

Amtsblatt der Europäischen Union

C 170

Ausgabe in
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

49. Jahrgang

21. Juli 2006

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

Rechnungshof

2006/C 170/01

Sonderbericht Nr. 3/2006 über die humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission nach dem Tsunami,
zusammen mit den Antworten der Kommission

1

DE

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 3/2006

**über die humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission nach dem
Tsunami, zusammen mit den Antworten der Kommission***(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)*

(2006/C 170/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN		2
ZUSAMMENFASSUNG	I-IX	3
EINLEITUNG	1-7	5
Die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004	1-3	5
Generaldirektion für Humanitäre Hilfe (Generaldirektion ECHO)	4-5	5
Als Reaktion auf den Tsunami sonst noch eingesetzte Instrumente der Kommission ...	6-7	5
PRÜFUNG DES HOFES	8-11	5
Gründe für die Durchführung der Prüfung	8	5
Umfang der Prüfung und Prüfungsziele	9-10	6
Prüfungsansatz	11	6
BEMERKUNGEN	12-44	7
Schnelligkeit und Angemessenheit der Reaktion der Kommission	12-21	7
Schnelle Reaktion bei angemessener Mittelausstattung	12-15	7
Auswahl der Partner	16-17	8
Höhe der internationalen Hilfe übersteigt Finanzbedarf der Partner	18	8
Unterschiedliche Ausgangslagen für die Durchführung genauer Bedarfsermittlungen	19-21	9
Wirksamkeit der Koordinierung	22-26	10
Koordinierung einer Vielzahl humanitärer Organisationen	22-23	10
Die Koordinierung zwischen der Generaldirektion ECHO und anderen Kommissions- diensten war gut, außer bei der ersten Reaktion	24-26	10
Rolle der Monitoringsysteme bei der Gewährleistung von Relevanz, Zeitnähe und Effizienz der Durchführung	27-39	11
Das Monitoring- und Kontrollsystem war relativ umfassend	27-33	11
Anpassung der ersten Hilfsmaßnahmen zwecks Gewährleistung der Relevanz	34	12
Verzögerungen aufgrund gesättigter Kapazitäten und anderer externer Zwänge ...	35	13
Informationen über die Wirtschaftlichkeit der Projektdurchführung	36-39	13

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Erreichen der Ergebnisse und angemessene Nachhaltigkeit	40-44	14
Die Projekte trugen zu einer erfolgreichen Gesamtreaktion bei, auch wenn die Ergebnisse und der Output zuweilen hinter den Planungen zurückblieben	40-43	14
Die Verfügbarkeit umfangreicher Finanzmittel wirkte sich günstig auf die Nachhaltigkeit aus	44	15
SCHLUSSFOLGERUNGEN	45-49	16
EMPFEHLUNGEN	50-54	17
ANHANG: Landkarte mit einem Überblick über die Auswirkungen des Tsunami		18
Antworten der Kommission		19

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BRR	Badan Rehabiliasi dan Rekonstruksi (Amt für Rehabilitation und Wiederaufbau)
DIPECHO	Disaster preparedness in DG ECHO (Vorbereitung auf den Katastrophenfall bei ECHO)
ECHO	Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe
EU	Europäische Union
FAFA	Financial and Administrative Framework Agreement (Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich)
FPA	Framework Partnership Agreement (Partnerschaftsrahmenabkommen)
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung für ein freies Aceh)
GD ECHO	Generaldirektion für Humanitäre Hilfe
HIC	Humanitarian Information Centre (Zentrum für humanitäre Informationen)
IDP	Internally displaced person (Binnenflüchtling)
LRRD	Linking Relief, Recovery and Development (Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung)
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Bewegung zur Befreiung von Tamil Eelam)
MIC	Monitoring and Information Centre (Überwachungs- und Informationszentrum)
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
TEC	Tsunami Evaluation Coalition (Koalition für die Evaluierung nach dem Tsunami)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (Katastrophenabschätzungs- und Koordinierungsteam der Vereinten Nationen)
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe

ZUSAMMENFASSUNG

I. Am 26. Dezember 2004 löste ein Erdbeben vor der Westküste Nordsumatras einen gewaltigen Tsunami aus, der in zahlreichen Ländern im Indischen Ozean verheerende Zerstörungen anrichtete und über 200 000 Todesopfer forderte. Als Reaktion darauf stellte die internationale Gemeinschaft großzügige humanitäre Hilfe in Höhe von mehr als 5 Milliarden Euro bereit (Ziffern 1-3).

II. In der Europäischen Kommission gibt es eine spezifische Generaldirektion, die im Falle humanitärer Krisen zuständig ist, die Generaldirektion für Humanitäre Hilfe (GD ECHO). Diese Generaldirektion führt die Hilfsmaßnahmen nicht selbst durch, sondern wird über Partner tätig, namentlich Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Organisationen, wozu auch die Vereinten Nationen und das Rote Kreuz gehören. Als Reaktion auf den Tsunami stellte die Generaldirektion ECHO Mittel in Höhe von 123 Millionen Euro für humanitäre Hilfe bereit (Ziffern 4-6).

III. Der Hof hat die humanitäre Hilfe der Kommission als Reaktion auf den Tsunami geprüft auf der Grundlage einer Aktenprüfung sowie von Gesprächen und Vor-Ort-Kontrollen und unter Berücksichtigung anderer Prüfungen und Evaluierungen. Dabei bezog er sich im Einklang mit dem Auftrag der Generaldirektion ECHO auf die Soforthilfe und einen Teil der kurzfristigen Wiederaufbauarbeit, nicht jedoch auf die längerfristige Wiederaufbauhilfe. Im vorliegenden Bericht geht es insbesondere um folgende Fragen (Ziffern 8-11):

- a) War die Reaktion der Kommission auf den Tsunami schnell und angemessen genug?
- b) Gab es eine wirksame Koordinierung der Maßnahmen der Generaldirektion ECHO mit denen anderer Kommissionsdienste, internationaler Organisationen und sonstiger Stellen?
- c) Waren die Monitoring- und Kontrollverfahren der Generaldirektion ECHO so konzipiert, dass sie relevante und zeitnahe Projekte der Partner und die wirksame Durchführung dieser Projekte gewährleisteten?
- d) Wurden die angestrebten Ziele der von den Partnern der Generaldirektion ECHO durchgeführten Projekte erreicht, und war eine angemessene Nachhaltigkeit der kurzfristigen Wiederaufbaumaßnahmen gewährleistet?

IV. Die Kommissionsverfahren ermöglichten eine rasche Reaktion auf den Tsunami: Noch am Tag der Katastrophe wurden 3 Millionen Euro bereitgestellt, zu denen innerhalb der ersten fünf Tage weitere 20 Millionen Euro hinzukamen. Im Februar 2005 wurden nochmals 80 Millionen Euro bereitgestellt, zu denen dann im Dezember 2005 weitere 20 Millionen Euro hinzukamen, so dass sich der Gesamtbetrag auf 123 Millionen Euro belief. Dieses hohe Finanzierungsniveau hat sich — insbesondere wegen des sich länger als erwartet hinziehenden Übergangs von der Hilfsphase zur Wiederaufbauphase — als angemessen erwiesen (Ziffern 12-15).

V. Die Generaldirektion ECHO war bereits vor dem Tsunami in Sri Lanka tätig, wo sie Projekte mit der von den Konflikten betroffenen Bevölkerung durchführte. Nach dem Tsunami entschloss sich die Generaldirektion ECHO, mit ihren bisherigen Partnern in Sri Lanka zusammenzuarbeiten, da diese die Lage vor Ort gut kannten. Dies ermöglichte es ihr — ungeachtet des Überflusses an Finanzmitteln und der wegen des Eintreffens zahlreicher neuer NRO zu großen Zahl an Hilfsorganisationen vor Ort — relevante Projekte zu finanzieren. In Aceh war die Generaldirektion ECHO vor dem Tsunami dagegen nicht präsent. Wegen des schwierigen Zugangs und des Fehlens zuverlässiger Informationen handelte es sich bei einigen ersten Hilfsvorschlägen um Standardreaktionen in Notfallsituationen. Die ab Februar 2005 eingereichten Projektvorschläge stützten sich dann auf zuverlässigere Bedarfsermittlungen (Ziffern 16-21).

VI. Die Generaldirektion ECHO hat die Koordinierungsrolle der Vereinten Nationen unterstützt und Mittel bereitgestellt, um dem Mangel an zuverlässigen und genauen Informationen über den tatsächlichen Bedarf entgegenzuwirken. Das Eintreffen einer Vielzahl humanitärer Organisationen in der betroffenen Region, von denen viele über umfangreiche Finanzmittel aus privaten Quellen verfügten, erschwerte die Koordinierung zusätzlich und führte zu großen Unterschieden beim Umfang und der Qualität der geleisteten Hilfe. Die gute Koordinierung mit den anderen Kommissionsdiensten ermöglichte die wirksame Verknüpfung zwischen den kurzfristigen Soforthilfemaßnahmen und den längerfristigen Wiederaufbaumaßnahmen. Sowohl in Indonesien als auch in Sri Lanka war jedoch die Koordinierung zwischen der Generaldirektion ECHO und dem zur Generaldirektion Umwelt gehörenden Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz, das die Hilfe der EU-Mitgliedstaaten in Katastrophenfällen koordiniert, problematisch (Ziffern 22-26).

VII. Das System der Generaldirektion ECHO für das Monitoring und die Kontrolle von Projekten umfasst Folgendes: Monitoringkontrollen durch die Sachverständigen vor Ort und die Länderreferenten, Berichte der Partner, Vor-Ort-Kontrollen des Referats „Finanzen und Prüfung“ der Generaldirektion ECHO, Kontrollen vor Vornahme der endgültigen Zahlung und — zu einem späteren Zeitpunkt — externe Prüfungen. Die Verfahren ermöglichten es im Allgemeinen, die Projekte an den sich verändernden Bedarf anzupassen. Allerdings wäre es hilfreich, wenn die Informationen über Kostenvergleiche verbessert, genauere Angaben über die organisatorischen Regelungen vorgelegt und der Output der Projekte quantifiziert würden (Ziffern 27-39).

VIII. Die von der Kommission finanzierten Projekte wurden durchgeführt, doch war der Output in einigen Fällen geringer als geplant, was an der Inflation lag sowie an den Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Gütern und der Einstellung von qualifiziertem Personal. Die von den Partnern der Generaldirektion ECHO verwalteten Projekte trugen dazu bei, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu decken in Bezug auf Unterkünfte, Lebensmittel, Trinkwasser, Abwasserentsorgung, Gesundheit, psychologische Hilfe, Betreuung von Kindern und Familien und Telekommunikation. Die Kommission finanziert auch Projekte zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall. Die Prüfung des Hofes hat die bereits im Rahmen anderer Evaluierungen gemachten Feststellungen bestätigt, wonach die Soforthilfemaßnahmen wirksam waren, aber nicht genügend koordiniert wurden. Dank des großen Umfangs der zur Verfügung stehenden Finanzmittel konnte die Generaldirektion ECHO die unerwartet lange Übergangsphase zwischen der Soforthilfe und dem Wiederaufbau durch Maßnahmen mit Schwerpunkt auf der Qualität überbrücken und Wiederaufbauprojekte mit entwicklungspolitischen Zielen finanzieren. Allerdings waren die Kommissionsprojekte, insbesondere wegen ungenauer Bedarfsermittlungen, manchmal weniger erfolgreich als geplant im Hinblick auf die Zahl der erreichten Begünstigten. So erreichten die im Rahmen des Projekts einer UN-Agentur in Aceh durchgeführten Maßnahmen in den Sektoren Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung nur 100 000 Menschen, d. h. lediglich 5 % der ursprünglich angestrebten Zahl von 2 Millionen Begünstigten (Ziffern 40-44).

IX. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen und Feststellungen bringt der Hof folgende Empfehlungen vor:

- a) Die Kommission sollte überlegen, wie ihre Rolle in Bezug auf die Unterstützung der betroffenen Regierungen bei der Koordinierung der verschiedenen Geber aussehen kann.
- b) Die Rollen der Generaldirektion ECHO einerseits und der Generaldirektion Umwelt (Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz) andererseits sollten klarer definiert werden, damit ein kohärenter Ansatz gewährleistet wird.
- c) Es sollte überlegt werden, die Soforthilfemaßnahmen über einen längeren Zeitraum laufen zu lassen, damit genügend Zeit für ihre Durchführung zur Verfügung steht.
- d) Die Generaldirektion ECHO sollte ihr Monitoringsystem um Folgendes ergänzen: schriftliches Feedback an die Partner nach Monitoringkontrollen, Verbesserung der Informationen über Kostenvergleiche, Beschreibung der organisatorischen Regelungen für die Durchführung und Bereitstellung von Informationen darüber, was wo getan wurde.
- e) Im Kontext des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA) sollten die Schwierigkeiten beim Zugang zur Dokumentation über von UN-Agenturen durchgeführte Projekte aufgegriffen werden.

