

---

# EVALUIERUNG DER NEPAL-ERDBEBENHILFE VON DIAKONIE KATASTROPHENHILFE UND BROT FÜR DIE WELT 2015 - 2017

---

## Deutsche Zusammenfassung



von

Dr. Georg Nothelle, Tara Bajracharya, Soni Khanal, Rabin Malla, Prafulla Pradhan, and Dr.  
Sanjaya Uprety



Köln, März 2018

## **1 Kurzbeschreibung der projektdurchführenden Organisationen**

Die massiven Erdbeben in Nepal im April und Mai 2015 zogen mehr als 8 Millionen Menschen in Mitleidenschaft, zerstörten Häuser, essentielle Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen. Große Teile der von den Beben betroffenen Bevölkerung waren nicht in der Lage, mit den Schäden und ihren Folgen alleine fertig zu werden. Die Diakonie Katastrophenhilfe reagierte sofort mit umfangreichen Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen, die über 5 Partner vor Ort in Nepal abgewickelt wurden. Brot für die Welt unterstützte die Erdbebenhilfe mit 2 Projekten, die von 2 Partnern durchgeführt wurden. Diese Erdbebenhilfe war Ziel einer Evaluierung, die im Auftrag von Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt im Zeitraum von August 2017 bis Januar 2018 durchgeführt wurde. Die zentralen Erkenntnisse dieser Evaluierung sind im Folgenden zusammengefasst.

In Nepal ist es internationalen NGOs nicht erlaubt, selber direkt Projekte im Lande durchzuführen. Dafür benötigen sie einheimische, im Land registrierte NGOs. Deswegen richtete die Diakonie Katastrophenhilfe ein kleines lokales Büro ein, um die richtigen Partner für das Programm auszuwählen und diese eng zu unterstützen, sowie zur Koordinierung und Kontrolle der gesamten Hilfsoperation. Alle Partner wurden auf Grund ihrer jeweiligen fachlichen Kompetenz und regionalen Leistungsfähigkeit ausgesucht und auf dieser Basis ein umfassendes Hilfsprogramm zusammengestellt.

## **2 Kurzbeschreibung des evaluierten Programms**

Die Erdbebenhilfe erfolgte über zwei Phasen: in den ersten drei Monaten über Soforthilfe und in der Folgezeit über Maßnahmen zur Erholung der Bevölkerung von dem Schock und der Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen. In der Soforthilfe stellte Diakonie Katastrophenhilfe Nahrung, Unterkunft und andere dringend und schnell benötigte Dinge zur Verfügung. Der Bau von temporären Notunterkünften war erste Priorität nach der Katastrophe. Teilweise musste die Soforthilfe wegen der schwer zugänglichen Regionen mit Helikoptern vor Ort gebracht werden, teilweise nutzten die Partner Esel und schmale Pfade zum Transport der Hilfsgüter.

Die Frühphase des Wiederaufbaus startete zwar noch während der humanitären Nothilfe, aber mit Schwerpunkt auf Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der von der Katastrophe betroffenen Bevölkerung und damit bereits mit einem Auge auf deren weitere Entwicklung. Hier beinhalteten die Maßnahmen den Wiederaufbau von Häusern von bedürftigen Menschen, die Sicherung der Ernährung, die Verbesserung von Einkommensmöglichkeiten, die Wiederherstellung ländlicher Infrastruktur, die Verbesserung der Wasserversorgung und sanitärer Bedingungen, sowie die Einrichtung von Katastrophenvorsorge und -schutz mit dem Gesamtziel des Programms, die Resilienz der lokalen Bevölkerung zu stärken.

Dem hohen Bedarf an Unterkünften wurde mit dem erdbebensicheren Wiederaufbau von permanenten Häusern entsprochen. Der Ansatz der Diakonie Katastrophenhilfe bei den Baumaßnahmen war die Bereitstellung der benötigten Baumaterialien, während die nepalesische Regierung eine Geldzuwendung propagierte, die auch so von den anderen NGOs umgesetzt wurde. Geld konnte aber schnell für andere Zwecke ausgegeben sein, ohne es in der geplanten Weise für den Bau von Häusern einzusetzen. Hingegen erlaubte die Materialhilfe der Diakonie Katastrophenhilfe die nötige Qualitätskontrolle des verwendeten Materials und konnte auch dorthin geliefert werden, wo es keine

funktionierenden Märkte gab. Durch diesen eigenen Ansatz war die Hilfe der Diakonie Katastrophenhilfe sehr schnell und höchst erfolgreich bei der Anzahl der fertiggestellten Hausobjekte.

