

## DER NEXUS ODER DIE VERKNÜPFUNG VON HUMANITÄREER HILFE UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT



Geldwechsel in Mopti, Mali. Der gemeinsame Einsatz von DEZA und Krisenstab hat die wirtschaftliche Erholung und den sozioökonomischen Wiederaufbau der Region erleichtert.  
Photo: DEZA/S. Linder

### EDITORIAL

Der Nexus zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist eine logische Entwicklung in der Praxis der internationalen Zusammenarbeit. Angesichts der Entwicklung des globalen Umfelds, einschliesslich der Zunahme längerer Krisen, müssen die verschiedenen Bereiche koordiniert zusammenarbeiten, um die Wirksamkeit und die Relevanz der Hilfe zu erhöhen. Diese enge Zusammenarbeit wird im Feld schon seit mehreren Jahren praktiziert, ist also realisierbar. Angesichts dieser Entwicklungen stellen sich aber verschiedene Herausforderungen. Die politischen Instanzen haben eine wichtige Rolle zu spielen, was die Vorhersagbarkeit der Budgets und die Flexibilität der Abläufe betrifft. Zudem ist die Anpassung der Instrumente und Mechanismen der Institution

entscheidend, damit die Umsetzung des Nexus im Feld gelingen kann. Schliesslich werden eine regelmässige gemeinsame Arbeit und Reflexion die Synchronisierung der erforderlichen Massnahmen erleichtern und die Anpassungsfähigkeit erhöhen.

Deshalb müssen die verschiedenen Stufen der Entscheidungsfindung – Politik, Institutionen, operative Arbeit – mobilisiert werden, um die Wahrnehmung und die Praxis der Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Für die Zukunft der von Krisen betroffenen Menschen ist es entscheidend, dass wir uns diesen Herausforderungen stellen, um die Kohärenz und Relevanz der Zusammenarbeit insgesamt zu steigern.

Chantal Nicod  
Chefin Abteilung Westafrika

### EIN LANGER WEG

Früher beruhte das Thema Entwicklung auf zwei Säulen, zum einen der humanitären Hilfe, zum anderen der Entwicklungszusammenarbeit. Sie durften nicht miteinander vermengt werden. Um es zugespitzt auszudrücken: Bei einer akuten Krise griff die humanitäre Hilfe ein, packte dann ihre Sachen und wurde mitunter durch langfristig angelegte Entwicklungsmassnahmen abgelöst. Wenn eine neue Krise auftrat, waren die verschiedenen Akteure gleichzeitig vor Ort aktiv, beschränkten sich dabei aber wohlweislich auf ihren Arbeitsbereich. Heute hingegen wird immer mehr eine Verknüpfung der beiden Bereiche angestrebt, der sogenannte Nexus. Dieser Begriff bezeichnet verschiedene Realitäten, ist jedoch Ausdruck allgemeiner Überlegungen, die derzeit angestellt werden: Die Grenze zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist durchlässig und fliessend; die strikte Trennung zwischen beiden Aktivitäten ist angesichts der vielschichtigen Wirklichkeit der verschiedenen Situationen oft künstlich. Neben diesen beiden Bereichen gehören auch Behörden und je nach Bedarf Sicherheits- und Menschenrechtsexperten sowie Vertreter des Privatsektors zum Nexus. Dabei bleiben die UNO-Ziele für nachhaltige Entwicklung stets im Visier.

Die Notwendigkeit der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit geht auf das Ende des Kalten Krieges zurück, als zunehmend lokale und regionale Konflikte ausbrachen, die zu einer Fragilisierung der betroffenen Kontexte und Staaten führten. Einige von ihnen waren bereits damals Empfänger von Entwicklungszusammenarbeit. Die ersten Denkansätze bei der DEZA, die von einem linearen Kooperationskonzept wegführten, stammen von 1996. Vom Übergang zwischen humanitärer

Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verlagert sich die Reflexion seit 2009 in Richtung einer Komplementarität der Konzepte; seit 2014 steht ein «integrierter Kooperationsansatz» im Blickfeld. Diese Überlegungen tragen den Erfordernissen fragiler Kontexte und langfristiger oder wiederkehrender Krisen Rechnung. Heute geht es darum, gemeinsam, konzertiert und flexibel vorzugehen und die Interventionsarten bedarfsabhängig auszugestalten. Genau dies geschieht derzeit in drei westafrikanischen Ländern, in denen die DEZA präsent ist: Tschad, Niger und Mali.

