgliedstaaten in Drittländer, die um Unterstützung gebeten haben.

Die Überschwemmungen in Mosambik haben gezeigt, dass die Katastrophenvorsorge im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe zwar eine spezifische Rolle spielt, dass aber auch die generelle Krisenanfälligkeit des Landes langfristig verringert werden muss. Die Strategie der EG zur Ernährungssicherung in Mosambik sieht die Kombination von Frühwarnsystemen mit Strukturmaßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung und des Nahrungsmittelhandels innerhalb des Landes und der Region vor.

Die Katastrophenvorsorge ist die einzige Alternative zur "Intensivbetreuung" der Länder bei jeder einzelnen Krise. In Ländern, die regelmäßig von Naturkatastrophen (wie den Überschwemmungen in Bangladesch oder den Wirbelstürmen in der Karibik) heimgesucht werden, müssen die Bemühungen um eine bessere Katastrophenvorsorge Teil der langfristigen Entwicklungsstrategien sein. Durch die Häufigkeit und das meist gravierende Ausmaß dieser Katastrophen wird der ohnehin instabile Entwicklungsprozess gefährdet, indem die Erfolge der Entwicklungsanstrengungen untergraben oder ganz zunichte gemacht werden. Wenn bereits Armut und Ernährungsunsicherheit herrschen, sind die Folgen dieser Naturkatastrophen um so dramatischer. Daher liegt es auf der Hand, dass jede Strategie zur Verbesserung des Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsgruppen in besonders katastrophengefährdeten Gebieten (z.B. in Bangladesch) auf eine Verringerung der Katastrophenanfälligkeit abzielen muss.

Die Gemeinschaft hat der besonderen Bedeutung der Katastrophenvorsorge in ihrer Politik und ihren Programmen Rechnung getragen. Beispielsweise bietet das neue AKP-EG-Partnerschaftsabkommen Möglichkeiten zur Verbesserung der langfristigen Katastrophenschutzvorkehrungen, etwa durch Unterstützung entsprechender regionaler Initiativen, Zusammenarbeit im Bereich Umweltschutz, Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Einführung von Strukturen zur Katastrophenvorsorge im Rahmen der humanitären Hilfe<sup>6</sup>. Im gleichen Sinne wird mit dem Aktionsplan für den Wiederaufbau von Zentralamerika (PRRAC), der nach dem Wirbelsturm Mitch aufgestellt wurde, versucht, die Katastrophenschutzkapazität der lokalen Behörden durch Ausbildungsmaßnahmen zu stärken und die Gefährdung der Bevölkerung durch Aufklärungsmaßnahmen zu verringern. Die Haushaltslinie für Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit, aus der zahlreiche Länder unterstützt werden können, ermöglicht die finanzielle Förderung der Entwicklung einer kohärenten Strategie, um regelmäßig wiederkehrende Hungersnöte zu bewältigen.

Damit dieses strategische Konzept besser umgesetzt werden kann, sollte in den Kooperationsstrategien und -programmen ermittelt werden, ob die Folgen von Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben) durch vorbeugende Maßnahmen (Anpflanzung von Bäumen, Terrassenbau) verringert werden können. Strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen<sup>7</sup> z.B. in der Land- oder Forstwirtschaft können dazu beitragen, strategische Alternativen zu finden, die eine ökologisch bedenkliche Übernutzung der natürlichen Ressourcen (beispielsweise durch Überweidung, Bau von Staudämmen an ungeeigneten Standorten usw.) verhindern. So kann eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit der Frage der Landnutzungsrechte

---

<sup>6</sup> Cotonou-Abkommen, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe e), Artikel 32, Artikel 72 Absatz 3 Buchstabe e).

<sup>7</sup> Durch die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) werden die ökologischen Folgen von Politiken, Plänen, Programmen und Projektpaketen ermittelt. Derartige Bewertungen können entweder nur auf Sektorebene oder auf regionaler Ebene vorgenommen werden. Sie ermöglichen es, unzureichende Programme von vornherein auszuschließen, und erleichtern die Suche nach Alternativen und deren Bewertung.

helfen, die Verdrängung der Bevölkerung aus ihren traditionellen Siedlungsräumen in Randgebiete zu verhindern. Eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen kann Überschwemmungen vorbeugen. Beispielsweise erleichtert die hydrologische Modellierung von Wassereinzugsgebieten die Risikoanalyse, und eine fundierte Erhebung und Verarbeitung von Umweltdaten ist wesentlicher Bestandteil von Frühwarnsystemen für Überschwemmungsrisiken. Derartige Aspekte werden in den Länderstrategiepapieren berücksichtigt.

*Der Vorbereitung auf den Katastrophenfall und der Katastrophenvorbeugung sollte im Rahmen der Programme für die humanitäre Hilfe und der Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.*

## **2.2. Gewaltsame Konflikte**

Bei dieser Kategorie ist eine wirkungsvolle Verknüpfung der verschiedenen Arten der Hilfe am schwierigsten. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen sich eine Krise oder ein Krieg lange hinzieht oder es ständig zu neuen Gewaltausbrüchen kommt. Der Übergang von Soforthilfe/humanitärer Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit ist selten ein zeitlich linearer Prozess, denn auch Krisen verlaufen selten linear. Vielmehr lassen sich verschiedene Phasen beobachten: Verschlechterung der Lage, Eskalation, offener Ausbruch der Krise, Deeskalation und schließlich ein mehr oder weniger stabiler Frieden<sup>8</sup>. Außerdem kommt es häufig zu Rückfällen. Erfahrungsgemäß bieten Friedens- oder Waffenstillstandsabkommen wenig Gewähr, und die Geber können nie sicher sein, dass sie von Dauer sind. Beispielsweise werden im Nahen Osten zahlreiche Soforthilfe- und Rehabilitationsmaßnahmen durchgeführt. In Tadschikistan ist die Lage seit der Loslösung von der Sowjetunion instabil. Angola, die Demokratische Republik Kongo und Afghanistan sind weitere Beispiele für Dauerkrisen. Darüber hinaus überschneiden sich die Phasen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung häufig in ein- und demselben Land. So sind in der Mitte und im Süden Somalias in einem ansonsten hochgradig instabilen Umfeld vereinzelte Gebiete zu finden, in denen Rehabilitationsmaßnahmen durchgeführt werden können. Osttimor dagegen ist eines der seltenen Beispiele für einen relativ linearen Prozess: Nach der gewaltsamen Phase der massiven Zerstörung und Zwangsvertreibung leiteten die Vereinten Nationen den Rehabilitationsprozess und die schrittweise Integration von Entwicklungselementen ein.

Daher müssen normalerweise verschiedene Finanzierungsinstrumente gleichzeitig eingesetzt werden, und es gibt kein einheitliches Muster für die zeitliche Abfolge.

Eine Strategie zur Verknüpfung der Formen der Hilfe muss komplexen sektor- und landesspezifischen Sachverhalte Rechnung tragen und die zeitliche Planung dem sehr wandelbaren politischen Umfeld anpassen. Dabei muss nach der Krise auch darauf geachtet werden, welche Situation im Vorfeld der Krise vorgeherrschte hatte. Gewaltsame Konflikte sind häufig das Ergebnis von Spannungen, die sich über einen längeren Zeitraum angestaut haben. Die Gemeinschaft sollte deshalb auch berücksichtigen, welche Faktoren Krisen auslösen und welche Mechanismen oder Instrumente die Eskalation von Krisen verhindern. Entsprechende Konflikt- und Krisenpräventionsmechanismen sollten in die Programme der Entwicklungskooperation integriert werden. Ferner müssen während einer Krise auch friedensfördernde Maßnahmen durchgeführt werden. Genauso wichtig sind im Anschluss an

---

<sup>8</sup> Die verschiedenen Phasen von Konflikten sind in der Mitteilung SEK(1996)332 "Die Europäische Union und das Problem der Konflikte in Afrika: friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktvermeidung und darüber hinausgehende Maßnahmen" beschrieben.

Krisen verstärkte Konfliktverhütungsmaßnahmen, damit die Krise nicht wieder ausbricht. Die Geber stehen unmittelbar nach der Krise häufig vor einem Dilemma: Entweder führen sie trotz der politischen Risiken Maßnahmen durch, die zur Umsetzung des Friedensabkommens beitragen, sobald dieses unterzeichnet ist, oder sie warten, bis sich eine klarere dauerhafte Lösung abzeichnet. Im ersten Fall riskieren sie, ihre Mittel umsonst eingesetzt zu haben, wenn die Krise wieder ausbricht, im zweiten Fall könnten sie das Friedensabkommen durch mangelnde finanzielle Unterstützung unterminieren.

Daher muss die "Verknüpfung" in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden, und zwar im politischen, entwicklungsspezifischen und humanitären Kontext. Sie sollte Teil eines kohärenten EU-Krisenkonzepts sein, das die Maßnahmen und Instrumente der Gemeinschaft und der Union kohärent miteinander verbindet. Sie muss die Konzepte und Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergänzen und Bestandteil der gemeinschaftlichen Kooperationspolitik und humanitären Hilfe werden. Das neue AKP-EG-Partnerschaftsabkommen enthält entsprechende Vorschriften<sup>9</sup>. Dies gilt auch für die neue CARDS-Verordnung zur Unterstützung von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Jugoslawien und Mazedonien<sup>10</sup>.

Im Anschluss an Konflikte ist es besonders problematisch, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit miteinander zu vereinbaren, nicht zuletzt wegen der Schwierigkeit, geeignete Durchführungspartner zu finden, und zwar sowohl auf staatlicher Ebene als auch unter den Nichtregierungsorganisationen. Nach Möglichkeit muss bereits zu Beginn des Konflikts eine langfristige Perspektive definiert und bei der Wahl der Soforthilfemaßnahmen berücksichtigt werden. Im Rahmen der Programme der Entwicklungszusammenarbeit muss dem Bedarf der betroffenen Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um eine Stabilisierung der Lage zu erreichen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass nach Konflikten das Schwergewicht auf folgenden Punkten liegen sollte: Förderung der Aussöhnung, Stärkung der institutionellen Kapazitäten, regionale Zusammenarbeit, Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer, Rückkehr der Flüchtlinge, von Konflikten betroffene Kinder sowie Minenräumaktionen.

