



# Krisenbewältigung in der Praxis

BMZ Newsletter

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

wir freuen uns, Ihnen die erste Ausgabe des Newsletters „Krisenbewältigung in der Praxis“ der Unterabteilung Flucht und Migration, Krisenprävention und -bewältigung; Beauftragte für Flüchtlingspolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu präsentieren.

Krisen und Konflikte treten weltweit vermehrt auf, spitzen sich zu oder verhärten sich zu Dauerkonflikten. Das BMZ hat darauf reagiert, indem es seine schnell wirksamen und flexiblen Kriseninstrumente, wie die strukturbildende Übergangshilfe und die Sonderinitiative Flucht ausgebaut hat. Für Menschen, die von gewaltsamen Konflikten, Fluchtkrisen, Naturkatastrophen oder Epidemien betroffen sind, können so neue Perspektiven geschaffen werden.

Was aber wirkt an welchen Orten unter welchen Bedingungen? Was bewirken wir zusammen mit unseren Partnern? Bislang weiß die internationale Gemeinschaft (zu) wenig darüber, welche Interventionen am wirksamsten zur Krisenbewältigung beitragen.

In diesem Newsletter informieren wir darüber, wie wir die Wirkungen unserer Kriseninstrumente nachweisen, welche Erkenntnisse wir dabei gewinnen und wie wir diese nutzen.

Diese erste Ausgabe liefert einen Einblick in die evidenzbasierte Steuerung der **strukturbildenden Übergangshilfe**. Ziel dieses Instruments ist es, die Widerstandsfähigkeit (**Resilienz**) besonders stark betroffener Menschen und lokaler Strukturen nachhaltig zu stärken und neuen Krisen vorzubeugen. Damit schaffen wir Brücken von der akuten humanitären Hilfe zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit bis hin zur Friedensförderung. **Wirkungsbeobachtung und-messung** ist ein Schwerpunkt der **neuen Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe**.

Beispielhaft schauen wir auf die **Erfolge einzelner Projekte**, geben Ihnen Einblicke in **vorliegende Evidenzen** und stellen konkrete **Maßnahmen und Prozesse zur Generierung von Evidenzen vor**.

Seit Beginn der Covid-19 Pandemie steht die internationale Gemeinschaft vor außergewöhnlichen Herausforderungen, da bestehende Krisen intensiviert und Menschen in vielen Regionen zusätzlich belastet werden. Hierauf konnten wir mit der strukturbildenden Übergangshilfe unmittelbar reagieren (Seite 3).

Vielen Dank, dass Sie die Arbeit des BMZ in Krisenregionen verfolgen. Wir freuen uns, Ihnen einen Einblick in die evidenzbasierte Steuerung und unsere Erfolgsgeschichten zu geben.

## Was macht die strukturbildende Übergangshilfe in...?

### Regionales Engagement: Resilienzprogramm im Sahel

Die Sahel-Region ist durch eine **besonders hohe Fragilität** gekennzeichnet, aufgrund langanhaltender, asymmetrischer Konflikte, politischer Instabilität, den zunehmend spürbaren Auswirkungen des Klimawandels, des hohen Grads an Ernährungsunsicherheit und neuerdings den Folgen der Coronapandemie. Die Krisen treffen auf mangelnde Bewältigungskapazitäten der Regierungen und der Bevölkerung im Sahel.

Gemeinsam mit dem **Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)** wird im Sahel (Mali, Mauretanien, Niger, Tschad, Burkina Faso) ein umfassendes Programm umgesetzt, die Sahel-Resilienz-Initiative. Ziel ist es, die **Erährungs- und Lebensgrundlagen der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern**.

Seit 2019 ergänzt das **Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)** durch seine komplementäre Initiative *Building Resilience in the Sahel* das Programm vom WFP in den Bereichen Ernährungssicherung, Bildung, WASH und Kinderschutz in gemeinsam ausgewählten Distrikten in Mali, Mauretanien und Niger.

Im Mittelpunkt des Programms stehen **besonders stark betroffene vulnerable Menschen**, wie Kinder, Jugendliche, Frauen, Geflüchtete und Binnenvertriebene. Die **Stärkung ihrer Kapazitäten** wird unterstützt, indem auf vorhandene Strukturen und dem Wissen der Bevölkerung aufgebaut wird.