EINLEITUNG

Die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004

1. Am 26. Dezember 2004 löste ein Erdbeben vor der Küste Nordsumatras einen gewaltigen Tsunami aus, der in zahlreichen Ländern im Indischen Ozean verheerende Zerstörungen anrichtete und über 200 000 Todesopfer forderte. Am stärksten betroffenen von den Verwüstungen war die indonesische Provinz Aceh, wo über 160 000 Menschen starben oder als vermisst galten und mehr als eine halbe Million Menschen vertrieben wurde. In Sri Lanka, dem am zweitstärksten betroffenen Land, starben ca. 35 000 Menschen oder galten als vermisst, während eine halbe Million Menschen vertrieben wurde. Die Landkarte im Anhang enthält eine Darstellung der Folgen des Tsunami.

2. Als Reaktion darauf stellten sowohl die Regierungen als auch Privatleute in sehr großzügigem Umfang Hilfe bereit. Im Januar 2006 standen für die humanitäre Hilfe als Reaktion auf den Tsunami insgesamt rund 5,1 Milliarden Euro zur Verfügung, davon 3,4 Milliarden Euro (67 %) aus privaten Spenden⁽¹⁾. Schließt man die längerfristige Wiederaufbauhilfe mit ein, so wurden insgesamt über 11 Milliarden Euro bereitgestellt⁽²⁾.

3. Sowohl die Provinz Aceh als auch Sri Lanka waren, bevor sie vom Tsunami getroffen wurden, Schauplatz langjähriger Konflikte zwischen Regierung und Separatistenorganisationen. In Aceh hatte der 30-jährige Konflikt zwischen der indonesischen Regierung und der „Bewegung freies Aceh“ (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) 15 000 Menschenleben gekostet. In Sri Lanka war der Bürgerkrieg zwischen der Regierung und den Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) seit 1983 immer wieder aufgeflammt und hatte 60 000 Menschen das Leben gekostet. Nach dreijährigem Waffenstillstand und der Rückkehr von 400 000 Menschen gibt es noch immer schätzungsweise 400 000 Menschen, die bislang nicht zurückgekehrt sind.

Generaldirektion für Humanitäre Hilfe (Generaldirektion ECHO)

4. In der Europäischen Kommission gibt es eine spezifische Generaldirektion, die im Falle humanitärer Krisen zuständig ist, die Generaldirektion ECHO. Der Auftrag der Generaldirektion ECHO wird in der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe⁽³⁾ wie folgt beschrieben: kurzfristige Rehabilitations- und Wiederaufbauarbeiten durchzuführen, um in Notsituationen Menschenleben zu retten und zu erhalten, der betroffenen Bevölkerung zu helfen, allmählich wieder ein minimales Selbstversorgungsniveau zu erreichen, wobei die langfristigen Entwicklungsziele so weit wie möglich zu berücksichtigen sind, und die Vorbereitung auf Naturkatastrophen zu gewährleisten.

5. Auf die humanitäre Hilfe der EU entfallen pro Jahr durchschnittlich rund 600 Millionen Euro. Obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates über die humanitäre Hilfe die direkte Durchführung von Hilfsmaßnahmen durch die Kommission ermöglicht, beauftragt die Generaldirektion ECHO

in der Praxis ihre Partner mit der Durchführung der Hilfe. Bei diesen Partnern handelt es sich um Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Organisationen (wie z. B. das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die UN-Organisationen). Rolle und Zuständigkeiten der NRO und der internationalen Organisationen (mit Ausnahme der UN-Organisationen), die als angemessene Partner eingestuft wurden, sind in den Rahmenpartnerschaftsvereinbarungen definiert. Der allgemeine rechtliche Rahmen für die Beziehungen zwischen der Generaldirektion ECHO und den UN-Organisationen wird im Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA) definiert.

Als Reaktion auf den Tsunami sonst noch eingesetzte Instrumente der Kommission

6. Zusätzlich zu den Maßnahmen der Generaldirektion ECHO kamen nach dem Tsunami andere Kommissionsinstrumente zum Zuge, so etwa in der Anfangsphase das durch die Entscheidung 2001/792/EG des Rates vom 23. Oktober 2001⁽⁴⁾ geschaffene und zur Generaldirektion Umwelt gehörende Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz. Im Rahmen des Verfahrens für den Katastrophenschutz wurden über das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) Expertenteams zusammengestellt und in die vom Tsunami betroffenen Regionen entsandt, um dabei zu helfen, die Situation zu beurteilen und Ankunft sowie Verteilung der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Katastrophenhilfe zu koordinieren.

7. Die längerfristige Rehabilitations- und Wiederaufbauhilfe fällt in die Zuständigkeit der Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) und des Amts für Zusammenarbeit EuropeAid (AIDCO), während die Generaldirektion ECHO für die humanitäre Hilfe in Form von Soforthilfe und kurzfristigen Wiederaufbaumaßnahmen zuständig ist. In der Grauzone zwischen kurzfristiger Hilfe und langfristiger Entwicklungshilfe greift das Konzept der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung⁽⁵⁾. Der im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates vom 26. Februar 2001⁽⁶⁾ geschaffene und zur Generaldirektion Außenbeziehungen gehörende Krisenreaktionsmechanismus soll diesen Prozess unterstützen, indem er es der Kommission gestattet, auf Krisen rasch und flexibel zu reagieren und die Voraussetzungen für eine langfristige Entwicklung zu schaffen.

PRÜFUNG DES HOFES

Gründe für die Durchführung der Prüfung

8. In Anbetracht des großen Umfangs der sowohl von Organisationen als auch von Privatpersonen nach dem Tsunami mobilisierten Finanzmittel und des vom Europäischen Parlament und vom Rat gezeigten Interesses beschloss der Hof, die humanitäre Hilfe der EU einer Prüfung zu unterziehen.

⁽⁴⁾ ABl. L 297 vom 15.11.2001, S. 7.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Kommission über Verbindungen zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (SRE), KOM(96) 153; Mitteilung der Kommission über Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung — eine Bewertung, KOM(2001) 153.

⁽⁶⁾ ABl. L 57 vom 27.2.2001, S. 5.

⁽¹⁾ Quelle: UN Financial Tracking Service (Finanzüberwachungsdienst der Vereinten Nationen).

⁽²⁾ Quelle: Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery (Büro des UN- Sondergesandten für den Wiederaufbau nach dem Tsunami).

⁽³⁾ ABl. L 163 vom 2.7.1996, S. 1.

Umfang der Prüfung und Prüfungsziele

9. Die Prüfung beschränkt sich vom Umfang her auf die humanitären Maßnahmen der Kommission. Dazu gehören die Soforthilfe und einige kurzfristige Wiederaufbau- und Rehabilitationsmaßnahmen entsprechend dem Auftrag der

Generaldirektion ECHO, nicht aber der längerfristige Wiederaufbau. *Tabelle 1* enthält eine Übersicht über die Finanzierungsbeschlüsse, mit denen sich der Umfang der Prüfung abstecken lässt. Es wurden auch Einheiten am Rande von ECHO geprüft, wie das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz, sofern sie Auswirkungen auf die humanitären Maßnahmen der Generaldirektion ECHO haben.

Tabelle 1

Humanitäre Hilfe der Kommission

(Millionen Euro)

Beschluss			Gewährte Hilfe					
Datum	Dauer	Betrag	Regional	Indonesien	Sri Lanka	Indien	Malediven	Thailand
26. Dezember 2004	3 Monate	3,0	3,0					
30. Dezember 2004	6 Monate	10,0			8,3		1,7	
31. Dezember 2004	6 Monate	10,0		10,0				
9. Februar 2005	18 Monate	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15. Dezember 2005	18 Monate	20,0		10,0	8,0	2,0		
Beschlüsse insgesamt		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Bis Dezember 2005 insgesamt im Rahmen von Verträgen vergeben		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Bis Dezember 2005 insgesamt ausbezahlt		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Quelle: GD ECHO.

10. Die in diesem Bericht behandelten wichtigsten Fragen, deren Beantwortung wertvolle Hinweise für Verbesserungen bei künftigen Reaktionen auf Katastrophen großen Ausmaßes geben soll, sind:

- War die Reaktion der Kommission auf den Tsunami schnell und angemessen genug?
- Gab es eine wirksame Koordinierung der Maßnahmen der Generaldirektion ECHO mit denen anderer Kommissionsdienste, internationaler Organisationen und nationaler Stellen?
- Waren die Monitoring- und Kontrollverfahren der Generaldirektion ECHO so konzipiert, dass sie relevante und zeitnahe Projekte der Partner und die effiziente Durchführung dieser Projekte gewährleisteten?

d) Wurden die angestrebten Ziele der von den Partnern der Generaldirektion ECHO durchgeführten Projekte erreicht, und war eine angemessene Nachhaltigkeit der kurzfristigen Wiederaufbaumaßnahmen gewährleistet?

Prüfungsansatz

11. Die Prüfung stützte sich auf eine Aktenprüfung, Gespräche, Vor-Ort-Kontrollen und die Durchsicht anderer Prüfungen und Evaluierungen. Die Verwaltungs-, Monitoring- und Kontrollsysteme der Generaldirektion ECHO wurden auf zentraler Ebene beurteilt; außerdem gab es Vor-Ort-Kontrollen in den örtlichen Büros der Generaldirektion ECHO sowie bei den Partnern und Projekten in Sri Lanka und Indonesien. *Tabelle 2* enthält eine Übersicht über die an Ort und Stelle besuchten Projekte und Partner. Für die Auswahl der an Ort und Stelle zu prüfenden Projekte waren folgende Kriterien ausschlaggebend: Sektor, Standort, Betrag, Durchführungsstadium und Art des Partners; durch die Berücksichtigung all dieser Kriterien sollte ein angemessenes Gesamtbild zustande kommen. Die bereits vom Referat Finanzen und Prüfung der Generaldirektion ECHO besuchten Projekte wurden nicht erneut an Ort und Stelle geprüft.

Tabelle 2

Projekte über humanitäre Hilfe in Indonesien und Sri-Lanka, bei denen Vor-Ort-Kontrollen stattfanden

Finanzierungsbeschluss	Art des Partners	Projektbeschreibung	Kommissionsfinanzierung (Euro)
INDONESIEN			
10 Millionen Euro	UN-Agentur	Betreuung von Kindern, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung	4 000 000
	NRO	Psychologische Hilfe	528 798
	NRO	Sauberes Wasser	550 000
80 Millionen Euro	NRO	Verstärkung der Hilfe der Gemeinschaft	484 820
	NRO	Wiederherstellung der Lebensgrundlage im Fischereisektor	476 792
	NRO	Trinkwasser, Abwasserentsorgung	1 336 266
Gesamtwert der in Indonesien besuchten Projekte			7 376 676
SRI LANKA			
10 Millionen Euro	NRO	Trinkwasser, Abwasserentsorgung	571 534
	NRO	Trinkwasser, Abwasserentsorgung, Lebensmittel, Nicht-Lebensmittel	1 200 000
	NRO	Psychologische Hilfe	672 720
80 Millionen Euro	Internationale Organisation	Unterkünfte, Registrierung und Wiederherstellung der Lebensgrundlage	2 067 480
	UN-Agentur	Fischerei und Landwirtschaft	3 900 000
Gesamtwert der in Sri Lanka besuchten Projekte			8 411 734

BEMERKUNGEN**Schnelligkeit und Angemessenheit der Reaktion der Kommission****Schnelle Reaktion bei angemessener Mittelausstattung**

12. Im Jahr 2001 ⁽¹⁾ hat die Kommission ein Verfahren zur Beschleunigung der humanitären Beschlüsse angenommen: Dem Direktor von ECHO wurde dabei die Zuständigkeit für Beschlüsse über Hilfe der obersten Dringlichkeitsstufe bis zum Höchstbetrag von 3 Millionen Euro mit einer Laufzeit von höchstens drei Monaten übertragen, während das für die humanitäre Hilfe zuständige Kommissionsmitglied Beschlüsse für Soforthilfemaßnahmen bis zum Höchstbetrag von 30 Millionen Euro für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten fassen kann. Diese Verfahren und das bei der Generaldirektion ECHO bestehende System einer ständigen Präsenz auch während der Feiertage ermöglichten eine rasche Reaktion der Kommission auf den Tsunami. Am 26. Dezember 2004 wurde ein erster Soforthilfebeschluss über 3 Millionen Euro für einen Zeitraum von drei Monaten getroffen. Dieser Beschluss betraf von der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes und den Gesellschaften des Roten Halbmonds bereitzustellende erste Hilfsgüter in Form von Unterkünften, Nicht-Lebensmittelhilfe und medizinischer Versorgung. Am 30. Dezember 2004 folgte ein weiterer Beschluss über

10 Millionen Euro für Sri Lanka und die Malediven für einen Zeitraum von sechs Monaten sowie am 31. Dezember 2004 ein Beschluss über 10 Millionen Euro für Indonesien, ebenfalls für einen Zeitraum von sechs Monaten. Damit belief sich die Hilfe auf insgesamt 23 Millionen Euro.

13. Am 6. Januar 2005 sagte die Kommission auf der Tsunami-Hilfskonferenz in Jakarta weitere 100 Millionen Euro für humanitäre Hilfe zu und beantragte diesen Betrag bei der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat). Der betreffende Betrag wurde am 19. Januar 2005 genehmigt, so dass am 9. Februar 2005 ein Beschluss über 80 Millionen Euro gefasst werden konnte sowie am 15. Dezember 2005 ein Beschluss über 20 Millionen Euro, die beide einen Zeitraum von 18 Monaten betrafen.