Soforthilfe wie auch Entwicklungshilfe können kontraproduktiv sein, wenn sie nicht sorgfältig geplant und auf die jeweilige Situation zugeschnitten sind. So können der direkte Zufluss umfangreicher ausländischer Ressourcen oder eine allzu lange Dauer der Soforthilfe Korruption, Abzweigung der Hilfe, Verschleppung des Konflikts oder Mehrkosten durch nicht gerechtfertigte, häufig unkontrollierbare Ausgaben (einschließlich Militärausgaben) begünstigen. Dies ist bei der Planung makroökonomischer und sektoraler Unterstützungsprogramme, die normalerweise erst nach einem Konflikt anlaufen, besonders zu berücksichtigen.

*In Konfliktsituationen ist die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit in einem allgemeineren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontext zu sehen. Diese Faktoren müssen in den verschiedenen Phasen und Interventionsgebieten berücksichtigt werden.*

---

<sup>9</sup> Artikel 11, 30, 60, 72 und 73.

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000, Artikel 2.



### 2.3. Strukturelle und andere Krisen

Gegenwärtig werden in einer Reihe von Ländern Instrumente der humanitären Hilfe eingesetzt, obwohl dort kein allgemeiner Notstand aufgrund einer unvorhergesehenen Naturkatastrophe oder des Ausbruchs eines Krieges herrscht. In der Regel handelt es sich um Länder, in denen die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse verheerend sind und sich noch weiter verschlechtern.

Einige dieser Länder sind von strukturellen Krisen betroffen, z.B. Transformationsländer wie die Ukraine, die Republik Moldau, Belarus und die Russische Föderation, die allesamt humanitäre Hilfe von ECHO erhalten. Erschwerend kann in diesen Ländern hinzukommen, dass die staatlichen Institutionen schwach entwickelt sind, weil sie erst aufgebaut werden oder im Zerfall begriffen sind. Mitunter sind geeignete Entwicklungsinstrumente, die den Übergang vom Notstand zur Stabilität erleichtern könnten, entweder gar nicht vorhanden oder nicht mit genügenden Finanzmitteln ausgestattet, um den Bedarf (materieller Wiederaufbau) decken zu können, oder sie bieten nur eine einzige Form von Unterstützung (Nahrungsmittelhilfe, technische Hilfe). Dies gilt insbesondere für die Länder, die hauptsächlich durch Tacis unterstützt werden.

Mit anderen Ländern hat die EG ihre Zusammenarbeit - mit Ausnahme der humanitären Hilfe - wegen mangelnder Rechtsstaatlichkeit teilweise oder vollständig ausgesetzt, insbesondere wenn entgegen dem EG-Vertrag (und ggf. den mit der EG geschlossenen Kooperations- und Partnerschaftsabkommen) die Menschenrechte und demokratischen Grundsätze nicht gewahrt werden. Ohne Entwicklungshilfeprogramme der EG ist ein reibungsloser Übergang zur Entwicklung unter Umständen nicht möglich. Trotzdem kann es vorkommen, dass die Kommission beschließt, dass eine Unterstützung durch ECHO nicht länger angebracht ist, auch wenn dies eine Reduzierung der EG-Hilfe bedeutet.

In bestimmten Fällen ist dagegen eine Unterstützung nach dem Rückzug von ECHO möglich, obwohl mit dem Empfängerland offiziell keine Entwicklungshilfe vereinbart wurde. Kuba ist ein solcher Fall, wo humanitäre Instrumente eingesetzt wurden, obwohl keine humanitäre Krise vorlag. Im Jahr 2000 wurde beschlossen, die ECHO-Maßnahmen durch Projekte, die aus anderen Haushaltslinien (ALA, Nahrungsmittelhilfe, NRO, usw.) finanziert werden, abzulösen, wobei aus den bisherigen Aktivitäten ein möglichst großer Nutzen gezogen werden soll. Eine unabhängige Evaluierung hat inzwischen die negativen Auswirkungen humanitärer Dauerhilfe bestätigt. Seither wurde die Kooperationsstrategie - für die jedoch nach wie vor die Beschränkungen des Gemeinsamen Standpunkts des Rates gelten - darauf hin überprüft, wie die verschiedenen Instrumente zweckmäßiger eingesetzt werden können und die Zusammenarbeit besser auf die Situation in Kuba zugeschnitten werden kann.

Das Beispiel Osttimor zeigt, wie schwierig der Übergang von Soforthilfe zur Entwicklung ist, wenn keine funktionierenden Institutionen vorhanden sind. In der Krise nach dem Referendum von 1999 reagierten NRO mit finanzieller Unterstützung von ECHO auf die humanitäre und medizinische Notlage. Ende 2000 waren an die Stelle einiger auf Soforthilfe spezialisierter NRO stärker entwicklungsorientierte NRO getreten, die aber nach wie vor hauptsächlich von ECHO finanziert werden (noch bis Mai/Juni 2001). Die Rolle der NRO hat sich jedoch gewandelt: Zunächst leisteten sie Soforthilfe, nun erfüllen sie Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens auf Distriktebene. Zwar hat der Aufbau eines öffentlichen Gesundheitssystems in der Zwischenzeit Fortschritte gemacht, doch sind sich alle Beteiligten einig, dass die gegenwärtige Lösung weder tragfähig noch langfristig wünschenswert ist. Daher wird aktiv nach Alternativen gesucht. Der Fall Osttimor, wo das OCHA de facto eine

führende Rolle übernommen hat, zeigt, dass auch die Übergangsstrategien koordiniert werden müssen.

In allen diesen Fällen steht die humanitäre Hilfe vor einem Dilemma. Sie kann gerechtfertigt sein, um den Bedarf der besonders gefährdeten Bevölkerungsschichten ("poverty pockets") zeitweise zu decken und besondere Härten aufgrund einmaliger Extremereignisse zu überbrücken. Jedoch wurde von allen Gebern - und verschiedene Evaluierungen der Gemeinschaftshilfe<sup>11</sup> bestätigen dies - festgestellt, dass eine dauerhafte humanitäre Hilfe negative Auswirkungen haben kann und zu potenziellen Verzerrungen führt, insofern als Abhängigkeiten erzeugt oder Spannungen genährt werden<sup>12</sup>. Die humanitäre Hilfe kann Empfängerländern den Reformdruck nehmen. Sie kann jedoch nicht die strukturellen Ursachen der Probleme beseitigen und ersetzt keine langfristige Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Daher muss die humanitäre Hilfe schrittweise auslaufen, selbst wenn bereits gewisse Verbesserungen erreicht werden können, indem die Maßnahmen gezielter auf die Bedürftigen ausgerichtet werden. Auch haushaltstechnische Argumente lassen sich anführen. ECHO sollte sich stärker auf sein "eigentliches Mandat" konzentrieren, d.h. Lebensrettung in Notsituationen mit dem Ziel eines möglichst baldigen Rückzugs, gekoppelt mit einem koordinierten schrittweisen Übergang von der humanitären Hilfe zu den normalen Kooperationsinstrumenten. Die wesentliche Herausforderung besteht darin, die am besten geeigneten Instrumente zur Ablösung der humanitären Hilfe zu ermitteln und sie entsprechend ihrem Finanzierungszyklus und im Rahmen ihrer Möglichkeiten zum richtigen Zeitpunkt zum Einsatz zu bringen.

Auch andere Gemeinschaftsinstrumente können herangezogen werden. Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ermöglicht eine Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit. Die Nahrungsmittelhilfe und die Maßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit, die meist von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden, können ebenfalls dazu beitragen, günstige Rahmenbedingungen für einen Dialog über grundlegende Sektorstrategien zu schaffen. Der wirtschaftliche Niedergang zieht häufig eine strukturbedingte Nahrungsmittelknappheit nach sich. In Ländern wie Georgien, Armenien oder Kirgisistan, in denen die Ernährungssicherheit in hohem Maße gefährdet ist, kann die Unterstützung aus der Haushaltslinie für Ernährungssicherheit die notwendigen Strukturreformen zur Verbesserung des institutionellen und rechtlichen Rahmens fördern und zur Beseitigung von Hindernissen für Nahrungsmittelerzeugung und -handel (z.B. die Handelsinfrastruktur, Zollverfahren und -vorschriften, Zölle und andere Handelshemmnisse) beitragen. Derartige Maßnahmen sind hauptsächlich sektorspezifisch und angesichts der besonderen Lage dieser Länder bislang nicht Gegenstand einer allgemeinen Kooperationsstrategie. Sie werden in Zukunft in die Länderstrategiepapiere aufgenommen.

Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die EG-Haushaltslinie für Ernährungssicherheit zwar manchmal zur Überbrückung einer Versorgungslücke beitragen kann, der Rückgriff auf sie aber nicht immer zweckmäßig ist und die verfügbaren Ressourcen bei Weitem nicht ausreichen, um den Bedarf aller unter Nahrungsmittelknappheit leidenden Länder zu decken.

---

<sup>11</sup> Evaluierung und Zukunft der humanitären Maßnahmen der Gemeinschaft, KOM(1999)468 endg. vom 26.10.1999.

<sup>12</sup> DAC Guidelines on conflict, peace and development co-operation, 1997, Section III.

