



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe

Krisen bewältigen, Resilienz stärken, Perspektiven schaffen

BMZ PAPIER 02 | 2020
STRATEGIE



[bmz.de](https://www.bmz.de)

Inhalt

| | | |
|---|---|----|
| 1 | EINLEITUNG | 2 |
| 2 | UNSER ANSATZ: DIE ÜBERGANGSHILFE DES BMZ ALS INSTRUMENT ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG | 4 |
| 3 | WELCHES ZIEL VERFOLGT DIE KRISENBEWÄLTIGUNG? | 7 |
| 4 | WO WIRD DIE ÜBERGANGSHILFE DES BMZ ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG EINGESETZT? | 9 |
| 5 | WAS FÖRDERT DIE ÜBERGANGSHILFE DES BMZ ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG? | 12 |
| | 5.1 Ernährungssicherung | 12 |
| | 5.2 Wiederaufbau von Basisinfrastruktur und -dienstleistungen | 13 |
| | 5.3 Katastrophenrisikomanagement | 14 |
| | 5.4 Friedliches und inklusives Zusammenleben | 15 |
| 6 | WIE TRÄGT DIE ÜBERGANGSHILFE DES BMZ ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG BEI? | 16 |
| 7 | REFERENZEN | 19 |
| | Fußnotenverzeichnis | 20 |

1 Einleitung

Krisenbewältigung ist eine der zentralen Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft und damit auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Zahl der Krisen ist nicht nur weltweit angestiegen, auch ihr Charakter hat sich verändert: **Krisen haben multidimensionale Ursachen, sind komplexer und damit auch langanhaltender geworden.** Im Sahel oder am Tschadsee beispielsweise verschränken sich schwache staatliche Kapazitäten und gewaltbereiter Extremismus mit der Erosion der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen der ländlichen Bevölkerung durch den Klimawandel.

Krisen manifestieren sich als **gewaltsame Konflikte, Katastrophen, Epidemien oder Finanz- und Wirtschaftskrisen.** Ihre Auswirkungen können z. B. durch Flucht und Vertreibung auch auf Nachbarländer übertreten. Erst jüngst hat sich die **COVID-19 Pandemie in kürzester Zeit zu einer weltweiten Krise entwickelt.**

Schwerwiegende und langanhaltende Krisen gehen meist mit staatlicher Fragilität einher. Der Staat ist aufgrund mangelnder Kapazität, Legitimität und Autorität nicht in der Lage, seine essenzielle Schutzfunktion, Achtung und Gewährleistung der Menschenrechte sowie eine Grundversorgung für seine Bevölkerung sicherzustellen.

Fragilität und die Anfälligkeit für Krisen sind wesentliche Entwicklungshemmnisse für Entwicklungsländer. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass im Jahre 2030 80 Prozent der weltweit in extremer Armut lebenden Bevölkerung in fragilen Staaten leben werden. Damit trägt Krisenbewältigung auch zur Armutsbekämpfung bei, einer Kernaufgabe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Während die Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes (AA) sich entsprechend der humanitären Prinzipien von Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit der humanitären Bedarfe notleidender Menschen in einer Krise annimmt¹, **konzentriert sich die Krisenbewältigung** des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

lung (BMZ) **auf die entwicklungsorientierte mittel- und langfristig angelegte Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz)** besonders betroffener Menschen und lokaler Strukturen. Sie legt dabei einen besonderen Fokus auf das Anstoßen von Transformationsprozessen hin zu friedlichen, leistungsfähigen und inklusiven Staats- und Gesellschaftsstrukturen. Sie ist damit im vernetzten Ansatz wichtiges entwicklungspolitisches Instrument der Bundesregierung zur Stabilisierung und Konfliktlösung in Krisenkontexten.

Resilienz ist die Fähigkeit, sich an neue Bedingungen und Risiken anzupassen und, wo immer möglich, insbesondere in anhaltenden Krisenkontexten, neue Lebensperspektiven zu entwickeln. Entwicklungspolitische Investitionen zur Krisenbewältigung verhindern die Verschärfung und verringern die Gefahr des Wiederausbruchs einer Krise. Somit werden humanitäre Bedarfe signifikant reduziert: Wirkungsuntersuchungen zeigen, dass ein Euro, der in resiliente Infrastruktur investiert wird, langfristig einen Ertrag von ca. vier Euro an „vermiedenen“ Kosten und Verlusten erbringt.²

Bewährtes **Instrument des BMZ für die Krisenbewältigung ist die strukturbildende Übergangshilfe.** In Abgrenzung zur humanitären Übergangshilfe des AA wird die Übergangshilfe des BMZ als strukturbildend bezeichnet. Geprägt wurde dieses Instrument in langjähriger Zusammenarbeit mit Organisationen der Vereinten Nationen (VN), Nichtregierungsorganisationen (NRO), der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die vorliegende Strategie entwickelt auf der Basis dieses Fachwissens und gemeinsamen Lernens die BMZ-Strategie zur Entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH) aus dem Jahr 2013 konzeptionell weiter.

Wichtige Impulse für die Überarbeitung gaben der **Humanitäre Weltgipfel (WHS) von 2016**, der durch das Bundeskabinett 2017 beauftragte **Spending Review** mit Blick auf die Instrumente der Humanitären Hilfe des AA und der Übergangshilfe des BMZ, aber

auch viele wissenschaftliche Inputs, Praxiserfahrungen aus den Übergangshilfe-Vorhaben und die vom BMZ initiierte Resilienz-Lerninitiative.

Die neue Strategie berücksichtigt die Veränderungen, die mit dem **Reformprozess „BMZ 2030“**³ angestoßen wurden. Die neue **Strategie der Übergangshilfe des BMZ** trägt schwerpunktmäßig zu den beiden **Kernthemen „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“** und **„Eine Welt ohne Hunger“** bei und kann je nach Kontext durch ihre Multisektoralität auch Beiträge zu weiteren Kern- und Initiativthemen leisten. Die neuen Qualitätsmerkmale von BMZ 2030 sollen auch bei den Vorhaben der strukturbildenden Übergangshilfe berücksichtigt werden. Zudem spielt die Übergangshilfe des BMZ als Instrument der Krisenbewältigung eine maßgebliche Rolle in den Friedens- und Nexuspartnerländern. Für die Übergangshilfe des BMZ gilt grundsätzlich auch die neue Länderliste des BMZ.

Die hier vorgelegte Strategie enthält **folgende Neuerungen**:

- **Klarer Fokus auf Krisenbewältigung** als Stärkung der Resilienz von vulnerablen Menschen und lokalen Strukturen. Dafür entwickelt das BMZ sein Verständnis von Resilienz weiter und bedient sich verbesserter Analyseinstrumente.
- **Stärkere Integration von Wirkungs- und Evaluierungsansätzen** in Übergangshilfeporhaben, um Evidenz darzulegen und gemeinsames Lernen zu verbessern.
- **Stärkere strategische Einbettung der Vorhaben der Übergangshilfe des BMZ** in einen Gesamtansatz der EZ sowie der Bundesregierung in einem Partnerland. Dazu gehört eine klare Definition des spezifischen Beitrags der Übergangshilfe, seiner Zielsetzung, und damit verbundenen Ausstiegs- und Übergabeoptionen an andere EZ-Vorhaben. In **Friedens- und Nexuspartnerländern** trägt die Übergangshilfe zum Ziel der „Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“ bei.
- **Bessere Operationalisierung des Humanitarian-Development-Peace Nexus** im Sinne des „New Way of Working“ des Humanitären Weltgipfels 2016 in seinen drei Dimensionen: der Humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung.

- **Stärkere Integration von Friedensförderung und ziviler Konfliktbearbeitung** durch ein neues Handlungsfeld „Friedliches und inklusives Zusammenleben“. Hierdurch leistet die strukturbildende Übergangshilfe einen konkreten Beitrag zum Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und zur Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration.
- **Nachhaltige Einkommensförderung als Querschnittsthema** für alle Handlungsfelder.
- Strategisch orientierter Ausbau der **Partnerschaften mit VN-Organisationen**.
- Förderung von **Innovationen und innovativen Projektansätzen in der Übergangshilfe des BMZ**.

