



UNABHÄNGIGE EVALUATION ZUR VERBINDUNG VON ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄRER HILFE (NEXUS)

Die zunehmend langanhaltende Natur von Konflikten und humanitären Krisen stellen sowohl die Entwicklungszusammenarbeit als auch die humanitäre Hilfe vor neue Herausforderungen. Ebenso verlangen verstärkt auftretende Umweltereignisse heute Antworten mit kombinierten Ansätzen der internationalen Zusammenarbeit, die auf einem Zusammenspiel von Soforthilfe bei gleichzeitigem Fokus auf langfristige Entwicklungsziele basieren. Eine unabhängige Evaluation formulierte Empfehlungen, wie dieser Nexus auf institutioneller und operationeller Ebene gestärkt und gefördert werden kann.

KONTEXT

Laut der Weltbank werden bis zum Jahr 2030 geschätzte 46% der Menschen in fragilen Kontexten in Armut leben (World Bank 2018: *Fragility, Conflict and Violence Overview*). Um diesen Trend zu durchbrechen, setzt man heute auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den Instrumenten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit. Die UNO spricht von einem *New Way of Working*.

Durch einen ergänzenden Ansatz beider Instrumente werden einerseits nachhaltigere Resultate erzielt, andererseits können zukünftige humanitäre Bedürfnisse und deren Kosten systematisch reduziert werden. In den 1980er und 1990er Jahren ging man von einem linearen Ablauf von Nothilfe über strukturellen Wiederaufbau hin zu gesellschaftlicher Kapazitätsentwicklung aus. Heute wird der Fokus auf Ansätze gelegt, die auf einer gleichzeitigen Wechselwirkung unterschiedlicher Massnahmen beruhen. Die institutionelle und operationelle Umsetzung dieser Erkenntnisse lässt aber noch viele Fragen unbeantwortet.

Eine im Auftrag der DEZA durch die *Nordic Consulting Group* unabhängig durchgeführte Evaluation ging dem komplexen Thema des Nexus auf den Grund und formulierte Empfehlungen für die Zukunft. Der zeitliche Rahmen der Evaluation erstreckte sich von 2013 bis 2017.



ERGEBNISSE DER EVALUATION

Bei der DEZA wird der gleichzeitige Einsatz unterschiedlicher Instrumente zur Erreichung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 seit einigen Jahren gefördert. Bisherige Bemühungen, einen institutionellen Wandel herbeizuführen zeichneten sich oft dadurch aus, dass sie von *Bottom-up*-Initiativen einzelner DEZA-Akteure vor Ort ausgingen. So wurde vielerorts versucht, die scheinbaren institutionellen Barrieren der bestehenden Instrumente und Organisationen durch punktuelle Koordination von Mitarbeitenden zu durchbrechen.

Positive Befunde

Anzeichen einer erfolgreichen Umsetzung des Nexus lassen sich in einigen Regionen durchaus feststellen: Die Humanitäre Hilfe und die Südzentrale Zusammenarbeit setzen zum Beispiel am Horn von Afrika, in Mali und in Myanmar auf gemeinsame Programme. Auch in der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) und den multilateralen Partnern übernimmt die DEZA

Hauptempfehlungen der Evaluation:

- Entwicklung, Institutionalisierung und Kommunikation einer gemeinsamen Definition des Nexus-Begriffes
- Schaffung und Förderung von evidenzbasierten Beispielen zur Umsetzung von Massnahmen im Nexus
- Förderung der Planung und Durchführung von gemeinschaftlichen Interventionen und Aktivitäten
- Weitere Stärkung gemeinsamer Entscheidungsgremien innerhalb der DEZA und mit entsprechenden Partnern in der Bundesverwaltung



eine Vorreiterrolle, um Synergien zu identifizieren und dadurch langfristigere Resultate zu fördern.

Als sehr positiv für die Umsetzung des Nexus wurde in der Evaluation auch das Rotationsprinzip des DEZA-Personalsystems bewertet. Durch die regelmässige interne Versetzung in verschiedene Bereiche und geografische Kontexte werden alle Mitarbeitenden für die gesamten DEZA-Instrumente sensibilisiert. Das Rotationsprinzip ermöglicht somit den Projektverantwortlichen die Zusammenstellung von Nexus fördern den Teams zur Bewältigung unterschiedlichster Herausforderungen. Trotz dieser positiven Befunde gibt es in einigen Bereichen Optimierungspotential.