Gemeinsam unterstützen die komplementären Resilienz-Initiativen über **5 Jahre die gleichen Gemeinschaften**. Die Maßnahmen sollen den **sozialen Zusammenhalt** fördern und werden **partizipativ** mit den Menschen geplant. Die langjährigen multisektoralen Programme verbinden verschiedene Maßnahmen, wie die Instandhaltung von landwirtschaftlichen Flächen zur Unterstützung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die Anpassung der Landwirtschaft an durch klimatische Veränderungen entstehende Dürre sowie den Anbau und Vertrieb nahrhafter Lebensmittel für eine Stabilisierung der Ernährungslage. Zudem umfassen sie die Versorgung der Kantinen für Schulkinder, Jobmöglichkeiten für Jugendliche, die gesundheitliche Unterstützung von schwangeren Frauen und stillenden Müttern, den Zugang zu sauberem Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene sowie den Aufbau sozialer Sicherungsnetze. **1,2 Millionen Menschen kam die Unterstützung durch WFP seit September 2019 bereits zugute**. Zudem wurden 31.000 ha Landfläche – die Fläche von 43.500 Fußballfeldern – rehabilitiert und bewirtschaftet. Kinder an 1.200 Schulen wurden mit regelmäßigen Mahlzeiten unterstützt.



**In über 35 Ländern kam die strukturbildende Übergangshilfe bisher zum Einsatz.**

Mit dem vielseitigen Paket an Maßnahmen wird die **Resilienz der Menschen und Institutionen** auf verschiedenen Ebenen gestärkt und ein Beitrag für



Kleinbäuerinnen und -bauern in Mali können durch solarbetriebene Pumpen ihre Felder bewässern und so die Lebensgrundlage ihrer Familie sichern. © WFP/ Benoit Lognone

eine **langfristige Transformation** in der Region geleistet. So sind Gemeinschaften widerstandsfähiger gegenüber zukünftigen Krisen – **auch nach Ende des Programms**.

So konnte im Tschad bereits festgestellt werden, dass die resilienzstärkenden Maßnahmen zur **Einkommensgenerierung** auf Haushaltsebene sowie zu gestärkter **sozialer Kohäsion innerhalb der Gemeinden** beigetragen haben. Zudem zeigen einzelne Untersuchungen einen **Rückgang der Abwanderung** aus ländlichen Gebieten.

Aufgrund der gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen der **Corona-Pandemie** sehen sich die Menschen im Sahel **einer erneuten Krise ausgesetzt**, die ihre Widerstandsfähigkeit auf die Probe stellt. Zur Generierung von Evidenzen hat WFP als Reaktion auf die Pandemie für die Wirkungsmessung verschiedene **innovative Ansätze der Ferndatenerhebung** in der Region pilotiert.

Vorläufige Erkenntnisse zeigen, dass Begünstigte des Sahel-Resilienzprogramms die aktuelle **Corona-Pandemie sehr viel besser bewältigen als Nicht-Begünstigte**. Die erhobenen Daten deuten darauf hin, dass bereits nach einem Jahr Programmlaufzeit die begünstigten Haushalte mit Blick auf die Ernährungssicherung besser in der Lage sind diese Krise zu bewältigen und sich daran anzupassen, als der Rest der Bevölkerung in diesem Gebiet. Demzufolge hat sich der **Resilienzansatz des BMZ in Kooperation mit WFP und UNICEF in der Sahelzone bereits bewährt**. Weitere Erkenntnisse hinsichtlich der Resilienzstärkung wird die begleitende rigorose Wirkungsevaluierung liefern. Mehr dazu auf Seite 5.

## Wie wirkt die strukturbildende Übergangshilfe in aktuellen Krisen?

### Schnell, flexibel und zielgruppennah: Covid-19-Bewältigung

Die Covid-19 Pandemie verstärkt bestehende Herausforderungen in Krisenregionen. Darauf hat die strukturbildende Übergangshilfe schnell mit **zahlreichen Neubeauftragungen und Umwidmungen** reagiert. Gemeinsam mit den Partnern setzt das BMZ auf seine Erfahrungen in der Krisenbewältigung und unterstützt die am stärksten von Krisen betroffenen Bevölkerungsgruppen umfassend. Dies reicht von **Präventionsmaßnahmen**, die **sozioökonomische Folgen** adressieren, bis hin zu Covid-19-spezifischer Anpassung bestehender Maßnahmen, um die Resilienz der Bevölkerung auch gegenüber anderen Krisen weiterhin zu stärken.