Die vorliegende neue Strategie stellt die **Herausforderungen, Ziele, Kontexte, Handlungsfelder und Modalitäten der Übergangshilfe des BMZ** dar.

Die Strategie dient als Referenz für das BMZ und seine Umsetzungspartner bei der Gestaltung und Umsetzung von Vorhaben der strukturbildenden Übergangshilfe. **Die Strategie legt insbesondere in Kapitel 6 für unsere Umsetzungspartner verbindliche Regelungen fest.** Die Mittelverwendung wird des Weiteren durch die Förderrichtlinien „Krisenbewältigung, Wiederaufbau, Infrastruktur“ geregelt. Ergänzt wird die Strategie durch Themenblätter, die Aspekte der Strategie vertiefen und die Planung und Umsetzung von Übergangshilfe-Vorhaben praktisch unterstützen sollen.

Darüber hinaus bildet die Strategie die Grundlage für den entsprechenden entwicklungspolitischen Dialog des BMZ mit seinen Partnern im In- und Ausland, anderen Ressorts, Regierungen der Kooperationsländer, anderen Gebern und internationalen Organisationen sowie der interessierten Öffentlichkeit.

2 Unser Ansatz: Die Übergangshilfe des BMZ als Instrument zur Krisenbewältigung

Die strukturbildende Übergangshilfe baut eine Brücke ...

... von lebensrettenden Maßnahmen hin zu nachhaltiger friedlicher Entwicklung.

... von humanitärer Hilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit.

... von Abhängigkeit von externer Hilfe zu Selbsthilfekapazitäten.

... von Fragilität zur Schaffung resilienter Strukturen.

... von Zerstörung zum Wiederaufbau sicherer und angepasster Infrastruktur.

... von Stabilisierung zu Anpassung und Transformation.

... zwischen den Politikfeldern, ihren Arbeitsweisen und Zielsetzungen.

Mit der strukturbildenden Übergangshilfe verfügt das BMZ über ein bewährtes und international einzigartiges Instrument, das **während und nach Krisen in viele Richtungen Brücken baut**. Aus diesem Grunde gibt es auch inhaltliche Berührungspunkte mit anderen Instrumenten des BMZ und des Auswärtigen Amtes, wobei diese Instrumente nicht nacheinander, sondern in vielen Kontexten parallel zum Einsatz kommen. **Die einzigartige Stärke der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ** ist die **entschiedene Ausrichtung auf das Stärken von Resilienz** vulnerabler Menschen und lokaler Strukturen gegenüber den Auswirkungen und Folgen von Krisen. Des Weiteren **verortet ihre Entwicklungsorientierung die Übergangshilfe des BMZ klar in der Entwicklungszusammenarbeit** und unterscheidet sie so von der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes. Ihre **Stärken für die Arbeit in Krisenkontexten** gegenüber anderen Instrumenten der EZ sind insbesondere:

- Sie ist **schnell und flexibel einsetzbar, aber gleichzeitig mehrjährig**: Sie kombiniert so *Quick Wins* mit längerfristigen Wirkungen. Vorhaben können innerhalb weniger Wochen beauftragt werden und setzen keine völkerrechtlichen Vereinbarungen mit der Partnerregierung voraus.
- Sie arbeitet **lokal und zielgruppennah**: Ausgehend von unmittelbaren Bedürfnissen der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen und lokalen Strukturen, aber auch deren Potenzialen verfolgt sie einen Bottom-Up Ansatz, der lokale und dezentrale Entwicklung priorisiert und somit den Anschluss an langfristige EZ auf nationaler Ebene sucht.
- Sie arbeitet **kontextspezifisch und multisektoral**: Krisenbewältigung auf lokaler Ebene benötigt immer ein Paket von Maßnahmen, das bedürfnisorientiert zugeschnitten werden muss.

- Sie kann ihre **Umsetzungspartner wählen**: Je nach komparativem Vorteil und Herausforderungen einer Krise werden verschiedene Akteure, oft auch arbeitsteilig und im Verbund, eingesetzt.

Die Übergangshilfe des BMZ ist ein elementarer Bestandteil des Engagements der Bundesregierung in Krisenkontexten. Ein kontinuierlicher Dialog sowie eine gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung der relevanten Akteure sind Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz der strukturbildenden Übergangshilfe, wie in den **Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“** von 2017 und dem entsprechenden **Praxisleitfaden „Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“** von 2019 dargestellt.

Im Rahmen des ersten **Humanitären Weltgipfels** von 2016 hat sich Deutschland zu einem vorausschauenden Einsatz im Sinne einer stärkeren **Kohärenz und Komplementarität zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit** verpflichtet. Mit der Übergangshilfe des BMZ, die die Verknüpfung im Instrumentenkasten des BMZ von kurz-, mittel- und langfristigen Ansätzen ermöglicht, ist das BMZ dafür gut aufgestellt.

Da die Übergangshilfe des BMZ mit ihrer Entwicklungsorientierung Teil der Entwicklungszusammenarbeit ist, richtet sie auch in schwierigen fragilen Kontexten ihr Engagement auf die Erreichung der **Agenda 2030** aus und schützt Entwicklungsschritte gegen die Auswirkungen von Krisen.

Im Bereich des Umgangs mit Naturkatastrophen und der Reduzierung von Katastrophenrisiken orientiert sich die strukturbildende Übergangshilfe an dem von der Bundesregierung 2015 unterzeichneten globalen Rahmenwerk für die Katastrophenvorsorge, dem **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030**.

Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Rückkehrende sind besonderen Risiken ausgesetzt. Gemeinsam mit weiteren Instrumenten des BMZ leistet die strukturbildende Übergangshilfe einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des 2018 verabschiedeten **Global Compact on Refugees (GCR)** sowie des **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)**. Ziel des GCR ist es, für Flüchtlinge und die Bevölkerung in Aufnahmegebieten längerfristige Perspektiven zu schaffen und den Druck auf die Aufnahmeländer zu mindern. Dazu zählt auch die Möglichkeit, in einem Aufnahmeland eigenständig und in einem sicheren Umfeld das Leben zu gestalten und den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Ziel des GCM ist unter anderem, eine nachhaltige Reintegration von Rückkehrenden in ihrer Heimatregion zu ermöglichen. Auch hierzu trägt die Übergangshilfe des BMZ durch Vernetzung mit anderen BMZ-Instrumenten (wie dem Programm Perspektive Heimat) bei.

Die **wesentlichen Umsetzungspartner der Übergangshilfe des BMZ** sind in Deutschland registrierte Nichtregierungsorganisationen, die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), verschiedene Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) sowie in Einzelfällen Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Das BMZ betrachtet seine Umsetzungspartner auch als wichtige Dialogpartner für den strategischen und fachlichen Austausch. Neben einem regelmäßigen Austausch mit Nichtregierungsorganisationen, GIZ und KfW **beabsichtigen wir, auch mit VN-Organisationen unsere Partnerschaft** durch einen strategischen Austausch zu intensivieren.

Das **Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)** ist ein zentraler Partner des BMZ zur Bekämpfung von Hunger weltweit. Das BMZ fördert das WFP insbesondere in Krisenkontexten, wie z. B. in Somalia, im Libanon und der Sahel-Region. Thematische Schwerpunkte sind Ernährungssicherung/Nutrition, die Stärkung von Resilienz und die Förderung von Innovationen. Die Programme sind durch mehrjährige Finanzierungen mittel- bis langfristig ausgerichtet und tragen wesentlich zur Umsetzung seines dualen Mandats für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit bei. Deutschland war 2019 mit insgesamt 771,9 Mio. Euro (davon wurden 252 Mio. Euro vom BMZ und 519,9 Mio. Euro vom AA bereitgestellt) der zweitgrößte bilaterale Geber des WFP. Die Federführung innerhalb der Bundesregierung für die institutionelle Zusammenarbeit mit WFP liegt beim BMZ.

