

Deutscher BundestagAusschuss für Menschenrechte
und humanitäre HilfeAusschussdrucksache
19(17)136

Jubiläum des Humanitarian Summits und Verabschiedung des Grand Bargain

Stellungnahme des Centre for Humanitarian Action
zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und
Humanitäre Hilfe am 03.03.2021 im Deutschen Bundestag

Inhalt

Zusammenfassung: 10 Thesen zum Jubiläum von World Humanitarian Summit und Grand Bargain	2
1. Die Bedeutung des Grand Bargain und die Herausforderungen der humanitären Hilfe	4
2. Stand des GB – Erfolge und Defizite (Fragenkatalog Nr. 1-5, 9).....	7
2.1 Piloten versus Prozesse – die prozessrelevanten Ziele des GB	7
2.2 Begrenzter Wandel – die systemrelevanten Ziele des GB	11
2.2.1 Lokalisierung und partizipative Revolution (Fragenkatalog 2, 6, 8)	11
2.2.2 Querschnittsthema Nexus (Fragen 5, 11, 12)	15
2.2.3 Querschnittsthema Innovation (Fragen 1, 10).....	20
3. Die Reform des humanitären Systems, der GB und die humanitären Prinzipien (Fragen 4, 5, 7, 11)	21
4. Zukunft und Anpassungsbedarfe des GB (Fragen 9-12).....	24
Literaturverzeichnis	26

Zusammenfassung:

10 Thesen zum Jubiläum von World Humanitarian Summit und Grand Bargain

1. Das Jahr **2021 wird eine wichtige Zäsur für die globale humanitäre Hilfe wie auch den Grand Bargain** (GB) zu ihrer grundlegenden Reform. Die **Covid 19-Pandemie steht für die Zuspitzung einer Serie von grundlegenden humanitären Herausforderungen**, die auch das 2016 auf dem World Humanitarian Summit (WHS) beschlossene Reformpaket Grand Bargain adressieren sollte. Dabei gelang es mit dem **GB** einen Prozess zur Reform der humanitären Hilfe anzustoßen, der so **inklusiv und umfassend ist wie kein zweiter**, indem er vier humanitäre Akteursgruppen zusammenbringt: Regierungen, Internationale Organisationen (IOs), Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie die Rotkreuz / Roter Halbmond Bewegung.

2. Fünf Jahre nach dem WHS hat der GB wichtige Diskussionen entfacht und vielfach auf der **Mikroebene Pilotprojekte und Programme angestoßen** und so *Potentiale* von großer Relevanz identifiziert, vielfach auch angetrieben oder unterstützt von der deutschen Bundesregierung. Gleichwohl hat der GB bislang auf der **Makroebene sehr selten wie erhofft Prozesse relevant verändert oder eine Systemrelevanz entfaltet**, die für substanzielle Reformen stünde.

3. Der GB blieb entsprechend mit Blick auf viele seiner Initiativen bislang überwiegend **Output-orientiert und erzielte selten umfassende Wirkungen (Outcomes)**. Die hier als **prozessrelevant** definierten Ziele des GB (mehr Transparenz, flexiblere Finanzierungen, Bürokratieabbau) materialisierten sich vielfach in interessanten Pilotprojekten, nur selten aber in einer Veränderung der Prozesse selbst. Die hier als **systemrelevant** definierten Ziele des GB setzten wichtige Initiativen in Gang. Sie konnten aber grundlegende Fragen etwa zur Lokalisierung der Hilfe in Form einer „Revolution der Partizipation“ von Akteur*innen aus dem Globalen Süden oder Querschnittsthemen wie einen integrierten Nexus-Ansatz, Gender- und Innovationsfragen noch nicht entscheidend voranbringen. **Die Verantwortung** für wichtige Fortschritte wie auch schleppende Umsetzungen der GB Ziele **liegt sowohl bei Regierungen wie auch UN-Agenturen und NROs**.

4. **Das deutsche öffentliche Engagement im Grand Bargain hat beachtliche Erfolge erzielt**. Das finanziell weiter wachsende, hohe humanitäre Engagement der Bundesregierung geht einher mit einer **Zunahme mehrjähriger Förderungen, einfacheren Berichtsverfahren** und Ansätzen für eine „antizipative Hilfe“, welche das humanitäre System weit effektiver und effizienter machen kann. Gleichwohl mangelt es oftmals an Transparenz und es **kommen auch deutsche Initiativen nur zum Teil über einen Pilotstatus hinaus**.

5. Auch die Resultate von Hilfsorganisationen mit Blick auf ihre GB-Verpflichtungen sind gemischt, und die Kritik einer „Rosinenpickerei“ je nach Organisationsinteresse verbreitet. **Unter UN-Agenturen und NGOs mangelt es teils an Transparenz** in ihrer Selbstauskunft auf die im GB formulierten Ziele, **einschließlich** des von NGO Seite besonders unterstrichenen Ziels einer zivilgesellschaftlichen **Lokalisierung** der humanitären Hilfe und ihrer Mittel.

6. Eine künftige thematische **Fokussierung** auf strategisch besonders wichtige Themen des GB wie Lokalisierung, bessere Finanzierungsmodelle und Geschlechtergleichheit erscheint **geboten**. Hierfür braucht es zugleich klare Ziele und Indikatoren, wie diese jenseits der Projektebene durchgesetzt und strategisch vorangebracht werden können.

Die Bundesregierung sollte sich daher schwerpunktmäßig dafür einsetzen,

a) dass im Bereich der **Lokalisierung** internationale Hilfsorganisationen begründen müssen, wenn sie nicht mit lokalen Partner*innen vor Ort zusammenarbeiten; zur Förderung des lokalen Kapazitätsaufbaus könnte ein Prozentsatz an **Verwaltungsausgaben zur Weiterleitung an lokale Partner*innen** in Programmförderungen festgeschrieben und anteilig vom Auswärtigen Amt (AA) übernommen werden; **Kooperation** auf Augenhöhe von IOs und NGOs mit lokalen Akteur*innen sollte zu einem relevanten **Finanzierungskriterium** werden, um mittelfristig einen Systemwandel zu ermöglichen. Auch **gemeinsame Fonds („pooled funds“)** sollten für Lokalisierungsanstrengungen noch weit **stärker genutzt werden**, da sie administrativ überlastete Geber wie Deutschland entlasten und Organisationsinteressen zurückdrängen können. Zugleich muss der Zugang zu diesen für lokale Akteur*innen etwa durch Schulungen und ihre **Partizipation** in allen entscheidenden Gremien vor Ort **ermöglicht werden**.

b) dass beim Thema Qualität der humanitären Finanzierungen flexible **Programm- statt Projektförderungen** zur Regel und die GB-Ziele für mehrjähriges und flexibles Funding substantiell umgesetzt werden, insbesondere von anderen großen Gebern. Vorschläge wie die elf „**best practice examples**“ im „**Catalogue of quality funding**“ sollten **ernsthaft aufgegriffen werden**. Auch in diesem Zusammenhang rücken immer stärker gemeinsame Fonds in den Vordergrund, um Mittel flexibel und transparent zu vergeben; die meisten Geber sind jedoch weit entfernt vom WHS Ziel, 15% ihrer Mittel über solche Fonds einzusetzen.

c) dass **geschlechtersensible humanitäre Hilfe als Querschnittsthema** ernst genommen wird, indem ein stärkerer Fokus auf die inhaltliche und transformative Qualität in Förderentscheidungen gelegt wird versus eines „box-ticking“ in Projektanträgen. Auch die Wirkung der Programme muss durch nachvollziehbare Indikatoren erhoben und zur Grundlage künftiger Förderungen werden.

7. Um den GB prozess- und systemrelevant zu machen, ist eine Re-Fokussierung des Reformvorhabens auf **strategische Fragen, politisches Momentum und an Zielen messbare Reformprojekte** notwendig, die **zugleich den humanitären Raum und seine Prinzipien schützen**. Für diesen Schutz der humanitären Prinzipien braucht es **Allianzen von Akteur*innen des GB-Prozesses**, die sich zunutze machen, dass die Konfliktlinien in diesem Kontext vielfach auch innerhalb der beteiligten multimandatierten Institutionen und Organisationen verlaufen.

8. **Dies gilt auch für die deutsche humanitäre Hilfe**, die einerseits wichtige politische Initiativen zum Schutz der humanitären Prinzipien und des Völkerrechts ergriffen hat. Andererseits stehen diese teils im Widerspruch zu anderen Ansätzen der Bundesregierung wie einer **Vermischung von humanitären und sicherheitspolitischen Fragen** oder einer deutschen und europäischen Migrations-, Seenotrettungs- und Waffenexportpolitik, die zu einem inkohärenten humanitären Engagement führen. Auch **institutionell sollte die humanitäre Hilfe im AA** durch die Schaffung einer **eigenständigen, personell substantiell ausgebauten „Abteilung H“** gestärkt werden.

9. Die Dynamik des Humanitären Weltgipfels (WHS) und damit des GB wurde 2016 entscheidend entfacht durch international **hochrangiges politisches Engagement**, u.a. der deutschen Bundeskanzlerin. Eine solche Dynamik im Sinne des GB und der humanitären Reform ist erneut dringend geboten. Hierfür wäre u.a. auf deutscher Seite eine **höhere Priorisierung der humanitären Hilfe auf der obersten Leitungsebene** im AA geboten.