*ECHO sollte sich stärker auf sein eigentliches Mandat konzentrieren. Die Unterstützung von Ländern, in denen kein humanitärer Notstand herrscht, sollte nach und nach eingestellt werden. Wenn die EG ihre Unterstützung dennoch fortsetzen will, muss sie rechtzeitig auf geeignete längerfristig einsetzbare Instrumente zurückgreifen, sofern eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist.*

### **3. INTERNATIONALE KOORDINIERUNGSMECHANISMEN**

#### **3.1. Verbesserungsbedarf**

Die Unterstützung katastrophengeschädigter Länder ist in der Praxis schwierig. Die Koordinierung der Geber ist häufig unzureichend, was Erfolg und Effizienz der von außen kommenden Hilfe beeinträchtigt. Die mangelhafte oder fehlende Koordinierung nach Krisen hat im Wesentlichen folgende Ursachen: Vielzahl der Akteure in von der Öffentlichkeit stark beachteten Krisen (wie in Bosnien, Kosovo oder Ruanda); divergierende nationale Interessen der Geber; Unterschiede in der Lagebeurteilung, Zielsetzung oder politischen Analyse; Schwierigkeiten bei der zweckmäßigen und rechtzeitigen Bereitstellung von Mitteln aufgrund ungeeigneter Durchführungsinstrumente und langsamer und zentralisierter Beschlussfassungsverfahren. Mitunter wächst das Interesse der Geber, wenn unmittelbar nach Konflikten eine Friedensvereinbarung getroffen wird. Lassen jedoch der politische Schwung, die dramatischen Auswirkungen der Krise und die Berichterstattung in den Medien nach, so schwinden in der Regel auch die "Anreize" für die Geber und damit deren Interesse. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen über lange Zeiträume hinweg oder immer wieder von neuem Krieg geführt wird, zum Beispiel in Somalia, Sudan oder Kongo. Dies hat zur Folge, dass auf die spezifischen Bedürfnisse von Ländern und Menschen in hochgradig instabilen Situationen nach Krisen nicht optimal eingegangen wird. In Guinea-Bissau reichte nach der Rückkehr zur Demokratie Anfang 2000 die Unterstützung der Geber nicht aus, um die Verhältnisse zu stabilisieren, so dass es wenige Monate später zu neuen Spannungen und Problemen kam. In Liberia sind seit 1998 ungeachtet der früheren Zusagen nur sehr wenige Geber aktiv. Das Hilfeprogramm der Gemeinschaft war hier in den letzten Jahren das bedeutendste. Die Krise in der Westsahara zieht sich bereits seit Jahrzehnten hin, und ECHO ist nahezu der einzige Geber, der die Sahraoui-Flüchtlinge in Algerien unterstützt.

Einige Verbesserungen sind jedoch zu verzeichnen. So mehren sich die Beispiele für koordinierte Projekte und einen besseren Informationsaustausch. Den hohen Kosten und Risiken einer unkoordinierten Vorgehensweise wurde Rechnung getragen. Somalia ist ein gutes Beispiel für eine erfolgreiche Koordinierung der Geber. Da keine nationalen Behörden zur Stelle waren, wurde eine spezielle Koordinierungsstelle für die Somalia-Hilfe (Somalia Aid Co-ordination Body - SACB), eingerichtet, in der alle Akteure der internationalen Hilfgemeinschaft in Somalia vertreten sind. Sie spielte eine Schlüsselrolle bei den Kontakten zu den lokalen und regionalen Behörden Somalias, der Planung der Hilfe, der Erleichterung der Projektdurchführung und der Bewältigung des Übergangs von der Soforthilfe zur Rehabilitation.

Trotzdem besteht noch erheblicher Handlungsbedarf, was eine gemeinsame Geberstrategie betrifft. In der Evaluierung zu Ruanda<sup>13</sup> wurden gemischte Ergebnisse der Koordinierung festgestellt und verschiedene Maßnahmen zur Beseitigung der ermittelten Schwachpunkte empfohlen.

---

<sup>13</sup> Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (März 1996).

Darüber hinaus sollte die Sichtbarkeit der gemeinsamen europäischen Anstrengungen und der Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft insgesamt verbessert werden. Nach dem Erdbeben in der Türkei beispielsweise konzentrierten sich die Medien jeweils auf die Tätigkeit der Geber aus dem eigenen Land. Das massive Medieninteresse bei der Überschwemmungskatastrophe in Mosambik veranlasste die Geber, für die Sichtbarkeit ihrer Hilfebemühungen zu sorgen, und trug zur Mobilisierung von mehr Gebern bei, die Soforthilfe gewährten. Auf der anderen Seite könnte das Konkurrieren der Geber um Sichtbarkeit einer echten internationalen Koordinierung entgegengewirkt haben.

Für die Koordinierung wird ein proaktives Konzept benötigt. Die Europäische Kommission trägt aufgrund ihrer Bedeutung als Geber von Soforthilfe und Entwicklungshilfe sowie aufgrund ihrer starken internationalen Präsenz eine besondere Verantwortung für die Verbesserung der Koordinierung: Ein relativ großer Anteil der Außenhilfe der Gemeinschaft entfällt auf die Soforthilfe (14% der EG-Hilfe für Entwicklungsländer gegenüber 7% weltweit).

Der Rat und die Kommission nahmen kürzlich eine gemeinsame Erklärung<sup>14</sup> an, mit der die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft stärker an die in den internationalen Gremien vereinbarte Entwicklungsstrategie angenähert wird. Diese Erklärung wurde auch vom Parlament begrüßt. Danach wird mehr Komplementarität sowohl innerhalb der Union als auch mit den anderen Gebern angestrebt, insbesondere im Zusammenhang mit den länderbezogenen Strategien. Dies ist für die Verbesserung der Entwicklungspolitik von großer Bedeutung, insbesondere nach Krisen und in anderen schwierigen Situationen. In Krisen muss die Kommission von Anfang an ihre Maßnahmen mit denjenigen der anderen Geber verknüpfen und nach Krisen zur Kohärenz der internationalen Hilfebemühungen in dem instabilen Umfeld beitragen. Dazu gehören auch gemeinsame Anstrengungen mit den anderen großen internationalen Gebern und Akteuren, damit die einzelnen Geber bei gemeinsamen Krisenmaßnahmen von der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen werden (Erhöhung der Sichtbarkeit).

Eine unzulängliche Geberkoordinierung nach Krisen beeinträchtigt die Effizienz und den Erfolg der geleisteten Hilfe und erhöht somit das politische Risiko.

### **3.2. Koordinierung und Komplementarität der Maßnahmen von EG und Mitgliedstaaten**

Der Rat nahm im Oktober 2000 Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit der außenpolitischen Maßnahmen der Union und die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung und Komplementarität der Maßnahmen von Kommission und Mitgliedstaaten an. Dies betrifft die erforderliche Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitationsmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit nach Krisen wie auch die Hilfe in allen anderen Situationen.

Ein besserer Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten auf allen Ebenen ist für eine wirksamere Koordinierung bei der Ermittlung, Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen von grundlegender Bedeutung. Im Anschluss an das Erdbeben in Gujarat vom Januar 2001 richtete die Kommission vor Ort eine Stelle (ERIC) mit dem Auftrag ein, die Geber aus den Mitgliedstaaten zu koordinieren und die generelle

---

<sup>14</sup> Erklärung des Rates und der Kommission über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft vom 10. November 2000.

Öffentlichkeitswirksamkeit der EU-Maßnahmen zu steigern. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt, so dass die Kommission die Koordinierung in den anschließenden Phasen der Rehabilitation und des Wiederaufbaus fortsetzen will.

Die Notwendigkeit der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung wird zudem im Rahmen der Beratungen über die Länderstrategiepapiere für krisenanfällige Länder zur Sprache kommen. Gemeinsame Treffen vor Ort sowie zwischen dem Ausschuss für humanitäre Hilfe und dem geografisch jeweils zuständigen Ausschuss, um sich über bestimmte Länder oder besondere Fragen auszutauschen, könnten in Erwägung gezogen werden. Ziel sollte eine Arbeitsteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sein, einschließlich im Bereich der Kofinanzierung. Dies gilt insbesondere dort, wo zur Rehabilitation Maßnahmen außerhalb der Schwerpunktbereiche der EG-Tätigkeit erforderlich sind. Ein Ausbau der Koordinierung vor Ort ist hierbei von großer Bedeutung. Den Delegationen wird eine entscheidende Rolle bei der Ermittlung von denjenigen Bereichen, in denen Synergieeffekte und Komplementarität erzielt werden können, sowie bei der Festlegung strategischer Leitlinien zukommen.

Die Frage der Verknüpfung zwischen den Hilfearten sollte bei den laufenden Diskussionen über die Verbesserung der Koordinierung und Komplementarität berücksichtigt werden.

### **3.3. Koordinierung mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Akteuren**

Vor, während und nach Krisen spielen die Vereinten Nationen eine ganz besondere Rolle. In dieser Beziehung liefern der so genannte "Brookings-Prozess" und das Konzept "Friends of" einen nützlichen Rahmen für den Informationsaustausch und die Koordinierung. Der im Januar 1999 eingeleitete "Brookings-Prozess" wurde von der Brookings Institution durch ein Rundtisch-Gespräch über mögliche internationale Mechanismen zur Überbrückung der Kluft zwischen humanitärer Hilfe und langfristiger Entwicklungshilfe bei Krisenanfälligkeit nach Konflikten gefördert. Dabei geht es darum, dass Weltbank und UNHCR informelle Gebertreffen organisieren, auf denen nach praktikablen Wegen zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Gebern gesucht und für Unterstützung im Falle von Krisen geworben wird, denen weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Das Konzept "Friends of" geht in die gleiche Richtung: Möglichst viele internationale Geber werden an der Koordinierung der Maßnahmen in einem bestimmten Land beteiligt. Dieses Konzept wurde u.a. in Sudan, Afghanistan, Osttimor und Tadschikistan verfolgt. Diese Initiativen stecken jedoch noch in den Kinderschuhen - lediglich in Osttimor wurden bereits nennenswerte Fortschritte erzielt. Es muss noch weiter nach praktikablen Möglichkeiten zur Schließung der Lücke zwischen Soforthilfe und Entwicklungshilfe gesucht werden und der Prozess bedarf noch der Konsolidierung.

Eine engere Zusammenarbeit (in Form einer "Partnerschaftsinitiative") wurde in Sierra Leone eingeleitet, für das ein strategischer Rahmen unter Berücksichtigung der Verknüpfungsfrage entworfen wurde. 1999 fanden mehrere informelle Gebertreffen statt, auf denen eine Reihe prioritärer Maßnahmen zur Unterstützung des Friedensabkommens vereinbart wurden, insbesondere die Finanzierung der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer. Schließlich wurden diese Maßnahmen jedoch nur teilweise und nicht rechtzeitig genug durchgeführt, um einen erneuten Ausbruch des Bürgerkriegs im Mai 2000 zu verhindern. Am 15./16. November 2000 wurde auf dem Brookings-Treffen die Einrichtung von Arbeitsgruppen für eine begrenzte Zahl von "Pilotländern" (Kongo-Brazzaville, Ruanda und eventuell Indonesien) vereinbart. Die Teams werden bis Februar 2001 einen

gemeinsamen Plan erstellen, der auf eine bessere Verknüpfung der Hilfephasen in diesen Pilotländern abzielt. Eine Website soll den Austausch von Informationen über Strategien und Projekte ermöglichen. Auf der Grundlage der übermittelten Informationen kann das Team dann die Finanzierungslücken ermitteln und Vorschläge ausarbeiten, wie Abhilfe geschaffen werden kann.