14. Mit den ersten 23 Millionen Euro wurden Soforthilfemaßnahmen finanziert, wie Gesundheitsversorgung, Medikamentenlieferungen, Unterkünfte, Seuchenwarnsysteme, Nahrungsmittelhilfe, psychologische Hilfe, Kinderschutz und logistische Hilfe, wie satellitengestützte Telefondienste. Die später genehmigten 80 Millionen Euro bzw. 20 Millionen Euro sind für kurzfristige Rehabilitationsmaßnahmen bestimmt, wie erste Notunterkünfte und Unterkünfte für die vorübergehende Unterbringung, Rückführung von Binnenflüchtlingen (*internally displaced persons, IDP*), Wiederherstellung der Existenzgrundlage, Ernährungssicherung, Versorgung mit sauberem Trinkwasser und Abwasserentsorgung, logistische und technische Hilfe sowie Katastrophenschutz. Die Fotos in diesem Bericht zeigen verschiedene Formen der von der Generaldirektion ECHO geleisteten Hilfe.

⁽¹⁾ SEK(2001) 873.

15. Gemäß den im Juni 2003 in Stockholm definierten *Good Donorship Principles* sollen die Mittel für die humanitäre Hilfe in direktem Verhältnis zu den Bedürfnissen stehen und auf der Grundlage genauer Bedarfsanalysen bereitgestellt werden. Nach dem Tsunami war es jedoch nicht möglich, den tatsächlichen Bedarf anhand der verfügbaren Informationen zu ermitteln. Zudem musste abgewogen werden zwischen dem Wunsch nach einer sich auf Informationen stützenden Reaktion und der Notwendigkeit einer raschen Reaktion. In dieser unsicheren Lage war die Zusage der Kommission Ausdruck für ihre Bereitschaft, eine Verpflichtung einzugehen, während sich die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel unter anderem aus folgenden Gründen als angemessen erwiesen hat:

- a) Ziel des am 15. Dezember 2005 getroffenen Finanzierungsbeschlusses über 20 Millionen Euro war es, in den 18 Monaten ab Januar 2006 dem bis dahin noch nicht gedeckten Bedarf zu entsprechen. Die eigentlich bis Ende 2005 abzuschließende Übergangsphase zwischen Soforthilfe und Wiederaufbau dauerte länger als erwartet, da Ende 2005 mit dem größten Teil der Wiederaufbauarbeit erst noch begonnen werden musste.
- b) Im August 2005 wurde der Finanzierungsbeschluss über 80 Millionen Euro dahin gehend abgeändert, dass auch die von Konflikten betroffene Bevölkerung einbezogen wurde (siehe *Kasten 1*).

Kasten 1

Dank der umfangreichen verfügbaren Finanzmittel konnten bei der Reaktion auch die Konflikte berücksichtigt werden

Während des bewaffneten Konflikts in Sri Lanka wurden zwischen 1983 und 2002 800 000 Menschen vertrieben. Nach dem Waffenstillstand im Februar 2002 gab es eine massive Rückkehrwelle, so dass zum Zeitpunkt des Tsunami Ende 2004 fast 400 000 Binnenflüchtlinge in ihre Heimat zurückgekehrt waren. Allerdings waren nur etwa 15 % der von den Konflikten betroffenen Personen auch direkt vom Tsunami betroffen und konnten damit in den Genuss der großzügigen Hilfe der Gebergemeinschaft gelangen. Der Umfang der Hilfe für die vom Tsunami betroffene Bevölkerung war wesentlich größer als der Umfang der Hilfe für die von den Konflikten betroffene Bevölkerung in demselben Gebiet. So beliefen sich die Kosten für eine Notunterkunft für vom Tsunami betroffene Menschen auf rund 450 Euro gegenüber 125 Euro für eine Notunterkunft für von den Konflikten betroffene Menschen. Die monatliche Nahrungsmittelhilfe für eine vom Tsunami betroffene Familie belief sich auf 70 Euro gegenüber 10 Euro für eine von den Konflikten betroffene Familie. Diese Diskriminierung führte zu Ressentiments und Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppen.

Um eine Diskriminierung der bereits vor dem Tsunami vertriebenen bedürftigen Menschen zu vermeiden, änderte die Kommission den im August 2005 getroffenen Beschluss über 80 Millionen Euro dahin gehend, dass auch die von den Konflikten betroffene Bevölkerung in den Tsunami-Gebieten einbezogen wurde.

Auswahl der Partner

16. Nach Koordinierung mit den Vereinten Nationen und anderen Gebern beschloss die Generaldirektion ECHO, die Zusammenarbeit mit den vorhandenen Partnern fortzusetzen, insbesondere im Norden und Osten von Sri Lanka, wo ECHO

bereits seit 1994 — also vor dem Tsunami — mit der von den Konflikten betroffenen Bevölkerung gearbeitet hatte. Diese Regelung ermöglichte der Generaldirektion ECHO die Finanzierung relevanter Projekte, ungeachtet des Überflusses an Finanzmitteln und der zu großen Zahl an NRO, zu der es wegen des Eintreffens zahlreicher neuer, mit privaten Geldern ausgestatteter NRO (die trotz des Überflusses an Hilfe in bestimmten Gebieten unbedingt selbst Projekte durchführen wollten) gekommen war.

17. Anders als in Sri Lanka war ECHO in Aceh vor dem Tsunami nicht präsent, da die internationalen Mitarbeiter humanitärer Organisationen (mit Ausnahme einiger weniger Vertreter der UN-Organisationen und des Roten Kreuzes) wegen des von der indonesischen Regierung verhängten Status eines zivilen Notstandsgebiets keinen Zugang zu dem Gebiet hatten. Nach dem Tsunami wurde ab dem 28. Dezember 2004 freier Zugang zu dem Gebiet gewährt. ECHO wählte daher Partner, die sofort vor Ort tätig werden konnten und über Fachwissen in den abzudeckenden Bereichen verfügten, wie UN-Agenturen im Bereich des Kinderschutzes, der Trinkwasserversorgung, der Abwasserentsorgung und im Gesundheitsbereich. Für Sri Lanka wurden sämtliche im Rahmen der beiden Soforthilfebeschlüsse über 10 Millionen Euro mit den Partnern geschlossene Vereinbarungen am 18. Januar 2005 unterzeichnet, und für Indonesien am 27. Januar 2005.

Höhe der internationalen Hilfe übersteigt Finanzbedarf der Partner

18. Der große Umfang der als Reaktion auf den Tsunami bereitgestellten internationalen Hilfe überstieg die Aufnahmefähigkeit einiger Partner (siehe *Kasten 2*). In Sri Lanka trafen mehr als 360 Hilfsorganisationen ein, in Indonesien waren es 450; diese Hilfsorganisationen verfügten häufig über umfangreiche Finanzmittel aus privaten Quellen. Der Wettlauf um die Ressourcen heizte die Inflation an und erschwerte die Beschaffung von Gütern und die Einstellung von qualifiziertem Personal. In einem Bericht des Büros für Rehabilitation und Wiederaufbau (BRR ⁽¹⁾) zur Situation ein Jahr nach dem Tsunami wird beschrieben, wie die Preise und Löhne in Aceh im Jahr 2005 um 30-40 % gestiegen sind.

Kasten 2

Der Gesamtkontext war dadurch gekennzeichnet, dass die verfügbaren Mittel größer waren als der Finanzbedarf der Partner

In Sri Lanka waren einige der bestehenden Partner der Generaldirektion ECHO wegen des großen Umfangs der vorhandenen privaten Gelder nicht in der Lage, die von der Kommission bereitgestellten Mittel zu absorbieren. So wurde mit einer NRO nur ein Projekt über 570 000 Euro vereinbart, obwohl die Generaldirektion ECHO der Organisation ursprünglich Mittel in Höhe von 1 Million Euro aus dem Beschluss über 10 Millionen Euro zuweisen wollte. Obwohl die betreffende NRO ihre Kapazität in Sri Lanka seit dem Tsunami ausgebaut hat, legte sie im Rahmen des Beschlusses über 80 Millionen Euro keinen Vorschlag vor. Seit Oktober 2005 arbeitet die Generaldirektion ECHO in Sri Lanka daher mit vier dort neu eingetrossenen Partnern zusammen (bei insgesamt 21 Partnern).

(1) Das BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) wurde im April 2005 von der indonesischen Regierung eingerichtet, um die Koordinierung der Rehabilitation und des Wiederaufbaus in Aceh und Nias zu unterstützen.

In Indonesien gelang es einer UN-Agentur nicht, innerhalb des für die Umsetzung des Soforthilfebeschlusses vorgegebenen Zeitraums von sechs Monaten die von der Kommission bereitgestellten Mittel vollständig zu absorbieren. Viele Partner, mit denen die Generaldirektion ECHO normalerweise zusammenarbeitet, legten keine Projektvorschläge für Indonesien vor, weil die von anderen Gebern zur Verfügung gestellten Mittel ihre Aufnahmekapazität bereits überschritten.

Diese Analyse, wonach die verfügbaren Mittel nicht absorbiert werden konnten, wird durch die Position einer NRO bestätigt, wonach die Programme der Organisation ausschließlich bedarfsorientiert sein sollten und es nicht Ziel sein kann, nicht benötigte Mittel auszugeben. Obwohl diese NRO bereits weniger als eine Woche nach dem Tsunami keine Mittel für die Tsunami-Opfer mehr akzeptierte, erhielt die Organisation 110 Millionen Euro, während für die Tsunami-Programme im Jahr 2005 nur 25 Millionen Euro benötigt wurden. Die Geber wurden gebeten, ihr Einverständnis zur Aufhebung der Zweckbindung ihrer Spenden zu geben, damit die Mittel für andere Zwecke verwendet werden konnten, womit sich 99 % der Geber auch einverstanden erklärten. Ende 2005 waren ursprünglich für Tsunami-Opfer bestimmte Spendengelder in Höhe von 65 Millionen Euro für andere Zwecke verwendet worden, etwa für die Hungersnot in Niger, den Konflikt in Darfur und das Erdbeben in Pakistan.

Unterschiedliche Ausgangslagen für die Durchführung genauer Bedarfsermittlungen

19. Bei der von der Generaldirektion ECHO angewandten Methode des Projektzyklusmanagements wird die Bedeutung der Projektplanung und Projektkonzeption sowie der Bedarfsanalyse betont, womit erreicht werden soll, dass die Projekte auch tatsächlich dem Bedarf der Zielgruppe entsprechen. Die von den Partnern vorgelegten Projektvorschläge wurden vor ihrer Genehmigung vom Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort ⁽¹⁾ und vom Länderreferenten in Brüssel analysiert. Aufgrund der Entscheidung der Generaldirektion ECHO, weiter mit den vorhandenen Partnern in Sri Lanka zusammenzuarbeiten, war sichergestellt, dass die Projektvorschläge von Organisationen ausgearbeitet wurden, welche die Situation im Land gut kannten und zur Durchführung von Bedarfsermittlungen in der Lage waren (siehe Kasten 3). Einige Partner betrachteten die Bedarfsermittlungen als Teil der Projekte selbst.

Kasten 3

Die Partner in Sri Lanka verfügten über gute Voraussetzungen, um Projektvorschläge auszuarbeiten

Eine Organisation des Roten Kreuzes verfügte über ideale Voraussetzungen, um ein Projekt über psychologische Hilfe vorzubereiten, da es bereits seit 2003 das Rote Kreuz von Sri Lanka bei der Durchführung eines auch von der Kommission geförderten Programms über psychologische Hilfe im Norden der Provinz Jaffna unterstützt hatte; Zielgruppe dieses Projekts waren Menschen, die wegen des Konflikts ihre Heimat verlassen und innerhalb des Landes umsiedeln mussten.

Eine NRO verfügte in Sri Lanka über ein starkes Team vor Ort und über eine gute Kenntnis der Sachlage, da die Organisation bereits während des über 20 Jahre andauernden Konflikts an Ort und Stelle tätig war.

Eine andere NRO war bereits im Osten von Sri Lanka präsent, wo die Organisation ein von der Generaldirektion ECHO finanziertes Projekt in Zusammenhang mit dem Konflikt durchführte.

20. In Indonesien waren unmittelbar nach dem Tsunami genaue Bedarfsermittlungen wegen der allgemeinen Verwirrung und des Fehlens zuverlässiger Informationen schwierig. Wegen des insbesondere durch die enormen Verwüstungen, aber auch durch die Sicherheitslage bedingten schlechten Zugangs zu den betroffenen Regionen verzögerte sich die Arbeitsaufnahme durch die humanitären Organisationen vor Ort. Die meisten Organisationen verfügten erst Ende Januar über eine angemessene Präsenz an der Westküste von Sumatra, was Auswirkungen auf Qualität und Zeitnähe der Bedarfsermittlungen hatte. Einige der im Rahmen des Soforthilfebeschlusses über 10 Millionen Euro finanzierten Projektvorschläge stellten lediglich eine Standardreaktion auf Notfälle dar und keine Antwort auf spezifische, auf der Grundlage genauer Bedarfsermittlungen festgestellte Bedürfnisse. Im Juni 2005 veranstaltete das Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA) einen regionalen Workshop über die aus der Hilfe im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe zu ziehenden Lehren, wobei insbesondere auf die mangelnde Abstimmung zwischen der für die humanitäre Hilfe zuständigen Gebergemeinschaft als Ganzes und den lokalen Gemeinschaften bei der Soforthilfe und dem Wiederaufbau hingewiesen wurde.