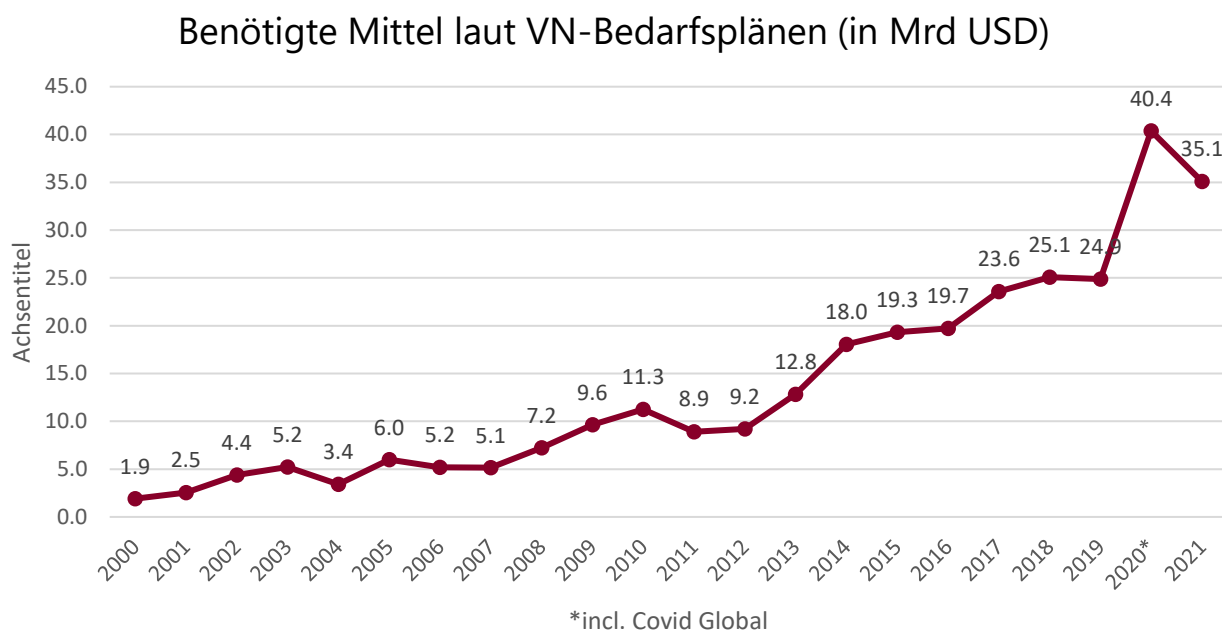
10. Gelingt es die oben genannten Veränderungen anzugehen, könnte der **Grand Bargain ab 2021 zu einem Katalysator werden für Reformen einer humanitären Hilfe**, die angesichts einer Rekordzahl von Menschen in Not heute so wichtig ist wie selten zuvor, und gerade deshalb sich grundlegend verändern muss.

1. Die Bedeutung des Grand Bargain und die Herausforderungen der humanitären Hilfe

Das Jahr 2021 wird eine wichtige Zäsur für die weltweite humanitäre Hilfe wie auch den Grand Bargain (GB) zu ihrer grundlegenden Reform. Die globale Erschütterung ganzer Länder und Volkswirtschaften durch die Covid 19-Pandemie hat auch vor der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere dem System und den Herausforderungen der humanitären Hilfe nicht Halt gemacht. Sie ist zugleich nur die Zuspitzung einer Serie von humanitären Herausforderungen, die insbesondere das vor fünf Jahren auf dem World Humanitarian Summit (WHS) beschlossene Reformpaket „Grand Bargain“ adressieren sollte, über dessen eigene Zukunft in diesem Jahr entschieden wird. Zu diesen Herausforderungen zählen mindestens vier elementare Fragen:

- Wie kann der weltweiten Rekordzahl von 235 Mio. Menschen in Not künftig geholfen werden, wenn einerseits die finanziellen humanitären Bedarfe seit dem Jahr 2000 um rund 2000 % auf zuletzt fast 40 Mrd. US\$ pro Jahr gestiegen sind (Grafik 1), andererseits die finanziellen ODA Beiträge der Länder des Nordens 2021 um \$25 Mrd. zu sinken drohen oder durch einen bisherigen Topgeber wie Großbritannien bereits um rund ein Drittel gekürzt wurden (Tew, Knox, und Dodd 2020)?
- Wie können im Einsatz der vorhandenen Mittel die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit und damit Wertekern und operative Basis der Hilfe bewahrt werden, während diese immer weniger Akteur*innen schützen und sie nicht nur in Damaskus, Riad oder Caracas, sondern auch in Washington, London oder Brüssel zunehmend infrage stehen?
- Wie kann in Zeiten von immer länger währenden Krisen und Großkonflikten, die heute durchschnittlich 27 Jahre anhalten, nachhaltigere Lösungen gefunden werden, indem humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit sich komplementieren statt zu isolieren? Wie und wo kann dies praktisch gelingen, ohne den unpolitischen Kern der humanitären Hilfe zu zerstören oder zu instrumentalisieren?
- Wie gelingt eine Hilfe, in deren Zentrum nicht eine häufig ebenso effektive wie ignorante humanitäre Hilfsmaschinerie des Nordens steht, sondern die betroffenen Menschen und ihre Gemeinden und Regionen selbst?

Grafik 1

Abbildung: Benötigte Mittel für humanitäre Hilfe nach UN *appeals* 2000-2021

Quelle: OCHA FTS

Das humanitäre System ist heute zeitgleich so wichtig und so gefährdet wie selten zuvor. Auch dies hat die Covid-Pandemie nachhaltig unterstrichen:

Die lokale Hilfe vor Ort, die bereits zuvor Schätzungen zufolge die große Mehrheit der weltweiten Unterstützung informell leistet als Nachbarschafts-, Familien- und Gemeindehilfe, rückte ins Zentrum eines internationalen humanitären Systems, das seine Mobilität und damit seinen Zugang weitreichend verlor. Zugleich nahmen die Einschränkung der lokalen Zivilgesellschaft und damit der lokalen Helfer*innen weiter zu, nutzten doch zahlreiche Regierungen die pandemiebedingten Einschränkungen für die weitere Stützung eines „zivilgesellschaftlichen Raumes“, der sich vielfach auch in einem „Shrinking Humanitarian Space“ widerspiegelte (Milasiute 2020).

Covid-19 hat nachhaltig unterstrichen, was der Grand Bargain 2016 in seinen Zielen zur Unterstützung für lokale Akteur*innen („support for local and national responders“, Ziel 2) sowie einer Partizipations-Revolution („participation revolution“, Ziel 6) gefordert hat: die lokale Hilfe und ihre Ressourcen, Fähigkeiten und Spielräume, und die Teilhabe der Betroffenen selbst müssen revolutioniert werden. Nicht zuletzt aufgrund der Überlegenheit mancher Akteur*innen: Allen Krisenszenarien zum Trotz konnten viele pandemieerfahrene Länder des Südens die Ausbreitung von Covid-19 höchst erfolgreich eindämmen, während ihre traditionellen Geberländer oftmals heute mit der dritten Welle der Pandemie kämpfen.

Die Folgen von Covid-19 machten zugleich wie unter einer Linse deutlich, wie nur integrierte Maßnahmen die global rasant wachsende Not eindämmen könnten: Während die gesundheitlichen Folgen der Pandemie im Globalen Süden vielfach erfolgreich bekämpft wurden, sind die sozio-ökonomischen Folgen verheerend. Im Globalen Süden drohen neue Hungersnöte, die Zahl der Armen weltweit steigt rasant, sexualisierte Gewalt nimmt zu und substantielle Entwicklungsfortschritte etwa im Bildungsbereich könnten wieder

verloren gehen. Auch die Relevanz des Grand Bargain Ziels eines integrierten Nexus-Ansatzes (urspr. GB-Ziel 10), in dem humanitäre Hilfe und Entwicklungsziele besser verzahnt werden, haben die jüngsten Entwicklungen also deutlich unterstrichen.

Gleiches gilt für die multiplen GB-Ziele einer besseren Qualität der Finanzierung, welche die rasant wachsenden Finanzbedarfe zumindest deckeln kann durch effizientere und effektivere Prozesse wie mehrjähriges und flexibles Funding (GB-Ziel 7 und 8), gemeinsame statt konkurrierende Bedarfsanalysen (Ziel 5), Bürokratieabbau durch einheitliche Berichtsformate und Reviewprozesse (Ziele 4 und 9) sowie insgesamt einer Transparenz-Revolution der Hilfe aller Akteur*innen (Ziel 1).

2021 ist daher ein elementares Jahr für die Frage, welche Lehren die humanitären Akteur*innen aus der Covid-19 Pandemie sowie den grundlegenden Herausforderungen der humanitären Hilfe ziehen und damit verbunden für die Zukunft des Grand Bargain, dessen „function, focus and format“ (Metcalf-Hough u. a. 2020) hinterfragt und über dessen Zukunft im Juni 2021 entschieden wird.

Das Potenzial des Grand Bargain

Im Vorfeld dieser Entscheidung erscheint spiegelbildlich zur humanitären Hilfe auch der Grand Bargain heute so relevant und zugleich so gefährdet wie selten zuvor. Im Lichte einer möglichen Instrumentalisierung des WHS wie auch des GB selbst war sein politischer Kontext 2016 zunächst teils umstritten. Einige wenige Akteure hinterfragten auch grundlegende Ziele des GB, etwa der anhaltende Ruf nach einer umfassenderen Lokalisierung stiess teils auf Skepsis (s. Schenkenberg 2016 für MSF). Was den Prozess selbst anbelangt galt er jedoch bald als einer der inklusivsten, informellsten und damit flexibelsten Prozesse zur Reform der humanitären Hilfe, der bis heute vier verschiedene Akteursgruppen einmalig zusammenbringt: Regierungen, UN-Akteur*innen, die Rotkreuz / Roter Halbmond-Bewegung sowie NGOs.