Das **Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)** ist für das BMZ ein zentraler Partner in der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen und der Stärkung ihrer Rechte weltweit. UNICEF verfügt über langjährige Erfahrung und komparative Vorteile in der Arbeit in Krisenkontexten, unter anderem aufgrund seines dualen Mandats für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ fördert UNICEF deshalb vorwiegend in Krisenländern mit Mitteln der Übergangshilfe durch die Bereitstellung mehrjähriger Finanzierungen für Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung, Wasser-, Sanitärversorgung und Hygieneaufklärung (WASH) sowie zur Stärkung der Rechte von Kindern und jungen Menschen. Aktuelle Schwerpunkte der Zusammenarbeit liegen in Ländern des Nahen Ostens sowie in Ost- und Zentralafrika. Deutschland war 2019 mit insgesamt 438 Mio. Euro (davon 431 Mio. Euro vom BMZ bereitgestellt) drittgrößter Geber von UNICEF. Die Federführung innerhalb der Bundesregierung für die institutionelle Zusammenarbeit mit UNICEF liegt beim BMZ.

3 Welches Ziel verfolgt die Krisenbewältigung?

Übergeordnetes Ziel der Krisenbewältigung ist die Stärkung der **Widerstandsfähigkeit (Resilienz)** von Menschen und lokalen Strukturen gegenüber den Auswirkungen und Folgen von Krisen: Sie werden befähigt, Krisen eigenständig zu bewältigen, sich auf wiederkehrende Belastungen vorzubereiten, um Negativfolgen zu mindern und diese allmählich durch strukturelle Veränderungen dauerhaft zu überwinden. Geleitet vom Grundsatz der Förderung der Partizipation und Selbsthilfe werden die Entwicklungskapazitäten der betroffenen Menschen und Strukturen gezielt gestärkt und gefördert.

Wessen Resilienz soll gestärkt werden? Krisenbewältigung setzt konkret bei den Zielgruppen an. Auf **individueller Ebene** fördert die strukturbildende Übergangshilfe Maßnahmen, die sich an den Bedürfnissen, Potenzialen, Perspektiven und Kenntnissen **besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen** ausrichten. Das Ausmaß ihrer Vulnerabilität vor, während und nach Krisen ist sowohl abhängig von ihren Lebensumständen (z. B. Armut, Bildung, Wohnsituation) als auch von ihrer Benachteiligung aufgrund physischer, sozialer oder anderer Dimensionen wie Geschlecht, Alter, Behinderung, sexueller Orientierung, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit oder rechtlichem Status. Die gezielte Stärkung der Teilhabe vulnerabler Menschen und Bevölkerungsgruppen sowie die Nutzung ihrer Fähigkeiten und ihres Wissens in Projektplanung und -umsetzung tragen wesentlich zu positivem Wandel bei. Die strukturbildende Übergangshilfe verfolgt hierbei einen menschenrechtsbasierten Ansatz.

Die strukturbildende Übergangshilfe stärkt auch Fähigkeiten zur Krisenbewältigung auf **lokaler Ebene** und verfolgt damit das Ziel der Strukturbildung. Sie kann sowohl mit lokalen Regierungsstrukturen – sofern diese funktionsfähig und außenpolitisch unbedenklich sind – als auch mit zivilgesellschaftlichen und/oder privatwirtschaftlichen Strukturen

zusammenarbeiten. Dabei kann es sich beispielsweise um die lokale Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen, lokale Netzwerke, Schulen, Gesundheitszentren, Kleinspargruppen, Friedenskomitees oder Verbände von Kleinbäuerinnen und -bauern handeln. Die Stärkung ihrer Kapazitäten ist zielgerichtet und geht über reine Zusammenarbeit oder Koordination mit den Strukturen hinaus. Staatliche oder nichtstaatliche Strukturen werden befähigt, im Krisenfall die Lebensgrundlagen der betroffenen Menschen zu schützen und wichtige soziale Dienstleistungen zu erbringen. Dabei spielt insbesondere in Krisenkontexten die Bekämpfung und Prävention von Korruption eine wesentliche Rolle. Wichtig ist auch die Vernetzung von Zivilgesellschaft und staatlichen Strukturen sowie der lokalen und regionalen Ebenen zur Optimierung der Dienstleistungserbringung, auch im Sinne der Gewährleistung von Menschenrechten, zur Förderung der Selbsthilfe, und zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit und längerfristigen Wirksamkeit der Maßnahmen.

Wie soll Resilienz gestärkt werden? Um besser zu verstehen, wie die Resilienz vulnerabler Menschen und lokaler Strukturen gestärkt werden kann, soll als Ausgangspunkt eine Erfassung der Risiken, denen sie ausgesetzt sind, dienen. Als mögliche Typologie von Risiken kann die Definition nach dem OECD States of Fragility Report mit ihren fünf Dimensionen (Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit) genutzt werden. Auf Grundlage der identifizierten Risiken können dann Maßnahmen und Ziele definiert werden, die zur Resilienzstärkung und damit zur Krisenbewältigung von vulnerablen Menschen und lokale Strukturen beitragen. Dabei erfolgt ein Perspektivwechsel. Statt auf die Schwächen, richtet sich der **Blick auf die Stärken, Potenziale und Kompetenzen** der Menschen und Strukturen vor Ort. Dabei zielt die Übergangshilfe des BMZ darauf ab, strukturelle Veränderungen zu ermöglichen und das Transformationspotential zu stärken.

Vorhaben der strukturbildenden Übergangshilfe bilden Resilienz-Kapazitäten auf drei verschiedenen Ebenen (gemäß Definition der OECD⁴).

| Stabilisierungskapazität | Anpassungskapazität | Transformationskapazität |
|--|---|--|
| Stärkung führt zu gesteigerter Stabilität | Stärkung führt zu neuen positiven Handlungsoptionen | Stärkung führt zu strukturellem, systemischem Wandel („Building back better“) |
| Ermöglicht Menschen, ihre grundlegenden Bedürfnisse zu bedienen und Strukturen ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten und ihr Überleben in Krisen zu sichern. | Befähigt Menschen und Strukturen, sich langfristigen Veränderungen anzupassen und die negativen Auswirkungen abzufedern und bestenfalls zu minimieren. | Fördert strukturellen Wandel für nachhaltige Lebensgrundlagen, indem Veränderungen an der Wurzel von Vulnerabilität (Machtstrukturen, ökonomischer Status etc.) ansetzen. |
| <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Temporäre Transferleistungen zur Sicherung der Lebensgrundlagen und zur Vermeidung negativer Bewältigungsmechanismen → Aufrechterhaltung von Basisdienstleistungen | <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Nutzung von Frühwarnsystemen → Zugang zu und Qualität von Bildung verbessern → Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten und Lebensperspektiven → Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen | <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Rolle besonders benachteiligter Menschen → Förderung von lokalen Friedensprozessen und inklusiven Gesellschaftsformen → Investitionen in transformative Infrastruktur (Energie, Verkehr, Wasser) |

Um die **Wirkungsorientierung der strukturbildenden Übergangshilfe zu stärken**, wird das BMZ gemeinsam mit seinen Umsetzungspartnern **in bessere Analysekapazitäten und Datengewinnung investieren**. Denn charakteristisch für Krisenkontexte ist, dass die internationale Gemeinschaft (zu) wenig darüber weiß, welche Instrumente und Interventionen zur Stärkung von Resilienz in konkreten Krisen beitragen. Zudem ist es in Krisenkontexten schwierig, belastbare Daten und Informationen zu beschaffen. Gleichzeitig wird das BMZ Evaluierungen nach den Qualitätsstandards

für die Entwicklungsevaluierung des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) und den anstehenden BMZ-Leitlinien der EZ-Evaluierung noch stärker als bisher in der Übergangshilfe des BMZ verankern und ein Evaluierungskonzept entwickeln, das alle Umsetzungspartner in die Evaluierungen einbezieht. Zudem wird das BMZ innovative Verfahren der begleitenden Wirkungsbeobachtung pilotieren. In diesem Kontext setzt das BMZ sich dafür ein, das aus den Evaluierungen gewonnene Wissen für Lernprozesse gemeinsam mit seinen Umsetzungspartnern zu nutzen.