---

## SCHULBESUCH FÜR ALLE

Im Niger unterstützt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit die Regierung namentlich im Bildungswesen. Die zweite Phase des Förderprogramms für eine qualitativ gute Bildung (PAQUE) lief 2014 mit von Norwegen übertragenen Mitteln an. 2015 musste ein Entwicklungsprogramm, das als «Standardprogramm» gedacht war, aufgrund einer Krisensituation neu ausgerichtet werden. Nach den Ausschreitungen von Boko Haram kamen in wenigen Monaten rund 150'000 Menschen, darunter 12'000 Kinder, in die im südöstlichsten Teil Nigers, am Tschadsee, gelegene Region Diffa. Auf Ersuchen der Regierung wurde ein Teil der Mittel rasch in die Soforthilfe umgeleitet, dabei jedoch an der Vision einer dauerhaften Steigerung der Bildungsqualität festgehalten. «Die Lage war chaotisch», erinnert sich Djibo Alfari, der für dieses Dossier zuständige Mitarbeiter im Schweizerischen Kooperationsbüro in Niamey. «Wir mussten unser Programm umstrukturieren, um den Flüchtlings- und vertriebenen Kindern in den Lagern oder in der Nähe von Dörfern den Schulbesuch zu ermöglichen.

**Im Tschad ist die Lieferung von Saatgut und Nahrungsmittelrationen an die Aufnahmegebiete der Flüchtlinge entscheidend für die Bewältigung der Nahrungsmittelkrise und die langfristige Verbesserung der Fähigkeiten der Bevölkerung. Foto: DEZA/A.Bisaz**



Wir mussten provisorische Klassenzimmer und Latrinen errichten, Schreibtische und Bücher zur Verfügung stellen, für die psychologische Betreuung der Kinder sorgen und Lehrkräfte ausbilden.» Zudem war eine Umstellung auf den (englischsprachigen) Lehrplan Nigerias für Flüchtlinge erforderlich. Und wie verhielt es sich mit dem Nexus von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe? Er hat sich in zweifacher Hinsicht von ganz allein ergeben, wie Djibo Alfari erklärt: «Aus dem ursprünglichen Programm zur Weiterentwicklung des Bildungswesens wurde ein Teil der Mittel direkt für die Soforthilfe bereitgestellt. Sobald die Krise überwunden ist, können die nach Hause zurückkehrenden Kinder dank des gesicherten Zugangs zu einer hochwertigen Bildung ihren schulischen Kenntnisstand bewahren. Wir verfolgen eine langfristige Vision.»

---

## VERBESSERTES SAATGUT

In der gesamten südlichen Sahelzone herrscht chronische Ernährungsunsicherheit. Im Tschad sind 40 Prozent der Bevölkerung davon betroffen. «Wir haben es mit einer gravierenden Strukturkrise zu tun, über die in den Medien nur selten berichtet wird. Eine der Ursachen sind die geringen Erträge beim Anbau von Nahrungspflanzen», so Willi Graf, Leiter des Schweizer Kooperationsbüros in N'Djamena. Daher hatten wir die Idee, die Erzeugung von sogenanntem «verbessertem» Saatgut zu fördern, das Produktionssteigerungen von nahezu 20 Prozent ermöglicht. Im Gegensatz zu herkömmlichem, zertifiziertem Handelssaatgut wird es zunächst unter den vorherrschenden Standortbedingungen erprobt und in Familienbetrieben in Form von Eigenproduktion vermehrt. Dabei entsteht Saatgut, das besser an die jeweiligen Gegebenheiten und insbesondere an den Klimawandel angepasst ist. Durch die Abgabe kleiner Mengen von verbessertem Saatgut an eine grosse Anzahl von Familien – wir sprechen da von 500 Gramm – ist es möglich, die alten Sorten in drei Jahren durch Sorghum, Hirse, Mais oder Hülsenfrüchte zu ersetzen. Dieses Programm startete 2014 auf Initiative der FAO und der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