Der GB ergänzt damit bestehende Koordinationsforen wie das Inter-Agency Standing Committee (IASC) und die Good Humanitarian Donorship Initiative (GDH) in sinnvollerer und inklusiverer Weise: Mit Blick auf den globalen Umfang der Hilfen repräsentieren allein die damals 52 Unterzeichner des GB heute mindestens 75% des von Hilfsorganisationen eingesetzten Hilfen sowie rund 90% des weltweiten Geber-Fundings (Derzsi-Horvath, Steets, und Ruppert 2017).

Kritik am GB konzentrierte sich in der Folge daher weniger auf seine Grundidee oder Existenz, sondern eher auf Fragen nach den richtigen Foren, agileren Formaten und ihre teils isolierten Fragestellungen. Weitgehend unbestritten erscheinen heute seine elementaren Ziele und seine Relevanz unter humanitären Akteur*innen einschließlich zahlreicher Organisationen und Netzwerke, die nicht zu den formalen Unterzeichner*innen zählen (VOICE, (Charter for Change 2020a; NEAR 2019).

Wie steht es aber fünf Jahre nach dem WHS um die Umsetzung seiner Ziele? Was konnte der GB tatsächlich beitragen zur Reform der humanitären Hilfe, und zur Meisterung ihrer multiplen Herausforderungen?

2. Stand des GB – Erfolge und Defizite (Fragenkatalog Nr. 1-5, 9)

Fünf Jahre nach dem Beschluss des GB sind die vorläufigen Bewertungen divers und abhängig von den Perspektiven und Erwartungen der Bewertenden. Neben den untenstehend detaillierter vorgenommenen Einschätzungen erscheint folgende Gesamtbewertung angemessen:

Der GB hat einen Prozess zur Reform der humanitären Hilfe angestoßen, der so inklusiv und umfassend ist wie kein zweiter. Er hat dabei vielfach auf der **Mikroebene** *Piloten* und *Projekte* angestoßen und so *Potentiale* identifiziert von großer Relevanz. Gleichwohl hat der GB bislang auf der **Makroebene** sehr selten wie erhofft *Prozesse* relevant verändert oder eine *Systemrelevanz* entfaltet, die für substantielle Reformen stünde.

In seinen Wirkungen blieb er entsprechend vielfach *Output*-orientiert und wurde selten *Outcome*-relevant. Diese Einschränkung der erreichten Schritte verdeutlichen auch Querschnittsthemen des GB und der humanitären Hilfe, wie dem Nexus-Ansatz oder Gender-Fragen, die entsprechend im Folgenden aufgegriffen werden.

Hierbei ist wichtig festzuhalten, dass der bisweilen als geberorientiertes Reformprojekt wahrgenommene GB alle humanitären Akteur*innen in ihren Tätigkeitsfeldern in die Pflicht nimmt und ihnen im Sinne eines wechselseitigen „Grand Bargain“, einer „Umfassenden Vereinbarung“ Reformen abverlangt. Die folgenden Bewertungen adressieren daher, dass einerseits zahlreiche Geberregierungen, UN-Agenturen wie auch zivile Hilfsorganisationen die GB-Ziele substantiell vorangetrieben haben. Andererseits ist auch ein Mangel an Transparenz und Engagement, an messbaren Zielen und Resultaten und ein „pick and choose“-Ansatz, der für die eigene Institution attraktive GB-Ziele aufgreift und andere stark vernachlässigt, ein unter allen Akteursgruppen anzutreffender Ansatz.

2.1 Piloten versus Prozesse – die prozessrelevanten Ziele des GB

Entscheidende Ziele des GB lassen sich als Ambition definieren, die **Prozesse** der humanitären Hilfe substantiell zu verbessern. Hierzu zählen wir die Ziele für einen Qualitätssprung mit Blick auf humanitäre Finanzierung bezüglich ihrer Mehrjährigkeit und Flexibilität (GB-Ziele 7 und 8) sowie die Ziele für mehr Transparenz und weniger Bürokratie in der humanitären Hilfe („Greater transparency“ (Ziel 1); „Reduce duplication and management costs“ (4); „Joint needs assessments“ (5); „Harmonize and simplify reporting requirements“ (9).

Insbesondere die Frage nach flexiblerem, mehrjährigem und damit qualitativ besseren Funding („**Quality Funding**“) ist seit vielen Jahren eine Gretchenfrage der humanitären Praxis; die rasante Zunahme von Krisen und der Anzahl von Menschen in Not in fragilen Staaten und Kontexten, die vielfache Zunahme von wetterbedingten Katastrophen und weiteren Schocks in einst vergleichsweise stabilen Entwicklungskontexten haben die Anforderungen an Hilfsorganisationen massiv erhöht, schnell und agil reagieren und auch zwischen Entwicklungsprogrammen und Noteinsätzen wechseln zu können. Neben zahlreichen anderen Herausforderungen (s. Nexus-Abschnitt 2.2.2.) sind hierfür flexible Finanzmittel entscheidend, die nach dem humanitären Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe schnell umgewidmet und eingesetzt werden können. Darüber hinaus profitieren Querschnittsthemen wie die Gleichstellung der Geschlechter durch eine gendersensible und gendertransformative humanitäre Hilfe von

einer flexiblen, mehrjährigen Finanzierung, da die Veränderung sozialer Normen und Verhaltensweisen eine langfristige Planung erfordert (Informal Friends of Gender Group for the Grand Bargain 2017).

Die Vorteile von mehrjährigem, flexiblen Funding sind umfassend belegt (IRC 2020). Der Grand Bargain hat daher das Ziel gesetzt, dass mindestens 30% der Hilfgelder weltweit nicht oder nur mäßig zweckgebunden vergeben werden sollen – mit begrenztem Erfolg. 2020 berichteten 11 der 25 unterzeichnenden Geberstaaten sie hätten das 30% Ziel erreicht. Bilaterale Geber wie Schweden und Kanada werden teils gelobt für flexible Budgetmittel und flexible Programme etwa in Somalia, Kamerun oder der zentralafrikanischen Republik (IRC 2020). Im „Catalogue for Quality Funding Practices to the Humanitarian Response“ haben FAO, Development Initiatives und NRC elf beispielhafte Finanzierungsmechanismen hervorgehoben, die für eine flexible Hilfe stehen (FAO, DI, und NRC 2020).

Während NRC, ICRC und andere zivile Akteure hier konkrete Vorschläge entwickelt haben und in der Covid-19 Nothilfe es teils erste Fortschritte gab, haben sie doch nur sehr eingeschränkt den Pilotenstatus überwunden, da „nur ein begrenztes Interesse und Handeln der wichtigsten Geber“ zu existieren scheint.¹ NGO Vertreter*innen konstatieren, dass weiterhin ihre Zuwendungen weitgehend zweckgebunden und unflexibel seien und „funding patterns have not changed at all (...) funding from institutional donors remains largely earmarked, projectised and short-term“ (Metcalf-Hough u. a. 2020). Beispielhaft sind auch die sehr oder weitgehend flexiblen Mittel des UNHCR drastisch gesunken von 52% in 2012 auf 28% in 2020.²

Gleichzeitig bleibt auch vielfach intransparent, inwieweit UN-Agenturen und NGOs im Rahmen ihrer flexiblen Möglichkeiten erhaltene finanzielle Flexibilität an ihre lokalen Partner*innen weitergeben und damit ihre eigenen GB-Verpflichtungen erfüllen. Entsprechend bewerten lokale Partner in Umfragen die Flexibilität ihrer nördlichen NGO Partner in dieser Hinsicht relativ negativ (Ground Truth Solutions 2019). Überdies profitieren lokal nicht alle Akteur*innen gleichermaßen von der vorhandenen flexiblen Finanzierung, so berichten etwa kleine lokale NGOs aus dem Bereich Gender und humanitärem Schutz, dass sie nicht in gleicher Weise von flexibler Finanzierung profitieren wie größere, männerdominierte NGOs (Latimir und Mollett 2018).

Ein Bremsfaktor für mehr Flexibilität auf Geberseite ist zweifellos der Zielkonflikt einer parallel dominierenden *Accountability*-Debatte unter vielen Gebern, die auf immer detailgenauere Projektanträge und Berichterstattungen setzen. Diese stehen aber im Gegensatz zu einer flexiblen Hilfe, wenn etwa auf EU-Ebene auf ein Mikromanagement in neuen Dimensionen gesetzt wird, oder wenn Anti-Terror-Gesetze humanitäres Handeln immer weiter einschränken (Gaus u. a. 2020; Roepstorff, Faltas, und Hövelmann 2020).

Auch die **deutsche Bundesregierung** verweist auf ein zu 36,9% flexibles humanitäres Funding in 2020. Dies ist ein beeindruckender Anstieg im Vergleich zu 11,2% in 2016 und ein Trend, den die deutsche *COVID-19 Nothilfe 2020* verstärkt hat, die weitgehend nur wenig zweckgebunden („softly earmarked“) für dieses übergeordnete Ziel vergeben wurde. Jüngste Studien bestätigen der Bundesregierung hier weit mehr Flexibilität als etwa Großbritannien oder der Europäischen Kommission (Gaus u. a. 2020).

Von der Flexibilität der deutschen Covid-19 Soforthilfe profitierten allerdings vorwiegend „the Red Cross Movement (...) and the respective UN agencies“, wie die Bundesregierung selbst einräumt (GFFO 2021). Mit Blick auf den Einsatz dieser Mittel moniert beispielsweise der IRC in einer Analyse des internationalen

¹ Interview, Februar 2021

² Interview, Februar 2021

Covid-19 Global Humanitarian Response Plans, dass nur für etwa 21% der an UN-Partner*innen vergebenen Mittel deren Weiterleitung an weitere Durchführungsorganisationen bisher transparent sei.³ Als Mittel der Wahl rücken in diesem Zusammenhang immer stärker gemeinsame Fonds („pooled funds“) in den Vordergrund, um Mittel flexibel und transparent zu vergeben. Die meisten Geber sind jedoch weit entfernt vom WHS Ziel, 15% ihrer Mittel über pooled funds zu vergeben. Überdies kommt es auch hier sehr auf Prozesse und Partizipationsmöglichkeiten an, um sie zu einem effektiven Instrument für „Quality Funding“ zu machen (Koepl 2019).