4 Wo wird die Übergangshilfe des BMZ zur Krisenbewältigung eingesetzt?

Krisenbewältigung ist nicht nur ein Ziel, sondern auch ein Prozess. Dieser beginnt bei **Ausbruch einer Krise** oder der **Existenz einer langanhaltenden oder wiederkehrenden Krise**. Dies ist die Grundlage für den Einsatz der Übergangshilfe des BMZ. Dabei ist jede Krise anders und unterscheidet sich aufgrund historischer, politischer und kultureller Faktoren je nach Kontext erheblich und entfaltet **unterschiedliche Dynamiken** – teils mit gravierenden destabilisierenden Auswirkungen auf angrenzende Regionen.

Wenn eine Krise existiert, sind weitere Kriterien für ein Engagement der strukturbildenden Übergangshilfe relevant:

- **staatliche Fragilität** und
- **ein hohes Maß an Vulnerabilität und Risiken für die Bevölkerung,**

da dann die Kapazitäten von Strukturen und Menschen beschränkt sind, Krisen aus eigener Kraft und ohne unterstützende Maßnahmen zu bewältigen.

In **fragilen Staaten** gibt es oftmals keine oder nur schwache legitime Institutionen, die ihre Bevölkerung vor gewaltsamen Konflikten oder extremen Naturereignissen schützen, Kontrolle über ihr Territorium ausüben und die Grundbedürfnisse der Bevölkerung erfüllen. Zudem geht Fragilität meist mit einem Höchstmaß an Armut, sozialem Misstrauen und gesellschaftlicher Ungleichheit einher. Bereits bestehende Ungleichheiten werden durch Krisen oftmals verstärkt.

Die **vulnerable Bevölkerung** ist meist am schwersten von Krisen betroffen, da ihre Sicherheit gefährdet ist, sie am wenigsten Selbsthilfekapazitäten haben und elementare soziale (öffentliche) Dienstleistungen von

Institutionen nicht oder nur unzureichend für sie erbracht werden. Besonders von Armut betroffene Menschen verlieren in solchen Situationen oft ihre gesamten Lebensgrundlagen und sind gravierenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.

In den nach den Reformvorschlägen BMZ 2030 definierten Friedens- und Nexuspartnerländern des BMZ treffen die Voraussetzungen für den Einsatz der strukturbildenden Übergangshilfe häufig zu. Aus diesem Grunde bildet die Übergangshilfe insbesondere in diesen Ländern ein wichtiges Instrument, neben anderen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit.

Friedens- und Nexuspartner des BMZ

In dieser Kategorie arbeitet das BMZ mit unterschiedlichen Akteuren an strukturellen Ursachen von Konflikten und Fluchtbewegungen, trägt zur Stabilität und zum Wiederaufbau bei und fördert Friedenspotenziale. Die Zusammenarbeit erfolgt mit der übergreifenden **Zielsetzung der Bundesregierung „Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“**. Themen wird das BMZ flexibel entlang der akuten Bedarfe bearbeiten. Je nach Länderkontext wählt das BMZ geeignete staatliche oder nichtstaatliche Akteure für die Umsetzung der Maßnahmen aus und strebt insbesondere in Krisenkontexten eine enge Zusammenarbeit mit Organisationen der Vereinten Nationen oder anderen multilateralen Partnern, aber auch mit anderen Ressorts in Deutschland an. Der Instrumenteneinsatz in diesen Ländern erfolgt flexibel auf den jeweiligen nationalen Kontext und die Zielsetzung zugeschnitten.

Situationen gewaltsamer Konflikte bilden das größte Tätigkeitsfeld der strukturbildenden Übergangshilfe. Hier bietet sie kontextspezifisch angepasste Ansätze, die trotz der bestehenden Unsicherheiten und Risiken Entwicklungsperspektiven aufzeigen und den friedlichen Interessensausgleich fördern. Gewaltsame Konflikte treten heute besonders häufig in Räumen fragiler Staatlichkeit auf und weisen oftmals sehr komplexe Verflechtungen von Macht- und Ressourceninteressen auf.

Seit Ausbruch des syrischen Bürgerkriegs und dem Erstarken des sog. „Islamischen Staates“ flohen viele Syrerinnen und Syrer und Irakerinnen und Iraker in die Region Kurdistan im **Nordirak**. Dort ist die lokale Infrastruktur zu schwach, um alle Menschen zu versorgen. Eine Rückkehr in die nun befreiten Gebiete wie Ninewa und Anbar ist aber aufgrund der Zerstörung und Unsicherheit nur eingeschränkt möglich. BMZ und Auswärtiges Amt setzen seit 2016 eine gemeinsame Krisenreaktion im Sinne des Nexus in den befreiten Gebieten um: Das Auswärtige Amt konzentriert sich auf die Minenräumung, um die Stadt Mosul wieder zugänglich zu machen. Die GIZ baut dort im Auftrag des BMZ u. a. ein neues Krankenhaus, errichtet Schulen, bildet Gesundheits- und Lehrpersonal weiter und setzt Maßnahmen zur Berufsqualifizierung und Friedensförderung um. Die KfW rehabilitiert mit UNDP zwei Kliniken und Teile der Universität. Diese Maßnahmen kommen rund 1,7 Mio. Menschen zu Gute.



Die Übergangshilfe wird außerdem im Kontext von **Katastrophen** oder **extremen Naturereignissen** tätig, insbesondere wenn sie besonders zerstörerisch sind oder periodisch und über lange Zeiträume auftreten, wie Dürren, Wirbelstürmen, Erdbeben oder Überflutungen. Das Ausmaß und die Häufigkeit solcher Ereignisse steigen – unter anderem aufgrund des Klimawandels und der starken Urbanisierung – enorm an. Die Wahrscheinlichkeit einer Gesellschaft, durch extreme Naturereignisse Schaden zu nehmen, wird maßgeblich durch den Grad ihrer Vulnerabilität und das Ausmaß der Risiken bestimmt.



Die Länder der **Sahel-Region** leiden unter dauerhaft hoher Ernährungsunsicherheit, Umwelt- und Klimaveränderungen, wie z. B. wiederkehrenden Dürren, sowie politischer Instabilität. Das Ziel der gemeinsamen Sahel Resilienz-Initiative von BMZ und WFP ist, die Ernährungs- und Lebensgrundlagen besonders betroffener Menschen nachhaltig zu verbessern und ihre Resilienz gegenüber künftigen Krisen zu stärken. Dies soll durch mehrjährige multisektorale und klimaangepasste Ernährungsinterventionen, Schulspisungen, temporäre Sozialtransfers sowie den Aufbau wichtiger Infrastruktur erreicht werden. Dabei findet eine enge Zusammenarbeit mit staatlichen und anderen Entwicklungsakteuren (z. B. UNICEF, Weltbank) auf nationaler und lokaler Ebene statt. Nach ihrem Beginn 2018 erreicht die Initiative derzeit schon 730.000 Menschen.

Auch die Reaktion auf **Epidemien** bildet ein Tätigkeitsfeld der strukturbildenden Übergangshilfe, wenn staatliche Gesundheitssysteme, aber auch andere Strukturen, mit dem Management der Krise überfordert sind. Neben der Stärkung von Strukturen zur Bewältigung von Krisen, in der Notfallplanung und Frühwarnung, ist auch die Nachsorge ein wichtiges Thema. Dabei geht es beispielsweise um die Wiedereingliederung von Erkrankten in die Gemeinschaft oder das Wiederbeleben von betroffenen Gemeinden.

2014/2015 erkrankten in **Guinea, Liberia und Sierra Leone** rund 28.000 Menschen an Ebola, mehr als 11.000 starben. Die Diakonie Katastrophenhilfe war im Auftrag des BMZ schnell vor Ort. Sie verbesserte in Sierra Leone Gesundheitseinrichtungen baulich und stattete sie z. B. mit Medikamenten, Krankenfahrzeugen, Laboreinheiten und infektionssicherer Ausrüstung aus. Gesundheitspersonal wurde aus- und weitergebildet, Aufklärungskampagnen entwickelt und betroffene Menschen psychosozial betreut. So wurde nicht nur die Verbreitung der Krankheit gestoppt, sondern eine dauerhaft funktionierende Gesundheitsversorgung auf den Weg gebracht. Hiervon profitieren rund 635.000 Frauen, Männer und Kinder.