21. Die Bedarfsermittlungen für ab Februar 2005 genehmigte Projekte waren zuverlässiger, da es mehr Informationen gab und mehr Zeit für die Ausarbeitung der Vorschläge zur Verfügung stand. So arbeitete beispielsweise eine NRO bei der Vorbereitung des Schiffsbauprojekts in Aceh eng mit den Betroffenen zusammen, so dass ein den tatsächlichen Bedürfnissen der Empfänger entsprechendes Projekt ausgearbeitet werden konnte.



Wiederherstellung der Lebensgrundlage: Fischerboote in Aceh, Indonesien (Quelle: ERF)

(1) Als Sachverständige vor Ort bezeichnet man das im Rahmen der humanitären Hilfe eingesetzte technische Unterstützungspersonal der Kommission.

Wirksamkeit der Koordinierung

Koordinierung einer Vielzahl humanitärer Organisationen

22. Das Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA) übernahm die Koordinierung der Tätigkeiten der Hilfsorganisationen, wobei es in den einzelnen betroffenen Sektoren von anderen UN-Agenturen unterstützt wurde. Die wirksame Koordinierung durch die UN wurde jedoch durch Folgendes erschwert:

- a) Die Informationen über die Schäden und den Bedarf sowie über die geplanten und die bereits in Durchführung befindlichen Soforthilfemaßnahmen waren nicht angemessen. Dieses Problem wird dadurch veranschaulicht, dass noch im Mai 2005 Bedarf bestand an genauen und zuverlässigen Informationen über Anzahl und Aufenthaltsort der Binnenflüchtlinge in Indonesien. Bei dem im Juni 2005 vom Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA) veranstalteten Workshop zu den aus der Katastrophe zu ziehenden Lehren wurde die Notwendigkeit besserer Informationen betont; die Kommission hat dieses Problem ebenfalls erkannt und auf seine Lösung hingearbeitet (siehe **Kasten 4**).
- b) Eine Vielzahl humanitärer Organisationen, die in den betroffenen Ländern neu waren und von denen viele über umfangreiche Finanzmittel aus privaten Quellen verfügten, nahm die vorhandenen Koordinierungsmechanismen nicht in Anspruch.
- c) Die lokalen Behörden waren durch personelle und materielle Verluste geschwächt, und es gab kein funktionierendes System, um die NRO zu registrieren und sicherzustellen, dass sie bestimmte Normen einhielten oder die bestehenden Koordinierungsmechanismen in Anspruch nahmen. Im Diskussionspapier der EU-Ratspräsidentschaft vom Dezember 2005 ⁽¹⁾ zur Reaktion der EU auf den Tsunami geht es in erster Linie darum, wie die Rolle der internationalen Gemeinschaft und der EU in Bezug auf die Unterstützung der Regierungen bei der wirksamen Koordinierung der Geber aussehen kann.

Kasten 4

Die Generaldirektion ECHO hat die Probleme bei der Koordinierung erkannt und auf ihre Lösung hingearbeitet

In Indonesien und Sri Lanka verfolgte die Generaldirektion ECHO die Strategie, die Koordinierungsrolle der Vereinten Nationen zu unterstützen. In diesem Kontext hat sie Mittel in Höhe von 1 Million Euro für das Zentrum für humanitäre Informationen (Humanitarian Information Center, HIC) beim Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA) zur Verfügung gestellt; diese Mittel sollten für die Schaffung von Instrumenten in den Bereichen Planung, Durchführung und Monitoring der humanitären Hilfe verwendet werden. Im April 2005 nahmen UNOCHA und ECHO eine gemeinsame Evaluierung des HIC vor; Ergebnis dieser Evaluierung war die Empfehlung, dass das HIC in die Lage versetzt werden sollte, einen umfassenden Überblick über die humanitären Maßnahmen zu geben und den noch nicht gedeckten Bedarf aufzuzeigen.

In Aceh stellte die Generaldirektion ECHO Mittel für eine NRO bereit zwecks Erhebung von Daten über die Binnenflüchtlinge und Erfassung dieser Daten in der Datenbank des Zentrums für humanitäre Informationen (HIC).

In Sri Lanka finanzierte die Generaldirektion ECHO ein von einer internationalen Organisation durchgeführtes Projekt zur Schaffung einer zentralen Datenbank über die Begünstigten, wodurch der Mangel an klaren Informationen überwunden werden sollte. Ursprünglich wurde dieses Projekt vom Zentrum für nationale Operationen, das die Regierung von Sri Lanka zur Verwaltung der Maßnahmen nach dem Tsunami gegründet hatte, unterstützt. In der Folge wurde das Projekt jedoch nicht von den ab Februar 2005 für die Soforthilfe und Wiederaufbaumaßnahmen zuständigen Regierungsagenturen gestützt. Aus diesem Grund wurde die Datenbank bis September 2005 nicht weitergeführt; erst dann wurde die Registrierung unter der Leitung der Regierung von Sri Lanka wieder aufgenommen.

23. Die Schwierigkeiten bei der Koordinierung führten zu erheblichen Unterschieden beim Umfang und der Qualität der von der internationalen Gemeinschaft geleisteten Hilfe. Im Bericht 2005 des Roten Kreuzes über die Katastrophen weltweit wird beschrieben, wie einige betroffene Gruppen in Aceh von der Hilfe überschwemmt, andere dagegen vernachlässigt wurden. In Indonesien gab es zu viel Hilfe im Gesundheitsbereich, und in Sri Lanka gab es zu viele Boote, während die Hilfe in anderen Fällen unvollständig war, wie zum Beispiel Fischerboote ohne Fangnetze. Überdies lebten im Dezember 2005, also ein Jahr nach der Katastrophe, in Aceh noch immer rund 67 000 Menschen in Zelten.

Die Koordinierung zwischen der Generaldirektion ECHO und anderen Kommissionsdiensten war gut, außer bei der ersten Reaktion

24. Im Rahmen des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz wurden Expertenteams in die am stärksten vom Tsunami betroffenen Gebiete entsandt, um bei der Beurteilung der Lage zu helfen und die Ankunft und Verteilung der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Katastrophenschutzhilfe mit zu koordinieren. In dem am 16. März 2003 zwischen der Generaldirektion ECHO und der Generaldirektion Umwelt unterzeichneten Übereinkommen (Memorandum of Understanding) wird betont, dass die verstärkte Koordinierung zwischen dem Katastrophenschutz und den humanitären Hilfsmaßnahmen — sowohl auf der zentralen Ebene als auch vor Ort — eine unabdingbare Voraussetzung darstellt für das Erreichen von Synergien bei der Gemeinschaftsaktion. Die Verfahren sollten in allen Phasen der Krise einen Informationsaustausch ermöglichen; außerdem sollte durch Treffen vor Ort zwischen der Generaldirektion ECHO und dem Team für die Koordinierung des Katastrophenschutzes die gegenseitige Ergänzung der Maßnahmen sichergestellt werden. Dennoch gab es sowohl in Sri Lanka als auch in Indonesien keine ausreichende Koordination zwischen dem Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz und der humanitären Hilfe.

⁽¹⁾ „The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned“. Discussion paper for High-level Meeting Brussels, 20 December 2005, hosted by the European Commission and the EU Presidency. (Diskussionspapier für ein auf Einladung der Europäischen Kommission und der EU-Ratspräsidentschaft veranstaltetes Treffen auf hoher Ebene, Brüssel, 20. Dezember 2005).

25. Der Ausschuss für humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid Committee) vom 27. Januar 2005 stellte die Schwächen bei der Koordinierung zwischen der Generaldirektion ECHO und dem Überwachungs- und Informationszentrum für den Katastrophenschutz (MIC) in den Vordergrund und vertrat die Ansicht, dass

sich das Überwachungs- und Informationszentrum nicht auf Katastrophenschutzmaßnahmen beschränkt habe, sondern es Überlappungen mit dem nicht zu seinem Zuständigkeitsbereich gehörenden Feld der humanitären Hilfe gegeben habe, wodurch der Eindruck erweckt wurde, es sei für die Koordinierung der gesamten EU-Hilfe zuständig ⁽¹⁾.

26. Was die Verknüpfung mit der Wiederaufbauphase anbelangt, so arbeitet die Generaldirektion ECHO mit anderen Kommissionsdiensten zusammen, um einen reibungslosen und wirksamen Übergang zwischen der kurzfristigen Soforthilfe und dem längerfristigen Wiederaufbau zu ermöglichen. Der große Umfang der der Generaldirektion ECHO zur Verfügung stehenden Finanzmittel machte es leichter, die länger als erwartet andauernde Übergangsphase zwischen der Soforthilfe und dem Wiederaufbau zu überbrücken (siehe Ziffer 15a). Die Strategie für die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung in Indonesien und Sri Lanka beinhaltet die Anwendung des Krisenreaktionsmechanismus zwecks Bereitstellung von Satellitenbildern, um Aufschluss über die durch den Tsunami verursachten Zerstörungen zu erhalten, was bei der Planung des Wiederaufbaus und der Vorbereitung auf den Katastrophenfall von Nutzen sein könnte. Im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus wurden auch Vermittlungsbemühungen finanziert, die im August 2005 zu einem Friedensabkommen zwischen der Regierung von Indonesien und dem *Free Aceh Movement (GAM)* führten, womit stabilere Grundlagen für die Wiederaufbaumaßnahmen geschaffen wurden.



Hilfe beim Bau sanitärer Anlagen: Latrinen in Aceh, Indonesien
(Quelle: ERH)

⁽¹⁾ Im Februar 2005 befasste sich das beratende Organ des Katastrophenabschätzungs- und Koordinierungsteams der Vereinten Nationen (UN Disaster and Assessment Coordination, UNDAC) mit dem Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz und zeigte sich beunruhigt über die Möglichkeit einer Doppelbesetzung von Rollen nach dem Tsunami. In der Folge forderte das Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA) die Definition klarer Verfahren für die Tätigkeit der Koordinatoren des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz, um sicherzustellen, dass sie dabei die international anerkannten Mechanismen beachten.

Rolle der Monitoringsysteme bei der Gewährleistung von Relevanz, Zeitnähe und Effizienz der Durchführung

Das Monitoring- und Kontrollsystem war relativ umfassend

27. Das Monitoring und die Kontrolle der Projektdurchführung durch die Generaldirektion ECHO baut auf folgenden Instrumenten auf:

- a) Monitoringkontrollen und Monitoringberichte durch die Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort, die ergänzt werden durch zusätzliche Monitoringkontrollen der Länderreferenten;
- b) Berichte der Partner der Generaldirektion ECHO;
- c) Vor-Ort-Besuche des Referats „Finanzen und Audit“ der Generaldirektion ECHO;
- d) Kontrollen vor der endgültigen Zahlung und spätere externe Prüfungen bei den Partnern.

28. Die Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort führten Kontrollbesuche bei den von Partnern verwirklichten Projekten durch, um sicherzustellen, dass diese Projekte relevant sind und zeitnah und effizient durchgeführt werden. Auf der Grundlage dieser Kontrollbesuche können angemessene Maßnahmen auf lokaler Ebene oder auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen getroffen werden. So wurde beispielsweise im April 2005 im Monitoringbericht für das Programm über psychologische Hilfe in Sri Lanka auf die Probleme bei der Einstellung von lokalen Bediensteten hingewiesen. Daraufhin hat der Länderreferent der Generaldirektion ECHO in Brüssel den Hauptsitz des betreffenden Roten Kreuzes kontaktiert, um dafür zu sorgen, dass eine Übereinkunft mit dem Roten Kreuz von Sri Lanka geschlossen wurde, die es ermöglichte, für die nächste Projektphase örtliche Bedienstete einzustellen.

29. Der Tsunami hatte am 26. Dezember 2004 zugeschlagen, und bereits am 27. Dezember 2004 waren Bedienstete der Generaldirektion ECHO in Sri Lanka vor Ort sowie am 28. Dezember 2004 in Jakarta, Indonesien. In Aceh trafen die ersten Sachverständigen der Generaldirektion ECHO am 1. Januar 2005 ein. Darüber hinaus zog die Generaldirektion ECHO vorübergehend technische Helfer aus anderen Regionen ab, wie zum Beispiel aus Südamerika, Afrika und dem Mittleren Osten, damit sie bei den ersten Maßnahmen als Reaktion auf den Tsunami Unterstützung leisten konnten. Im Januar 2005 wurde die Notwendigkeit ständiger Sachverständiger vor Ort festgestellt; diese nahmen dann im April 2005 ihre Tätigkeit in Aceh auf. Nach dem Tsunami verpflichtete sich die Kommission, die Anzahl der Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort von 69 auf 150 zu erhöhen ⁽²⁾. In Sri Lanka wurden 23 Monitoringkontrollen bei den neun im Rahmen des Soforthilfebeschlusses über 10 Millionen Euro finanzierten Projekten durchgeführt. In Indonesien fanden 13 Monitoringkontrollen bei den zehn Projekten statt, die im Rahmen des Soforthilfebeschlusses über 10 Millionen Euro finanziert wurden, die meisten davon nach Eintreffen der Sachverständigen vor Ort im April 2005. Nach jeder Monitoringkontrolle wurde vom Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort ein Monitoringbericht verfasst.