In Osttimor bemühten sich die Vereinten Nationen aktiv um die Geberkoordinierung und richteten zu diesem Zweck eigens eine Stelle für die Sammlung und den Austausch von Informationen ein.

Selbst wenn grundsätzlich Einzelfallkonzepte benötigt werden, sollten bei Ausbruch einer Krise die beiden genannten Initiativen systematischer zugrunde gelegt und ausgebaut werden, damit die Verknüpfungsfrage von Anfang an berücksichtigt wird. Die Kommission spricht sich zwar nicht für die Einführung eines vorgegebenen - und damit starren - Systems aus, hält jedoch organisatorische Verbesserungen zur Steigerung der Wirksamkeit des Konzepts "Friends of" für erforderlich. Dazu könnten Grundregeln für die Festlegung der Zuständigkeiten für die Koordinierung gehören, falls das Land selbst nicht dazu in der Lage ist, sowie die Einführung eines Mechanismus für den systematischen und gezielten Informationsaustausch über die Maßnahmen der einzelnen Geber. Ein benutzerfreundliches und dezentralisiertes System unter Einsatz moderner Informationstechnologien soll es ermöglichen, rasch Informationen darüber auszutauschen, wer was tut. Die Kommission ist zu einer aktiven Teilnahme an derartigen Initiativen bereit und könnte beispielsweise für konkrete Koordinierungsmöglichkeiten sorgen.

Die Kommission sollte eine aktive Rolle beim Ausbau des Konzepts "Friends of" spielen.

### **3.4. Ausbau des Konzepts "Friends of" - andere Akteure**

Koordinierung und Kohärenz sind notwendige Voraussetzungen für ein wirksames Vorgehen während des gesamten Krisenverlaufs. Wo immer möglich sollten strategische Aktionsrahmen unter Berücksichtigung des lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Kontexts vereinbart werden.

Konfliktsituationen führen fast immer zu einer Verschlechterung der sozialen Indikatoren und zu mehr Armut, so dass sich häufig bereits vorhandene Probleme noch verschärfen. Strategien zur Bewältigung dieser Probleme und zur Förderung der Stabilisierung sind in einem extrem krisenanfälligen sozialen und wirtschaftlichen Umfeld unverzichtbar. Für viele dieser Länder ist ein rascher Schuldenerlass sehr wichtig. Das Konzept der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP) und ein koordinierter Ansatz sind von grundlegender Bedeutung für Länder, in denen gerade ein Konflikt zu Ende gegangen ist. Wenn solche Strategiepapiere vorhanden sind, werden sie als Grundlage für die EG-Länderstrategiepapiere und die Programmierung der Entwicklungshilfe herangezogen.

Seit Einleitung der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) im Jahr 1996 wird den HIPC-Ländern, die kurz zuvor von Konflikten betroffen waren, große Aufmerksamkeit gewidmet. Der jüngste Beschluss von Weltbank und IWF, die "Sunset-Klausel"<sup>15</sup> bis Ende 2002 zu verlängern, wird es mehr Ländern - insbesondere solchen, in denen ein Konflikt stattgefunden hat - ermöglichen, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um an dem HIPC-Schuldenerlass teilhaben zu können. Die Schuldenproblematik dieser Länder wird von

---

<sup>15</sup> Die "Sunset-Klausel" bestimmt die Frist, in der die Länder die Einbeziehung in die HIPC-Initiative beantragen können. Zunächst lief die Frist bis Ende 2000 und wurde dann bis Ende 2002 verlängert.

Fall zu Fall geprüft werden, wobei die spezifischen Sachzwänge von Ländern nach Konflikten bei der Bewertung ihrer Reformen und der langfristigen Tragfähigkeit der Schuldenprofile berücksichtigt werden. Dies ist ein weiterer wichtiger Aspekt einer koordinierten Strategie.

Der Einsatz spezifischer Instrumente wie Treuhandfonds könnte prinzipiell hilfreich sein. Jedoch scheint der Rückgriff auf diese Instrumente nach Krisen nicht immer der beste Weg zu sein. So waren die Ergebnisse der Evaluierungen der Treuhandfonds für Ruanda, die Demokratische Republik Kongo und Sierra Leone eher gemischt. Die mangelnde Sichtbarkeit der Maßnahmen der einzelnen Geber beeinträchtigt ganz entscheidend deren Bereitschaft, sich an globalen Finanzierungsmechanismen zu beteiligen.

Die internationalen und lokalen NRO und andere Gruppen der Zivilgesellschaft sollten ebenfalls in die Diskussionen über strategische Leitlinien einbezogen werden und an den Koordinierungsmechanismen beteiligt werden. Dies steht im Einklang mit dem neuen Ansatz für die Entwicklungspolitik, der auf eine stärkere Mitwirkung einer breiten Palette von zivilgesellschaftlichen Akteuren am Dialog über Strategien und an der Durchführung von Kooperationsprogrammen abzielt. In der Zivilgesellschaft sind wertvolle Kenntnisse und Erfahrungen vorhanden. Ihre Teilnahme hat sich bei der praktischen Umsetzung des Konzepts "Friends of" als sehr nützlich erwiesen. Vor Ort sollte ein Dialogforum eingerichtet werden, das den Austausch von Projekterfahrungen, die Ermittlung der besten Vorgehensweisen und den Austausch von Informationen ermöglicht. Die Delegationen der Kommission könnten dazu beitragen, indem sie beispielsweise informelle Treffen oder Workshops veranstalten. Diese Elemente sollten so weit wie möglich in das Konzept "Friends of" integriert werden.

Trotz der mitunter kontraproduktiven Dynamik auf regionaler Ebene (Region der Großen Seen) sollten regionale Initiativen gefördert und die Rolle von Regionalorganisationen (OAU, SADC, ECOWAS usw.) in Situationen nach Krisen gestärkt werden. Nachbarländer, Regionalorganisationen und andere potenzielle oder interessierte Parteien sollten ermutigt werden, sich an dem "Friends of"-Prozess zu beteiligen. Ein solches Vorgehen steht vollständig im Einklang mit der EG-Unterstützung von regionalen Kooperationsprozessen sowie mit den EU-Partnerschaften und -Dialogen mit Ländergruppierungen. Eine bessere und engere Koordinierung zwischen den verschiedenen multilateralen, regionalen und nichtstaatlichen Akteuren dürfte die Synergieeffekte bei der Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Krisen verstärken.

#### **4. ENTWICKLUNG EINER VERKNÜPFUNGSSTRATEGIE DER EG**

Die Europäische Union (EG und Mitgliedstaaten zusammengenommen) ist der größte Geber humanitärer Hilfe: 1999 entfielen auf sie 58% der gesamten von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellten Soforthilfe (davon 16% allein von der EG). Was die langfristige Entwicklungshilfe betrifft, so machte der EU-Anteil etwa 50% der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe aus (davon rund 10% allein von der EG). Die Kommission muss angesichts ihrer Bedeutung als Geber einen strategischen Rahmen für die Verknüpfung der verschiedenen EG-Instrumente entwickeln.

Generell ist die Kommission bestrebt, den strategischen Rahmen für ihr Tätigwerden im Anschluss an Krisen bis zur Wiederaufnahme der normalen Entwicklungskooperation auszubauen. Ferner will sie ihre Effizienz, Schnelligkeit und Flexibilität steigern. Die

Probleme der Koppelung von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit wurden zum Teil bereits im Zusammenhang mit der Reform der gemeinschaftlichen Außenhilfe<sup>16</sup> angegangen. Die Dekonzentration (mehr Personal und mehr Entscheidungsbefugnisse für die Delegationen vor Ort) und eine klarere Rollenverteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, was die Genehmigung von Strategien, Programmen und Projekten betrifft ("Komitologie") werden in dieser Hinsicht hilfreich sein. Andere Probleme hängen jedoch spezifischer mit der Verknüpfungsfrage zusammen.

#### 4.1. Grundlegende Probleme

Die Verknüpfung zwischen den Soforthilfeinstrumenten (ECHO, Krisenreaktionsmechanismus) und den Entwicklungs- und Kooperationsinstrumenten ist im Wesentlichen mit drei Problemen verbunden: langwierige **Beschlussfassungsverfahren**, Wahl der **Durchführungspartner** und Bereitstellung der **Ressourcen** durch geeignete Instrumente.

Aus den Verordnungen selbst und den Ex-ante-Kontrollen ergeben sich verfahrenstechnische Sachzwänge und Verzögerungen. Evaluierungen haben bestätigt, dass flexiblere und schnellere Verfahren erforderlich sind, auch für die Rehabilitation<sup>17</sup>. In einer Evaluierung, die sich mit der Haushaltslinie zur Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika und Asien<sup>18</sup> im Zeitraum 1997-99 befasste, wurden mehrere verfahrenstechnische Sachzwänge und Verzögerungen bei der Unterzeichnung von Verträgen, der Einstellung von TH-Mitarbeitern, der Überweisung von Mitteln und der Genehmigung von Änderungen der Finanzierungsabkommen festgestellt. Kürzlich ergab eine Evaluierung der Rehabilitationsmaßnahmen in den ALA- und den MED-Ländern<sup>19</sup>, dass die Verfahren für die Vergabe der Mittel aus den Haushaltslinien für Rehabilitation die Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen beeinträchtigt haben, da keine Möglichkeiten für rasche Auszahlungen vorgesehen waren und auch die Beschlussfassung nicht flexibel genug war. Darüber hinaus ließ sich keine erfolgreiche Verzahnung der Phasen und Instrumente der Hilfe erkennen. Die Evaluierung ergab ferner, dass Mechanismen zur Gewährleistung der Kohärenz mit den Länderstrategien für Asien, Lateinamerika und den Mittelmeerraum fehlten.