Neben der Ernährungsunsicherheit, die die eigene Bevölkerung betrifft, muss sich der tschadische Staat allerdings auch mit

etwa 400'000 Langzeitflüchtlingen und -vertriebenen befassen, die ebenfalls Hilfe benötigen. Doch «stellt die humanitäre Hilfe an sich ein Problem dar», betont Willi Graf, «da bei vielen Gebern die Bereitschaft nachlässt und sie sich aus der Region zurückziehen». «Die Flüchtlinge aber bleiben.» Deshalb die Idee, neben Nahrungsmittelrationen zugleich auch verbessertes Saatgut zu verteilen. Damit lassen sich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ganz einfach miteinander verknüpfen. So wurde zahlreichen Flüchtlingen Land zur Bebauung zugewiesen. Durch Eigenproduktion von verbessertem Saatgut können sie nicht nur ihre Ernteerträge steigern, sondern auch selbst Kulturen anbauen und verkaufen: Eine Einkommensquelle für sie und ein «Innovationschub für die gesamte Bevölkerung». Zudem werden die Flüchtlinge bei der Rückkehr in ihre Heimat ihr Wissen weitergeben. «Dass humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verknüpft werden müssen, liegt auf der Hand, ist aber mit institutionellen Herausforderungen verbunden», gesteht Willi Graf ein.

---

## WIEDEREINSETZUNG VON STADTVERWALTUNG UND BEHÖRDEN

2012 wurde die Stadt Timbuktu im Zuge des bewaffneten Aufstands im Norden Malis und der darauffolgenden Besetzung durch Extremisten stark in Mitleidenschaft gezogen und geriet in eine humanitäre, sicherheitspolitische und institutionelle Krise. Auch öffentliche Einrichtungen blieben nicht verschont: Gebäude wurden beschädigt, Innenräume zerstört, Ausrüstungen geplündert. Schon allein aufgrund der Besetzung durch die Extremisten wurden sämtliche amtlichen Aktivitäten eingestellt; schlechthin eine Katastrophe in dieser 550'000 Einwohner zählenden Stadt. Dennoch «haben die Stadträte während der Krise im Untergrund weitergearbeitet», unterstreicht Abdoul Wahab Dieng, Programmbeauftragter für Gouvernanz im DEZA-Büro in Bamako. «Der Zivilstandsbeamte stellte zu Hause heimlich Geburts- und Sterbeurkunden sowie Vollmachten aus und liess sie von seinem Sohn zur Unterschrift zum Stadtpräsidenten bringen.» Dank dieser Sofortmassnahme wurden die Gehälter und Renten weiter ausbezahlt. Der Stadtpräsident selbst blieb vor Ort. Nach der Befreiung Timbuktus 2013 kehrte er in

seine Räumlichkeiten zurück, um das Ausmass der Verwüstungen festzustellen. Die Bezirksverwaltung (Gouvernorat) war in keinem besseren Zustand. Die DEZA, zum damaligen Zeitpunkt der einzige bilaterale Geber in Timbuktu, ermittelte in engem Kontakt mit dem «Krisenstab» der Stadt den Sofortbedarf. Die rasche Wiedereinsetzung der Behörden war dringend notwendig, denn so gelang es, trotz der Krise bestimmte staatliche Dienstleistungen zu erbringen und dadurch die humanitären Folgen des Konflikts zu mildern. Darüber hinaus stellte die Schweiz kostenlos Büroausstattung zur Verfügung, um die Verwaltungen sehr schnell einsatzbereit zu machen. Der Wiederaufbau trug auch zu einem längerfristigen Ziel bei: das Vertrauen wiederherzustellen und der Auflösung der staatlichen Strukturen Malis und der Lokalverwaltungen entgegenzuwirken, indem er sie bei ihrer Vermittlerrolle im Hinblick auf einen Ausweg aus der Krise unterstützte.