⁽²⁾ Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries, KOM(2005) 153.

30. Es gibt keine spezifischen Leitlinien für die Abfassung der Monitoringberichte durch die Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort. Am Ende jeder Monitoringkontrolle findet ein Debriefing zwischen den Sachverständigen vor Ort und dem Vor-Ort-Team des jeweiligen Partners statt. Allerdings gibt die Generaldirektion ECHO nicht systematisch ein schriftliches Feedback an die Partner mit einer Beschreibung der während der Monitoringkontrolle aufgetauchten Fragen und der vereinbarten Maßnahmen. Ein schriftliches Feedback würde es den Partnern erlauben, größeren Nutzen aus den Ratschlägen und der Unterstützung aufgrund der Monitoringkontrollen der Generaldirektion ECHO zu ziehen und Lösungen für festgestellte Probleme zu finden.

31. Die Informationen aufgrund der Monitoringkontrollen der Sachverständigen vor Ort der Generaldirektion ECHO werden ergänzt durch die Informationen in den Berichten der Partner. Bei Projekten mit einer Dauer von sechs Monaten müssen die Partner der Generaldirektion ECHO einen Monat vor Projektende einen vorläufigen Bericht vorlegen; zudem müssen sie innerhalb von sechs Wochen — bzw. bei UN-Projekten innerhalb von drei Monaten — nach Projektende einen Abschlussbericht übermitteln. Für die im Rahmen der Soforthilfebeschlüsse über 10 Millionen Euro in Sri Lanka und Indonesien durchgeführten Projekte, die sich über sechs Monate erstreckten, übermittelten die meisten Partner ihre vorläufigen Abschlussberichte rechtzeitig, doch kam es bei der Übermittlung der endgültigen Abschlussberichte zu Verzögerungen von ein bis zwei Monaten.

32. Zusätzlich zu den Monitoringkontrollen der Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort und der Länderreferenten sowie zu den Informationen in den Berichten der Partner findet eine Überwachung der Projektdurchführung durch das Referat „Finanzen und Audit“ der Generaldirektion ECHO in Form von Vor-Ort-Kontrollen bei ausgewählten Projekten statt. Im Jahr 2005 konzentrierten sich die Vor-Ort-Kontrollen der Generaldirektion ECHO auf die Projekte nach dem Tsunami. Der Wert der in Sri Lanka und Indonesien geprüften Projekte belief sich auf 19 Millionen Euro, was 18 % der von der Generaldirektion ECHO bis Ende 2005 für Projekte als Reaktion auf den Tsunami bereitgestellten Mittel in Höhe von 103 Millionen Euro entsprach. Bei der Vor-Ort-Kontrolle von durch eine UN-Agentur in Indonesien durchgeführten Projekten ergaben sich Probleme in Bezug auf den Zugang zu den Dokumenten, die mittlerweile überwunden wurden, bei den nächsten Sitzungen zum Rahmen für die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) jedoch genauer geklärt werden sollten (siehe Kasten 5).

Kasten 5

Zugang zur UN-Dokumentation

Die Generaldirektion ECHO hatte Schwierigkeiten, Zugang zu den relevanten Finanzinformationen für ein Projekt einer UN-Agentur im Betrag von 500 000 Euro über Dringlichkeitsmaßnahmen im Gesundheitsbereich in Indonesien zu erhalten, um den sie bei einer Vor-Ort-Kontrolle im Juni 2005 gebeten hatte; dies steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Rahmenabkommens für die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich. Nach Gesprächen mit der betreffenden UN-Agentur wurde die Frage geklärt, und im November 2005 erhielt die Generaldirektion ECHO Zugang zu den relevanten Dokumenten.

33. Die endgültige Prüfung vor der Abschlusszahlung wird vom Referat „Finanzen und Audit“ der Generaldirektion ECHO durchgeführt. Diese Kontrolle trägt den vom Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort und vom Länderreferenten zum Abschlussbericht der Partner geäußerten Kommentaren Rechnung sowie der Frage, ob sie die Vornahme der Zahlung befürworten oder nicht. Außerdem wird bei dieser Kontrolle Folgendes herangezogen: Ausgabenaufstellungen, ausführliche Angaben zu den Beständen, Beschaffungsverfahren, Verzeichnis der Mitarbeiter und gegebenenfalls Kopien der Rechnungen. Überdies veranlasst das Referat „Finanzen und Audit“ der Generaldirektion ECHO bei einer Stichprobe von Projekten eine unabhängige externe Prüfung der Projektdokumentation im Hauptsitz des Partners. Diese externen Prüfungen haben sich als wirksames Instrument erwiesen, um Fälle von nicht förderfähigen Ausgaben — meist wegen unzureichender Belegdokumente — zu ermitteln. Allerdings liegt zwischen dem Projektende und der externen Prüfung ein erheblicher Zeitraum, den die Generaldirektion ECHO zu verringern versucht, indem sie alle Partner innerhalb eines Zweijahreszyklus prüft.

Anpassung der ersten Hilfsmaßnahmen zwecks Gewährleistung der Relevanz

34. Die Verfahren der Generaldirektion ECHO tragen der Notwendigkeit einer flexiblen Reaktion Rechnung, und Artikel 10 des Partnerschaftsrahmenabkommens enthält einfache Verfahren für die Änderung von Projekten mit dem Ziel, sie an sich verändernde Bedürfnisse anzupassen. Diese flexiblen Verfahren ermöglichen es im Allgemeinen, die Projekte an den sich verändernden Bedarf anzupassen und so die Relevanz ihrer Durchführung sicherzustellen (siehe Kasten 6).

Kasten 6

Änderung von Projekten zwecks Anpassung an den veränderten Bedarf

Im Juni 2005 warnte eine UN-Agentur vor einer Überversorgung mit kleinen Fischerbooten, da sie zur Überfischung und zu einer langfristigen Schädigung der Fischereiressourcen im Küstengebiet führen könnten. Im August 2005 wurde das Projekt dahin gehend geändert, dass die Anzahl der zu reparierenden oder herzustellenden Boote reduziert und stattdessen 15 000 Fischfanggeräte zur Verfügung gestellt wurden.

Bereits innerhalb des ersten Monats nach dem Tsunami wurde klar, dass die Regierung von Sri Lanka genügend Medikamentenspenden erhalten hatte, um den gesamten Bedarf decken zu können. Aus diesem Grund wurde das von der Generaldirektion ECHO finanzierte und von einer NRO durchgeführte Projekt dahin gehend geändert, dass Mittel für die psychologische Hilfe und die Unterstützung lokaler Einrichtungen im Gesundheitswesen bereitgestellt wurden.

Ein anderes Projekt in Sri Lanka sah als Teil des Notfallplans unter anderem die Lieferung von 21 500 Trockenrationen mit extrem nahrhaften Keksen für Kinder unter fünf Jahren vor. Diese Kekse wurden jedoch nicht benötigt, und die zunächst für die Ernährungssicherheit vorgesehenen 28 000 Euro wurden dann der Hilfe bei der Sicherung der Lebensgrundlage zugewiesen.

Bei einem Projekt eines Partners in Indonesien wurden statt der ursprünglich vorgesehenen Zelte Küchen bereitgestellt, um dem veränderten Bedarf der Empfänger Rechnung zu tragen.

Ein Projekt einer NRO in Indonesien wurde geändert, nachdem die Versorgung mit Nahrungsmitteln dank der großzügigen internationalen Hilfe gesichert war. Das Soforthilfe-Ernährungsprogramm war nicht mehr erforderlich und wurde daher durch Ernährungsberatung und ein Nahrungsmittelunterstützungsprogramm ersetzt.

Verzögerungen aufgrund gesättigter Kapazitäten und anderer externer Zwänge

35. Was die Einhaltung der Fristen bei der Projektdurchführung anbelangt, so konnte die Generaldirektion ECHO zur Überwindung einiger in den Monitoringberichten ermittelter Probleme beitragen. So wurde beispielsweise im Monitoringbericht vom Mai 2005 zum Projekt einer UN-Agentur in Indonesien darauf hingewiesen, dass es nicht genügend Sachverständige für die Durchführung der Maßnahmen gab. Daraufhin wurden auf der Ebene der Zentralen der Generaldirektion ECHO und der UN-Agentur Schritte in die Wege geleitet, die zur Einstellung der benötigten Mitarbeiter führten. In anderen Fällen versäumten es die Partner jedoch, den in den Monitoringberichten festgestellten Verzögerungen innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens entgegenzuwirken (siehe *Kasten 7*). Der durch das Eintreffen einer Vielzahl neuer Hilfsorganisationen ausgelöste Wettlauf um die Ressourcen trug ebenfalls zu Verzögerungen bei der Projektdurchführung durch die Partner bei. In Sri Lanka gab es zudem externe Gründe für Verzögerungen, wie die Aufhebung der Zollbefreiung für humanitäre Güter im Februar 2005 und die Verhängung von Baubeschränkungen in der von der Regierung ausgewiesenen Pufferzone, die erst Ende 2005 aufgehoben wurden; dies führte dazu, dass der Großteil der Beurteilungen und viele Projekte hinfällig wurden.

Kasten 7

Beispiele für Verzögerungen bei der Projektdurchführung durch die Partner

Die Wasseraufbereitungsanlage in Pramuka, Jantho, Indonesien konnte erst im Juni 2005 — also vier Monate nach ihrer Bereitstellung — in Betrieb genommen werden, da wegen der langwierigen Beschaffungsverfahren keine Chlortabletten zur Verfügung standen.

Die Bereitstellung von Unterkünften in Sri Lanka verzögerte sich, weil nicht genügend geeignetes Land für die Neuansiedelung von Gemeinden, die nicht in den bebauungsfreien Küstenstreifen (Pufferzone) zurückkehren durften, zur Verfügung stand. Zudem wurde an eine internationale Organisation für Bebauungszwecke zugeteiltes Land später von lokalen Behörden an andere Akteure verteilt.

Die Verteilung von Fischernetzen durch einen Partner in Sri Lanka verzögerte sich wegen Schwierigkeiten bei der Beschaffung und wegen der für die genaue Definition der Ausrüstungssets benötigten Zeit. Als die betreffende NRO die Sets verteilen konnte, war ein Teil des Bedarfs, z. B. an Fischfanggeräten, bereits von anderen Organisationen gedeckt worden. Dies führte zu neuerlichen Verzögerungen, weil die NRO erneut Bedarfsermittlungen durchführen musste.

Informationen über die Wirtschaftlichkeit der Projektdurchführung

36. Zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit der Durchführung sind Informationen über die Kosten, die organisatorischen Regelungen und den tatsächlichen Output erforderlich. In Bezug auf die Kosten ist festzuhalten, dass die von den Partnern vorgelegten Vorschläge nicht auf der Grundlage von Ausschreibungen ausgewählt werden, da dies die Schnelligkeit der Maßnahmen beeinträchtigen würde. Die Beschaffungsverfahren der Partner der Generaldirektion ECHO werden im Rahmen externer Prüfungen auf der Ebene der Hauptquartiere der Partner überprüft sowie bei Vor-Ort-Kontrollen durch das Referat „Finanzen und Audit“ der Generaldirektion ECHO. Darüber hinaus beinhaltet die Analyse der Projektvorschläge durch die Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort auch eine Analyse der Stückkosten, die Aufschluss darüber geben soll, ob die Partner ihre Dienstleistungen und Güter zu fairen Preisen anbieten. Allerdings erlaubt diese Analyse nur begrenzte Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und könnte verbessert werden durch den Ausbau der vergleichenden Informationen und eine weiterverfolgende Überwachung. So könnte man etwa die Informationen über Kostenvergleiche verbessern und die Stückkosten während der Projektdurchführung überwachen. Informationen dieser Art könnten — insbesondere nach einer unvorhersehbaren Katastrophe — eine zusätzliche Gewähr dafür liefern, dass die Güter und Dienstleistungen zu einem fairen Preis erworben werden. Die Generaldirektion ECHO ist mittlerweile dabei, ihr Monitoringsystem dahin gehend weiterzuentwickeln, dass es die automatische Berechnung der Stückkosten und des Verhältnisses zwischen den direkten und den Kosten für die begleitende Hilfe mitliefert.

37. Einige Monitoringberichte enthalten nicht genügend Details über die manchmal komplizierten organisatorischen Regelungen, so dass nicht erkennbar ist, ob der Partner alle Projektaufgaben selbst durchführt oder Unteraufträge an andere NRO bzw. private Unternehmen vergeben hat (siehe *Kasten 8*). Da nur die Unterzeichner der Partnerschaftsrahmenverträge und des Rahmenvertrags über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich als geeignete Partner beurteilt wurden, ist es wichtig, die Organisationen zu ermitteln, die von ECHO finanzierte Projekte durchführen, ohne dass sie jemals einer entsprechenden Beurteilung unterzogen wurden.

Kasten 8

Die organisatorischen Regelungen sollten in den Monitoringberichten besser erläutert werden

In Sri Lanka wurden die von einer UN-Agentur übernommenen Reparaturarbeiten an Fischerbooten von Privatfirmen ausgeführt und die Maßnahmen eines Partners von ECHO im Trinkwasser- und Abwasserbereich von lokalen NRO.

In den Monitoringberichten für Indonesien hieß es zwar, dass eine UN-Agentur die Projektdurchführung über NRO abwickelt, doch wurden die betreffenden NRO nicht genannt.