Ein weiterer Bedarf war die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der betroffenen Menschen. Einkommenschaffende Maßnahmen erhöhten die Einkommensmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft, hier vor allem durch handwerkliche Ausbildung. Andere Maßnahmen erhöhten die Ernährungssicherheit der Haushalte über Küchengärten und halb-kommerziellen Gemüseanbau. Bauern, die ihr Saatgut in ihren durch Erdbeben zerstörten Häusern und Lagern verloren hatten, erhielten neues Saatgut und Arbeitsgeräte und mussten dadurch ihr Land nicht brach liegen lassen. Bewässerungssysteme wurden wiederhergestellt oder neu gebaut, ebenso wie Gebäude zum Schutz von Saatgut und Ernteprodukten. Dies vermittelte den Menschen auch das wichtige Gefühl, besser für kommende Katastrophen gewappnet zu sein.

Die ländliche Infrastruktur war schwer von den Erdbeben zerstört worden. Die Wiederherstellung von Pfaden und Brücken bedeutete Zugänge für die betroffenen Menschen zu Gesundheit, Schulen und Märkten vor allem in den entlegenen Regionen. Die Erdbebenhilfe der Diakonie Katastrophenhilfe und von Brot für die Welt kümmerte sich deswegen gerade in diesen Gebieten um die ländliche Infrastruktur. Die Herstellung von befahrbaren Pisten und Straßen reduzierte Transportzeiten, ermöglichte Einkommen durch Handel und sicherte die Erreichbarkeit entlegener Gemeinden. Elektrizität wurde durch die Reparatur von Stromnetzen und kleinen Wasserkraftanlagen wieder bereitgestellt und ermöglichte so die Wiederaufnahme von Telekommunikation und beruflicher Tätigkeit. Die Arbeiten im Zuge der Wiederaufbaumaßnahmen wurden als Geld-für-Arbeit-Maßnahmen (*Cash-for-Work*) durchgeführt, so dass die Menschen auch direkt durch die Erdbebenhilfe eine zusätzliche Einkommensmöglichkeit in schwierigen Zeiten hatten.

Viele Ortschaften waren nach der Katastrophe knapp an Trinkwasser, da Quellen zerstört oder ausgetrocknet waren. Deswegen sicherten Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt über neue oder restaurierte Quellen wieder die Wasserversorgung. Das war gerade für Frauen und Kinder wichtig, da sie normalerweise mit der Aufgabe des Wasserholens betraut sind. Die sanitären Bedingungen und Hygiene wurden durch den Bau von kinder- und inklusionsgerechten Toilettenanlagen in vielen Schulen verbessert, unterstützt von bewusstseinssteigernden Maßnahmen für die Bevölkerung.

Die Verminderung von Risiken im Falle zukünftiger Katastrophen war ein weiteres Handlungsfeld für die Erdbebenhilfe. Die Diakonie Katastrophenhilfe und ihre Partner unterstützten Ortschaften bei Risikoanalysen und der Erstellung von lokalen Katastrophenschutzplänen. Mit Drahtgeflechtbehältern wurden Hänge entlang von Straßen gegen Erdrutsche gesichert. Die Menschen wurden in Rettungsmaßnahmen trainiert und in erdbebensicherer Bauweise unterrichtet.

### **3 Ziele der Evaluierung und methodisches Vorgehen**

Das Ziel der Evaluierung war es, von der Erdbebenhilfe in Nepal für zukünftige Hilfsprogramme der Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt in Folge von größeren Naturkatastrophen in Asien zu lernen. Dabei standen vor allem die drei Säulen

Programmgestaltung, operationelle Struktur und die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt in der Erdbebenhilfe im Mittelpunkt der Bewertungen. Leider gab es keine schriftlich dokumentierte Strategie für die Intervention, deswegen wurde für Evaluierungszwecke als Ziel des Programms angenommen, dass die Resilienz der von der Erdbebenkatastrophe betroffenen Bevölkerung über Maßnahmen in den Bereichen Wiederherstellung von Unterkunft, Lebensgrundlagen, Wasserversorgung und ländlicher Infrastruktur sowie in der Katastrophenvorbeugung gestärkt werden sollte. Der zu untersuchende Zeitraum wurde auf die Zeit von April 2015 bis September 2017 festgelegt. Die Felderhebungen im Rahmen der Evaluierung wurden in allen 6 Distrikten durchgeführt, in denen Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt und ihre Partner in dieser Zeit tätig gewesen waren.