Eine Krise macht nicht an Landesgrenzen halt. Oft haben Krisen „Spill-Over“-Effekte auf Nachbarländer. **Aus diesem Grund wird die strukturbildende Übergangshilfe auch regional und in Nachbarländern** von Krisenherden aktiv. Ein Beispiel dafür sind anhaltende Flüchtlingskrisen wie im Syrienbogen, in der Tschadseeregion oder in Bangladesch. Die Widerstandsfähigkeit der Nachbarn von Krisenländern wird gestärkt. Dies ist wichtig, da aufnehmende Gemeinden und lokale Strukturen oft mit den Aufgaben zur Versorgung von Flüchtlingen überfordert sind. Wichtig ist aber auch hier ein inklusiver Ansatz, der nicht nur die Flüchtlinge, sondern auch die vulnerable einheimische Bevölkerung berücksichtigt, um Konflikte zu verhindern.



Die Ankunft aus Myanmar von knapp 700.000 Rohingya-Flüchtlingen innerhalb weniger Wochen führte in **Bangladesch** zu einer schweren Überlastung der aufnehmenden Gemeinden im Jahr 2017. Im Auftrag des BMZ ermöglicht UNICEF ca. 45.000 geflüchteten Kindern durch die Bereitstellung von Lernmaterialien, Bau und Ausstattung von Lernzentren, Weiterbildung von Lehrkräften und Betreuungspersonal (auch im Bereich psychosozialer Stabilisierung) den Zugang zu informeller Grundbildung. Die Lebenssituation von 70.000 Jugendlichen und jungen Erwachsenen innerhalb der Rohingya-Camps und der aufnehmenden Gemeinden wird durch Life Skills Trainings, beschäftigungsfördernde Bildung, Gemeindeaktivitäten sowie Zugang zu Schutz und Beratungsmaßnahmen verbessert.

5 Was fördert die Übergangshilfe des BMZ zur Krisenbewältigung?

Um die Lebensgrundlagen der von Krisen betroffenen Menschen möglichst nachhaltig zu verbessern, **sind Projekte der Übergangshilfe in der Regel multisektoral** und erstrecken sich über mehrere Handlungsfelder. So finden sich beispielsweise die Sektoren Gesundheit und Wasser sowohl im Handlungsfeld Wiederaufbau als auch bei der Ernährungssicherung wieder. **Maßnahmen zur Einkommensförderung können als Querschnittsthema in allen Handlungsfeldern eingesetzt werden**, denn durch einkommensschaffende Maßnahmen kann beispielsweise der Zugang zu Ernährung sichergestellt werden. Ebenso wird durch berufliche Qualifizierung sichergestellt, dass qualitative Basisdienstleistungen erbracht werden und der wirtschaftliche Wiederaufbau vorangetrieben wird. Gleichzeitig unterstützt Einkommensförderung die soziale und wirtschaftliche Teilhabe vulnerabler Bevölkerungsgruppen.

Die Übergangshilfe des BMZ hat vier spezifische Handlungsfelder, von denen das Handlungsfeld „Friedliches und inklusives Zusammenleben“ mit dieser Strategie neu eingeführt wird. Die anderen drei Handlungsfelder haben sich in vielen Jahren der Praxis als besonders relevant für die Krisenbewältigung erwiesen. Alle vier Handlungsfelder der Übergangshilfe tragen zur Umsetzung des neuen BMZ 2030-Themenmodells bei, insbesondere zu den Kernthemen „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und „Eine Welt ohne Hunger“.

5.1 ERNÄHRUNGSSICHERUNG

Hunger und Mangelernährung gehören zu den wichtigsten Entwicklungshemmnissen. Sie beschränken nicht nur Individuen und Haushalte in ihren Entwicklungsperspektiven, sondern entziehen Regionen und Staaten eine wichtige Grundlage für nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. **Krisen verschlechtern die Ernährungssituation betroffener Bevölkerungen.** Dies kann wiederum

neue Konflikte schüren oder bestehende verstärken. Mit der Übergangshilfe des BMZ wird ein Beitrag dazu geleistet, diesen Kreislauf zu durchbrechen und den Ernährungsstatus von besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen nachhaltig quantitativ und qualitativ zu verbessern. Mit dem Handlungsfeld Ernährungssicherung kann die Übergangshilfe des BMZ konkrete Beiträge innerhalb des **Kernthemas „Eine Welt ohne Hunger“** des BMZ leisten.

Entsprechende Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zielen darauf ab, dass (a) kontinuierlich ausreichend sichere und nährstoffreiche Lebensmittel verfügbar sind, dass (b) die Betroffenen physischen, sozialen und ökonomischen Zugang zu diesen haben, und (c) Betroffene wissen, was eine gesunde, ausgewogene Ernährung ausmacht (Verwendung) und in einem Gesundheitszustand sind, der eine angemessene physiologische Aufnahme (Verwertung) der Nährstoffe zulässt. Dieses menschenrechtsbasierte multidimensionale und multisektorale Verständnis von Ernährungssicherung berücksichtigt auch Sektoren wie Bildung, Wasser und Gesundheit, da sie Einfluss auf die Nahrungsverwendung und -verwertung haben.

Beispielmaßnahmen umfassen:

- **Verfügbarkeit:** (Wieder-)Anschub landwirtschaftlicher Produktion beispielsweise durch Saatgutbereitstellung, Beratung zu verbesserten Anbautechniken, Nachernteschutz, Verbesserung der Tiergesundheit sowie Wiederherstellung und Erhalt natürlicher Produktionsgrundlagen (z. B. Erosionsschutzmaßnahmen).
- **Zugang:** temporäre Sozialtransfers, d. h. Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Gutscheinen oder Bargeld (konditioniert oder unkonditioniert); Schulspeisungsprogramme; einkommensgenerierende Maßnahmen wie z. B. Einführung von Techniken zur Verarbeitung von landwirtschaftlichen und tierischen Produkten, Verbesserung des Marktzugangs oder Weiterbildungen sowie temporäre Beschäftigungsmaßnahmen.

- **Verwendung und Verwertung:** Ernährungsberatung und Vermittlung von adäquaten Fürsorgepraktiken für Säuglinge und Kleinkinder; Supplementierung mit Mikronährstoffpräparaten und angereicherten Nahrungsmitteln; Hygienesensibilisierung; strukturelle Verbesserung des Zugangs zu medizinischer Grundversorgung sowie zu sauberem Wasser und Sanitäranlagen.

5.2 WIEDERAUFBAU VON BASISINFRASTRUKTUR UND -DIENSTLEISTUNGEN

Katastrophen und gewaltsame Konflikte gehen häufig mit einer weitreichenden Zerstörung von oder mit nicht ausreichend zur Verfügung stehender Basisinfrastruktur einher. Betroffen sind oftmals Trinkwassersysteme, Schulen und Gesundheitszentren, aber auch Straßen und Brücken. Der Staat ist geschwächt und vielfach nicht in der Lage, soziale und administrative Dienstleistungen für die Bevölkerung bereitzustellen. Darum ist es entscheidend, dass **sowohl die Bevölkerung als auch lokale Strukturen in die Lage versetzt werden, den sozialen und ökonomischen Wiederaufbau mittel- und langfristig aus eigener Kraft voranzutreiben**. Alle Wiederaufbaumaßnahmen werden als gemeindebasierte Entwicklungsprozesse gestaltet und binden die lokalen und traditionellen Strukturen vor Ort eng ein. Ziel ist es, allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu krisenfester Basisinfrastruktur und grundlegenden Dienstleistungen zu ermöglichen. Die Beachtung beispielsweise von erdbeben-, sturm- und flutresistenten, barrierefreien und umweltverträglichen Bauweisen entsprechend der Empfehlungen einer Risikoanalyse (*Building Back Better*) ist hierfür wichtige Grundlage.