Langwierige Beschlussfassungsverfahren, die der EU eine rasche Reaktion auf Krisen erschweren, waren der Hauptgrund, weshalb die Kommission die Einrichtung eines Krisenreaktionsmechanismus vorschlug. Dieser Mechanismus sieht kurzfristige Einsätze von maximal sechs Monaten vor. Er kann weltweit angewandt werden und ermöglicht je nach Bedarf die Kombination verschiedener Maßnahmen im Rahmen einer Krisenintervention. Der Mechanismus basiert auf den vorhandenen Gemeinschaftsinstrumenten (die in der Verordnung aufgeführt sind), mit denen sich ein breites Spektrum von Maßnahmen im Zusammenhang mit Krisen abdecken lässt. Mögliche Einsatzbereiche sind Menschenrechte, Wahlbeobachtung, Institutionenaufbau, Unterstützung von Medien, Grenzüberwachung, humanitäre Missionen, polizeiliche Ausbildung und Bereitstellung von Polizeiausrüstung, Hilfe in nichtmilitärischen Notsituationen, Rehabilitation, Wiederaufbau, Befriedung, Wiederansiedlung und Vermittlung. Nach Abschluss dieser ersten Soforthilfemaßnahmen werden auf dieser Grundlage wiederum sämtliche Folgemaßnahmen durchgeführt, die gegebenenfalls erforderlich sind. Der Hauptzweck des Krisenreaktionsmechanismus besteht

---

<sup>16</sup> SEK(2000)514 vom 16. Mai 2000.

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 2258/96.

<sup>18</sup> Evaluierung der Haushaltslinie "Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen in den ALA-Ländern 1997-1999", Verordnung Nr. 443/97 des Rates, Synthesebericht September 2000.

<sup>19</sup> Bericht der Vorbereitungsphase, August 2000.



darin, im Hinblick auf die politische, soziale und wirtschaftliche Stabilität dringend benötigte Hilfe zur Erhaltung oder Wiederherstellung ziviler Strukturen zu ermöglichen und den Weg für etwaige längerfristige Hilfsmaßnahmen zu ebnet.

Ein weiterer Sachzwang ist in manchen Krisensituationen die notwendige Genehmigung von Projekten durch Regierungen. Die einschlägigen Entwicklungs- und Kooperationsinstrumente (EEF, Tacis, MEDA usw.) beruhen auf dem Partnerschaftsgrundsatz und können nicht ohne Einverständnis der Regierung des betreffenden Landes eingesetzt werden. So kann es vorkommen, dass eine Regierung keine Projekte von NRO übernehmen will oder kann, welche Finanzmittel von ECHO erhalten haben, insbesondere, wenn diese NRO ihren Standort in Gebieten haben, die von der Opposition kontrolliert werden. Mitunter wird auch die Finanzierung bestimmter Aktionen abgelehnt, z.B. zur Unterstützung des Friedens- oder Aussöhnungsprozesses. In einigen Ausnahmefällen (Somalia, Kongo, Ruanda) war die Kommission gezwungen, die Rolle des Nationalen Anweisungsbefugten zu übernehmen. In anderen Fällen stehen die für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen Mittel nicht zur Verfügung, so dass andere Finanzmittel, welche die Kommission auf autonomer Basis verwaltet, mobilisiert werden müssen (Haushaltlinien für Rehabilitation und Flüchtlinge oder NRO-Kofinanzierung). Beispielsweise verzögerte sich in Liberia die Unterzeichnung des Richtprogramms um mehrere Monate, so dass auf die Ressourcen für Flüchtlingshilfe zurückgegriffen werden musste, die mit flexibleren Verfahren verwaltet werden.

Die Kommission arbeitet bei Soforthilfemaßnahmen und Entwicklungsprogrammen mit zahlreichen **Durchführungspartnern** zusammen. Im Jahr 2000 diente rund 65% der humanitären Hilfe der EG der Finanzierung von NRO-Projekten, wobei 20% über die Vereinten Nationen (davon 5% über das Welternährungsprogramm) und etwa 15% über die Rotkreuz-Bewegung und andere internationale Organisationen bereitgestellt wurden. Die Durchführungspartner, zu denen auch viele NRO gehören, sind häufig entweder auf Soforthilfe oder auf Entwicklungshilfe spezialisiert. Dies macht eine ständige Zusammenarbeit mit einer bestimmten Gruppe von NRO-Partnern schwierig, da unter Umständen auf andere Partner mit anderen Arbeitsmethoden zurückgegriffen werden muss, wenn von der Soforthilfe zur Entwicklungshilfe übergegangen wird. Nach den Überschwemmungen in Mosambik beispielsweise stammten nur zwei der 40 Vorschläge, die im Rahmen des Programms zur Ablösung der Soforthilfe eingereicht wurden, von NRO, die bereits an der Soforthilfe beteiligt waren. Die meisten Vorschläge wurden von "Entwicklungs-NRO" vorgelegt. In Libanon bezogen sich die auf der Grundlage von NRO-Vorschlägen vereinbarten ECHO-Projekte nur am Rande auf das EU-Partnerschaftsabkommen und das Programm MEDA; eine separate NRO-Gruppe entwickelte andere Ideen für Rehabilitationsmaßnahmen, die für das ECHO-Programm nur begrenzt relevant waren (lediglich ein Rehabilitationsprojekt zur Minenräumung, mit dem praktisch eine von ECHO eingeleitete Maßnahme fortgesetzt wurde).

In der Übergangsphase kann die Wahl anderer bzw. zusätzlicher Durchführungspartner erforderlich sein. Dies bedeutet, dass über die NRO und die UN-Organisationen hinaus andere Stellen in Erwägung gezogen werden müssen, z.B. örtliche Organisationen, Privatunternehmen oder Berater, die technische Studien anfertigen. Falls eine Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den NRO beschlossen wird, sollte denjenigen NRO der Vorzug gegeben werden, die nachweislich in beiden Bereichen - Soforthilfe und Entwicklungshilfe - kompetent sind.

Das Problem der **Bereitstellung der Ressourcen** hängt vor allem mit der Vielfalt der Instrumente und Haushaltlinien zusammen; so werden beispielsweise Rehabilitationsmaßnahmen jeweils aus den einzelnen geografischen Haushaltlinien

finanziert. Dies erhöht die Komplexität und verringert die Flexibilität und führt zu Versorgungslücken in Gebieten, wo rasche Maßnahmen erforderlich sind, zumal sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans der Bedarf an solchen Maßnahmen im folgenden Jahr in der Regel noch nicht absehen lässt. In den südlichen Kaukasusstaaten und in Zentralasien ist der reibungslose Übergang von den ECHO-Maßnahmen zu anderen Programmen schwierig, was zum einen an der Natur der gegenwärtigen Tacis-Hilfe und ihrer Rechtsgrundlage und zum anderen an den unzureichenden Finanzmitteln liegt, die im Rahmen der spezifischen Tacis-Rehabilitationshaushaltslinie zur Verfügung stehen (im Jahr 2000 lediglich 1,7 Mio. €). Die Haushaltslinie für Nahrungsmittelhilfe/Ernährungssicherheit hat sich als zweckmäßig erwiesen, um eine Verbindung zwischen Soforthilfe und Entwicklungshilfe herzustellen. Jedoch reichen die Ressourcen nicht für alle potenziell betroffenen Länder aus<sup>20</sup>.

#### **4.2. Anpassung der Länderstrategiepapiere**

Die "Länderstrategiepapiere"<sup>21</sup> sind das wichtigste Instrument für die Programmierung der Gemeinschaftshilfe. Sie basieren auf einer Analyse der Situation des Partnerlandes, der Prioritäten der EG und der Aktivitäten anderer einschlägiger Partner und dienen als Grundlage für die Steuerung, Verwaltung und Überprüfung der Gemeinschaftsprogramme zugunsten sämtlicher Entwicklungsländer, die Hilfe aus dem Europäischen Entwicklungsfonds sowie den ALA- und den MED-Haushaltslinien erhalten. Schrittweise sollen sie auch auf andere Länder ausgedehnt werden.

Die Verknüpfungsfrage wird im Falle von Ländern, in denen Krisen und Notstände herrschen oder ein solches Potential vorhanden ist, integraler Bestandteil der Länderstrategiepapiere sein, insbesondere, wenn ECHO dort aktiv ist. Dadurch kann die EG die Situation im Vorfeld der Krise wie auch den Möglichkeiten der Katastrophenvorsorge und Konfliktprävention Rechnung tragen. Ferner kann auf diese Weise der Übergang von der Phase der Soforthilfe zur Entwicklungszusammenarbeit vorbereitet werden. Eine entsprechende Bestimmung ist für die AKP-Staaten bereits im Cotonou-Abkommen enthalten, in dem explizit auf die notwendige Verknüpfung der verschiedenen Hilfsmaßnahmen hingewiesen wird<sup>22</sup>. Dies gilt auch für das neue Programm CARDS für die westlichen Balkanstaaten, welches sich auf den Wiederaufbau und die Stabilisierung sowie auf das längerfristige Ziel einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung konzentriert<sup>23</sup>. Bei Ländern, in denen Krieg herrscht, soll im Mittelpunkt des Länderstrategiepapiers der Beitrag der EG zur Friedensschaffung und Konfliktlösung stehen, was die Koppelung von Soforthilfe, Rehabilitationsmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit einschließt. Im Falle von Ländern, die häufig von Naturkatastrophen heimgesucht werden, muss die Katastrophenvorsorge Bestandteil langfristiger Entwicklungsstrategien sein. In diesem Zusammenhang kann auf entsprechende ökologische Methoden zurückgegriffen werden, insbesondere auf landesspezifische Umweltprofile und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Wenn Länder von Strukturkrisen betroffen sind, müssen der Institutionenaufbau und die Stärkung der Kapazität der nichtstaatlichen Akteure Gegenstand der Länderstrategiepapiere sein. Auch mit dem Handelspotenzial und den Strategien und Reformen zur Steigerung der Produktivität und zur Förderung des Handels sollten sich die Länderstrategiepapiere befassen.

Wenn ECHO oder der Krisenreaktionsmechanismus in einem Land zum Einsatz kommen, wird zunächst geprüft, ob eine Anpassung des Länderstrategiepapiers angeraten ist. Selbst

---

<sup>20</sup> Die Haushaltslinie für Nahrungsmittelhilfe/Ernährungssicherheit ist für rund 20 Länder bestimmt.

<sup>21</sup> Der Rat nahm am 10. November 2000 einen Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere an.

<sup>22</sup> Cotonou-Abkommen, Artikel 11 Absatz 5.