Das Design der Evaluierung beruhte auf konkreten Beobachtungen und Einschätzungen der Erdbebenhilfe von Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt durch Begünstigte der Hilfe, durch interne und externe Akteure und letztlich durch das Evaluatorenteam. Die gewählte Methodik war ein Mehrstufenansatz unterschiedlicher Evaluierungsmethoden, ausgehend von einer Analyse vorliegender Dokumente zu den handelnden Organisationen und den Programmbestandteilen, einer Metaanalyse der Projekte, die im Rahmen der Erdbebenhilfe durchgeführt wurden, Fokusgruppendifkussionen mit Begünstigten und Zielgruppen, bis hin zu Interviews mit ausgewählten Schlüsselinformanten. Die so von verschiedenen Quellen erhaltenen Informationen wurden trianguliert. Alle Angaben wurden mit größter Vertraulichkeit behandelt.

#### **4 Zentrale Erkenntnisse**

Die Diakonie Katastrophenhilfe/Brot für die Welt Erdbebenhilfe 2015-2017 war insgesamt eine höchst relevante und effektive Hilfsoperation, die ihre Ziele erreicht oder sogar übertroffen hat, eine Reihe von Ergebnissen in effizienter Weise hervorgebracht hat und bereits vielversprechende Anzeichen von Wirkungen zeigt. Ein riesiges Gebiet in Nepal wurde mit der Hilfe abgedeckt und erreichte die bedürftige Bevölkerung in 6 der am meisten von der Katastrophe betroffenen 14 Distrikte. Die Relevanz des Programms war sehr hoch, hätte aber noch höher sein können, wenn an der Basis die Menschen in Not bei Erhebungen und im Rahmen des Monitorings stärker konsultiert und einbezogen worden wären. Die Hilfe hat alle vorrangigen Nöte der betroffenen Bevölkerung in der Not- und der frühen Wiederaufbauphase effektiv und effizient bedient, in dem sie der Verschiedenheit der Bedürfnisse in den unterschiedlichen Regionen gebührend Rechnung trug, und durch diesen stark lokalen Ansatz das größtmögliche Ergebnis erzielte. Nachteilig war bei der Hilfe allerdings, dass eine schriftliche Interventionsstrategie fehlte, welche die genaue Stoßrichtung und den Ansatz der Hilfe, den Zeithorizont, die Kriterien für die Auswahl der abzudeckenden Sektoren, Regionen und Zielgruppen sowie Elemente des Exits und einer möglichen Weiterführung klar dargelegt hätte.

Basierend auf den Aussagen der Begünstigten, der Nutzergruppen und der Schlüsselinformanten sowie auf Basis der vorhandenen Dokumentation kann die Evaluierung bestätigen, dass die Erdbebenhilfe der Diakonie Katastrophenhilfe und von Brot für die Welt insgesamt sehr gut konzipiert war und entlegenste Regionen mit den am nötigsten gebrauchten Hilfsgütern während der Nothilfe erreichen konnte. Die Maßnahmen während der frühen Wiederaufbauphase waren, mit leichten Ausnahmen bei der Auswahl

der Zielgruppen, sorgfältig und strategisch ausgewählt, um nicht nur dabei zu helfen, die dringendsten Nöte der Bevölkerung zum Überleben zu decken, sondern auch die folgenden Ergebnisse zu liefern:

- Wiederherstellung der Lebensgrundlagen durch Bereitstellung wichtiger Wirtschaftsgüter und von finanziellen Mitteln, Hilfe zur Selbsthilfe und Kapazitätsentwicklung
- Bereitstellung permanenter erdbebensicherer Unterkünfte durch Hausbau und Aufklärung
- Wiederherstellung essentieller ländlicher Infrastruktur durch Bau und Reparatur von Pfaden, Brücken und Straßen, um Märkte und essentielle Dienstleistungen wie Gesundheit und Schulen besser und sicherer erreichen zu können
- Verbesserung der Lebensbedingungen durch Bereitstellung von sauberem Trinkwasser und besseren sanitären Bedingungen
- Beitrag zu einer verbesserten Resilienz der Bevölkerung durch geeignete Maßnahmen zu Katastrophenvorsorge und -schutz