Festzuhalten bleibt gleichwohl: Während vollständig flexible Mittel stets operativ das Mittel der Wahl sind, ist in der deutschen Covid-19 Soforthilfe und ihrer gewissen Zweckbindung zugleich der politische Kontext zu beachten. Nur dank politischer Unterstützung des Bundestags gelang es dem AA für den Zweck der Covid-Pandemie erhebliche zusätzliche Mittel zu erhalten, die entsprechend diesem Zweck gewidmet sind (Budgetanstieg 2020 insgesamt von €1,5 Mrd. Plangröße auf 2,1 Mrd. €). Die Herausforderung wird sein, einen substantiellen Teil dieser Mittel zu verstetigen und künftig als flexible Posten im Budget zu behaupten, wie es dem AA nach 2015 mit dem zweckgebundenen Aufwuchs im Lichte der Syrienkrise gelungen ist. Zumindest der Haushaltsansatz 2021 über mindestens €2,1 Mrd. erscheint hier als erfolgreicher nächster Schritt.

Ausdrücklich hervorzuheben auf deutscher Seite sind zudem Ansätze, eine für alle Beteiligten aufwendige, kleinteilige **Projektsteuerung in eine flexiblere Programmförderung weiterzuentwickeln**. So fördert das AA das Deutsche Rote Kreuz im Rahmen einer mehrjährigen Zusammenarbeit und Fördersumme von €100 Mio. innerhalb von vier definierten, flexibel auszugestaltenden Themen. Im Falle einer positiven Evaluation ein interessanter Pilot für ähnliche Kooperationen mit der deutschen Zivilgesellschaft insgesamt.

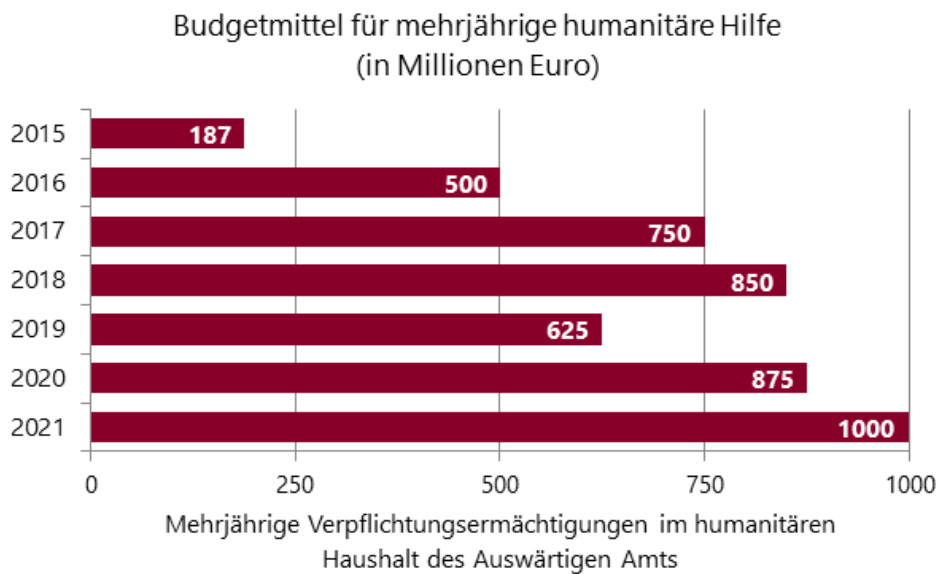
Mit Blick auf mehrjährige, planbare Förderungen (GB-Ziel 7) ergibt sich international trotz Zeiten dominanter langjähriger Krisen und umfassender Belege für die Vorteile langfristiger Hilfen ebenfalls ein durchwachsenes Bild (IRC 2020). Nach substantieller Kritik im GB-Zwischenbericht 2019 berichteten zumindest sieben Geberregierungen 2020 von einem gewissen Anstieg ihrer mehrjährigen humanitären Hilfe im Vergleich zum Vorjahr, bei vielfach bedingt transparenten Methoden der Erfassung und Berichterstattung.

Letztere Problematik trifft auch teils auf die **deutsche Praxis** zu: Nach Angaben des AA leistet es mittlerweile fast 70% seiner Hilfen in mehrjähriger Form. Einerseits bleibt diese beeindruckende Zahl schwer überprüfbar; andererseits ist eine substantielle Reform der deutschen humanitären Hilfe zu mehrjähriger Planbarkeit auch auf operativer Ebene unbestreitbar, und kann durch einen anderen Indikator untermauert werden: Nimmt man den Maßstab der sogenannten mehrjährigen „Verpflichtungsermächtigungen“ im Haushalt des AA für humanitäre Hilfe als Indikator, welche frühzeitige Zusagen an Partner*innen für künftige Haushaltsjahre erlauben, ist ein beeindruckender Anstieg der mehrjährigen Hilfen von €185 Mio. (2015) auf €1 Mrd (2021) festzustellen (Grafik 2).

Das „Quality Funding“ als ein entscheidendes Ziel des GB hat zusammenfassend daher interessante Piloten und Initiativen hervorgebracht, welche auch von der deutschen Bundesregierung vorangetrieben werden. Auch hier sind jedoch bislang keine wirklich prozessverändernden Dimensionen erkennbar.

³ Interview, Februar 2021

Grafik 2



Quelle: Auswärtiges Amt

Andere prozessrelevante Ziele des GB spiegeln diesen Trend sowie das Dilemma von bislang weitgehend *Output- statt Outcome*-orientierten Erfolgen. Zahlreiche Ansätze für mehr Transparenz und weniger Bürokratie im humanitären System brachten relevante erste Schritte hervor, kaum einer von diesen wurde jedoch zu einer prozessverändernden Reform bislang:

Das Ziel einer größeren **Transparenz** der Geber durch eine Berichterstattung an die „International Aid Transparency Initiative“ (IATI) erreichte das wenig transparente Ziel, dass 2019 85% der Geber berichteten, „gewisse Daten“ im IATI-System veröffentlicht zu haben (Metcalf-Hough u. a. 2020). Zugleich bleiben die Kriterien der Mittelvergabe vielfach schwer nachvollziehbar oder auch die Vergabe der Mittel selbst: Die letzte länder- und krisenspezifische Übersicht auch der **Bundesregierung** zur Vergabe ihrer humanitären Hilfe stammt aus dem Jahr 2018, als der nur alle vier Jahre anstehende „Bericht der Bundesregierung zur humanitären Hilfe“ zuletzt veröffentlicht wurde. Eine Koordination oder auch eine kontinuierliche Überprüfung, inwiefern Deutschland und andere Regierungen ihre Hilfe beispielsweise am humanitären Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe ausrichten, ist so nur bedingt zu leisten (s. Kap. 3).

Auch die **Gleichstellung der Geschlechter** und eine Gendersensibilität in der humanitären Hilfe ist ein gutes Beispiel für mangelnde Transparenz, da weder nachvollziehbar ist, wie und in welchem Umfang humanitäre Maßnahmen, die sich an Frauen und Mädchen richten, finanziert werden, noch wie viele Mittel frauengeführte Organisationen erhalten (Bennett 2019; Fletcher-Wood und Mutandwa 2019; Metcalf-Hough u. a. 2020; UN Women and UNFPA 2020). Zwar berichten 97% der GB-Unterzeichner sie würden „gender equality and women’s empowerment“ in ihre Aktivitäten integrieren (Metcalf-Hough u. a. 2020). Analysen zeigen jedoch auf, dass sich dies zumeist nur auf humanitäre Hilfen für Frauen und Mädchen bezieht und eine deutliche Lücke besteht zwischen den Berichten und realen qualitativ hochwertigen Gender-Projekten (Grabowski und Essick 2020).

Auch **Deutschland fordert** seine Partner*innen systematisch auf, Gender-Aspekte in alle Phasen der Projektplanung und -durchführung einzubeziehen, und hat jüngst einen Gender-, Alters- und Behinderungsmarker eingeführt. Dieser *Output* ist jedoch noch im Pilotstatus und auch die Gender-Daten in

der deutschen humanitären Hilfe müssen noch systematisiert und veröffentlicht werden, um nachhaltige Wirkungen zu entfalten. Dies spiegelt den bislang mangelnden Querschnittscharakter des Themas auch in der deutschen humanitären Hilfe wider.

Ähnliche Herausforderungen bestehen weiter bei prozessorientierten GB-Zielen zum **Bürokratieabbau** wie „Reduce duplication and management cost“, das ein „glacially slow pace of coordinated activity“ (Metcalf-Hough u. a. 2020) charakterisiert, oder am Ziel von gemeinsamen Bedarfsanalysen, die aber nur sehr wenige Geber vorantreiben. Eine aktuelle Studie belegt, dass die Anzahl der individuellen Bedarfserhebungen durch Geber sich seit 2016 sogar verdoppelt hat, insbesondere auf Betreiben von Großbritannien und der Europäischen Kommission (Gaus u. a. 2020).