<sup>23</sup> Verordnung Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000, Artikel 2 Absatz 2.

wenn es langfristig gesehen beibehalten werden kann, ist zu bedenken, dass durch die Krise die Kooperationsmaßnahmen beeinträchtigt werden. Daher soll in derartigen Fällen in enger Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort ein Addendum zum Länderstrategiepapier erstellt werden. Ein solches Vorgehen ist für die AKP-Staaten im Cotonou-Abkommen<sup>24</sup> in Form von Ad-hoc-Prüfungen und im Rahmen des neuen Systems für die Programmierung und Mittelzuweisung<sup>25</sup> bereits vorgesehen. Diese Bestimmungen ermöglichen den Rückgriff auf flexible und wirksame Verfahren. Für die Mittelmeerländer sieht die neue MEDA-Verordnung ebenfalls Anpassungsmöglichkeiten bei unvorhersehbaren Umständen vor<sup>26</sup>. Auch bei der Hilfe für die westlichen Balkanstaaten kann gegebenenfalls eine Ad-hoc-Überprüfung vorgenommen werden<sup>27</sup>. Derartige Ad-hoc-Überprüfungen sind auch für andere Regionen denkbar.

Das Addendum zum Länderstrategiepapier wird auf einer Situationsanalyse basieren und Informationen über die Maßnahmen der anderen Geber, insbesondere der Mitgliedstaaten, enthalten. Außerdem sollen darin strategische Leitlinien, Ziele und Prioritäten festgelegt werden und die verschiedenen Maßnahmen und Instrumente miteinander verzahnt werden. Meist werden die Finanzierungsinstrumente nicht nacheinander, sondern gleichzeitig eingesetzt. Um eine Verbindung zwischen Soforthilfe und Entwicklung herzustellen, ist daher eine direkte Planung erforderlich, die sich nicht nur auf die unmittelbaren Hilfsaktionen, sondern auch auf die kurz- und mittelfristigen Rehabilitations- und Entwicklungsmaßnahmen erstreckt. Dazu gehört auch, gegebenenfalls den schrittweisen Rückzug von ECHO vorzusehen (der Einsatz des Krisenreaktionsmechanismus ist laut Verordnung auf sechs Monate befristet; bei Bedarf ist anschließend auf andere Gemeinschaftsinstrumente zurückzugreifen).

Die Konzepte für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit müssen besser aufeinander abgestimmt werden. In Somalia wurden in den "Soforthilfezonen" kostenlos Medikamente verteilt, während in den mitunter nicht weit entfernten "Rehabilitationszonen" Kostenbeteiligungsmechanismen eingeführt wurden. Die humanitären Maßnahmen sollten deshalb auch den langfristigen Zielen und der Nachhaltigkeit Rechnung tragen, während bei den Entwicklungsprogrammen zunehmend die in der Rehabilitationsphase ermittelten Bedürfnisse der Bevölkerung und die Bedarfsentwicklung berücksichtigt werden sollten.

Das Addendum soll von interdisziplinären Teams erstellt werden, da Fallstudien und Evaluierungen klar ergeben haben, dass eine permanente interne Koordinierung der Schlüssel zum Erfolg ist. Solche Arbeitsgruppen haben sich bereits bewährt, z.B. in Mosambik. Zwar ist die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklung notwendig, doch können sich gleichzeitig Fragen hinsichtlich der Fristen stellen: Auf humanitärer Ebene könnte sich die Reaktionszeit verlängern, während sie sich aus der Entwicklungsperspektive verkürzt. Entscheidend ist dabei, dass die Arbeitsgruppe sofort ins Leben gerufen wird, dass ihr genügend Personal zur Verfügung gestellt wird und dabei die erforderliche Flexibilität gewährleistet ist. In der Kosovokrise wurden beispielsweise die verschiedenen Formen der Hilfe erfolgreich miteinander verknüpft. Durch die angewandten Mechanismen konnte die bisher beste Koordinierung innerhalb der Kommission sowohl in Brüssel als auch vor Ort erreicht werden. Wichtig für den Erfolg war die rasche Einrichtung

---

<sup>24</sup> Das Cotonou-Abkommen sieht in Anhang IV Artikel 5 Absatz 2 vor, dass in Ausnahmefällen im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe und Soforthilfe auf Ersuchen einer Vertragspartei eine Überprüfung der Länderstrategie und des Richtprogramms vorgenommen werden kann.

<sup>25</sup> Verwendung der Mittelzuweisung für unvorhergesehenen Bedarf.

<sup>26</sup> Verordnung Nr. 2698/2000 des Rates vom 27. November 2000, Artikel 5 Absatz 2.

<sup>27</sup> Verordnung Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000, Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a).

der Kosovo-Taskforce der Kommission, die als Vorläufer der Agentur für Wiederaufbau fungierte und neben ECHO im Kosovo aktiv war.

Das Addendum zum Länderstrategiepapier soll nach den Verfahren für die jeweils eingesetzten Instrumente angenommen werden, wobei die für diese Instrumente geltenden Rechtsvorschriften so flexibel wie möglich angewandt werden sollen. Im Addendum werden die geplanten Maßnahmen und die verschiedenen vorgesehenen Instrumente festgelegt, so dass die Projekte anschließend nicht einzeln genehmigt werden müssen, sondern lediglich Bericht darüber zu erstatten ist. Das Addendum zum Länderstrategiepapier soll ferner eine Bewertung enthalten, welche Fachkenntnisse benötigt werden, und geeignete Partner nennen, deren Auswahl nach Möglichkeit mit dem Partnerland erörtert und abgestimmt wird.

Die Kommission wird vereinfachte und beschleunigte Verfahren für die Annahme und Änderung derartiger Addenda vorschlagen. Wie die Erfahrung gezeigt hat, ist die Entwicklung von Krisen, insbesondere von Konflikten, nicht vorhersehbar, so dass das Addendum zum Länderstrategiepapier ausreichende Flexibilität gewährleisten muss, um eine rasche Anpassung an neue und unerwartete Situationen zu ermöglichen. Das gemeinsame Ziel sollte darin bestehen, sich auf strategische Leitlinien zu einigen und möglichst viel Spielraum für die sehr kurzfristige Erstellung und Durchführung von Arbeitsprogrammen und Projekten zu lassen.

Sobald ECHO oder der Krisenreaktionsmechanismus zum Einsatz kommen, wird ein Addendum zum Länderstrategiepapier einschließlich eines indikativen Arbeitsprogramms erstellt und nach vereinfachten und beschleunigten Verfahren angenommen.

### 4.3. Instrumente

Die Kommission überprüft im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Außenhilfe ihre operativen Instrumente, um zu ermitteln, in welchen Bereichen die Wechselbeziehungen verbessert werden können. Dabei geht es der Kommission nicht darum, zur stärkeren Verknüpfung der Hilfeformen neue Finanzinstrumente einzuführen, sondern die vorhandenen Instrumente und ihr Zusammenspiel zu verbessern. Die Verringerung der Zahl der Haushaltslinien ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt, um die Außenhilfe in Krisensituationen effizienter und flexibler verwalten zu können.

Einige der **thematischen Instrumente** der EG (diejenigen für allgemeine sektorale Fragen) sind für Situationen direkt im Anschluss an Krisen besonders relevant und für die Herstellung von Verbindungen relativ gut geeignet. Dies gilt für die Rehabilitations- und Wiederaufbauhilfe, die Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene, die Nahrungsmittelhilfe und Förderung der Ernährungssicherheit sowie für die Minenräumung. Weitere Instrumente können ergänzend herangezogen werden, z. B. für die Förderung der Demokratisierung und der Achtung der Menschenrechte, die Kofinanzierung mit NRO und die dezentrale Zusammenarbeit.

Die Verordnung (EG) Nr. 2258/96 für **Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen** in Entwicklungsländern kann ein nützliches Instrument zur Ergänzung langfristiger Entwicklungsprogramme sein und könnte auch für die Finanzierung von Maßnahmen herangezogen werden, die im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus eingeleitet wurden. Die Verfahren für den Einsatz dieses Instruments müssen jedoch noch verbessert werden. Als ersten Schritt wird die Kommission die Verschmelzung der fünf derzeitigen geografisch

untergliederten "Rehabilitationshaushaltslinien"<sup>28</sup> zu einer einzigen Haushaltslinie vorschlagen, welche sämtliche Regionen abdeckt. Dadurch soll die notwendige Flexibilität in Krisensituationen gewährleistet werden, da hier selten präzise geografische Vorhersagen für das folgende Jahr möglich sind.

Außerdem sollte der Anwendungsbereich der bisherigen Verordnung und der dazugehörigen Verfahren auf der Grundlage der Evaluierungen und des Rechnungshofsberichts überprüft werden, wobei die Auswirkungen der Reform der Außenhilfe, insbesondere hinsichtlich der Komitologie und der internen Verfahren, zu berücksichtigen sind. Wenn die Verordnung zu einem effizienteren "Verknüpfungsinstrument" werden soll, könnte es sich als notwendig erweisen, neben dem materiellen Wiederaufbau der Basisinfrastruktur auch die Wiederherstellung der institutionellen Kapazitäten und des sozialen Gefüges stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Der Kommissionsvorschlag für eine neue Verordnung zur **Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen** in den Ländern Asiens und Lateinamerikas<sup>29</sup> sieht geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Verknüpfung vor. Diese Maßnahmen sind so konzipiert, dass die Soforthilfe stufenweise abgelöst und der Übergang zu einer Entwicklungsstrategie ermöglicht wird. Damit sind sie Teil einer allgemeinen Rehabilitationsstrategie zugunsten von Opfern interner oder externer Konflikte.

Im Zuge der bevorstehenden Evaluierung und Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 443/92 für Asien und Lateinamerika wird die Kommission auch die Argumente für und gegen eine Verschmelzung einiger der bestehenden "horizontalen Verordnungen" mit den wichtigsten geografischen Instrumenten prüfen. Für eine derartige Zusammenlegung kämen die Hilfe für Flüchtlinge und entwurzelte Bevölkerungsgruppen und die Rehabilitationsverordnung in Frage.