Institutionelle Hürden

Die in vielen Fällen zu sehr zentralisierte Entscheidungs- und Berichterstattungsstruktur der DEZA wurde als hinderlich für die Umsetzung eines agilen Nexus-Ansatzes bewertet. Laut der Evaluation schränken auch andere beteiligte staatliche Institutionen (in den Berei-

chen Migration, Friedensförderung und wirtschaftlicher Entwicklung) durch ihre zentralisierten Strukturen die Agilität ein und machten auswertbare Nexus-Resultate bislang zur Ausnahme.

In einem Benchmark-Vergleich zum Nexus identifizierte das Evaluations-Team drei Akteure, deren Erfahrungen der DEZA in Zukunft zum Teil als Beispiel dienen können: (1) Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) hat den Nexus erfolgreich in seinen Richtlinien und Strategien implementiert. (2) Die schwedische Entwicklungsgesellschaft (SIDA) versteht sich auf gemeinsame Auswertungen der humanitären und der entwicklungsrelevanten Massnahmen sowie auf flexible Mechanismen in der Finanzierung. (3). Die Schweizer NGO Caritas setzt in ihrer Entscheidungsstruktur auf eine flexible Kombination aus unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten.

EMPFEHLUNGEN

Insgesamt formulierte die Evaluation neun Empfehlungen, die eine Umsetzung des Nexus in der DEZA verbessern sollen.

1. Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses des Nexus

Die DEZA hat bereits mit der Erarbeitung einer institutionellen Definition des Nexus begonnen. Darin wird der Begriff als «integrierte Nutzung von Multi- und bilateralen Massnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit» beschrieben. Der Begriff «integriert» wird als «gleichzeitiger Einsatz von unterschiedlichen Instrumenten im selben Kontext, mit dem Ziel der Verflechtung und synergetischen Nutzung [...]» erklärt.

Die Herausforderung besteht nun in der institutionellen Umsetzung dieser Definition durch die Mitarbeitenden und in der Kommunikation mit den Partnern. Workshops und Trainings für Mitarbeitende wie auch für Partner, im Außennetz sowie an der Zentrale, werden dazu nachdrücklich empfohlen.

2. Gemeinsame Rahmenkredite für Nexus-Aktivitäten

Die Evaluation empfiehlt die Entwicklung starker Argumente für einen zukünftigen Nexus gegenüber dem Parlament. Die Rahmenkredite der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sollten stärker ineinandergreifen, um den 'integrierten' Austausch zu erleichtern und die Berichterstattung zu vereinheitlichen. Die operationellen Abteilungen sollten einen ganzheitlicheren und flexibleren Ansatz fördern.

3. Förderung einer einheitlichen Organisation am Hauptsitz

Die DEZA soll sowohl in den Kooperationsbüros im Aussennetz wie auch an der Zentrale Entscheidungsgremien für Projekte fördern, in denen Mitarbeitende der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit vertreten sind. Dies gilt besonders für Vorhaben in Ländern und Regionen, die von langanhaltenden Krisen betroffen sind. Auch eine engere Verflechtung mit den anderen Tätigkeitsfeldern der IZA (menschliche Sicherheit, Friedensförderung und wirtschaftliche Zusammenarbeit) wird empfohlen.

4. Förderung von dezentraler Berichterstattung

Die Berichterstattung zu den Aktivitäten aller IZA-Akteure in einem Land oder einer Region sollte dezentral organisiert werden. Dies fördert das gemeinsame Verständnis der unterschiedlichen Ansätze, die Zusammenarbeit und die gemeinsame Umsetzung einer Strategie.

5. Schaffung und Dokumentation von spezifischen Beispielen für den Nexus

Um der politischen Aufforderung nachzukommen und die öffentliche Unterstützung der IZA zu stärken, soll der Nexus als fortschrittliche Form von Vorhaben in fragilen Kontexten kommuniziert werden. Dazu muss die DEZA systematisch Evidenz als Grundlage schaffen und durch klare und reale Beispiel belegen, wie dank des Nexus effizientere, effektivere und nachhaltigere Ergebnisse für die betroffenen Bevölkerungen erzielt werden.

6. Breitere Kontextanalyse und Festlegung von gemeinsamen Zielen

Der Nexus soll bereits in der Konzeptualisierung von neuen Vorhaben gestärkt

werden. Dazu gehört eine gemeinsame Kontextanalyse sowie das Identifizieren von möglichen Unzulänglichkeiten zu Vorhaben hinsichtlich der Umsetzung des 'Leave no one behind'-Grundsatzes der Agenda 2030. Die Verbindungen der humanitären und Entwicklungsspezifischen Aktivitäten am Horn von Afrika können dabei als Beispiel herangezogen werden.