**BMZ ist seit 2019  
drittgrößter Geber  
von UNICEF.**

### Zum Beispiel

Im gemeinsamen KfW/UNICEF-Vorhaben im **Irak** steht der **Schutz von Familien, Kindern und Jugendlichen** im Fokus. 3 Millionen Menschen werden über präventive Maßnahmen mithilfe von **Covid-19 Aufklärungskampagnen** informiert. Trotz Schulschließungen werden **Bildungsangebote** für 1,2 Millionen Kinder und Jugendliche weiter umgesetzt. Viele von ihnen leben in Lagern von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen. Die **Schutzausstattung** für 300.000 Kinder zur Verbesserung der Wasser-, Sanitär- und Hygienebedingungen (WASH) wird bereitgestellt mit dem Ziel die Ausbreitung des Virus zu reduzieren.

Um zusätzlich das **Gesundheitssystem zu stärken**, hat die KfW den **Bau von fünf Behelfskrankenhäusern** mit je 100 Betten, davon 40 Intensivbetten, beauftragt. Das ermöglicht die kurzfristige Behandlung von 9.000 Covid-19 Patientinnen und Patienten und eine langfristige Entlastung der Krankenversorgung.



Zum Schutz vor Covid-19 werden Kindern in Bagdad die Hygieneregeln mit kreativen und sportlichen Spielen beigebracht.

© UNICEF

## Evidenzbasiert steuern – aber wie?

Wie wirkt die strukturbildende Übergangshilfe genau? Um diese Frage zu beantworten, investiert das BMZ gemeinsam mit seinen Umsetzungspartnern in den **Aufbau von Kompetenzen** und Systemen für Analyse, Monitoring, Evaluierung und Datengewinnung. Ziel ist es,

- die Wirksamkeit der strukturbildenden Übergangshilfe anhand fundierter Daten besser nachzuweisen,
- das Portfolio der strukturbildenden Übergangshilfe auf Basis von Evidenzen und Lernerfahrungen strategisch weiterzuentwickeln und damit
- die Qualität und Wirksamkeit der strukturbildenden Übergangshilfe zu erhöhen.

Die evidenzbasierte Steuerung des Portfolios der strukturbildenden Übergangshilfe beruht auf drei Komponenten:



### Sammeln und Bewerten vorhandener Evidenzen

Der im April 2020 veröffentlichte *Evidence Gap Map (EGM) Bericht „Building Peaceful Societies“* beschreibt die Evidenzbasis von 242 rigorosen Wirkungsevaluierungen und 34 *Systematic Reviews (SR)* von friedensfördernden Maßnahmen in fragilen Kontexten. Grundlage des Berichts bildet die sogenannte *Evidence Gap-Map (EGM)*, die in Form einer **interaktiven Online-Datenbank** einen Überblick über die genannten Studien bietet. Der Bericht zeigt in welchen Bereichen wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Maßnahmen vorliegen, die zur Politik- und Programmgestaltung genutzt werden können. Zudem weist er auf existierende Evidenzlücken und somit die Notwendigkeit zur Generierung von neuer Evidenz hin. Besonders auffällige Evidenzlücken bestehen unter anderem in den Bereichen friedensförderndes Verhalten, Konfliktlösungskompetenzen, soziale Normen zu Gewalt oder die Wahrnehmung der Sicherheit in der Gemeinde. Damit dient er Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit **als wertvolles Instrument**, um **evidenzbasierte Entscheidungen** zu treffen und sie bei der Programmplanung zu unterstützen. Gleichzeitig ist er **wegweisend** für die Ausrichtung zukünftiger Forschung

Gefördert vom BMZ wurde der Bericht im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem *Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval)* und der *International Initiative for Impact Evaluation (3ie)* erstellt.