Dabei steht **nicht nur der physische Wiederaufbau** von Basisinfrastruktur im Fokus, **sondern auch der gesellschaftliche Wiederaufbau**. Lokale Kapazitäten zur sozialen Dienstleistungserbringung und lokale Wirtschaftskreisläufe (z. B. durch Rehabilitierung von Marktplätzen, Unterstützung von Kleinstbetrieben, Cash for Work) sollen wieder hergestellt werden. Gleichzeitig sollen Opfer von bewaffneten Konflikten und Katastrophen wieder in die Gesellschaft integriert werden können. Menschen, die benachteiligt sind und/oder stark belastende Erfahrungen gemacht haben,

benötigen Angebote und soziale Dienstleistungen, die ihre individuelle Resilienz stärken. Oftmals ist ihnen der Zugang zu diesen Dienstleistungen erschwert: teils gibt es kein ausreichendes Angebot, teils wird ihnen der Zugang direkt verwehrt oder sie können Dienstleistungen z. B. auf Grund ihres Rückzugsbedürfnisses oder ausgeprägten Misstrauens nicht in Anspruch nehmen. Deshalb werden beispielsweise Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Lehrkräfte, medizinisches Personal und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lokaler Partnerorganisationen in Bereichen wie Kinderschutz, Inklusion von Menschen mit Behinderung oder psychosozialer Unterstützung (Mental Health and Psychosocial Support, MHPSS) sensibilisiert und geschult, um Bedarfe der vulnerabelsten Menschen adäquat in der Umsetzung der Projektmaßnahmen zu berücksichtigen und auch in diesem Aspekt zu gesellschaftlichem Wiederaufbau beizutragen.

Beispielmaßnahmen umfassen:

- Rehabilitierung oder Bau sowie Instandhaltung von Basisinfrastruktur, u. a. auch im Rahmen von *Cash for Work* oder *Food for Work* Maßnahmen.
- Kapazitätsstärkung und -förderung der Zielgruppen und Dienstleister im Bereich physischen Wiederaufbaus sowie Instandhaltung von Infrastruktur.
- Unterstützung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen durch Stärkung institutioneller, technischer und fachlicher Kapazitäten zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen und der Planung katastrophenresilienter Infrastruktur.
- Berufliche Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal zur Erbringung von Basisdienstleistungen und dessen Absicherung im Krisenfall, beispielsweise im Gesundheits- oder Bildungsbereich.
- Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Menschen mit Beeinträchtigungen und Schutzbedürfnissen beispielsweise durch Qualifizierung von nationalem Personal in unterschiedlichen Sektoren.

5.3 KATASTROPHENRISIKOMANAGEMENT

Katastrophenrisikomanagement (KRM) bezeichnet den Prozess der Planung, Durchführung, Bewertung und Anpassung von Strategien, Verfahren und Maßnahmen, mit dem Ziel, **Risiken und Auswirkungen von Katastrophen zu mindern oder, idealerweise, zu verhindern.**

Eine Reduzierung des Katastrophenrisikos kann durch die Verringerung der Gefährdung (Exposition) und der Anfälligkeit der Bevölkerung (Vulnerabilität) einerseits sowie durch die Stärkung von Stabilisierungs- und Anpassungskapazitäten andererseits erreicht werden.

Um den vielfältigen Herausforderungen im Umgang mit Katastrophen zu begegnen, setzen wir, wo immer möglich, auf einen ganzheitlichen Ansatz. Dieser umfasst Maßnahmen im gesamten Zyklus des Katastrophenrisikomanagements: Risikoanalyse, Katastrophenvorsorge (*Prevention*), strukturelle Vorbereitung (*Preparedness*) auf Katastrophen, resilienten Wiederaufbau sowie Risikominderung und Transfer von Restrisiken.

Neben dem Risiko durch Naturgefahren bestehen häufig weitere Risiken wie Unter- und Mangelernährung und Unsicherheit. **KRM wird deshalb in einen breiteren Resilienz-Ansatz eingebettet, der die Widerstandsfähigkeit gegenüber den verschiedenen Risiken verbessert.** Das bedeutet, KRM-Maßnahmen so zu gestalten, dass neben der Reduzierung des Risikos weitere spürbare Verbesserungen (z. B. Einkommenssteigerungen, verbesserter Zugang zu Basisdienstleistungen, sichtbare Verbesserung der Infrastruktur) erzielt werden. In fragilen Staaten mit stark begrenzten eigenen Kapazitäten und periodisch auftretenden und strukturellen Katastrophenrisiken trägt das BMZ auch zum strukturellen Wiederaufbau bei. Die Anpassung an zukünftige Risiken wird von Beginn an mit berücksichtigt (*Building Back Better*). Beispielsweise werden zur Begrenzung künftiger negativer Auswirkungen des Klimawandels Maßnahmen klimasensitiv angepasst und um weitere Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergänzt. In fragilen und von Konflikt betroffenen Ländern können konflikt sensible KRM-Maßnahmen auch friedensfördernd wirken.

Beispielmaßnahmen umfassen:

- Risikoanalysen: Analyse von Gefährdung / Exposition, Verwundbarkeit und Kapazitäten der Gesellschaft (einschließlich Menschenrechtssituation).
- Maßnahmen der Vorbeugung: baulich-technisch (z. B. Dämme, Schutzmauern) sowie normativ-immateriell (z. B. Flächennutzungsplanung, Baunormen).
- Aktivitäten zur strukturellen und systemischen Vorbereitung auf den Katastrophenfall: z. B. Stärkung der Kapazitäten von Rettungsdiensten und Krankenhäusern, Frühwarnsysteme, gesetzliche Vorgaben, Notfallpläne, Bildung von lokalen KRM-Komitees sowie Sensibilisierung und Kapazitätenstärkung der Bevölkerung im Schulunterricht, in Radiosendungen und durch Aufklärungsveranstaltungen.
- Nutzung von Finanzlösungen zum Transfer von Restrisiken: z. B. Versicherungen, Risikofonds.

5.4 FRIEDLICHES UND INKLUSIVES ZUSAMMENLEBEN

Gesellschaftlicher Wiederaufbau geht auch mit der Förderung eines friedlichen und inklusiven Zusammenlebens einher. Deshalb kombiniert die strukturbildende Übergangshilfe bei vielen Maßnahmen den Wiederaufbau von Infrastruktur und Basisdienstleistungen mit der Förderung von **Maßnahmen der friedlichen Koexistenz, des sozialen Zusammenhalts oder der Friedensförderung.** Dies bedeutet gegebenenfalls nach einer Krise auch die Neugestaltung einer Gesellschaft vor Ort und die Integration von neuen Gruppen, z. B. von intern Vertriebenen, Flüchtlingen, Rückkehrenden etc. (*Building Back Better*). Dabei berücksichtigt das BMZ die Erkenntnisse der **Weltbank Studie „Building for Peace“.** Ziel ist die **Stärkung der Bevölkerung sowie lokaler Strukturen, um Konflikte auf lokaler Ebene, zielgruppennah, und friedlich zu bearbeiten und so das Aufflammen neuer Konflikte zu verhindern.**

Lokal ausgetragene Konflikte können nationale Gewaltkonflikte nähren oder gar entfachen. Während politische Lösungen für innerstaatliche Konflikte meist auf nationaler Ebene gefunden werden, findet ihre Umsetzung – z. B. die Rückgabe von Land oder Aussöhnungsprozesse – vorwiegend auf lokaler Ebene statt. **Aus diesem Grunde konzentriert sich die strukturbildende Übergangshilfe vor allem auf die lokale Ebene.** Dies bedeutet auch, einen gleichberechtigten Zugang zu natürlichen Ressourcen (z. B. Wasser) und Dienstleistungen sowie die Partizipationsmöglichkeiten aller Bevölkerungsgruppen zu stärken, um z. B. Ressourcenkonflikte zu vermeiden und soziale Kohäsion zu stärken.

Mit diesem neuen Handlungsfeld „Friedliches und inklusives Zusammenleben“ leistet die Übergangshilfe des BMZ einen konkreten Beitrag zum **Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“** des BMZ.

Generell setzt die Übergangshilfe des BMZ als Mindeststandard für die Arbeit in diesem Handlungsfeld die klare Identifizierung von friedensfördernden Maßnahmen als Teil- oder Gesamtziel eines Vorhabens nach den Vorgaben der BMZ-Strategie „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ sowie der Nachfolgestrategie zum Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ voraus.