Diese spezifischen Regelungen wurden in den Monitoringberichten nicht beschrieben.

38. Das Monitoring durch die Generaldirektion ECHO konzentriert sich mehr auf die Ergebnisse als auf den Output (also z. B. eher darauf, wie viele Unterkünfte von Familien bewohnt werden und weniger darauf, wie viele Unterkünfte errichtet wurden). In den Monitoringberichten wird der Output der Projekte nicht systematisch quantifiziert, und es werden nicht systematisch Angaben über die förmliche Abnahme der erbrachten Leistungen (wie Unterkünfte, Latrinen oder Boote) gemacht. Es ist jedoch wichtig, klare Informationen darüber zu erhalten, was wo getan wurde, da dies eine Voraussetzung für die Berichterstattung über die Ergebnisse ist. Informationen über den tatsächlichen Output sind erforderlich, um sicherzustellen, dass die Güter und Dienstleistungen auch tatsächlich erbracht wurden und den geforderten Standards entsprechen (siehe Kasten 9).

Kasten 9

Die Informationen über den Output sind zu verbessern

Im Falle eines Projekts in Indonesien war es für die Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort schwierig festzustellen, welche Tätigkeiten von der Generaldirektion ECHO finanziert wurden. Die Mitarbeiter wechselten häufig und waren nicht in der Lage, genaue Angaben darüber zu machen, wofür die von der Generaldirektion ECHO bereitgestellten Mittel verwendet worden waren. Ungeachtet der Nachfragen seitens der Sachverständigen der Generaldirektion ECHO vor Ort legte die betreffende UN-Agentur erst bei Projektende genaue Informationen zu den betreffenden Tätigkeiten vor.

Im Zwischenbericht mit Finanzinformationen für ein Projekt in Sri Lanka wurde ein Betrag in Höhe von 1,45 Millionen Euro bzw. von 85 % der Ausgaben unter dem Haushaltstitel „Fischerei“ ausgewiesen, ohne dass es weitere Angaben dazu gab. Die Vorlage ausführlicher Finanzinformationen würde das wirksame Monitoring der Projektdurchführung erleichtern.

39. Die Prüfung bestätigte die in den Monitoringberichten der Generaldirektion ECHO enthaltene Feststellung, wonach die Sichtbarkeit der von der Generaldirektion ECHO finanzierten Maßnahmen im Allgemeinen zufriedenstellend war, auch wenn es vereinzelt noch Raum für Verbesserungen gibt. So war die Sichtbarkeit der Generaldirektion ECHO unzureichend beim Kinderhilfszentrum in Jantho, Aceh, und bei den von einer UN-Agentur ausgeführten Wasseraufbereitungsanlagen. Die *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC) hat die von der internationalen Gemeinschaft insgesamt geleistete Hilfe analysiert und in ihren ersten Feststellungen beanstandet, dass sich die Hilfsorganisationen zu sehr auf die Verbreitung ihrer Namen konzentriert und dem Aspekt der Sichtbarkeit mehr Bedeutung beigemessen haben als der Erfüllung der tatsächlichen Bedürfnisse der Begünstigten. Andererseits haben Maßnahmen zur Erhöhung der Sichtbarkeit den Vorteil, dass das Risiko von Doppelfinanzierungen verringert wird, da deutlich wird, wer was finanziert.



Wasseraufbereitungsanlage in Aceh, Indonesien
(Quelle: ERH)

Erreichen der Ergebnisse und angemessene Nachhaltigkeit

Die Projekte trugen zu einer erfolgreichen Gesamtreaktion bei, auch wenn die Ergebnisse und der Output zuweilen hinter den Planungen zurückblieben

40. Der Output der von der Generaldirektion ECHO finanzierten Projekte war zufriedenstellend, auch wenn er manchmal durch die Inflation geschmälert wurde und einige Maßnahmen wegen der Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Gütern und der Einstellung von qualifiziertem Personal nicht innerhalb des vorgegebenen Zeitraums für das Projekt durchgeführt werden konnten (siehe Kasten 10).

Kasten 10

Bei einigen Projekten war der Output geringer als geplant

Bei einem von der Generaldirektion ECHO finanzierten Projekt in Sri Lanka musste wegen der gestiegenen Kosten für Material und Arbeitskräfte die Anzahl der errichteten Unterkünfte von 2 500 auf 2 018 herabgesetzt werden.

In Indonesien konnte eine NRO die geplante Verteilung von 1 500 000 Flaschen mit einer chemischen Lösung für die Wasseraufbereitung wegen Problemen bei der Beschaffung nicht abschließen. Obwohl eine Verlängerung des Projekts um 3 Monate vereinbart wurde, waren am Ende des Projekts im Juli 2005 noch immer 900 000 Flaschen nicht verteilt. Schließlich übernahm der Partner selbst die Kosten für die Verteilung der Flaschen.

41. In Bezug auf die Ergebnisse ist festzuhalten, dass die von der Kommission finanzierten Projekte in erheblichem Maße zur Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung in folgenden Bereichen beitrugen: Unterkünfte, Versorgung mit Lebensmitteln, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Gesundheitsversorgung, psychologische Hilfe, Betreuung von Kindern und Familien und Telekommunikation (siehe Kasten 11). Darüber hinaus trugen die von der Kommission finanzierten Projekte auch

zur Wiederherstellung der Lebensgrundlage bei, etwa durch Bereitstellung von Booten und Fischereiausrüstungen sowie durch den Wiederaufbau einer Werft. Allerdings waren die Projekte in Bezug auf die Zahl der erreichten Begünstigten manchmal weniger erfolgreich als ursprünglich geplant, was in erster Linie auf zu hohe Schätzungen im Rahmen der Bedarfsermittlungen zurückzuführen war, zu denen es aufgrund der Notwendigkeit einer raschen Reaktion kam (siehe Ziffer 20). Dies war der Fall bei einem Projekt in Sri Lanka zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, das nur 37 000 Begünstigte erreichte statt wie ursprünglich geplant 50 000 Begünstigte. Insbesondere gilt dies auch für den die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung betreffenden Teil eines Projekts einer UN-Agentur in Aceh, das 100 000 Begünstigte erreichte, was nur 5 % der ursprünglich angestrebten Zahl von 2 Millionen Begünstigten entsprach. Diese niedrige Quote und die Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Outputs des Projekts während der Durchführung haben bei der Generaldirektion ECHO Zweifel an den operativen Fähigkeiten des betreffenden Partners im Hinblick auf die Koordinierung von Projekten im Bereich der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung geweckt.

Kasten 11

Ergebnisse der von der Kommission bereitgestellten humanitären Hilfe

Die Kommission hat berichtet, dass ihre humanitäre Hilfe an Indonesien, Sri Lanka, Indien, die Malediven und Thailand zu Folgendem beigetragen hat:

- sauberes Trinkwasser und Abwasserentsorgung für mehr als 720 000 Menschen;
- wöchentliche Lebensmittelrationen für fast 900 000 Vertriebene;
- Baumaterial für fast 140 000 Menschen, mit denen sie ihre Häuser reparieren bzw. wiederaufbauen oder vorübergehende Unterkünfte errichten konnten;
- Gesundheitsmaßnahmen und Systeme zur Erfassung von epidemiologischen Daten für fast 840 000 Menschen;
- psychologische Hilfe für mehr als 260 000 Menschen;
- Einkommensbeschaffung und Hilfe bei der Wiederherstellung der Lebensgrundlage für rund 325 000 Menschen.

42. Eine wichtige Evaluierungsinitiative ist die Tsunami Evaluation Coalition (TEC), an der sich die Generaldirektion ECHO beteiligt. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Initiative der Hilfsagenturen mit dem Ziel, aus der Reaktion auf den Tsunami Lehren für die Zukunft zu ziehen. Diese Koalition hat thematische Evaluierungen zu fünf Themen durchgeführt: Reaktion seitens der Geber, Koordinierung, Bedarfsermittlung, Auswirkungen auf die lokalen und nationalen Kapazitäten und Verknüpfung zwischen Soforthilfe und Wiederaufbau und langfristiger

Entwicklung. Aus den ersten Feststellungen der TEC geht hervor, dass die Soforthilfe — trotz unzulänglicher Koordinierung und mangelnder Effizienz — insofern wirksam war, als sie durch die Bereitstellung von Lebensmitteln, Trinkwasser und Unterkünften dazu beitragen konnte, das Leiden der Betroffenen zu mildern. Der Bericht 2005 des Internationalen Roten Kreuzes über die weltweiten Katastrophen gelangt ebenfalls zu dem Schluss, dass es dank der breiten Hilfe — ungeachtet der Notwendigkeit einer besseren Koordinierung — gelungen ist, die meisten Überlebenden mit Hilfe zu versorgen und Hungersnöte und Seuchen zu vermeiden. Die im Rahmen der Prüfung des Hofes durchgeführten Besuche bei den Projekten und die mit allen lokalen Akteuren (einschließlich den Begünstigten) geführten Gespräche haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

43. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen finanziert die Generaldirektion ECHO aus dem Beschluss über 80 Millionen Euro ein Projekt über 2 Millionen Euro zur Unterstützung eines UN-Projekts über verbesserte Frühwarnsysteme für die Region des Indischen Ozeans, das eine bessere Vorbereitung auf den Katastrophenfall erlauben soll. In Südasien und Südostasien werden DIPECHO ⁽¹⁾-Aktionspläne durchgeführt und wurden im Zeitraum 2005-2006 rund 11 Millionen Euro für Vor-Ort-Projekte zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall bereitgestellt. Bei dem im Juni 2005 vom Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOCHA) organisierten Workshop über die aus der Katastrophe zu ziehenden Lehren wurde die Notwendigkeit einer deutlichen Verbesserung der Mechanismen zur Vorbereitung auf Katastrophenfälle hervorgehoben.

Die Verfügbarkeit umfangreicher Finanzmittel wirkte sich günstig auf die Nachhaltigkeit aus

44. Die Generaldirektion ECHO ist zuständig für die humanitäre Hilfe in Form der Soforthilfe und des kurzfristigen Wiederaufbaus, während die längerfristige Rehabilitation und der Wiederaufbau in die Zuständigkeit der Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) und des Amtes für Zusammenarbeit (AIDCO) fallen. Da für diese beiden Phasen unterschiedliche Generaldirektionen zuständig sind und sie außerdem mit unterschiedlichen Verfahren und Aufgabenstellungen verbunden sind, kommt der Grauzone dazwischen, also der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung, besondere Bedeutung zu. Der große Umfang der von der Generaldirektion ECHO als Reaktion auf den Tsunami bereitgestellten Finanzmittel ermöglichte es der Generaldirektion ECHO, sich nicht nur auf die wichtigsten Bereiche der Soforthilfe zu konzentrieren, wie Versorgung mit Lebensmitteln, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Gesundheitsversorgung und Errichtung von Unterkünften, sondern auch die länger als erwartet andauernde Übergangsphase durch Maßnahmen mit Schwerpunkt auf der Qualität zu überbrücken und in einigen Fällen Wiederaufbauprojekte mit einem entwicklungspolitischen Ansatz zu finanzieren (siehe Kasten 12).

⁽¹⁾ DIPECHO steht für Disaster preparedness (Vorbereitung auf den Katastrophenfall) bei der Generaldirektion ECHO.

Kasten 12**Maßnahmen von hoher Qualität und mit entwicklungspolitischem Ansatz wirkten sich günstig auf die Nachhaltigkeit aus**

Die in Sri Lanka errichteten Latrinen sind von hoher Qualität, so dass sie lange Bestand haben müssten. Zudem stellte die Einsetzung von Hygienekomitees in den Flüchtlingslagern einen nachhaltigen Ansatz im Bereich der Hygiene dar.

Das den Bau von Booten und einer Werft umfassende Projekt in Indonesien hat einen deutlichen entwicklungspolitischen Ansatz mit Schwerpunkt auf der Nachhaltigkeit. Auch das von einer UN-Agentur in Sri Lanka verwirklichte Projekt zielte darauf ab, die Effizienz der Fischereiflotte Sri Lankas zu verbessern durch den Bau qualitativ hochwertiger Boote und die Vermittlung verbesserter Fangtechniken.

Das von einer NRO in Indonesien durchgeführte Projekt zur chemischen Wasseraufbereitung, das im Rahmen des Soforthilfebeschlusses über 10 Millionen Euro gefördert wurde, wird ergänzt durch ein zweites von der Kommission finanziertes Projekt im Rahmen des Soforthilfebeschlusses über 80 Millionen Euro zur Schaffung nachhaltigerer Wasserversorgungssysteme.

Die Nachhaltigkeit des Projekts einer NRO in Indonesien wird dadurch unterstützt, dass die meisten Tätigkeiten in den Lagern von den Mitgliedern der Organisation auf freiwilliger Basis durchgeführt werden.



Hilfe für Obdachlose: Unterkünfte in Sri Lanka
(Quelle: ERH)

SCHLUSSFOLGERUNGEN

45. Nach dem Tsunami vom 26. Dezember 2004 galt es abzuwägen zwischen dem Wunsch nach einer gut geplanten Reaktion und der Notwendigkeit einer raschen Hilfe. Die Verfahren der Generaldirektion ECHO ermöglichten eine rasche Reaktion, und der große Umfang der sich auf 123 Millionen Euro belaufenden Finanzmittel hat sich als angemessen erwiesen, da er es der Generaldirektion ECHO ermöglicht hat, auch den Bedürfnissen der von den Konflikten betroffenen Bevölkerungsgruppen

Rechnung zu tragen und die länger als erwartet andauernde Phase zwischen der Soforthilfe und dem Wiederaufbau zu überbrücken (siehe Ziffern 12-15).