Gefördert wurde diese kurz- und langfristige Koordination zum damaligen Zeitpunkt auch im Rahmen eines Pilotprogramms zur Unterstützung der sozioökonomischen Wiederbelebung im Norden Malis (ARSEN), wo sich Timbuktu befindet. Das Programm mit einer Laufzeit von 2013 bis 2017 war als «Brücke zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe» gedacht und sollte die effektive Wiederaufnahme der Entwicklungstätigkeit ermöglichen, die durch die Krise beeinträchtigt worden war. Es betraf verschiedene Bereiche, darunter Bildung, ländliche Entwicklung und Gouvernanz, und konnte so mehrere komplementäre Aspekte abdecken: die Sanierung von Gebäuden, die Wiederherstellung der vorrangigen Infrastruktur und den Wiederaufbau grundlegender sozialer Dienste.

## DIE BESONDEREN STÄRKEN DER SCHWEIZ

Boris Maver, nach einer Tätigkeit als Koordinator der humanitären Hilfe der Schweiz in Haiti nunmehr stellvertretender Leiter a.i. des DEZA-Büros im Niger, unterstreicht, wie wichtig eine Abstimmung der beiden Ansätze ist, die vor ihrer institutionellen Formalisierung im *Nexus* faktisch bereits gängige Praxis vor Ort waren. Nach wie vor bestehen jedoch zahlreiche Herausforderungen. Intern können Hemmnisse aufgrund institutioneller Unterschiede auftreten. Nach aussen ist die richtige Dosierung der Finanzmittel aus der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit entscheidend. Schliesslich gilt es, Doppelspurigkeiten zwischen den Programmen zu vermeiden. «Die Schweiz verfügt über einen äusserst wichtigen Vorteil, denn im Gegensatz zu anderen Gebern sind bei ihr beide Instrumente bereits unter einem Dach vereint.»

## DREI FRAGEN AN LAOUAN MAGAGI



Laouan Magagi ist seit April 2016 nigrischer Minister für humanitäre Massnahmen und Katastrophenschutz. Von 1995 bis 2015 hatte er verschiedene Posten in den Bereichen Dezentralisierung und innerstaatliche Armutsbekämpfung inne. Darüber hinaus war er zehn Jahre lang als unabhängiger Berater für die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und lokale Gouvernanz tätig.

Ministerium für humanitäre Massnahmen und Katastrophenmanagement

**Sind Sie angesichts Ihrer Erfahrung in der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe der Meinung, dass der Nexus zwischen diesen beiden Bereichen für Ihr Land wichtig ist? Weshalb?**

Ja, dieser Nexus ist wichtig für den Niger, denn wir sind mit Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten in den Grenzregionen konfrontiert, die unsere Bevölkerung in eine immer schwierigere Lage versetzen. Zur Umkehrung dieses Trends müssen humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe in hohem Masse kohärent sein und gleichzeitig geleistet werden. Dazu müssen die erforderlichen Mittel mobilisiert werden, um auf Notfälle zu reagieren, den Wiederaufbau der Gemeinschaften zu fördern und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken sowie die tieferen und eigentlichen Ursachen von Krisen anzugehen. Nur so können wir dauerhaften Frieden und nachhaltige Entwicklung garantieren.