Aufgrund der identifizierten Lücken, die in der EGM sichtbar wurden, hat das BMZ 3ie mit der Erstellung eines **Systematic Reviews** zum Thema **Soziale Kohäsion** beauftragt. Geleitet von der Frage „Was wirkt positiv auf soziale Kohäsion zwischen Gruppen in Krisenkontexten?“ hat 3ie nach einer umfangreichen Sichtung von Studien 24 relevante rigorose Wirkungsevaluierungen analysiert. Schlussfolgerungen für die strukturbildende Übergangshilfe basierend auf den **Ergebnissen** sind:

- Maßnahmen zur Stärkung sozialer Kohäsion zwischen Gruppen sind erfolgsversprechend, wenn sie **langfristig** angelegt und Teil eines **multisektoralen** (Resilienz-)Programms sind.
- Interventionen zur Stärkung sozialer Kohäsion sind vor allem zielgerichtet, wenn sie individuelle Einstellungen direkt adressieren und damit **menschliches Verhalten** in den Fokus nehmen.
- Vertrauen, Zugehörigkeitsempfinden, Beteiligungsbereitschaft, Hilfsbereitschaft und Akzeptanz von Diversität wurden als die gebräuchlichsten **Dimensionen identifiziert**, um soziale Kohäsion zwischen Gruppen abzubilden und zu messen. Sie sollten in die Implementierung der strukturbildenden Übergangshilfe aufgenommen werden.

In der ersten Jahreshälfte 2021 wird das BMZ die Umsetzungspartner zu einer **Online-Veranstaltung zur Nutzung der EGM und des Systematic Reviews** einladen.



UNICEF, WFP und lokale Nichtregierungsorganisationen bringen im Sahel ihre Fähigkeiten und Expertise zusammen, um die Bevölkerung gemeinsam zu unterstützen. © WFP / Alina Seebacher

## Generieren neuer Evidenzen

Um eindeutige Nachweise über die Wirksamkeit von Vorhaben der strukturbildenden Übergangshilfe zu generieren, hat das BMZ verschiedene Umsetzungspartner mit der Durchführung von rigorosen **Wirkungsevaluierungen**, (engl. *rigorous impact evaluations*), beauftragt. Darüber hinaus pilotiert das BMZ gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) die **Integration von verhaltenswissenschaftlichen Ansätzen** in Projekte der strukturbildenden Übergangshilfe.

Seit 2016 fördert das BMZ die gemeinsame Umsetzung von Resilienzprogrammen durch Organisationen der Vereinten Nationen im Rahmen sogenannter **Joint-Programmes**. Diese vereinen die komparativen Vorteile der Organisationen für die Resilienzstärkung vulnerabler Menschen und Gemeinden. Durch **gestärkte Synergien** zwischen den VN-Organisationen werden multidimensionale Ursachen von Vulnerabilität sowie Kapazitäten im Umgang mit Krisen effektiver adressiert. **UNICEF** und **WFP** sind hier **wichtige Umsetzungspartner des BMZ**.

Um die **Wirksamkeit der multisektoralen Resilienzprogramme genau nachweisen** zu können, werden derzeit drei der sieben *Joint Programmes* durch **rigorose Wirkungsevaluierungen** begleitet. Die Erkenntnisse daraus werden wichtige Hinweise für die laufende Programmsteuerung liefern und eine flexible Anpassung ermöglichen, falls Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Dies ist insbesondere in **fragilen, sich ständig verändernden Kontexten** wichtig. Zudem fließen die Erkenntnisse aus der Wirkungsforschung in die künftige Gestaltung von Resilienzprogrammen ein und informieren auch die Strategieprozesse der Umsetzungspartner.

Die drei rigorosen Wirkungsevaluierungen haben in Kooperation mit der *Development Impact Evaluation* (DIME) Gruppe der Weltbank im Jahr 2019 begonnen und erstrecken sich über die gesamte Laufzeit der Projekte (bis 2023). Erste **Erkenntnisse** liegen voraussichtlich im Jahr 2021 vor. Zudem wurde im Jahr 2020 eine rigorose Wirkungsevaluierung des gemeinsamen VN-Resilienzprogramms in Somalia beauftragt.