Beispielmaßnahmen umfassen:

- Kapazitätsaufbau zur gewaltfreien Konflikttransformation von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Strukturen.
- Förderung sozialer Kohäsion und Abbau diskriminierender und gewaltbezogener Rollenstereotype sowie gewaltakzeptierender sozialer Normen durch Etablierung bzw. Stärkung von Dialogforen, Frauengruppen, Jugendkomitees etc.
- Verankerung von Friedensbildung, gewaltfreier Konflikttransformation etc. im Bildungssektor.
- Maßnahmen zur Vorbeugung sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt.
- Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten aller Bevölkerungsgruppen unter aktivem Einbezug vulnerabler Gruppen beispielsweise an Wahlen und lokalen Friedens- und Aussöhnungsprozessen.
- Förderung eines gleichberechtigten und gendersensiblen Zugangs zu (natürlichen) Ressourcen und öffentlichen Dienstleistungen von verschiedenen im Konflikt miteinander stehenden Gruppen.

6 Wie trägt die Übergangshilfe des BMZ zur Krisenbewältigung bei?

Für die Arbeit in Krisenkontexten, die in der Regel durch eine sehr hohe Dynamik und Volatilität geprägt sind, ist nicht nur entscheidend, „was“ gemacht wird, sondern auch „wie“ es gemacht wird.

In jedem Kontext arbeitet die Übergangshilfe des BMZ nicht isoliert, sondern ist Teil des jeweiligen Gesamtansatzes der Entwicklungszusammenarbeit und des abgestimmten Handelns der Bundesregierung. Es ist deshalb wichtig, von Anfang an zu definieren, **welchen strategischen Beitrag die Übergangshilfe des BMZ** in einem Gesamtansatz leisten kann, z. B. in welcher Region, in welchem Sektor, mit welchem Umsetzungspartner sie aktiv werden soll. Diese strategische Ausrichtung legt das BMZ vor jedem Zusagejahr für die Empfängerländer der strukturbildenden Übergangshilfe neu fest. Die Übergangshilfe des BMZ orientiert sich dafür an Bedarfen aufgrund internationaler Hilfspläne, existierender Länderstrategien der Bundesregierung, einer gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung zwischen BMZ und dem Auswärtigen Amt sowie einer Beurteilung des bisherigen Engagements. Die strategischen Festlegungen teilt das BMZ mit seinen Umsetzungspartnern, um eine Orientierung für ein zukünftiges Engagement zu geben.

Abgeleitet von den strategischen Vorgaben sind die Umsetzungspartner des BMZ eingeladen, Vorschläge für Vorhaben der Übergangshilfe des BMZ vorzulegen. Die Vorhaben sollen die neuen Qualitätsmerkmale, die mit „BMZ 2030“ eingeführt werden, berücksichtigen. Zudem sind die hier **beschriebenen Standards verbindlich** und von allen Umsetzungspartnern bei der Konzeption und Durchführung von Vorhaben der strukturbildenden Übergangshilfe zu beachten.

a) **Zielausrichtung auf Resilienzstärkung:** Alle Anträge für Neuvorhaben sollen klar darlegen, welche Zielgruppe und/oder Institution zur Krisenbewältigung gestärkt werden soll, welchen Risiken und Gefährdungen diese ausgesetzt sind, in welchen Sektoren, welche Kapazitäten zur Stärkung von Resilienz geför-

dert werden müssen, über welchen Zeitraum und durch welche Aktivitäten. Eine solche **Resilienzanalyse** steht am Anfang der Konzeption eines Übergangshilfe-Vorhabens. Daraus leiten sich klare Ziele und Wirkungen zur Resilienzstärkung ab, die sich in der Wirkungsmatrix wiederfinden müssen. Bei der Konzipierung und der Begleitung der Vorhaben sollen die Umsetzungspartner stärker auf Lernerfahrungen von Impact-Evaluierungen oder verhaltenswissenschaftliche Ansätze zurückzugreifen.

b) **Umsetzung des Nexus:** Die Übergangshilfe des BMZ bildet dabei die Brücke zu allen drei Dimensionen des Humanitarian-Development-Peace Nexus seitens der Entwicklungszusammenarbeit. In Anträgen für Übergangshilfe-Vorhaben soll die Verbindung eines Neuvorhabens zu den drei Dimensionen dargelegt werden.

→ **Humanitäre Hilfe:** Wie knüpft das Vorhaben an das Engagement der humanitären Hilfe an? So genannte „Collective Outcomes“ (gemeinsame Ziele für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit), z. B. aus VN-Hilfsplänen können dabei als Orientierung dienen. Das BMZ fördert gezielt eine Nexus-kompatible Projekt- und Programmplanung, bei der durch die Kombination unterschiedlicher Ansätze ein effektiver und effizienter Mitteleinsatz gewährleistet und die Qualität in der Umsetzung gesteigert werden soll. Das BMZ stimmt Nexus-kompatible Projekte, z. B. von Nichtregierungsorganisationen, mit dem Auswärtigen Amt ab.

→ **Weitere Entwicklungszusammenarbeit:** Vorhaben der Übergangshilfe des BMZ fokussieren immer auf Strukturbildung, die Anknüpfungspunkte für andere langfristige EZ-Vorhaben bietet. Falls bereits thematische Schwerpunkte bzw. Kernthemen der bilateralen EZ mit der Partnerregierung vereinbart wurden und es strategisch-inhaltlich sinnvoll ist, sollte die Übergangshilfe des BMZ hier einen Anschluss herstellen.

- **Friedensförderung:** In volatilen Krisen können Vorhaben mit einem Einzelfokus auf z. B. Wiederaufbau nicht nachhaltig abgesichert werden, wenn sie nicht den gesellschaftlichen Kontext, in dem die Maßnahmen stattfinden, berücksichtigen und einbeziehen. Insbesondere in gewaltsamen Konflikten sind deshalb Maßnahmen zur Friedensförderung und der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Umfeld des Projektes unabdingbar.

Ein neues Format: Nexus-Vorhaben von AA und BMZ

Im Libanon verknüpft Medico International seit 2019 humanitäre Hilfe mit strukturbildender Übergangshilfe in zwei parallel aufgesetzten Vorhaben des AA und des BMZ unter einem Collective Outcome. Im Rahmen der humanitären Hilfe werden medizinische Behandlungen, Laboruntersuchungen und Schulungen zu Ernährung, Impfschutz und Hygiene durchgeführt. Die strukturbildende Übergangshilfe ergänzt sie um Behandlungen zu reproduktiver Gesundheit und stärkt die Kapazitäten und die Qualität von sechs Gesundheitszentren. Durch die ressortübergreifende Abstimmung und die Breite der Maßnahmen werden mehr Menschen erreicht und ihre Resilienz gegenüber zukünftigen Krisen gestärkt, als wenn die Maßnahmen individuell aufgesetzt worden wären. Die Maßnahmen verbessern die Gesundheit von 59.400 syrischen Flüchtlingen und vulnerablen 16.900 Libanesinnen und Libanesen.



- c) **Exit-Strategie:** Da das Engagement der Übergangshilfe des BMZ zeitlich begrenzt angelegt ist, sind eine klare und nachhaltige Zielsetzung der Vorhaben sowie die Formulierung einer Exit-Strategie schon bei der Projektkonzeption wichtig. Hierzu werden die betroffene Bevölkerung, lokale Akteure, Umsetzungspartner sowie andere EZ-Akteure und Vorhaben einbezogen. Folgende Exit-Szenarien sind möglich:
- **Zielerreichung:** Die wichtigste Exit-Option ist die Erreichung des Ziels, dass betroffene Menschen und lokale Strukturen durch die Übergangshilfe-Interventionen dauerhaft resilienter gemacht wurden.
 - **Übergabe der Aktivitäten an lokale staatliche Strukturen oder nationale Partnerorganisationen,**
 - **Überführung der Aktivitäten in andere Vorhaben der deutschen EZ, sofern dies ins Portfolio passt, oder in EZ-Programme anderer Geber.**
- d) **Friedens- und Konfliktanalyse (PCA):** Laufendes Monitoring, regelmäßige Reflektion der Umsetzungsrisiken sowie die Berücksichtigung des **Do No Harm-Prinzips** sind essenziell, um mögliche negative Einflüsse auszuschließen und konfliktmindernde Maßnahmen einzuführen. Ebenso muss vermieden werden, dass durch die Maßnahmen politische Konfliktlösungsprozesse konterkariert werden, beispielsweise durch die Wahl der lokalen Partner. Insbesondere in Ländern mit Konflikteskalationspotenzial gelten die Vorgaben und Verfahren **der BMZ-Strategie „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ sowie der Nachfolgestrategie zum Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“**. Dadurch soll konflikt-sensibel, risikobewusst und -minimierend sowie friedensfördernd gearbeitet werden. In Ländern mit erhöhtem oder akutem Eskalationspotenzial muss für jedes Projekt eine **Friedens- und Konflikt-Analyse (PCA)** durchgeführt werden und bei Vorhaben in diesen Kontexten mindestens **die Vergabe einer FS 1-Kennung⁵** möglich sein. Ausnahmen sind in begründeten Fällen möglich. In Konfliktkontexten sollte auf die Nutzung von politik-ökonomischen Analysen zurückgegriffen werden.