Neben der Verringerung der Zahl der Rechtsgrundlagen und Haushaltslinien hätte eine Verschmelzung den Vorteil, dass es für eine breite Palette von Aktivitäten in beliebigen Ländern eine einheitliche Rechtsgrundlage gäbe. Dies stünde mit dem Ziel der Verknüpfung der Hilfearten im Einklang. Jedoch müsste bei einer allgemeineren Verordnung Folgendes gewährleistet sein: Beibehaltung der gegenwärtigen Aktionsfelder, rasche Beschlussfassung, Flexibilität bei der Auswahl der Durchführungspartner und Möglichkeit der Annahme von Beschlüssen auch ohne Zustimmung der betreffenden Regierung.

Die Tacis-Verordnung, die derzeit keine Rehabilitationsmaßnahmen zulässt, soll im Jahr 2006 überarbeitet werden. Wenn einige der horizontalen Verordnungen wie diejenigen für Flüchtlingshilfe und Rehabilitation mit den großen geografisch ausgerichteten Verordnungen verschmolzen würden, müsste für die Rehabilitation in den Tacis-Ländern einstweilen eine separate Rechtsgrundlage (die Verordnung (EG) Nr. 2258/96) beibehalten werden.

Die Alternative zur Verschmelzung von Instrumenten bestünde darin, sich weiterhin vor allem auf die Länderstrategiepapiere zu stützen, um die Kohärenz der verschiedenen Instrumente innerhalb der einzelnen Länder zu fördern und die Verknüpfung der Hilfearten zu gewährleisten. Die Länderstrategiepapiere sollten sowohl die wesentliche(n) Rechtsgrundlage/Haushaltslinie(n) für die Entwicklungshilfe als auch die separaten

---

<sup>28</sup> Haushaltslinien B7-303 Asien, B7-313 Lateinamerika, B7-411 Mittelmeerraum, B7-522 Transkaukasien und Zentralasien, B7-641 AKP.

<sup>29</sup> KOM(2000)831 vom 20. Dezember 2000.

horizontalen Instrumente/allgemeinen Haushaltslinien für spezifische Interventionen nach Krisen abdecken.

Die **Maßnahmen im Bereich Nahrungsmittelhilfe/Ernährungssicherung** bieten sich für die Verknüpfung an, da sie eine Berücksichtigung sowohl von kurz- als auch von langfristigen Aspekten ermöglichen. 30% der hierfür vorgesehenen Mittel fließen in Krisenmaßnahmen (über das Welternährungsprogramm und NRO). Die restlichen Mittel werden für die strukturelle Unterstützung von Ernährungssicherungsstrategien verwendet, u.a. für Maßnahmen, mit denen die Voraussetzungen für die Einleitung längerfristiger Reformprozesse geschaffen werden sollen. Dies zeigt, für welche vielfältigen Situationen dieses Instrument geeignet ist und wie flexibel es eingesetzt werden kann. Eine Evaluierung dieses Instruments ist geplant, bei der unter anderem Verknüpfungsfragen sowie das Verhältnis dieses Instruments zu den anderen Gemeinschaftsinstrumenten untersucht werden sollen.

**Minenräumaktionen** sind vor und nach Krisen häufig wichtig und können integraler Bestandteil von humanitärer Hilfe und von Rehabilitations-, Wiederaufbau- oder Entwicklungsprojekten sein. Obwohl die Rettung von Menschenleben und Sicherheitsfragen im Mittelpunkt von Antiminenaktionen stehen, dürfen die sozioökonomischen Folgen des Minenproblems für die Bevölkerung und seine kontraproduktiven Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung und die Stabilisierungsbemühungen nicht vergessen werden. Daher ist es wichtig, die Minenproblematik in den Länderstrategiepapieren und im Rahmen des Entwicklungsprozesses des Landes zu berücksichtigen. Die Abschätzung der sozioökonomischen Folgen der Bedrohung durch Landminen wird ein Grundbestandteil des Konzepts der Kommission für regionale strategische Minenräumprogramme sein. Der Vorschlag für eine neue Verordnung, über den derzeit beraten wird, stellt einen klaren Zusammenhang zwischen den Antiminenaktionen und den Gesamtstrategien für die Zusammenarbeit mit Drittländern her und sieht zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten vor<sup>30</sup>.

Was die NRO-Kofinanzierung betrifft, sehen die Allgemeinen Bedingungen vom Januar 2000 unter anderem vor, dass Entwicklungsländer in der Wiederaufbauphase prioritär behandelt werden.

Die Verordnungen Nr. 975/99 und Nr. 976/99 des Rates, welche die Rechtsgrundlage für Menschenrechts- und Demokratisierungsmaßnahmen zu Lasten von Kapitel B7-7 des Gemeinschaftshaushalts ("Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte") bilden, sehen drei mögliche Interventionsbereiche vor: Schutz der Menschenrechte, Demokratisierung sowie Konfliktverhütung und Bewältigung der Folgen von Konflikten unter dem Menschenrechtsgesichtspunkt, insbesondere durch Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch von internationalen Organisationen. Diese Verordnungen sehen beschleunigte Verfahren für die Finanzierung von Maßnahmen von bis zu 2 Mio. € in Notsituationen vor. Dadurch können die Maßnahmen vor und nach Konflikten rasch eingeleitet werden und andere Aktivitäten der EG ergänzen.

Insgesamt sind - mit Ausnahme des neuen AKP-EG-Partnerschaftsabkommens und des Programms CARDS für die westlichen Balkanstaaten - die **großen EG-Regionalprogramme** (MEDA, Tacis, Asien und Lateinamerika) in ihrer jetzigen Form nicht geeignet, um nach Krisen eine flexible und rasche Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten.

---

<sup>30</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Aktionen gegen Antipersonenminen, Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 Absatz 4.

Bei Tacis handelt es sich in erster Linie um ein Programm für technische Hilfe, das aber auch gewisse Möglichkeiten für Investitionsmaßnahmen bietet. Hauptziel ist die Förderung der Demokratisierung und des Übergangs zur Marktwirtschaft. Die Kommission könnte eine Ausdehnung des Tacis-Interventionsbereichs in Erwägung ziehen.

Im Mittelpunkt von MEDA stehen zwar weder Rehabilitations- noch Krisenfragen, aber das Programm erlaubt in gewisser Weise dennoch Projekte im Anschluss an die Soforthilfephase. Ein Beispiel hierfür ist die Minenräumung in Libanon.

Was die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten betrifft, so bietet das Abkommen von Cotonou mehr Spielraum hinsichtlich der Verknüpfungsfrage als die früheren Abkommen. Dies gilt insbesondere für folgende Fälle:

1) In Ländern, in denen eine Krise ausbricht, können - sofern ein Länderstrategiepapier und ein Richtprogramm vorliegen - die folgenden Schritte unternommen werden: Das Richtprogramm wird auf Antrag einer der Vertragsparteien überprüft und die Maßnahmen werden so ausgewählt, dass der Übergang von der Notstandsphase zur Entwicklungsphase durch effiziente und flexible Mechanismen<sup>31</sup> so leicht wie möglich gestaltet werden kann. Wenn keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, können die Soforthilfe- und die Rehabilitationsmaßnahmen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden. In jedem Fall werden nichtstaatliche Akteure weiterhin Ressourcen erhalten; dies gilt insbesondere für den Anteil an den langfristigen Mittelausstattungen, zu denen sie direkten Zugang haben<sup>32</sup>.

2) Für Länder, mit denen aufgrund außergewöhnlicher Umstände kein Richtprogramm unterzeichnet wurde, sieht das Abkommen von Cotonou einen speziellen Mechanismus vor<sup>33</sup>. Danach wird eine globale Mittelzuweisung beschlossen und bekannt gegeben, sofern die EG-Zusammenarbeit nicht nach den Verfahren der Artikel 96 und 97 des Cotonou-Abkommens ausgesetzt wurde<sup>34</sup>. Da im Falle solcher Länder die Einleitung einer normalen Programmierung schwierig ist, werden zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungshilfe nur spezifische Maßnahmen genehmigt, die mit dem Länderstrategiepapier im Einklang stehen. Falls keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, kann hier auch auf EEF-Mittel im Rahmen der so genannten "B-Zuweisung" zurückgegriffen werden, die für unvorhergesehenen Bedarf eingerichtet wurde<sup>35</sup>. In diesem Rahmen kann dank der wirksamen und flexiblen Mechanismen im Anschluss an Notsituationen humanitäre Hilfe geleistet sowie der materielle und gesellschaftliche Wiederaufbau unterstützt werden. Außerdem werden nichtstaatlichen Akteure direkt Ressourcen bereitgestellt.

Das Programm CARDS sieht Gemeinschaftshilfe für folgende Bereiche vor: Wiederaufbau, Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, Stabilisierung in der Region, institutionelle Entwicklung, Wirtschaftsreformen, soziale Entwicklung, Sanierung der Umwelt und regionale Zusammenarbeit.

---

<sup>31</sup> Cotonou-Abkommen Anhang IV Artikel 5 Absatz 2 sowie Haupttext des Abkommens Artikel 72 Absatz 6 und Artikel 73 Absatz 1.

<sup>32</sup> Cotonou-Abkommen Anhang IV Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d).

<sup>33</sup> Cotonou-Abkommen Anhang IV Artikel 3 Absatz 4.

<sup>34</sup> Cotonou-Abkommen Schlussakte Erklärung XXI.

<sup>35</sup> Cotonou-Abkommen Anhang IV Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b) sowie Haupttext des Abkommens Artikel 72 Absatz 6 und Artikel 73 Absatz 1.

Der Reformprozess innerhalb der Kommission ist bereits weit gediehen, was Bewertung und Änderungsvorschläge in Bezug auf die **internen Verfahren** betrifft. Dieser Prozess muss konsolidiert werden, wobei der Frage der Verknüpfung besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Die Kommission überprüft derzeit ihre internen Verfahren und wird vereinfachte und flexiblere Beschlussfassungsverfahren vorschlagen, auf die dann im konkreten Fall zurückgegriffen werden kann, sobald das Addendum zum Länderstrategiepapier und das dazugehörige Arbeitsprogramm vorliegen. Allgemein ist nach wie vor mehr Flexibilität vonnöten, selbst wenn seit der Gründung des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid bereits einige Verbesserungen zu verzeichnen sind, beispielsweise hinsichtlich der Verfahren für die Genehmigung und Änderung von Verträgen.