### RIGOROSE WIRKUNGSEVALUIERUNG ERKLÄRT

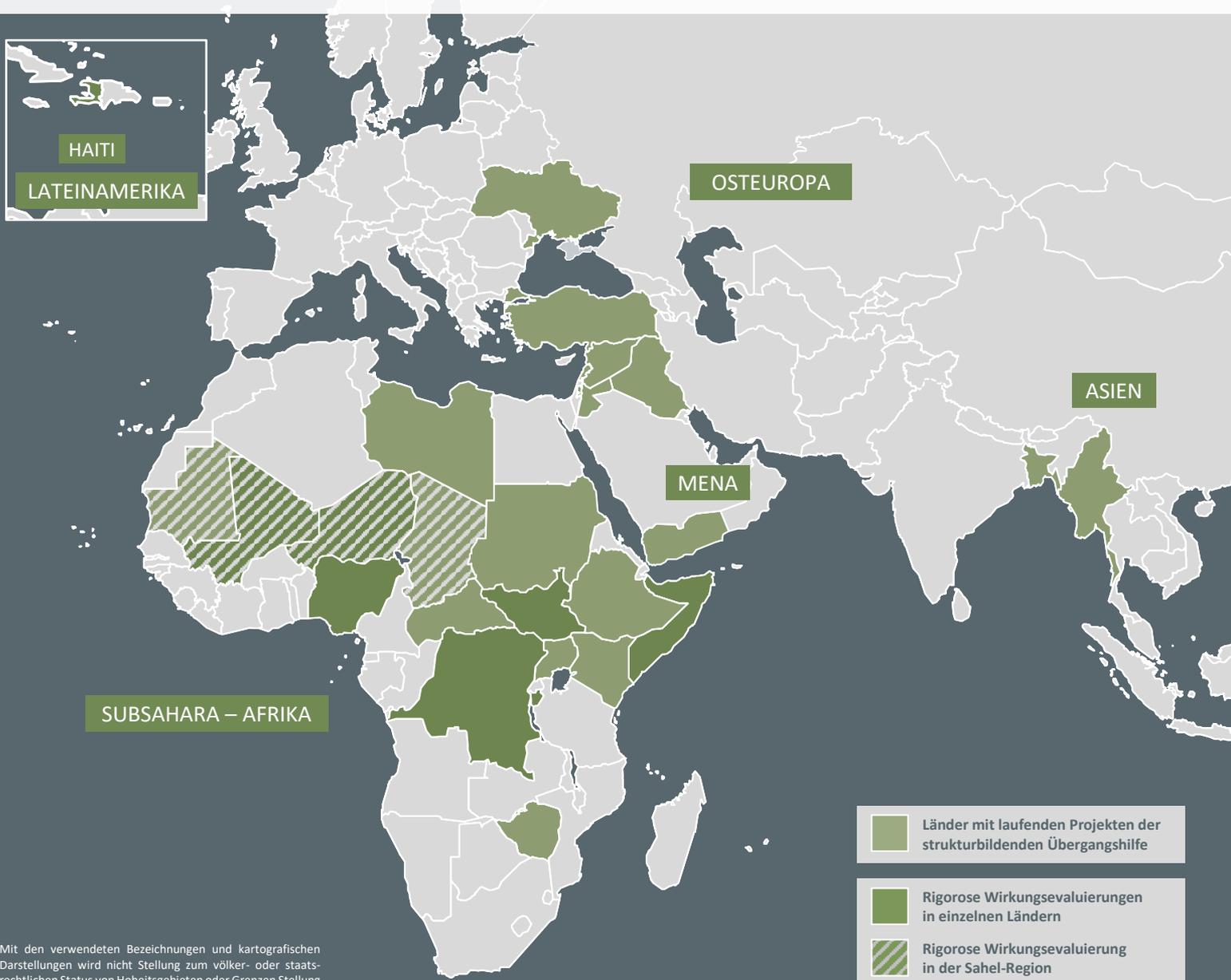
Rigorose Wirkungsevaluierungen fokussieren sich auf die direkten übergeordneten entwicklungs-politischen Wirkungen eines Projektes. Durch die Konstruktion einer kontrafaktischen Situation (Was wäre ohne das Projekt gewesen?) können beobachtete Veränderungen in einem Kontext eindeutig einer Entwicklungsmaßnahme zugeordnet werden. Dies geschieht unter Anwendung (quasi-)experimenteller Methoden, die es erlauben, einen kausalen Zusammenhang zwischen Maßnahme und Wirkung herzustellen.

Auch die **GIZ** ist mit der Durchführung einer rigorosen Wirkungsevaluierung beauftragt: ein Projekt der strukturbildenden Übergangshilfe in Zentralnigeria soll die Resilienz staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie der Bevölkerung im Umgang mit einem andauernden Ressourcenkonflikt und dessen Auswirkungen stärken. Neben dem Wiederaufbau von Basisinfrastruktur und Ernährungssicherung wird das friedliche und inklusive Zusammenleben der Bevölkerung gefördert. Derzeit wird das methodische Konzept für die rigorose Wirkungsevaluierung entwickelt. Erste Erkenntnisse liegen voraussichtlich im Herbst 2021 vor.