**Sie haben in multilateralen Institutionen gearbeitet, mit denen Sie noch immer in Kontakt stehen. Können Sie dort einen Reflexionsprozess zu diesem Thema erkennen?**

Mit der Agenda 2030 und den Zielen für nachhaltige Entwicklung haben sich Regierungen, UNO-Organisationen und Geber verpflichtet, «eine neue Arbeitsweise einzuführen, die den humanitären Bedarf der Menschen senkt und zugleich Risiken und Anfälligkeiten mindert». Ein Beispiel dafür sind die Mitgliedstaaten der Kommission für das Tschadseebecken, die gerade erst, nämlich am 20. Juni 2018, in New York am Rande der Arbeiten des ECOSOC-Segments für humanitäre Angelegenheiten eine Ministertagung abhielten, bei der es um die Stärkung der Partnerschaft zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe in der Tschadseeregion ging. Bei dieser Nebenveranstaltung trafen UNO-Organisationen und Geber mit Ministern und Botschaftern bei den Vereinten Nationen zusammen.

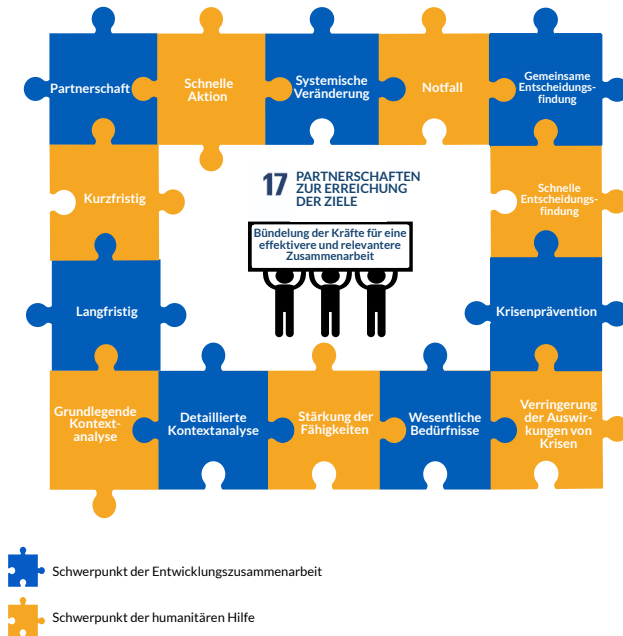
**Was können Ihr Ministerium – und darüber hinaus die Regierung – konkret tun, um die Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe zu fördern?**

Mit dieser Frage geben Sie mir Gelegenheit, daran zu erinnern, dass im Niger seit Erlangung der Unabhängigkeit kein Ministerium speziell für humanitäre Hilfe besteht. In Anbetracht der Anfälligkeit unseres Landes hat der Staatspräsident bei der Umsetzung seines Programms für Wiederbelebung diese Ministerabteilung geschaffen, die sich unter anderem mit humanitären Fragen befasst. Erwähnung verdienen auch die Initiative 3N, die die Verringerung der Anfälligkeiten zum Ziel hat, sowie der nationale Mechanismus, in dem die Fachministerien und Partner gemeinsam den Nexus zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe verwirklichen. Auf der Grundlage dieses institutionellen Rahmens hat der Niger unlängst einen siebenstufigen, bis Oktober 2018 abzuschliessenden Fahrplan erstellt. Die daraus hervorgehende gemeinsame Plattform wird kurz-, mittel- und langfristige Aspekte berücksichtigen. Sie wird betreut von einem dreigliedrigen hochrangigen Ausschuss (Regierung, humanitäre Akteure und Geber) und einem Fachausschuss, der beim Ministerium für humanitäre Massnahmen und Katastrophenschutz angesiedelt ist.

# DER NEXUS HUMANITÄRE HILFE UND ENTWICKLUNG

von der Theorie zur Umsetzung in Westafrika

Der Nexus ist das Ergebnis einer neuen Wahrnehmung der internationalen Zusammenarbeit. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe funktionieren nicht mehr von einander getrennt. Sie bilden ein kohärentes Ganzes, dessen Teile im gleichen Kontext komplementär und simultan interagieren und so die Wirksamkeit und Relevanz der internationalen Zusammenarbeit insgesamt erhöhen können.