Die Projekte im Rahmen der Erdbebenhilfe von Diakonie Katastrophenhilfe/Brot für die Welt waren weitestgehend in Kohärenz mit internationalen Standards und nationalen Richtlinien und Rahmenwerken zum Wiederaufbau. Die sorgfältige Auswahl von lokal verwurzelten Durchführungspartnern mit guter Erfahrung in Bevölkerungsmobilisierung trug zu dem zeitgerechten Abschluss aller Projekte bei.

Die operationelle Struktur der Diakonie Katastrophenhilfe-Erdbebenhilfe war insgesamt hervorragend auf die unterschiedlichen Stadien der Hilfsoperation zugeschnitten, mit einer sehr bescheidenen Basisstruktur vor Ort, zunächst auf temporärer Basis, dann etwas längerfristig ausgerichtet und offiziell in Nepal registriert. Die Einsatzbereitschaft der Zentrale der Diakonie Katastrophenhilfe zur temporären Entsendung von Soforthilfeteams nach Katastrophen zahlte sich aus. Jedoch hätte vor allem im Baubereich die technische Expertise für die größte und schwierigste Komponente der Erdbebenhilfe der Diakonie Katastrophenhilfe und von Brot für die Welt wesentlich früher vorhanden sein müssen.

Die Kommunikation zwischen der Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt war im Umfeld der Erdbebenhilfe sehr gut, allerdings hing sie von persönlichen Beziehungen und individuellem Engagement ab. Die Zusammenarbeit litt vor allem unter der Trennung von Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt als zwei „Silos“ unter dem Dach des Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung e.V., nicht nur durch institutionelle Abgrenzungen und unterschiedliche Vorstände, sondern auch durch die Kluft zwischen den „Welten“ der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe, mit unterschiedlichen Kulturen und Abläufen der Arbeit und manchmal gegenläufigen Ansprüchen an Reaktionsgeschwindigkeit.

## **5 Empfehlungen**

### **Hilfsprogramm**

Eine schriftlich niedergelegte und über die Zeit fortgeschriebene Interventionsstrategie unter Einschluss von frühzeitigen Erwägungen zur potentiellen Beendigung der Hilfsoperation als integraler Bestandteil der Planung sollte immer die Basis für jegliche Katastrophenhilfe sein.

Sektorale Richtlinien und Vorgaben der Organisation zu wesentlichen Bestandteilen von Soforthilfe und Wiederaufbau sollten die Interventionsstrategie und ihre technische Ausführung leiten. Die Diakonie Katastrophenhilfe sollte Sorge tragen, dass ihre Katastrophenhilfe in einer Programmweise gestaltet wird, die alle Projekte in einem harmonischen Bild mit synchronisierten Inhalten und abgestimmten Partner erscheinen lässt. Durch eine solche Kohärenz sollten die Ansätze harmonisiert, Abdeckung und Wirkung maximiert, und Synergien ermöglicht werden. Dabei sollten über internationale Standards hinaus nationale Vorgaben standardmäßig in die Projekte eingebaut sein.

Das gesamte Datenmaterial in Zusammenhang mit einem Projekt, vor allem zu Erreichtem und zu Zahlen von begünstigten Individuen und Haushalten, sollte auch weit über das Projektende hinaus sorgfältig erhoben und vorgehalten werden sowie auch wieder auffindbar sein.

Die Verzahnung von Sofort-, Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe (Linking Relief, Recovery and Development, LRRD) sollte mehr zu einem integralen Bestandteil der Programmplanung von der Diakonie Katastrophenhilfe bereits in frühesten Planungsstadien werden, um das erreichte positive Momentum zu bewahren und dieses mit dergleichen Zielgruppe in der gleichen Region und möglichst mit demselben Inhalt fortzuführen und zu verstetigen.