e) **Die Inklusion besonders vulnerabler Gruppen sowie die Berücksichtigung von Genderaspekten:** Da Menschen unterschiedlichen Geschlechts, Alters und sexueller Orientierung sowie mit und ohne Behinderungen unterschiedlich von Krisen betroffen sind, müssen ihre jeweiligen Perspektiven, Potenziale und Bedürfnisse von Beginn an berücksichtigt werden. Ein Fokus liegt dabei auch auf Menschen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, wenn sie also nicht nur mit fehlender Geschlechtergleichheit, sondern mit weiteren Formen der Benachteiligung konfrontiert sind. Zum Beispiel, wenn sie zu ethnischen Minderheiten gehören, mit Behinderungen leben oder in besonders abgelegenen Gegenden wohnen. Die Übergangshilfe des BMZ setzt hier eine fundierte **Genderanalyse** als Grundlage für ein Neuvorhaben sowie die Vergabe von **mindestens einer GG 1-Kennung**⁶ voraus. Ausnahmen sind in begründeten Fällen möglich. Damit trägt die Übergangshilfe des BMZ u. a. zur Erreichung der Ziele des **zweiten nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der VN-Resolution 1325** bei.

f) **OECD-DAC-Standards:** Maßnahmen der Übergangshilfe des BMZ werden in Übereinstimmung mit internationalen Standards und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit nach Vorgaben des OECD Entwicklungsausschusses (DAC) geplant und durchgeführt. Dazu gehört neben der Sicherstellung von **Relevanz** und Angemessenheit durch Bedarfs- und Interventionsanalysen auch der Nachweis von **Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitischen Wirkungen, Nachhaltigkeit, Kohärenz und Komplementarität**.

g) **Beachtung von EU/VN-Sanktionsregelungen:** Auch in Konfliktkontexten haben die Umsetzungspartner geltende EU/VN Sanktionsregelungen bei Finanztransaktionen an Begünstigte zu beachten.

Zudem ist es dem BMZ wichtig, den Einsatz **innovativer Technologien, Ansätze und Methoden** in der strukturbildenden Übergangshilfe stärker zu fördern. Dadurch sollen Projekte in Krisenkontexten gemeinsam mit den Umsetzungspartnern noch effektiver, effizienter und bedarfsorientierter gestaltet werden. Der 3D-Druck ermöglicht beispielsweise, Ersatzteile und medizinisches Equipment lokal, schnell und effizient zur Verfügung zu stellen und bietet jungen Menschen interessante und angepasste Ausbildungs- und Berufsperspektiven. Innovationen umfassen neben technologischen Lösungen auch organisatorische Neuerungen, die Weiterentwicklung interner Prozesse sowie die Übertragung bestehender Ansätze in neue Kontexte. **Das BMZ wird den Aufbau eines Netzwerkes zum Austausch über Innovationen unterstützen.**

7 Referenzen

Auswärtiges Amt (2017): Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020. Berlin: Interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216940/dce24ab4dfc29f70fa088ed5363fc479/aktionsplan1325-2017-2020-data.pdf>

Auswärtiges Amt (2019): Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland. Berlin: Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf>

BMZ (2013): Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt. Bonn: BMZ. Strategiepapier 4/2013. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf

BMZ (2015): Katastrophenrisikomanagement: Ansatz und Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ. https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie267_Katastrophenrisikomanagement.pdf

BMZ (2020): Reformkonzept „BMZ 2030“. Bonn: BMZ. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/sMaterialie510_BMZ2030_Reformkonzept.pdf

Bundesregierung (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>

Bundesregierung (2019): Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt. https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/Praxisleitfaden_DE.PDF

GIZ (2016): Boosting Resilience in Fragile Contexts: A field-tested approach of the Resilience Learning Initiative. Bonn/Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). <https://mia.giz.de/qlink/ID=49112000>

OECD (2014): Guidelines for resilience systems analysis. OECD Publishing: Paris. <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>

OECD (2018): States of Fragility 2018. OECD Publishing: Paris <https://doi.org/10.1787/9789264302075-en>.

OECD (2019): DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019. OECD Publishing: Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>

Vereinte Nationen (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Genf: UNISDR. https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

Vereinte Nationen (2016): New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten. New York: Vereinte Nationen. <https://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>

Vereinte Nationen (2018): Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen: Teil II – Der Globale Pakt für Flüchtlinge. New York: Vereinte Nationen. https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf

Weltbank (2019): Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity. Washington DC: Weltbank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31805>

Weltbank (2019): Building for Peace. Washington DC: Weltbank. Als Entwurf.

Weltbank (2011): World Development Report 2011 „Conflict, Security, and Development. Washington, DC: Weltbank.

Fußnotenverzeichnis

1 Siehe hierzu Strategie des Auswärtigen Amtes zur Humanitären Hilfe im Ausland 2019–2023.

2 Siehe hierzu Weltbank (2011), World Development Report 2011 „Conflict, Security, and Development“ und Weltbank (2019), „Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity“

3 BMZ (2020): Reformkonzept „BMZ 2030“

4 OECD (2014): Guidelines for resilience systems analysis

5 **FS 1-Kennung:** Frieden und Sicherheit sind wichtiges untergeordnetes Ziel (Teilaspekt des Programm- oder Modulziels, Output), aber nicht einer der wesentlichen Gründe für die Durchführung des Vorhabens. Entsprechende Maßnahmen leisten Beiträge zur Überwindung der Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt, Verbesserung der Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten, Schaffung der Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung. **FS 2-Kennung:** Frieden und Sicherheit sind Ziel (erwartete langfristige Wirkung, Programm- und/oder Modul-ebene) des Vorhabens, d. h. entscheidend für seine Durchführung.

6 Die **GG-Kennung** gibt Auskunft darüber, inwieweit ein Vorhaben das **Ziel** verfolgt, die Gleichberechtigung der Geschlechter (*gender equality*) und Frauenrechte zu fördern oder Diskriminierungen bzw. Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern abzubauen. Bei einer **GG 1-Kennung** ist die Gleichberechtigung der Geschlechter wichtiges **Nebenziel** der Maßnahme. Zur Vergabe einer **GG 1-Kennung** müssen mindestens nach Geschlecht disaggregierte Indikatoren vorliegen. Diese sollten durch konkrete geschlechtssensible Maßnahmen unterlegt werden. Bei einer **GG 2-Kennung** ist die Gleichberechtigung der Geschlechter das **Hauptziel** der Maßnahme, d. h. entscheidend für seine Durchführung.

Impressum

HERAUSGEBER

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)
Referat Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen

REDAKTION

BMZ, Referat 222
Krisenbewältigung, Übergangshilfe, Wiederaufbau,
Infrastruktur im Krisenkontext

GESTALTUNG

wbv Media, Bielefeld

FOTOS

S. 10: © GIZ (li.), © WFP/Virgo Edgar Ngarbaroum (re.);
S. 11: © Diakonie Katastrophenhilfe/Christoph Püschner (li.),
© Photothek/Ute Grabowsky (re.); S. 11: © Medico International/
Quentin Bruno

STAND

Juli 2020

DIENSTSITZE

→ BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Deutschland
Tel. +49 (0) 228 99 535-0
Fax +49 (0) 228 99 535-3500
→ BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Deutschland
Tel. +49 (0) 30 18 535-0
Fax +49 (0) 30 18 535-2501

KONTAKT

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