Als zumindest deutlich ergebnisorientierter hervorgehoben wird in diesem Kontext das von der **Bundesregierung** und ICVA koordinierte GB-Thema zum Bürokratieabbau für Hilfsorganisationen durch das Ziel 9 „Harmonize and simplify reporting requirements“ auf Geberseite. Hier loben auch deutsche Hilfsorganisationen das entwickelte vereinfachte und einheitliche Berichtsformat „8+3“, dass es auch erstmals gestattet, Projektberichte an die Bundesregierung in englischer Sprache zu übermitteln. Der *Output* des workstreams wird also von Praktiker*innen hervorgehoben – der *Outcome* muss aber auch hier noch wirksamer werden:

Kern dieses Ziels war die Reduktion von internationalem Verwaltungsaufwand, indem alle fördernden GB Unterzeichner künftig einheitliche Berichts-Templates einsetzen und so den erheblichen Verwaltungsaufwand für Helfer*innen in der Durchführungskette verringern. Dies dürfte bislang aber nur begrenzt gelungen sein: Anfang 2020 hatten nur 6 der 61 GB-Unterzeichner das 8+3 Template eingeführt; auf Rückfrage erklärten diverse Partner, es sei ihnen nicht bekannt gewesen, dass der Pilotprozess abgeschlossen und das Template verfügbar sei. Nach Angaben des AA hatten Ende 2020 fast die Hälfte der betroffenen GB-Unterzeichner das Berichtsformat eingeführt oder sie „ziehen es in Betracht“ (IASC 2020).

2.2 Begrenzter Wandel – die systemrelevanten Ziele des GB

2.2.1 Lokalisierung und partizipative Revolution (Fragenkatalog 2, 6, 8)

Einer der grundlegendsten systemischen Veränderungen der humanitären Hilfe wäre die seit vielen Jahren geforderte „**Lokalisierung**“ der Hilfe, welche die Betroffenen und Akteur*innen in ihren Heimatregionen ins Zentrum der Hilfe rückt. Dies ist zugleich eine der wenigen Bereiche, in denen mit der Covid-19 Pandemie teils große Hoffnungen verbunden werden:

Die Covid-19-Pandemie gilt als große Chance für den Wandel der humanitären Hilfe hin zu Zielen, wie sie der GB definiert als Revolution der Beteiligung („Participation Revolution“) und Unterstützung lokaler Akteur*innen („More support and funding tools for local and national responders“). Die weitreichenden Beschränkungen für internationale Akteur*innen, die selten so wenig Zugang zu humanitären Krisen wie heute hatten, bieten eine buchstäblich aus der Not geborene Chance: Auch andere Krisen mit sehr beschränktem Zugang für internationale humanitäre Helfer*innen wie die Ebola- oder die Syrienkrise führten ebenso wie deutlich verschlechterte Sicherheitslagen (s. das Beispiel Pakistan, Hövelmann 2020a; Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020) zu mehr Dynamik und einer Diversifizierung der Partnerschaften von IOs und lokalen NGOs.

Ähnliche Effekte sind teils in der *Covid-19 Response* zu erkennen oder noch zu erwarten. Noch beschränkt sich der Wandel allerdings vielfach auf eine Zunahme der Projektsteuerung aus der Ferne („remote management“) versus einem Aufbau von neuen Kapazitäten und Eigenverantwortung vor Ort (RedR Australia 2020; Humanitarian Advisory Group und VANGO 2020). Auch frühere Krisen warfen zudem die Frage auf, wie nachhaltig der Wandel zu lokalen Partnerschaften ist, wo der Zugang für internationale Helfer*innen wieder besser wird oder stets war.

Beim Thema Lokalisierung stellen sich daher weiterhin im GB-Kontext praxisorientierte **operative wie finanzielle Fragen** wie auch die Frage nach einem systemischen **Kulturwandel** im Lichte einer neu angefachten Debatte um Rassismus und Neo-Kolonialismus in der humanitären Hilfe im Kontext der Black Lives Matter-Bewegung (Pellowska 2021).

Bereits mit Blick auf die messbaren GB-Ziele, insbesondere einer 25% Finanzierungs-Quote für lokale Akteur*innen, erscheinen die Lokalisierungserfolge auch im GB-Kontext noch bescheiden:

Nur zehn GB-Unterzeichner hatten Ende 2019 dieses Ziel nach eigenen Angaben erreicht; umstritten ist hierbei zudem das GB-Kriterium einer „so direkt wie möglichen“ Förderung, welche die Zwischenschaltung einer Mittlerorganisation zur Erreichung der 25% Quote erlaubt. Kritiker*innen bemängeln daher, dass weiterhin je nach Berechnung nur wenige Prozent des globalen humanitären Fundings direkt an lokale Akteur*innen ausgezahlt wurde, und in der Covid-19 Response der Anteil nur bei 0,1% lag bisher (Charter for Change 2020b).

Gleichwohl kann es triftige Gründe geben, wenn Geber kompetente und vor Ort präsenste Hilfsorganisationen in die Abwicklung ihrer Zuwendungen zwischenschalten. Während dies einerseits die Transaktionskosten meist erhöht, können ihre komparativen Vorteile diese teils rechtfertigen. Zum einen können Mittlerorganisationen wichtige Aufgaben erfüllen wie Monitoring, Evaluation, Projektabwicklung, die sonst u.a. auf Geberseite deutlich höhere Verwaltungskosten verursachen würden; zum anderen können sie Kompetenzen mitbringen, die auf Geberseite fehlen. **Beispiel deutsche Bundesregierung:** Im Lichte einer stark zentralisierten Struktur des AA in Berlin und sehr begrenztem Personal und humanitärem Know-how in seinen Botschaften vor Ort können hier klare komparative Vorteile entstehen. Das AA konstatiert entsprechend, dass die „direkte humanitäre Förderung von lokalen und nationalen Akteuren mittelfristig für die Bundesregierung nicht umsetzbar“ sei (Bundesregierung 2020). Entsprechend flossen 2020 nur 0,02% der deutschen humanitären Hilfe direkt an lokale Partner*innen.

Die Selbsteinschätzung des AAs mag im Lichte einer weiterhin massiven personellen Unterbesetzung deutscher humanitärer Geberabteilungen im Vergleich zu anderen Ländern (s. Kapitel 3) eine zutreffende Beschreibung des Status quo sein. Gleichwohl bleibt es Aufgabe aller Akteur*innen, in ihrem Handlungsrahmen ihren Reformverpflichtungen nachzukommen (Arbeitsgruppe „Lokalisierung“ des Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe 2018). Die Bundesregierung nimmt dies für sich in Anspruch, flossen doch gut 26% ihrer Mittel 2020 über maximal einen Mittler an lokale Akteur*innen, darunter 22,8 % über eine andere Organisation und 3,7 % über humanitäre Länderfonds wie UN Country-Based Pooled Funds (CBPF) (Bundesregierung 2020). Während das GB-Ziel damit formal erfüllt ist, bleiben die realen Erfolge teils intransparent. Dies allerdings auf öffentlicher wie auch ziviler Seite der Arbeitsteilung zwischen internationalen Gebern, internationalen Hilfsorganisationen und lokalen Akteur*innen:

So bleibt zum einen weitgehend intransparent, welchen Anteil der Gelder welche Mittlerorganisationen an lokale Partner*innen weiterleiten; so beklagt u.a. das International Rescue Committee (IRC), dass etwa in der Pandemiebekämpfung für rund 80% der bewilligten UN-Mittel nicht nachvollziehbar sei, wie diese

weitergeleitet und eingesetzt wurden.⁴ Zugleich veröffentlichen auch wenige NGOs konkrete Zahlen über ihre Transferleistungen an lokale Partner*innen, und die bekannten Angaben schwanken zwischen z.B. 78% der Caritas international mit Blick auf die erhaltenen deutschen Hilfen und etwa 12% einer anderen NGO, die sich weit ambitionierte Ziele auf die Fahnen geschrieben hatte.

Ähnlich zwiespältig sind die Ergebnisse mit Blick auf die Frage, inwieweit deutsche und internationale Hilfsorganisationen erhaltene **Verwaltungskosten an lokale Partner*innen** weiterleiten und erst damit den beschworenen Aufbau von lokalen Kapazitäten zu ermöglichen. Auf der einen Seite gibt es hier punktuell ambitionierte interne Programme, die beispielsweise einer INGO wie Oxfam Deutschland finanziell schmerzhaft Förderungen ihrer Affiliates im Globalen Süden abverlangen oder die vielfach gelobten Partnerschaftsvereinbarungen des UNHCR; andererseits belegen Umfragen, dass die finanzielle Kooperation von lokalen Akteur*innen am negativsten bewertet wird (Ground Truth Solutions 2019) in der Art der Zusammenarbeit, wie auch aktuelle Analysen unterstreichen: „This disconnect between rhetoric and reality is most visible in terms of funding“ (Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020).

Auch deutsche Hilfsorganisationen räumen vielfach ein, dass beispielsweise eine Weiterleitung der erst seit kurzem vom AA eingeräumten Verwaltungspauschale von 7% der Projektkosten an lokale Partner*innen schwerfällt und eher wenige diese partiell transferieren. „Wenn Finanzierungen lokale und nationale Akteure über Mittler erreichen, erhalten diese meist keinen Zugang zu Verwaltungskostenpauschalen, um ihre indirekten Kosten zu decken. Dies ist für die Stärkung der Kapazitäten dieser Akteure jedoch von entscheidender Bedeutung“, bemängelt Oxfam Deutschland (2021). Andere deutsche NGO Vertreter*innen schlagen daher vor, einen Prozentsatz zur Weiterleitung an lokale Partner*innen in Förderungen festzuschreiben bzw. eine nachweislich partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe von IOs und NGOs mit lokalen Akteur*innen zu einem relevanten Funding-Kriterium zu machen, um zumindest mittelfristig einen Systemwandel anzustreben.

Ähnliche Forderungen richten sich auch an das Instrument der gemeinsamen Fonds („**pooled funds**“): Einerseits werden diese als Instrument begrüßt, da sie Geber und Hilfsorganisationen entlasten können (Oxfam Deutschland 2021).⁵ Andererseits müssen auch diese sich hierfür weiterentwickeln, um die Lokalisierungsziele des GB voranzubringen:

Während beispielsweise das AA seine CBPF Förderung als komplett lokalisierte Hilfe kalkuliert, fließen nach Angaben des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) im Schnitt etwa 25% der Fondsmittel direkt an lokale Akteur*innen; der vom AA geförderte globale START Network Fonds für NGOs vergibt über Mittler 22% der Hilfen an lokale Partner*innen (Featherstone und Mowjee 2020).