46. Die Entscheidung, mit den bereits vorhandenen Partnern in Sri Lanka zusammenzuarbeiten, hat es der Kommission erlaubt, trotz des Eintreffens einer Vielzahl neuer Hilfsorganisationen (deren Finanzmittel ihren Bedarf überstiegen), Projekte zu finanzieren. Die Tatsache, dass die Generaldirektion ECHO vor dem Tsunami nicht in Aceh präsent war, sowie das Fehlen zuverlässiger Informationen führten dazu, dass einige während des Monats nach dem Tsunami von der Generaldirektion ECHO genehmigte Projekte eher eine Standardreaktion auf einen Notfall darstellten als eine auf genauen Bedarfsermittlungen aufbauende Reaktion. Die Bedarfsermittlungen für die ab Februar 2005 genehmigten Projekte waren zuverlässiger, da mehr Informationen und mehr Zeit für die Vorbereitung der Vorschläge zur Verfügung standen (siehe Ziffern 16-21).

47. Die Koordinierungsaufgabe der Vereinten Nationen wurde erschwert durch das Fehlen zuverlässiger Informationen über den tatsächlichen Bedarf, das Eintreffen einer Vielzahl humanitärer Organisationen und die zu geringen Kapazitäten der lokalen Behörden, was zu Unterschieden beim Umfang und der Qualität der geleisteten Hilfe führte. Die interne Koordinierung zwischen der Generaldirektion ECHO und den anderen Kommissionsdiensten war in Bezug auf die Verknüpfung mit der Wiederaufbauphase gut. Allerdings war die Koordinierung mit dem Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz in der ersten Phase der Hilfe problematisch (siehe Ziffern 22-26).

48. Die Generaldirektion ECHO verfügt über ein umfassendes System für das Monitoring und die Kontrolle der Projekte, das es ihr im Allgemeinen erlaubte, die Projekte an den veränderten Bedarf anzupassen. Allerdings wäre es sinnvoll, den Partnern nach den Monitoringkontrollen ein schriftliches Feedback zu geben, außerdem könnten die Informationen über Kostenvergleiche verbessert und ausführlichere Angaben über die manchmal komplizierten organisatorischen Regelungen gegeben werden. In den Monitoringberichten wird das Erreichen der Projektziele nicht systematisch quantifiziert; im Falle des von einer UN-Agentur in Indonesien durchgeführten Projekts war es für die Generaldirektion ECHO besonders schwierig, klare Informationen über die durchgeführten Maßnahmen zu erhalten (siehe Ziffern 27-39).

49. Die von der Kommission finanzierten Projekte trugen dazu bei, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu decken in Bezug auf Unterkünfte, Versorgung mit Lebensmitteln und Trinkwasser, Abwasserentsorgung, Gesundheitsversorgung, psychologische Hilfe, Betreuung von Kindern und Familien und Telekommunikation. Die Kommission finanziert auch Projekte zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall. Der Output der Projekte war in einigen Fällen wegen der gestiegenen Kosten und der Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Gütern und der Einstellung von qualifiziertem Personal geringer als geplant. Einige Projekte, insbesondere der die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung betreffende Teil des Projekts einer UN-Agentur in Indonesien, erreichten weniger Begünstigte als geplant, vor allem wegen zu hoher Schätzungen im Rahmen der Bedarfsermittlungen. Die Nachhaltigkeit der Projekte wurde durch den großen Umfang der zur Verfügung gestellten Finanzmittel begünstigt, was Maßnahmen von hoher Qualität — manchmal mit entwicklungspolitischem Ansatz — ermöglichte (siehe Ziffern 40-44).

EMPFEHLUNGEN

50. Die Kommission sollte überlegen, wie ihre Rolle in Bezug auf die Unterstützung der betroffenen Regierungen bei der Koordinierung der verschiedenen Geber aussehen kann mit dem Ziel, die Deckung des tatsächlichen Bedarfs sicherzustellen (siehe Ziffer 22).

51. Die Rollen der Generaldirektion ECHO einerseits und der Generaldirektion Umwelt (Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz) andererseits sollten klarer definiert werden, damit ein kohärenter Ansatz gewährleistet wird (siehe Ziffern 24 und 25).

52. Es sollte überlegt werden, die Soforthilfemaßnahmen über einen längeren Zeitraum laufen zu lassen (z. B. neun Monate statt sechs Monate), damit genügend Zeit für ihre Durchführung zur Verfügung steht (siehe Ziffer 35).

53. Die Generaldirektion ECHO sollte ihr Monitoringsystem ausbauen durch Einbeziehung der nachfolgend genannten, möglicherweise in die Monitoringleitlinien aufzunehmenden Elemente:

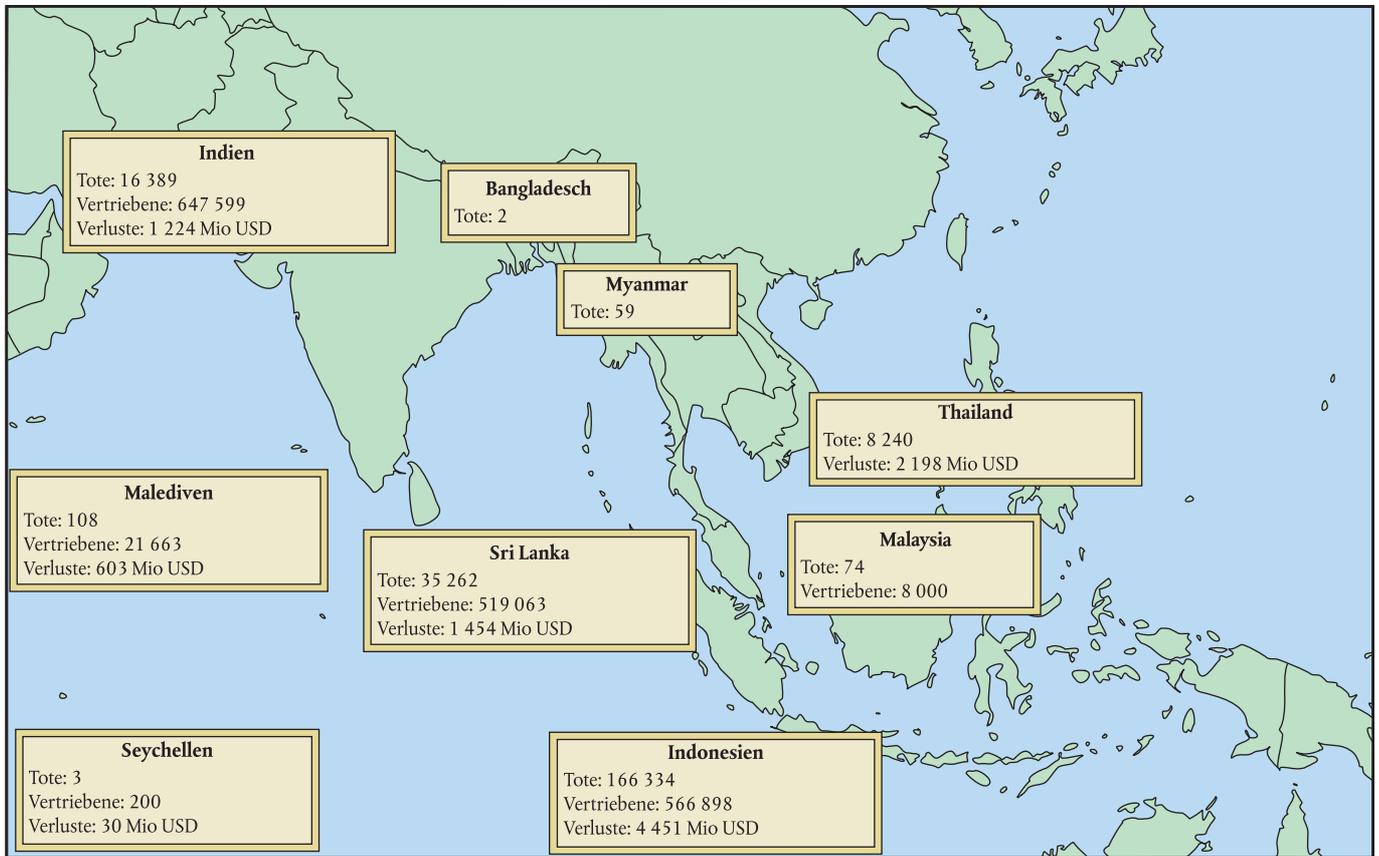
- a) schriftliches Feedback an die Partner nach Monitoringkontrollen (siehe Ziffer 30);
- b) Weiterentwicklung der Informationen über die komparativen Kosten (siehe Ziffer 36);
- c) Beschreibung der organisatorischen Regelungen für die Durchführung (siehe Ziffer 37);
- d) Informationen darüber, was wo getan wurde (siehe Ziffer 38).

54. Im Kontext des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich sollten die Schwierigkeiten beim Zugang zur Dokumentation über Projekte von UN-Agenturen aufgegriffen werden (siehe Ziffern 32 und 41).

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 11. Mai 2006 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

ANHANG

LANDKARTE MIT EINER ÜBERSICHT ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN
DES TSUNAMI

Quelle: Tsunami Evaluation Coalition — Erste Feststellungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG**

V. Im Interesse einer raschen Hilfe für die Opfer musste die Kommission zunächst zwangsläufig auf einige Standardhilfsmaßnahmen zurückgreifen, zumal zuverlässige Bedarfseinschätzungen erst Mitte Januar vorlagen. Hätte die Kommission diese abgewartet, wären die EU-Mittel den Hilfsorganisationen erst Ende Januar zuteil geworden, was unter den gegebenen Umständen völlig unannehmbar gewesen wäre.

VI. Trotz etwaiger vereinzelter Probleme vor Ort hat sich die Koordinierung gegenüber früheren Hilfseinsätzen insgesamt verbessert. In der kritischen Phase des Einsatzes tauschten die Kommissionsdienststellen regelmäßig (im Schnitt zweimal täglich) Informationen aus, die durch Vermerke und Lageberichte ergänzt wurden.

VII. Die Kommission nimmt den Vorschlag des Rechnungshofs zur Kenntnis, wonach die Informationen über Kostenvergleiche und organisatorische Regelungen verbessert und der Output der Projekte quantifiziert werden sollten.

VIII. Allgemein ist festzustellen, dass die Hilfsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft nicht hinreichend koordiniert wurden. Die Kommission hat daher bereits frühzeitig für eine gezielte Koordinierung und kontinuierliche Bedarfsbewertungen Sorge getragen, wodurch sie effizient Hilfe leisten konnte. Die im Beispiel des Rechnungshofs angeführte Bedarfseinschätzung beruhte auf ersten Berechnungen, wonach zwei Millionen Menschen Hilfe erhalten sollten. Auch wenn das Projekt der Vereinten Nationen nur 5 % der Betroffenen erreicht hat, bedeutet das nicht, dass die restlichen 95 % ohne Hilfe geblieben sind: Sie wurden vielmehr von anderen Organisationen unterstützt, so dass sich Maßnahmen seitens der Vereinten Nationen erübrigten.

IX.

a) Nach Ansicht der Kommission muss die Katastrophenhilfe generell in der Verantwortung der betroffenen Regierung liegen. Die Kommission richtet ihre humanitären Hilfsprogramme (Verpflichtung der Partner, sich mit den nationalen und lokalen Behörden abzustimmen, Koordinierung vor Ort durch die GD ECHO und die jeweiligen Delegationen) und ihre Entwicklungsprogramme an eben diesem Grundsatz aus.

b) Die Kommission unterstützt den Vorschlag des Rechnungshofs, die Rolle der GD ECHO und der GD Umwelt (Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz) klarer zu definieren, um so einen kohärenten Ansatz zu gewährleisten.

c) Die vom Rechnungshof erwähnten Verzögerungen bei der Projektdurchführung waren der Kommission bereits bekannt; diesbezügliche Abhilfemaßnahmen wurden eingeleitet (siehe Punkt 35). Die Rechtsvorschriften müssen jedoch nicht geändert werden, damit der zeitliche Rahmen für die humanitäre Notfallhilfe und die Soforthilfe erweitert werden kann.

d) Die Kommission wird die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen und ihr Monitoringsystem bestmöglich ergänzen.

e) Diese Frage wurde mit den jeweiligen Organisationen erörtert und geklärt; die Kommission hat nunmehr Zugang zu den entsprechenden Unterlagen. Im April 2006 wurde bei einem Treffen der gemeinsamen FAFA-Arbeitsgruppe (EU und UNO) besprochen, wie die von der Europäischen Kommission geförderten VN-Projekte überprüft werden können.

EINLEITUNG

7. Zum Thema Krisenreaktionsmechanismus und Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung siehe Antwort der Kommission unter Punkt 26.