## Die Anwendung des Nexus erfordert Veränderungen auf verschiedenen Ebenen

### Politische



- Flexibilität und Vertrauen
- Vorhersagbarkeit der Budgets

### Institutionell



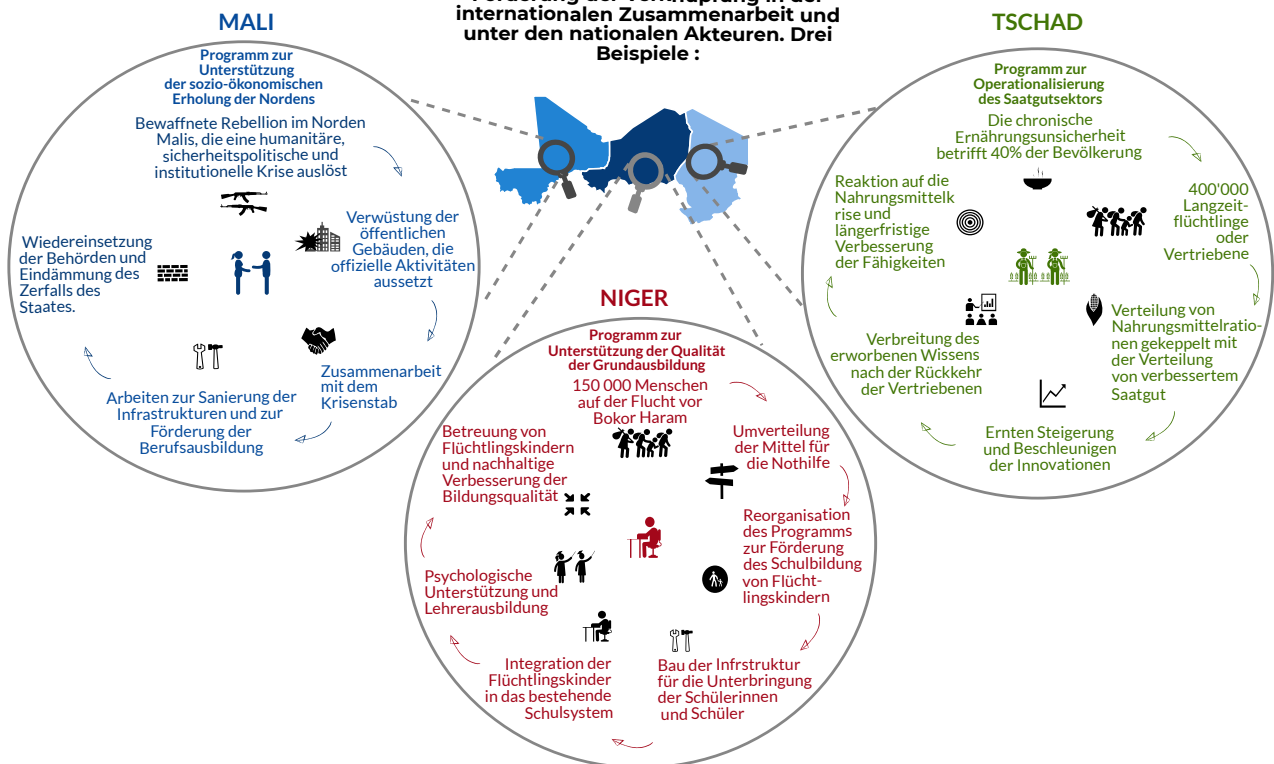
- Vertiefte Reflexion der Problematik
- Flexibilität der instrumente
- Entwicklung eines gemeinsamen Portfolios
- Schaffung von Umsetzungsinstrumenten

### Operativ



- Gemeinsame Überlegungen zu Kontext und Zielen
- Antizipation und Anpassung
- Synchronisation der Reaktionen
- Gemeinsame Umsetzung

## Förderung der Verknüpfung in der internationalen Zusammenarbeit und unter den nationalen Akteuren. Drei Beispiele:



### IMPRESSUM

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Abteilung Westafrika  
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern  
info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Redaktion: Michel Bühler  
Infografik: Baudouin Noez  
Koordination: Baudouin Noez