Konkrete Reformen sind hierfür vorgeschlagen, wie u.a. kostenlose Schulungen für lokale Partner*innen zur Beantragung von „pooled funds“ im Sinne des GB-Ziels 2 – und insbesondere ihre Partizipation in allen entscheidenden Gremien vor Ort (Koepl 2019). Dies rührt jedoch an einen noch viel weitreichenderen Kulturwandel des humanitären Systems und des GB-Ziels einer „Partizipations-Revolution“.

Ein systemrelevanter Wandel hin zu einer lokal verankerten Hilfe erfordert einen Kulturwandel eines Systems, dessen Genese auf dem Klischee des „weißen männlichen Helfers“ aus dem Norden beruht, der den Armen im Süden Gutes tut. Nicht zuletzt die Covid-Pandemie hat hier erneut Fragen aufgeworfen über Partnerschaftsansätze und inwiefern eher Pandemie-erfahrene und Covid-resistente Länder des Globalen

⁴ Interview, Februar 2021

⁵ Interview, Februar 2021

Südens Regierungen in Washington oder London humanitär hätten beraten oder nach Maßstäben des Nordens theoretisch selbst intervenieren müssen.

Stattdessen werden insbesondere lokale frauengeführte Organisationen bzw. lokale Organisationen, die zu **Gender** arbeiten, auch im Lokalisierungskontext – nicht nur in der *Covid-19 Response* – besonders vernachlässigt. Kulturelle Normen und Überzeugungen behindern die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen; Frauen werden immer noch von internationalen Akteuren als Opfer gesehen und ihre Handlungsfähigkeiten werden systematisch unterschätzt oder ignoriert (Martin und de la Puente 2019). Es gibt Hinweise darauf, dass selbst der Löwenanteil der schon niedrigen Finanzierung für die Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt (GBV)⁶ in den Händen großer, von Männern geführten NGOs konzentriert ist (Bennett 2019), und insgesamt kaum Mittel zivilgesellschaftliche Frauenrechtsorganisationen oder gendersensible nationale humanitäre NGOs erreichen (Latimir und Mollett 2018).

Zweifellos ist es derweil im humanitären System zu manchen Veränderungen gekommen, was sich beispielhaft am Engagement lokaler Kräfte in vielen internationalen Hilfsorganisationen auch auf Führungsebene zeigt. Dennoch gilt bis heute, dass zwar auf vielen Lokalisierungs-Ebenen Diskussionen entstanden und gewisse *Outputs* erreicht wurden, diese aber nur begrenzt *Outcomes* entfaltet haben. Nicht nur Regierungen und UN-Organisationen, sondern auch „large international NGOs have yet to accept localisation and partnership approaches as the strategic way forward“ (Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020).

Dem entgegen steht zweifellos eine bisweilen kontraproduktive Paarung aus einerseits teils naiv erscheinenden Forderungen nach einer prinzipiellen Lokalisierung von Entscheidungsbefugnissen und -kompetenzen ohne Anerkennung von damit einhergehenden Dilemmata und Zielkonflikten sowie andererseits komplexen Anforderungen einer vielfach auch aus legitimen Gründen durchorganisierten Hilfsmaschinerie sowie knallharten Organisationsinteressen im Norden. „Wer steckt wirklich alle Energie darein, sich selbst überflüssig zu machen?“, räumt auch eine führende deutsche NGO-Repräsentantin ein.

Ob auf internationaler Ebene ein grundlegender Kulturwandel zwischen internationalen und lokalen Akteur*innen gelingt, wird sich künftig unter anderem an Fragen des **Risikomanagements** zeigen: Bislang vollzieht sich Lokalisierung dann dynamisch, wenn internationale Akteur*innen aktuell keinen Zugang haben oder damit einhergehende Risiken scheuen, sei es gesundheitlich in der Pandemie, oder aus Sicherheitsgründen wie in den anhaltenden Großkonflikten. Der damit einhergehende Risikotransfer an lokale Partner*innen und lokales Personal ist hierbei substantiell, an dem Geberregierungen stark beteiligt sind. Insbesondere die zunehmenden Erwartungen einer Rechenschaftspflicht (Accountability) und „value for money“ Ziele auf Geberseite können zu massiven Zielkonflikten und unrealistischen Erwartungen im Risikomanagement von Operationen führen, wenn rund 80% der humanitären Hilfe in Konfliktgebieten heute geleistet wird. Die damit einhergehenden Risiken werden zugleich bis zur lokalen Ebene und damit das schwächste Glied in der Kette transferiert. Komplexe Antiterror-Gesetzgebungen verschärfen noch die juristischen und operativen Herausforderungen und Risiken für alle Praktiker*innen (Roepstorff, Faltas, und Hövelmann 2020).

⁶ Globale Daten zur humanitären Finanzierung, die zwischen 2016 und 2018 an das Financial Tracking System (FTS) gemeldet wurden, ergaben, dass GBV-Finanzierung nur 0,12 % aller humanitären Mittel ausmachte (IRC 2019).

Auch hier ist Handlungsbedarf auf der Ebene der UN, der INGOs, die „typically highly-risk averse“ sind (Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020), wie unter Gebern. Während auf Regierungsseite hier punktuell Fortschritte in der Covid-19 Response festzustellen sind (NRC 2020; Schenkenberg van Mierop u. a. 2020 in Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020), bleibt zu konstatieren, dass insgesamt in internationalen Geberkreisen über eine neue Risikoverteilung mehr geredet als gehandelt wird.

Gleiche Analyse trifft vielfach auch auf partizipative Elemente der Hilfe selbst zu und ihren Ansätzen für eine bessere Rechenschaftspflicht gegenüber der betroffenen Bevölkerung („Accountability for Affected Populations“) sowie eine bessere Repräsentanz lokaler Akteur*innen in Entscheidungsgremien wie humanitären Foren, Clustern, Steuerungsgruppen von „pooled funds“ und dem GB selbst. Schon internationale NGOs fühlen sich unterrepräsentiert in den GB-Foren und plädieren, wie das Norwegian Refugee Council (NRC), für eine „Community of the Willing“, die sie künftig vertritt. Noch deutlicher ist zugleich die mangelnde Vertretung lokaler Akteur*innen und ihrer Netzwerke, während diese doch im Zentrum der „Participation Revolution“ stehen sollen und zu Recht prinzipiell eine bessere Einbindung einfordern (NEAR 2019).

Insgesamt ist es dem GB gelungen, dass Lokalisierungsthema wieder auf die internationale Agenda zu setzen und mit konkreten, messbaren Zielen zu verbinden. Dennoch bleiben die Erfolge bescheiden und punktuell im Lichte von erforderlichen systemischen Veränderungen, die teils an die Wurzel von jahrzehntealten Organisationskulturen und -interessen gehen. Thesen etwa, dass überkommene Managementkulturen in nördlichen Hilfsorganisationen die Wurzel von wenig partizipativen Partnerschaftsansätzen im Süden sein könnten (Pellowska 2021), verdeutlichen, wie grundlegend systemrelevante Veränderungen im Lokalisierungskontext angegangen werden müssten.

2.2.2 Querschnittsthema Nexus (Fragen 5, 11, 12)

Eine Kritik am bisherigen GB-Prozess ist vielfach, dass er zu wenig in Synergien und Zusammenhängen zwischen den GB-Zielen arbeitet und operiert (s. Kapitel 4) und dies zu seinen eher punktuellen denn systemischen Erfolgen beiträgt. Diese Kritik ist besonders relevant für Querschnittsthemen, welche sich der GB zum Ziel gesetzt hat wie den **Humanitarian-Development-Nexus** (Ziel 10, ergänzt auf dem WHS durch das Friedenselement), **Innovations- und Gender-Fragen**, die in den letzten Jahren in GB-Diskussionen stärker thematisiert wurden.

Mit dem **Humanitarian-Development-Peace Nexus** (Triple Nexus) setzte sich der WHS ambitionierte Ziele. Zum einen ist es eine seit Jahrzehnten bearbeitete Herausforderung, kurzfristige Nothilfe und langfristige Entwicklungszusammenarbeit besser zu verzahnen. Zum anderen erscheint offenkundig, dass heute in diesem Zusammenhang Fragen von Frieden und Konfliktprävention nicht ausgeklammert werden können, wenn rund 80% der humanitären Hilfe in Konfliktkontexten geleistet werden muss. Wer die Ursachen der weiter rasant ansteigenden Zahlen Hilfsbedürftiger weltweit bekämpfen möchte, muss sich zwingend neben der Pandemie und Klimafragen mit Konfliktursachen beschäftigen.

Angesichts ihres zumeist politischen Charakters stellt dieser Nexus-Gedanke jedoch insbesondere die humanitäre Hilfe, deren operative wie auch seine Wertebasis auf den Prinzipien der Neutralität und der Unparteilichkeit beruht, vor große Herausforderungen (Hövelmann 2020b). Die Einbindung humanitärer Akteur*innen in einen als politisiert wahrgenommenen Nexus-Ansatz stand auch im Zentrum der Kritik am WHS. Dennoch hat der Triple Nexus in den Folgejahren ein großes Momentum in der internationalen

Debatte gewonnen, auch unter zivilgesellschaftlichen Akteur*innen (Fanning und Fullwood-Thomas 2019; Plan International 2018; Thomas 2019).