### **Operationelles Setup**

Die Diakonie Katastrophenhilfe als Hauptkoordinator einer Hilfsoperation sollte immer ausreichend Führung und Übersicht behalten, um den Deckungsgrad, die Effektivität und die Effizienz im Auge zu behalten und die Relevanz des Programms jederzeit sicherzustellen oder ggf. nachjustieren. Auch wenn die Diakonie Katastrophenhilfe nicht selber Projekte durchführt, sollten trotzdem ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um intensive Erhebungen auf Haushaltsebene zur Verifizierung von Projekten, die von Partnern durchgeführt werden, sicherzustellen und ausreichendes eigenes Monitoring der Indikatoren, der Zielgruppen und der Wirkungen zu ermöglichen.

Ebenso sollte die Diakonie Katastrophenhilfe sicherstellen, dass jederzeit ausreichend benötigte technische Expertise in Qualität und Quantität verfügbar ist, um die Partner bei der technischen Planung und Ausführung zu beraten, zu coachen und zu monitoren. Mitarbeiter, die in Soforthilfeinsätze gehen sollen, sollten immer durch Training und Übungen gebührend ausgebildet und auf die zu erwartende Lage vorbereitet werden, sowie mit den nötigen Standardverfahren vertraut sein.

Das Beobachten von Partnern sollte ein permanenter Teil von Projektmonitoring sein, um früh- und rechtzeitig Anzeichen von Überforderung oder Überlastung des Partners zu erkennen und dem entgegenzuwirken. Am Ende von Projekten sollte eine erneute Kapazitätserhebung beim Partner Erfolge von Maßnahmen zu deren Kapazitätsentwicklung und noch bestehende Lücken erfassen.

Die Diakonie Katastrophenhilfe sollte weiterhin eine aktive Rolle in der ACT Alliance wahrnehmen und deren Hilfsappelle dort, wo es Sinn macht und wo diese in die eigene Interventionsstrategie passen, finanziell unterstützen.

### **Koordination und Kooperation von Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt**

Das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. und die Diakonie Katastrophenhilfe sollten die Statuten und das äußere Erscheinungsbild der Diakonie Katastrophenhilfe klären. Brot für die Welt und die Diakonie Katastrophenhilfe sollten gemeinsam die interne Koordination verbessern und die Zusammenarbeit durch angemessene formale Verfahren und Mechanismen zugunsten der Kohärenz zwischen den beiden Bereichen und dem äußeren Erscheinungsbild institutionalisieren. Alle Nothilfe im Namen des Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung e.V. sollte der Diakonie Katastrophenhilfe vorbehalten sein.

Das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. sollte Koordinierung und formelle Kooperation zwischen Brot für die Welt und der Diakonie Katastrophenhilfe durch geeignete Maßnahmen der Organisationsentwicklung zur Erzielung von Synergien stärken. Brot für die Welt und die Diakonie Katastrophenhilfe sollten zusammen über eine holistische Betrachtungsweise des gesamten Zyklus von Entwicklung, Katastrophenvorbeuge und Verzahnung von humanitärer mit Entwicklungshilfe in einem Pilotversuch eine gemeinsame Länderplanung auf den Weg bringen, um in Ländern mit wiederholten Katastrophensituationen Brücken zwischen den verschiedenen Stadien der Hilfen zu bauen und sie stärker zu verzahnen. Um dieses immense Potential von Diakonie Katastrophenhilfe und Brot für die Welt für eine solche Verzahnung unter einem Dach zu nutzen, sollte eine gemeinsame Arbeitsgruppe eine Organisationsrichtlinie zu LRRD entwickeln. Ziel dabei sollte eine integriertere Funktion der Gesamtorganisation sein, um besser dem LRRD-Zyklus zu dienen, die humanitäre und die Entwicklungszusammenarbeit effektiver und effizienter zu gestalten und damit Synergien bei der Schaffung nachhaltiger Lebensgrundlagen für Menschen zu erzielen.

Die Diakonie Katastrophenhilfe als Berater und Akteur in Katastrophenvorsorge und -schutz sollte für Brot für die Welt die Kapazitäten von deren Partnern in dieser Richtung entwickeln, um deren Einsatzbereitschaft zu verbessern und sie für mögliche Hilfsoperationen in der Zukunft zu qualifizieren. Im Sinne von LRRD sollte eine Übergabe eines lokalen Partners von Diakonie Katastrophenhilfe zu Brot für die Welt und umgekehrt durchgeplant und Bestandteil von Länderplanungen werden, um eine störungsfreie Weiterführung von Hilfen zu ermöglichen.