### Laufende rigorose Wirkungsevaluierungen im Überblick

- Sahel-Resilienz-Initiative von WFP und *Building Resilience in the Sahel* von UNICEF in **Mali** und **Niger**. **Mehr zum Programm auf Seite 2.**
- Resilienzprogramm von WFP und UNICEF in städtischen Gemeinden im **Südsudan**
- Resilienzprogramm von WFP, UNICEF und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) in der **Demokratischen Republik Kongo**
- Resilienzprogramm von WFP, UNICEF und FAO in **Somalia** (beauftragt)
- GIZ-Projekt zur Stärkung der Kapazitäten zur Bearbeitung des Ressourcenkonflikts zwischen AckerbauerInnen und ViehhalterInnen in **Nigeria**

## WO WIRD DIE STRUKTURBILDENDE ÜBERGANGSHILFE UMGESETZT?





## Die strukturbildende Übergangshilfe wird von einer Bandbreite an Partnern umgesetzt, davon über 30 Nichtregierungsorganisationen.

Ein weiterer Ansatz, den die strukturbildende Übergangshilfe in einem Vorhaben der GIZ im Irak pilotiert, ist die **Integration verhaltenswissenschaftlicher Ansätze (VwA)**. Verhaltenswissenschaftliche Ansätze nehmen die **Hintergründe und Motive menschlichen Verhaltens** und dessen **gewünschte Veränderungen in Entscheidungssituationen** in den Blick und stellen damit den Menschen in den Mittelpunkt. Bereits im Rahmen der Kontextanalyse und des fortlaufenden Kontextmonitorings eines Projektes zur Förderung sozialer Kohäsion der GIZ in Ninewa, Irak, wird untersucht, wo die Schwierigkeiten liegen, um langfristige Änderungen im Verhalten zu bewirken. Mit diesen Erkenntnissen werden die Maßnahmen angepasst. Die GIZ pilotiert dieses Vorgehen gemeinsam mit der *Mind Behaviour and Development Unit (eMBeD)* der Weltbank. Neben dem Vorhaben in Ninewa wird der Ansatz auch in einem neuen Vorhaben in Anbar, Irak, vorbereitet.

### Lernen aus Evidenzen

Das Sammeln, Bewerten und Generieren von Evidenzen entfaltet erst dann vollen Nutzen, wenn das neue **Wissen anwendbar aufbereitet** und relevanten Akteuren **zugänglich** gemacht wird. Die generierten Evidenzen sollen zum Lernen auf Projekt- als auch Portfolioebene beitragen. Daher werden kontinuierlich **Good Practices** und **Lessons Learned** identifiziert. Ergebnisse und Empfehlungen werden diskutiert und entsprechend kommuniziert und verbreitet.

## Mehr über die strukturbildende Übergangshilfe erfahren?

### Neues aus der Öffentlichkeitsarbeit

Ein neuer **Erklärlix** (auf Deutsch, Englisch und Französisch) und ein **Film über den Irak** (auf Deutsch und Englisch) vermitteln anschaulich die neue Ausrichtung der strukturbildenden Übergangshilfe. Beide Filme können auf der **BMZ-Webseite der strukturbildenden Übergangshilfe** angeschaut werden.



Junge Frauen lernen im Rakhine Staat in Myanmar die Wichtigkeit von sauberem Trinkwasser und entsprechenden Hygiene-Maßnahmen. © GIZ

Herausgeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Unterabteilung 22: Flucht und Migration; Krisenprävention und -bewältigung; Beauftragte für Flüchtlingspolitik	Redaktion	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Stand	03/2021		Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn
Kontakt	<a href="http://www.bmz.de">www.bmz.de</a>		www.giz.de
Postanschrift der BMZ Dienstsitze	BMZ Berlin Stresemannstraße 94 10963 Berlin T +49 (0)30 18 535-0 BMZ Bonn Dahlmannstraße 4 53113 Bonn T +49 (0)228 99 535-0	Fotos:	Titelbild: © Diakonie Katastrophenhilfe/Ismael Taxta
		Layout:	EYES-OPEN, Berlin