Heute sehen gemäß einer nicht repräsentativen CHA Umfrage weite Teile auch der deutschen Akteur*innen den Triple Nexus als ‚Chance‘ oder ‚Vision‘ (51%, Grafik 3). Eine ebenso große Mehrheit wünscht sich ein Engagement der eigenen Organisation im Triple Nexus, zugleich werden drei entscheidende Defizite benannt:

- (1) Eine weiterhin große Unklarheit, wie der Triple Nexus in die Praxis zu übertragen wäre;
- (2) Eine selbstkritische Analyse, inwieweit die eigenen Organisationen die nötigen Fähigkeiten haben für ein Engagement im Friedensbereich;
- (3) Ein Geber-Paradox, welches charakterisiert, dass viele Geberregierungen den Nexus propagieren und von Hilfsorganisationen einfordern, aber an der eigenen Praxis und ihren Budget-Mechanismen wenig verändern, um dies zu ermöglichen. (Grafiken 4-6).

Grafik 3

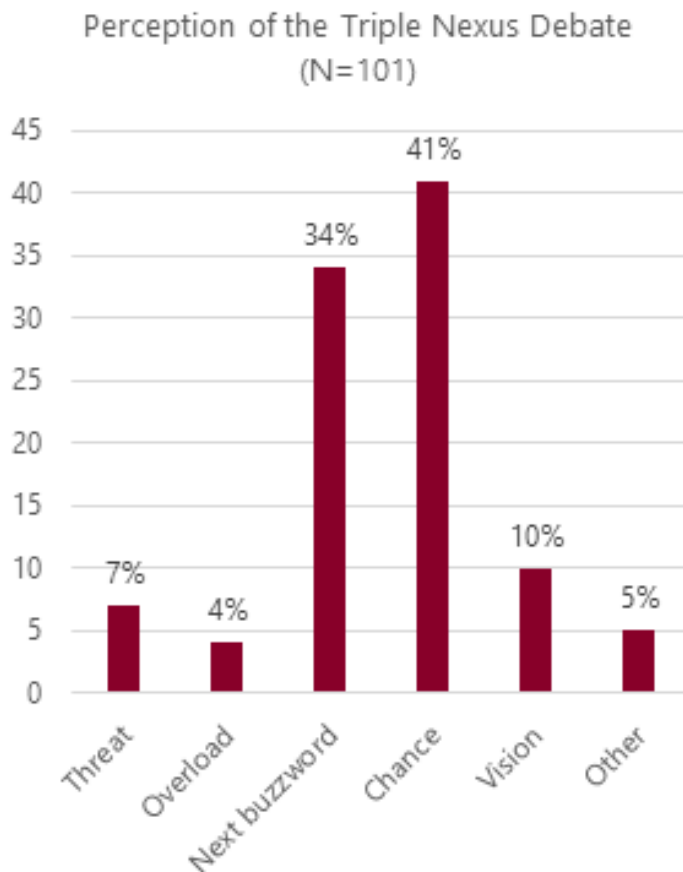


Abbildung: Wahrnehmung der *Humanitarian-Development-Peace Nexus* Debatte als...

Quelle: CHA Nexus Survey 2020

Grafik 4

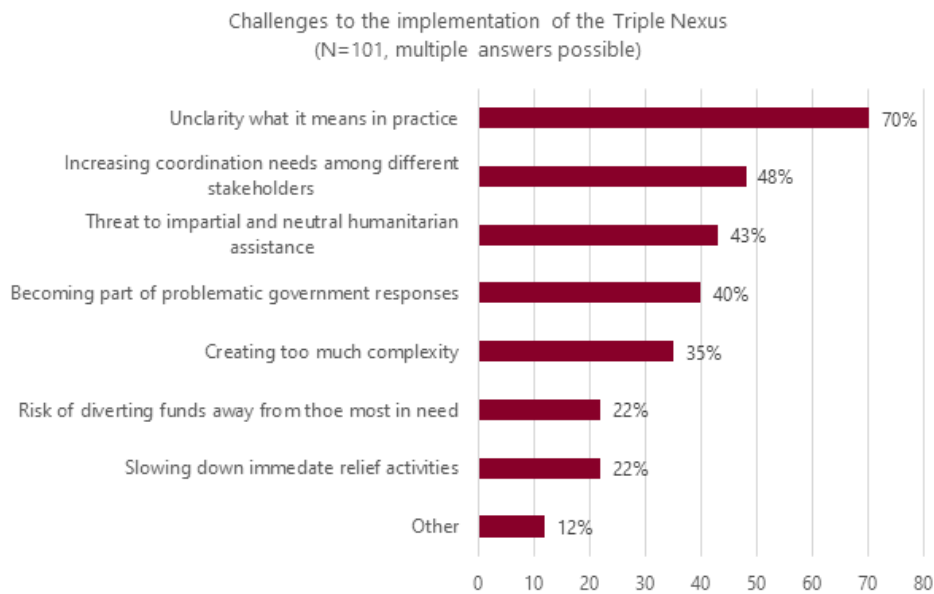


Abbildung: Häufigste Herausforderungen in der Umsetzung des Triple Nexus.

Quelle: CHA Nexus Survey 2020

Grafik 5

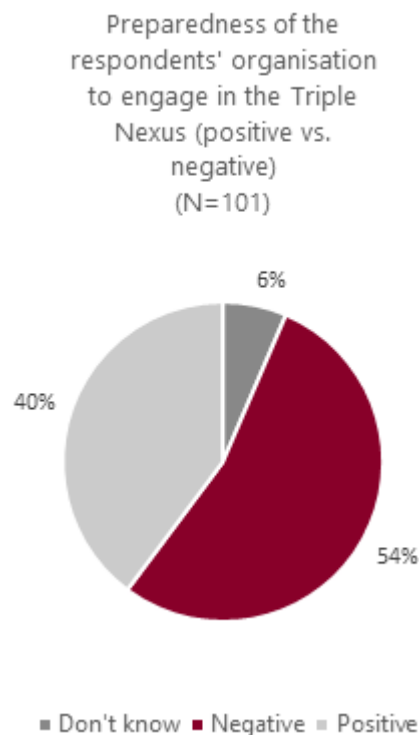


Abbildung: Fähigkeiten der eigenen Organisation, sich in einem Triple Nexus zu engagieren

Quelle: CHA Nexus Survey 2020

Grafik 6

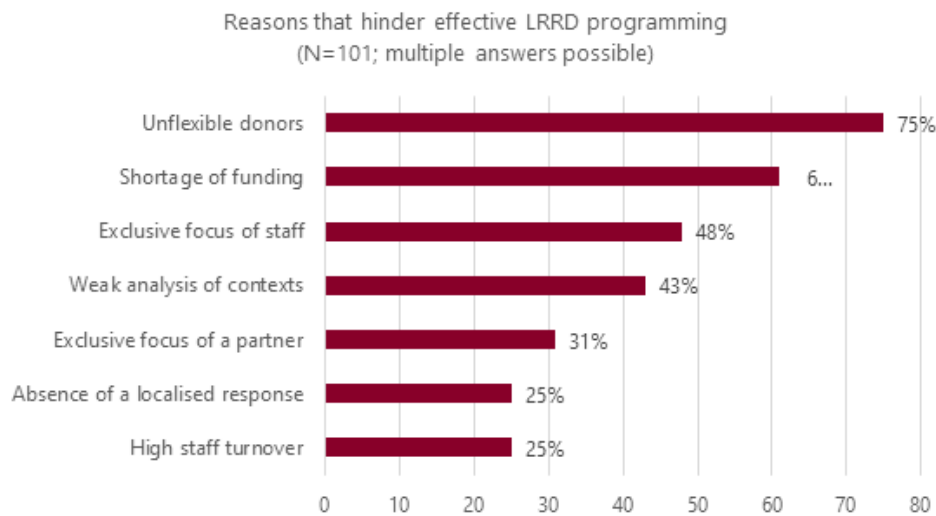


Abbildung: Häufigste Barrieren die die Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe behindern.

Quelle: CHA Nexus Survey 2020

Mit Blick auf das konstatierte **Geber-Paradox** werden hier institutionelle Barrieren, unflexible Finanzierungen und Budgetlinien sowie wenig praxisorientierte Ansätze ebenso zu Recht beklagt (Südhoff, Hövelmann, und Steinke 2020; Hövelmann 2020b) wie auch eine potentielle Politisierung des Nexus-Ansatzes. Letztere Kritik benennt eine prinzipielle Gefahr, die für die humanitäre Hilfe und ihre Prinzipien nicht von der Hand zu weisen ist. Einige der bislang raren Analysen eines Triple Nexus in der Praxis können etwa an den Länderbeispielen Nigeria, Pakistan oder Mali (Hövelmann 2020a; Steinke forthc.; Tronc, Grace, und Nahikian 2019) die Folgen verdeutlichen, wenn substantielle Interessen von Regierungen bzw. eine Vermischung militärischer und humanitärer Aktivitäten (z.B. durch die UN-Mission MINUSMA) ins Spiel kommen.

Gleichwohl **bietet der Triple Nexus je nach lokalem Kontext** (Beispiel Südsudan, s. Quack und Südhoff 2020) **Potential** für eine systemische Überwindung der Silos, in denen internationale Akteur*innen arbeiten. Humanitäre Prinzipien können hier auch zum Vorwand werden für eine mangelnde Durchlässigkeit dieser Silos, und das pauschale Verteidigen der eigenen Arbeitsfelder und Arbeitsweisen jenseits komplexer Grauzonen und Herausforderungen, wie der ehemalige MSF-Direktor Marc DuBois (2020) einräumt.