Angesichts der äußerst sensiblen Fragen und der komplexen Situationen werden die Entscheidungen häufig auf höchster Ebene in Brüssel getroffen. Wie sich jedoch im Kosovo erwiesen hat, ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg, dass die Zentrale möglichst viele Entscheidungsbefugnisse an die Einsatzorte abtritt. Die Dekonzentration, d.h. die umfassende Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die Delegationen, die im Rahmen der Reform der Verwaltung der Gemeinschaftshilfe vorgesehen ist, wird auch die Verknüpfung der Arten der Hilfe erleichtern. Die Delegationen werden in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung des Addendums zum Länderstrategiepapier und der Festlegung und Auswahl von Projekten und Programmen spielen.

Spezifische Änderungen der geltenden Verordnungen und Beschlussfassungsverfahren werden ins Auge gefasst, damit die Gemeinschaft besser auf Notstände im Anschluss an Krisen reagieren kann.

#### **4.4. Höhere Risiken in Übergangssituationen: Abwägungen zwischen Flexibilität, Schnelligkeit und Kontrolle**

Ein effizientes Vorgehen nach Krisen setzt voraus, dass bei der konkreten Zusammenarbeit ein höheres "technisches" Risiko in Kauf genommen wird, ungeachtet des politischen Risikos, das die allgemeine Situation des Landes birgt. Es ist schwierig, unter sehr instabilen Rahmenbedingungen flexibel und rasch zu handeln und gleichzeitig an einer umfassenden Kontrolle und Nachprüfbarkeit festzuhalten.

Erstens betrifft dieses höhere technische Risiko das vorgeschlagene beschleunigte Verfahren für die Genehmigung des Addendums zum Länderstrategiepapier und des beigefügten Arbeitsprogramms. Unter diesen Bedingungen sind den Beratungen - in besonders schwierigen Fällen auch mit den Partnerbehörden - zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Darüber hinaus können vor der Ermittlung von Projekten nicht systematisch sektorale oder sonstige Wirkungsstudien angefertigt werden. Machbarkeitsstudien, technische Planung, Qualitätskontrolle vor Ort und Prüfung der tatsächlichen Kapazität der Durchführungspartner - all dies sind Schritte, die Zeit erfordern.

Zweitens geht es um die Verfahren im Allgemeinen. Zu prüfen ist, wie im Rahmen der bestehenden Verträge für mehr Flexibilität gesorgt werden kann, ohne dass sich dies auf ähnliche Verträge, die nichts mit Verknüpfungsfragen zu tun haben, auswirkt. So kann es passieren, dass Projektinhalte oder -standorte geändert werden müssen, Ziele nicht erreicht werden oder Verluste zu verzeichnen sind. Derartige Spielräume zu lassen kann ein Ausufern von Nachtragsvereinbarungen und damit verbundene Verzögerungen verhindern.



Hohe politische Risiken sind unvermeidlich. Nach Krisen hat man es oft mit Partnern zu tun, deren Position nicht gefestigt ist. So können Regierungen kurzlebig sein. Ferner ist einzuräumen, dass die Hilfe nach Krisen mitunter zu einer Konsolidierung von nicht gerade zufrieden stellenden Regierungen führen kann. Wenn sich neue Machtverhältnisse abzeichnen, kann die Wahl eines Partners höchst heikel sein. Die Regierung ist schwach und NRO sind entweder nicht vorhanden oder manipuliert. Die UN-Organisationen sollten aufgefordert werden, den Geberaktivitäten Legitimität und einen Rahmen zu verschaffen, gegebenenfalls in Form von "Friends of"-Initiativen.

Aus all diesen Gründen ist zu akzeptieren, dass bestimmte Entscheidungen notwendig sind, selbst wenn das Ergebnis der Maßnahmen ungewiss ist. Hierüber muss man sich im Klaren sein, wenn die Kommission in schwierigen Situationen sinnvoll eingreifen soll.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten müssen sich zwischen rascheren und flexibleren Maßnahmen einerseits und einem Maximum an Kontrolle und Qualität andererseits entscheiden. Entweder akzeptieren sie die Risiken oder sie verzichten auf ein Tätigwerden.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNG - ZUSAMMENFASSUNG DER STRATEGISCHEN VORSCHLÄGE**

Wegen der unzureichenden Koordinierung der Geber und des Fehlens geeigneter Instrumente, die nach Krisen rasch und effizient eingesetzt werden könnten, ist die Hilfe nicht so wirksam, wie sie sein könnte. Zwar konnten bei der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung einige Verbesserungen erzielt werden, doch bleibt noch viel zu tun. Hierbei stehen alle Geber vor ähnlichen Problemen.

Der EG kommt aufgrund ihrer Bedeutung als Geber von Soforthilfe und Entwicklungshilfe sowie aufgrund ihrer starken internationalen Präsenz in dieser Hinsicht besondere Verantwortung zu.

Zur Optimierung des EG-Beitrags und zur Gewährleistung eines effizienteren Vorgehens im Anschluss an Krisen schlägt die Kommission folgende Schritte vor:

- In Ländern, die durch Naturkatastrophen besonders gefährdet sind, muss der Katastrophenvorbeugung und der Vorbereitung auf den Katastrophenfall im Rahmen der Strategien und Programme für humanitäre Hilfe und vor allem derjenigen für die Entwicklungszusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- In Konfliktsituationen ist die Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungszusammenarbeit in einem allgemeineren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontext zu sehen. Diese Faktoren müssen in den verschiedenen Phasen und Interventionsgebieten berücksichtigt werden.
- ECHO sollte sich stärker auf sein eigentliches Mandat konzentrieren. Die Unterstützung von Ländern, in denen kein humanitärer Notstand herrscht, sollte nach und nach eingestellt werden. Wenn die EG ihre Unterstützung dennoch fortsetzen will, muss sie rechtzeitig auf geeignete längerfristig einsetzbare Instrumente zurückgreifen, sofern eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist.

- Die Soforthilfe muss zunehmend so konzipiert werden, dass sie im Einklang mit den langfristigen Entwicklungszielen und den Grundsätzen der Nachhaltigkeit abgelöst werden kann. Umgekehrt muss auch die Entwicklungspolitik besser auf die Bewältigung des Problems eingestellt sein.
- Um die bisher unzureichende Koordinierung der Geber nach Krisen zu verbessern, muss das Konzept "Friends of" im Rahmen der Vereinten Nationen systematischer ausgebaut werden, ohne jedoch das Einzelfallprinzip aufzugeben. Die Kommission sollte eine aktive Rolle beim Ausbau des Konzepts "Friends of" spielen, wobei ihre Tätigkeit diejenige der Mitgliedstaaten ergänzen sollte.
- Zu einer besseren Koordinierung internationaler Initiativen gehört auch die Einbeziehung der verschiedenen multilateralen, regionalen und nichtstaatlichen Akteure, um mehr Synergieeffekte zu erzielen und klarer abgrenzen zu können, welche Maßnahmen am Anfang und am Ende angezeigt sind.
- Die Gemeinschaft, die allgemein ihre Entwicklungsaktivitäten auf weniger Bereiche konzentrieren will, strebt mit der engeren Koordinierung und verstärkten Komplementarität ihrer Maßnahmen mit denjenigen der Mitgliedstaaten eine Arbeitsteilung an, so dass sie dem Bedarf in den verschiedenen Phasen besser entsprechen kann.
- Die Europäische Kommission wird ihre eigenen Instrumente und Verfahren überprüfen, um die Fristen zu verkürzen, rechtzeitig angemessene Ressourcen zu mobilisieren und die Beteiligung geeigneter Partner sicherzustellen. Dies soll im Rahmen der Reform der Außenhilfe erfolgen, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausstattung der Delegationen mit mehr Entscheidungsbefugnissen und Personal im Zuge der Dekonzentration sowie mit der Änderung der Ausschussverfahren.
- Sobald ECHO oder der Krisenreaktionsmechanismus zum Einsatz kommen, soll ein Addendum zum Länderstrategiepapier einschließlich eines indikativen Arbeitsprogramms erstellt und so weit wie möglich nach vereinfachten und beschleunigten Verfahren genehmigt werden. Im Addendum werden die geplanten Maßnahmen und die verschiedenen vorgesehenen Instrumente festgelegt, so dass die Projekte anschließend nicht einzeln genehmigt werden müssen, sondern lediglich Bericht darüber zu erstatten ist.
- Um dieses Addendum und Arbeitsprogramm umsetzen zu können, ist innerhalb der Kommission ein vereinfachtes Beschlussfassungsverfahren zur Genehmigung einzelner Projekte und Programme erforderlich. Die Durchführungsverfahren sollen überprüft werden, um die Flexibilität zu erhöhen, insbesondere was die Auswahl der Durchführungsstellen, die Ausschreibungsverfahren und die Änderung von Verträgen betrifft. Dies gilt vor allem für thematische Schlüsselinstrumente wie Rehabilitationsmaßnahmen, Flüchtlingshilfe, Nahrungsmittelhilfe/Förderung der Ernährungssicherheit und Minenräumung.
- Im Hinblick auf den Übergang von einer Kategorie der Hilfe zur andern innerhalb der großen EG-Regionalprogramme wurden in einigen Fällen (CARDS, Cotonou, MEDA) bereits entsprechende Bestimmungen vorgesehen, die möglichst flexibel angewandt werden sollten. Die anderen Programme (Tacis, ALA) könnten darauf hin überprüft werden, in welchem Maße die künftigen neuen Verordnungen auf

Rehabilitation, Flüchtlingshilfe und Minenräumung ausgedehnt werden könnten, so dass eine Alternative zur thematischen Bündelung dieser Art von Maßnahmen bestünde.

Damit die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten rascher und effizienter auf Situationen im Anschluss an Krisen reagieren können, müssen sie ein höheres Maß an technischem Risiko in Kauf nehmen. Sie müssen abwägen zwischen rascheren und flexibleren Maßnahmen einerseits und einem Maximum an Kontrolle und Qualität andererseits.

Die Kommission richtet diese Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat und würde es begrüßen, wenn ihre Überlegungen Anlass zu weiteren Beratungen gäben und auf diese Weise ihre Möglichkeiten, den Ausgang von Krisen in Partnerländern positiv zu beeinflussen, erheblich erweitert werden könnten.