BEMERKUNGEN

18. Die Kommission richtet ihre Maßnahmen stets am aktuellen Bedarf aus. Kann ein Partner die bereitgestellten Mittel nicht ausschöpfen, wird die finanzielle Unterstützung gekürzt — auch wenn dies ursprünglich nicht eingeplant war.

22. a) In Sri Lanka und Indonesien liefen die Wiederaufbaumaßnahmen unter Federführung der Vereinten Nationen, so dass die Kommission die jeweils zuständige VN-Organisation in dieser führenden Rolle unterstützte. In beiden Ländern kam es dadurch entweder nicht bzw. kaum zu Überschneidungen, Engpässen oder zu konkurrierenden Projekten.

23. Laut Sonderbericht wurden einige Bereiche von der Hilfe überschwemmt und andere wiederum vernachlässigt. Die Ursachen dafür sind jedoch nicht die humanitären Hilfsmaßnahmen der Kommission.

24.-25. Selbst wenn vor Ort vereinzelt Probleme aufgetreten sind, so wurde die Koordinierung im Vergleich zu vorherigen Hilfseinsätzen insgesamt verbessert. In der kritischen Phase des Einsatzes tauschten die Kommissionsdienststellen regelmäßig (im Schnitt zweimal täglich) Informationen aus, die durch Vermerke und Lageberichte ergänzt wurden. Die Kommission wird dem Vorschlag des Rechnungshofs entsprechend versuchen, die Koordination zwischen der GD ECHO und dem Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz zu verbessern.

26. Nur wenige Tage nach dem Tsunami richtete die Kommission eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe (TIST — Tsunami inter-service taskforce) ein, um die umfassende Koordinierung der EU-Hilfsmaßnahmen sicherzustellen und insbesondere Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung miteinander zu verknüpfen.

Neben den vom Rechnungshof erwähnten Beispielen gab es noch weitere Projekte, die ebenfalls im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus finanziert wurden, darunter die Konsultation der Zivilgesellschaft zum Wiederaufbau im Katastrophengebiet (die erfolgte, als die nationale Regierung erst am Anfang ihrer Projektplanung stand) sowie die Unterstützung der Gemeindebehörden beim Wiederaufbau.

Bis Ende 2006 wird die Wiederaufbauhilfe der Kommission insgesamt 350 Mio. EUR erreichen, davon entfallen 12 Mio. EUR auf den Krisenreaktionsmechanismus.

30. Die Monitoringergebnisse des Personals für humanitäre und technische Hilfe werden im computergestützten Projektmonitoring-System der Kommission erfasst, das von Länderreferenten betreut wird. Darüber hinaus erhalten die Partner von der DG ECHO (Zentrale) stets ein Feedback zu den Projekten, wenn dies erforderlich ist. Dennoch ist es sicherlich sinnvoll, auf Grundlage der bestehenden Weisungen Leitlinien zu erarbeiten.

31. Der Kommission war sich der knappen Frist für die Berichtserstattung bewusst. Angesichts des Ausmaßes der Katastrophe und der Schwierigkeiten, mit denen sich die Partner konfrontiert sahen, halten sich die erwähnten Verzögerungen aber durchaus im Rahmen.

32. Die Schwierigkeiten beim Zugang zur VN-Dokumentation wurden im Rahmen der FAFA-Arbeitsgruppe erörtert.

33. Zusätzlich zur Kontrolle der Tsunami-Projekte vor Ort überprüft die Kommission die Projektdokumentation am Hauptsitz des Partners. Jeder Partner wird alle zwei Jahre geprüft. Daher vergeht nach Abschluss eines Projekts in der Regel ein Jahr, bis die Tsunami-Projektdokumentation am Hauptsitz des Partners überprüft wird.

35. In einigen Fällen kam es vor, dass die Partner Verzögerungen bei der Projektdurchführung verursacht haben. Das Personal für humanitäre und technische Hilfe vor Ort (Sachverständige der Kommission) hatte den vom Rechnungshof erwähnten Sachverhalt bereits festgestellt und auf Ebene der Zentrale entsprechende Maßnahmen veranlasst. Beim erwähnten VN-Projekt (Kasten 7) hat die Kommission die Kosten der Wasseraufbereitungsanlage in Pramuka nicht übernommen. Darüber hinaus machte die Kommission dem Partner zur Auflage, die langwierigen Beschaffungsverfahren, die zu den Verzögerungen geführt hatten, zu beschleunigen. Nur unter dieser Voraussetzung können weitere Hilfsgelder für die Finanzierung von Projekten zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung beantragt werden.

37. Organisatorische Regelungen sind normalerweise Bestandteil der Projektvorschläge und werden von der Kommission im Zuge der schriftlichen Bewertung der Finanzierungsanträge geprüft. Die Kommission wird dennoch untersuchen, wie in diesem Punkt Verbesserungen erzielt werden können.

38. Informationen darüber, was wo getan wurde, finden sich nicht in den Monitoring-Berichten, sondern in den Zwischenberichten bzw. den vorläufigen und endgültigen Abschlussberichten der Partner.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass in einem Fall einer VN-Organisation keine hinreichenden Informationen für die Überprüfungen zur Verfügung standen. Die Kommission hat daraufhin vor Ort und auf Ebene der Zentrale die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, damit die konkreten Ergebnisse in den Abschlussbericht einfließen konnten.

Das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) verpflichtet die Organisationen nicht automatisch dazu, Informationen über Maßnahmen, die von der Kommission finanziert werden, bereitzustellen.

40. Die Kommission räumt ein, dass bestimmte Partner aufgrund von Versorgungsengpässen weniger Ergebnisse vorweisen konnten als ursprünglich geplant. Durch ihr Projektmonitoring waren der Kommission die betreffenden Fälle bereits bekannt; die entsprechenden Maßnahmen wurden eingeleitet.

41. Die Vereinten Nationen stützten sich auf eine Bedarfseinschätzung, die in der ersten Woche nach dem Tsunami durchgeführt wurde. Zu diesem Zeitpunkt fehlten zuverlässige Informationen, die Hilfe wurde aber dringend benötigt. Da die Reaktion der internationalen Gemeinschaft damals klar unterschätzt wurde, ging man zunächst davon aus, dass allen Menschen im Katastrophengebiet geholfen werden musste. Auch wenn das Projekt der Vereinten Nationen nur 5 % der Betroffenen erreicht hat, bedeutet das nicht, dass die restlichen 95 % ohne Hilfe geblieben sind: Sie wurden vielmehr von anderen Organisationen unterstützt, so dass sich Maßnahmen seitens der Vereinten Nationen erübrigten.

Bevor die Kommission im Rahmen der Soforthilfe weitere Projekte zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung finanziert, muss der Partner ein besseres Projektmanagement nachweisen. Die Kommission hat bereits vor Ort und auf zentraler Ebene Gespräche mit dem Partner geführt, der daraufhin detaillierte Informationen über seine Tätigkeiten bereitgestellt hat, die in den Abschlussbericht eingeflossen sind.

42. Die Kommission hat dieses Problem bereits frühzeitig erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet (siehe auch Kasten 4). Wie die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen weiter verbessert werden kann, muss mit den übrigen wichtigen Geldgebern und Akteuren für humanitäre Hilfe erörtert werden. Die Kommission engagiert sich in diesem Zusammenhang maßgeblich im Rahmen der „Good Humanitarian Donorship Initiative“ (Initiative für humanitäre Hilfe) und beteiligt sich darüber hinaus an den Diskussionen über den „UN Humanitarian Review Process“ (Verfahren der Vereinten Nationen zur Überprüfung humanitärer Hilfsaktionen).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

46. Da die am stärksten betroffenen Gebiete in Aceh nur sehr schwer zugänglich waren, war es unmöglich, unmittelbar nach der Katastrophe den Bedarf genau abzuschätzen. Im Interesse einer raschen Hilfe für die Opfer musste die Kommission zunächst zwangsläufig auf einige Standardhilfsmaßnahmen zurückgreifen, zumal zuverlässige Bedarfseinschätzungen erst Mitte Januar 2005 vorlagen. Hätte die Kommission diese abgewartet, wären die EU-Mittel den Hilfsorganisationen erst Ende Januar zuteil geworden, was unter den gegebenen Umständen völlig unannehmbar gewesen wäre.

47. Selbst wenn vor Ort vereinzelt Probleme aufgetreten sind, so hat sich nach Ansicht der Kommission im Vergleich zu vorherigen Hilfseinsätzen die Koordinierung insgesamt verbessert. In der kritischen Phase des Einsatzes tauschten die Kommissionsdienststellen regelmäßig (im Schnitt zweimal täglich) Informationen aus, die durch Vermerke und Lageberichte ergänzt wurden.

48. Die Kommission nimmt den Vorschlag des Rechnungshofs zur Kenntnis, wonach die Informationen über Kostenvergleiche und organisatorische Regelungen verbessert und der Output der Projekte quantifiziert werden sollten. Dass es beim VN-Projekt in Indonesien zu Problemen kam, liegt nicht am Monitoringsystem, sondern am mangelhaften Projektmanagement des betreffenden Partners. Die Kommission hat mit dem Partner vor Ort und auf zentraler Ebene Gespräche geführt, der daraufhin detaillierte Informationen über seine Tätigkeiten bereitgestellt hat, die in den Abschlussbericht eingeflossen sind.

49. Im erwähnten Beispiel stützte sich der Partner auf eine Bedarfserschätzung, die in der ersten Woche nach dem Tsunami durchgeführt wurde. Zu diesem Zeitpunkt fehlten zuverlässige Informationen, die Hilfe jedoch wurde dringend benötigt. Auch wenn das Projekt der Vereinten Nationen nur 5 % der Betroffenen erreicht hat, bedeutet das nicht, dass die restlichen 95 % ohne Hilfe geblieben sind: Sie wurden vielmehr von anderen Organisationen unterstützt, so dass sich Maßnahmen seitens der Vereinten Nationen erübrigen.

EMPFEHLUNGEN

50. Nach Ansicht der Kommission muss die Katastrophenhilfe grundsätzlich in der Verantwortung der betroffenen Regierung liegen. In Krisensituationen beteiligt sich die Kommission an Hilfsprojekten unter Federführung der Vereinten Nationen. So hat sie das OCHA (Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten) operativ und finanziell unterstützt und u. a. Kontakte zu den nationalen Behörden hergestellt. Vor Ort wird der Informationsaustausch mit den nationalen Behörden von den Kommissionsdelegationen bzw., wenn es sich um eher technische Angelegenheiten handelt, vom Personal für humanitäre und technische Hilfe koordiniert. Zudem müssen sich die Partner, die von der Kommission finanziell unterstützt werden, mit den nationalen und lokalen Behörden abstimmen.

Nach Ansicht der Kommission lässt sich die Koordinierung der Geberhilfe durch die Regierungen mittels einschlägiger Strukturentwicklungsprogramme gezielt verbessern (u. a. durch eine bessere Vorbereitung des Landes auf Naturkatastrophen).

51. Die Kommission unterstützt den Vorschlag des Rechnungshofs, die Rolle der GD ECHO und der GD Umwelt (Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz) klarer zu definieren, um so einen kohärenten Ansatz zu gewährleisten.

Nach eingehender Diskussion dieses Themas im Mai 2002 wurde im März 2003 zwischen der GD ECHO und der GD Umwelt eine Vereinbarung („Memorandum of Understanding“) geschlossen. Auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen und der Empfehlungen des Rechnungshofs werden folgende Maßnahmen ergriffen:

Erstens wird die Kommission die internationalen Hilfsorganisationen und -einrichtungen über Aufgabe und Funktion der humanitären Hilfe (GD ECHO) und des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz (GD Umwelt) besser informieren und aufzeigen, welche zusätzlichen Vorteile dieses Verfahren für Opfer von Naturkatastrophen besitzt. Darüber hinaus wird zu diesem Thema derzeit ein gemeinsamer Vermerk der zuständigen Kommissionsdienste ausgearbeitet, der für die Delegationen der Europäischen Kommission in Drittländern bestimmt ist.

Zweitens wird die Kommission entsprechend den maßgeblichen Empfehlungen des Ausschusses für humanitäre Hilfe und des Ausschusses für Katastrophenschutz insbesondere die Aufgaben des Überwachungs- und Informationszentrums näher definieren.

52. Die vom Rechnungshof erwähnten Verzögerungen bei der Projektdurchführung waren der Kommission bereits bekannt; diesbezügliche Abhilfemaßnahmen wurden eingeleitet (siehe Punkt 35). Die Rechtsvorschriften müssen jedoch nicht geändert werden, damit der zeitliche Rahmen für die humanitäre Notfallhilfe und die Soforthilfe erweitert werden kann.

53. Die Kommission wird den Empfehlungen des Rechnungshofs nachkommen und ihr Monitoringsystem ausbauen.

d) Die Kommission räumt ein, dass die GD ECHO (wie die übrigen Hilfsorganisationen) sich bei der Projektüberwachung vornehmlich auf die Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen konzentriert; das bedeutet aber nicht, dass das Projektmonitoring der GD ECHO unzureichend ist.

Informationen darüber, was wo getan wurde, finden sich nicht in den Monitoringberichten, sondern in den Zwischenberichten bzw. den vorläufigen und endgültigen Abschlussberichten der Partner.

54. Dieses Anliegen wurde den Vereinten Nationen zur Kenntnis gebracht und auf der Sitzung der FAFA-Arbeitsgruppe im April 2006 erörtert.