7. Stärkung der internen Koordination zur Förderung von Nexus-Partnerschaften

Durch gezielte Information der entsprechenden Mitarbeitenden kann die DEZA den Nexus-Ansatz in ihrer Zusammenarbeit mit multilateralen und globalen Akteuren aktiv fördern. Neben langfristigeren Resultaten würde dies auch potentielle Exit-Strategien der Nothilfe erlauben.

8. Ermutigung aller Partner, innovative Ansätze voranzutreiben

Die DEZA soll Partner, die mit innovativen Ansätzen arbeiten, verstärkt unterstützen. Multi-Geber-Finanzierungen wie auch Koordinationsmechanismen zwischen der DEZA und ihren Partnern sollen dazu ausgebaut werden. Ein diesbezüglich verstärktes Engagement mit fortlaufender Prüfung der Resultate führt zu einer Ausweitung der Relevanz und Effektivität solcher Partnerprogramme im Nexus und kann zu einer langfristigen Festigung der Widerstandsfähigkeit von Bevölkerungen in fragilen Kontexten beitragen.

9. Nutzung der Rolle als wichtiger und zielgerichteter Geldgeber

Die DEZA gilt bei ihren Partnerorganisationen als vertrauenswürdiger und engagierter Geber, der sich an den Grundsatz hält, durch sein Engagement mögliche negative Wirkungen zu vermeiden (*do no harm principle*). Die DEZA soll ihre Rolle als zielgerichteter und in vielen Projekten wichtigster Geldgeber nutzen, um die Koordination von Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten zu fördern und zu vertiefen.



WEITERES VORGEHEN

Das Direktionskomitee der DEZA zeigt sich in ihrer Stellungnahme mit acht der neun Empfehlungen einverstanden und schlägt folgende Aktionen vor:

- Die **institutionelle Definition des Nexus** soll nach aktuellem Wissenstand überarbeitet und an die Bedürfnisse für gemeinsame Resultate angepasst werden. **In der Definition sollen zukünftig Beispiele enthalten sein**, die auf verständliche Weise mit allen Mitarbeitenden geteilt werden können. Durch eine breite Kommunikation sollen Massnahmen systematisch auch in die Globalprogramme aufgenommen werden, sowohl in der Planung, wie auch in der Umsetzung.
- Um das institutionelle Verständnis des Nexus voranzutreiben, sollen **gemeinsame Analysen der Tätigkeiten im Aussegnnetz** der unterschiedlichen Abteilungen und auch der externen Partner vermehrt zur Regel werden.
- In einer ersten **Phase** sollen **gemeinsame Operationskomitees**, bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der humanitären Hilfe und den Entwicklungsbereichen, ins Leben gerufen werden.
- Der Austausch von Mitarbeitenden zwischen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit **soll weiter gefördert werden**, um das gegenseitige Verständnis zu steigern.
- Zukünftig sollen Kooperationsstrategien Ziele beider Instrumente in einem **gemeinsamen Ergebnisrahmen** darstellen. Auch die Linien der Berichterstattung innerhalb der Kooperationsbüros sollen vereinheitlicht werden.
- In der Evaluation von Programmen und Strategien soll vermehrt auf die institutionelle Verbindung im Sinne des Nexus geachtet werden. Dadurch sollen **kontextspezifische Nexus-Ansätze für die Umsetzung zukünftiger Projekte und Programme identifiziert** werden.
- Auch in der Koordination mit anderen Gebern soll der Nutzen des Nexus hervorgehoben werden.



- Nicht einverstanden zeigt sich das Direktionskomitee mit der Empfehlung, die Rahmenkredite der IZA zusammenzulegen. Das Potential einer Zusammenlegung wird zwar anerkannt, doch soll dies erst in der Botschaftsperiode 2025–2028 überdacht werden. Zurzeit bleiben **separate Rahmenkredite sinnvoll**, weil diese auch die unterschiedlichen Mandate und Vorgehensweisen der Instrumente reflektieren. Zudem werden die Kreditlinien bereits heute durchlässig genug gestaltet, um die Empfehlungen der Evaluation anzugehen.

Publikation

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Sektion Evaluation und Controlling
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
sektion.evaluation-controlling@eda.admin.ch

Link zur Evaluation

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-1000.html>