Dies verdeutlicht, dass auch im GB-Prozess der Nexus-Ansatz nur praxisorientiert und seinen Komplexitäten angemessen vorangetrieben werden kann. Die Erfolge in dieser Hinsicht sind jedoch bescheiden auf internationaler wie auch deutscher Ebene: Im Rahmen der EU bleibt weitgehend intransparent, welche konkreten Resultate in den sechs Nexus-Pilotländern bislang erzielt wurden; gleichzeitig droht im Zuge des neuen Financial Frameworks der EU bis 2027 eine ebenso politische wie budgetäre Vermischung von Migrationsfragen, Sicherheitsfragen und humanitären Ansätzen (Oxfam International 2020). Die britische Regierung hat zunächst das unabhängige Department for International Development (DFID) jüngst in das britische Außenministerium integriert und damit große Bedenken hinsichtlich unabhängiger Hilfe hervorgerufen (Mitchell 2020). Kurz darauf verkündete das Außenministerium explizit eine neue Strategie,

nach der das britische ODA Engagement um rund ein Drittel in 2021 sinkt sowie stets auch britischen Interessen diene müsse (Worley 2021).

Im Rahmen des **deutschen Nexus Engagements** sticht insbesondere eine **anhaltende ‚Pilotisierung‘** des Themas ins Auge. Einerseits existiert eine seit vielen Jahren schwelende Debatte um die institutionelle Zusammenarbeit zwischen insbesondere dem AA und dem Entwicklungsministerium BMZ, in der es zweifellos Fortschritte gab auf Arbeitsebene. Gleichzeitig sind die strukturellen Mängel mit der Spending Review 2018 des Bundesfinanzministeriums und ihren nur bedingt abgearbeiteten Reformforderungen erneut deutlich geworden.

Deutsche Nexus Projekte etwa in Somalia, Irak und dem Libanon verweilen auf einem Pilotstatus, in dem *Outputs wie Outcomes* nur teils zu identifizieren sind. Gleiches gilt für das neue GAAP Instrument („Gemeinsame Analyse und Abgestimmte Planung“) von BMZ und AA, das vier Jahre nach dem WHS initiiert wurde. Neue Finanzierungsmechanismen wie der „Chapeau-Ansatz“ einer parallelen Antragstellung für humanitäre Hilfe des AA und Übergangshilfe des BMZ werden von Praktiker*innen einerseits gelobt, andererseits kritisiert für ihre begrenzte Wirksamkeit, solange sie nicht auch auf EZ-Programme und Friedensförderung übertragen werden können.

Für eine Einbindung der für den Triple Nexus elementaren Friedensfragen fehlt es insgesamt auf deutscher Seite zum einen an Konzepten, wie Regierungsvertreter*innen einräumen. Überdies muss auch im deutschen Kontext problematisiert werden, inwiefern eine Instrumentalisierung der humanitären Hilfe und ihre Vermischung beispielsweise mit Sicherheits- und Stabilisierungsinteressen auch institutionell noch besser vermieden werden kann (s. Kapitel 4).

Die bislang **begrenzte systemische Relevanz der Nexus-Debatte** innerhalb wie außerhalb des GB-Prozesses kann auch das Querschnittsthema **Gender** verdeutlichen, dass prinzipiell ein klassisches Nexus-Thema wäre:

Im Bereich der Förderung der Geschlechtergleichstellung ist die Trennung zwischen humanitärer und Entwicklungsarbeit oft künstlich, was dazu führt, dass die Bemühungen um die Förderung von Frauen in Führungspositionen, die Sicherstellung einer aktiven Beteiligung und die Förderung des vollen Schutzes von Frauenrechten im humanitären Bereich begrenzt sind (Martin und de la Puente 2019). Angesichts dessen, dass humanitäre Praktiker*innen Zeitmangel als eines der Haupthindernisse für eine sinnvolle Beteiligung von Frauen in humanitären Krisen nennen (Latimir und Mollett 2018), könnte die Verbindung von humanitärer und Entwicklungs- (sowie Friedens-) Arbeit im Nexus-Ansatz nicht nur zu einem gendersensiblen, sondern auch zu einem längerfristigen gendertransformativen Wandel führen.

Transformative Programme sollten neben lebensrettenden Maßnahmen Priorität haben, besonders wenn es um geschlechtsspezifische Gewalt (GBV) geht, die ein zutiefst systemisches und in ungleichen Geschlechternormen ursächliches Problem ist. Humanitäre Notsituationen können entweder bestehende Ursachen von GBV verschärfen oder ein Katalysator für transformative Veränderungen sein, und die Arbeit zur Veränderung sozialer Normen ist in diesem Kontext von entscheidender Bedeutung, damit die Geschlechterhierarchien nicht re-etabliert werden (Bennett 2019). Allerdings ist die Arbeit an sozialen Normen einer der am wenigsten finanzierten Bereiche, da diese Art von Aktivitäten nicht als „lebensrettend“ angesehen wird (UN Women and UNFPA 2020). Auch im Rahmen des GB wurde die gender-transformative Arbeit im Kontext des *Humanitarian-Development-Peace Nexus* nicht ausreichend berücksichtigt.

2.2.3 Querschnittsthema Innovation (Fragen 1, 10)

Während **Innovation** kein explizites Ziel des GB ist, steht es zugleich für ein weiteres Querschnittsthema, einen kulturellen Wandel des humanitären Systems wie auch indirekt für explizite Ziele des GB, etwa einer Verbesserung der Qualität der Finanzierung sowie den Ausbau von Bargeldhilfen (Cash – GB-Ziel 3).

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die **Bundesregierung** mit dem Thema „**antizipierte Humanitäre Hilfe**“ und ihren Finanzierungsmechanismen gemeinsam mit Partnerorganisationen wie dem DRK, Welthungerhilfe und WFP eine systemrelevante Innovation in das humanitäre System eingebracht hat, die großes Potential mit sich bringt. Die Belege für die Effektivität einer antizipativen Hilfe, die auf Basis von Prognosen interveniert, bevor die Flut, die Dürre oder auch der Konflikt ausbrechen, ist vielfach belegt. Berechnungen zufolge kann beispielsweise auf Basis von Wetterprognosen in bis zu sechs von sieben Fällen unnötigerweise eine Hilfsoperation gestartet werden, weil eine wetterbedingte Katastrophe drohe und sich die Prognose zwar als falsch erweisen – der siebte Hilfseinsatz wird dennoch effektiver und kosteneffizienter sein, als jedes Mal bis zum Eintreffen einer Flut abzuwarten und erst dann mit weit mehr logistischem Aufwand (z.B. Luftbrücken) zu reagieren.

Die deutsche Bundesregierung hat daher zurecht das Thema Antizipatorische Hilfe / Forecast-based Financing (Fbf) auf die internationale Agenda gesetzt, eigene Mittel hierfür bereitgestellt und Instrumente wie den UN Central Emergency Response Fund (CERF) hierfür gewonnen⁷. Gleichwohl hat das Projekt noch keine systemische Relevanz gewonnen, werden doch laut START Netzwerk noch unter 1% der globalen humanitären Hilfe für vorausschauende Hilfe eingesetzt (Weingärtner und Spencer 2019).

Fortschritte, aber kein Durchbruch sind ebenfalls bei Innovationen wie der bargeld-basierten Hilfe und dem GB-Ziel eines Ausbaus von diesen festzustellen. **Bargeld-Programme** können in Krisenkontexten mit funktionierenden Märkten die humanitäre Hilfe würdevoller, individuell angemessener und für die lokale Wirtschaft weit fruchtbarer machen als die klassische, güterorientierte Hilfe. Die GB-Unterzeichner haben sich daher verpflichtet, stets zu prüfen „Warum nicht Bargeld?“ und Bargeldhilfen auszubauen.

International war dies durchaus von einem gewissen Erfolg gekrönt: Zwischen 2016 und 2019 haben sich die weltweiten Bargeldhilfen auf \$5,6 Mrd verdoppelt (Metcalf-Hough 2020). UN-Organisationen wie WFP und UNHCR haben ihre Bargeldhilfen deutlich ausgebaut, zudem wurden innovative Programme wie „multipurpose cash“ initiiert, die beispielsweise in der Türkei über eine Art pauschale Sozialhilfe für syrische Flüchtlinge die Zahl der Hilfsprogramme und Hilfsakteur*innen drastisch reduzieren kann.

Gleichwohl bleibt unklar, wie hoch international der Anteil an Cash-Programmen heute ist, auch aufgrund von mangelnden Daten. Mit Blick auf die **deutsche humanitäre Hilfe** ein besonders virulentes Problem: Da die NGO Partner*innen der deutschen Bundesregierung nicht systematisch erfassen, in welchem Ausmaß sie Bargeld in ihren Programmen einsetzen, kann auch die Bundesregierung keine Angaben machen, inwieweit sie – oder ihre Partner - ihre Zusage erfüllt haben, deutlich mehr Bargeldhilfen zu fördern.

In sehr GB-relevanten Innovationsfeldern werden daher Potentiale der deutschen humanitären Hilfe verschenkt, wie sich auch am Querschnittsthema **Digitalisierung** zeigt. Deren Potenzial hat auch die Covid-19 Pandemie etwa im Cash-Bereich unterstrichen, während weitergehende Hoffnungen etwa für einen Durchbruch im „remote management“ durch den Einsatz u.a. von Drohnen sich noch nicht bewahrheitet haben (Bryant u. a. 2020). Derweil gehen auf internationaler Ebene hier große Spieler wie WFP und UNHCR

⁷ <https://www.chaberlin.org/en/event/discussion-with-mark-lowcock/>

mit dem Einsatz von Innovationen wie biometrischen Daten und „blockchains“ rasant voran und erzielen deutliche Effizienzgewinne der Hilfe. Laut UNHCR konnten mittlerweile allein 10 Mio. Flüchtlinge weltweit biometrisch registriert werden. Kritiker bemängeln derweil eine mangelnde Balance manch internationaler Akteur*innen mit Blick auf die Potenziale der Digitalisierung für Partizipations- und Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Letzteres Feld erscheint besonders für deutsche Akteure der humanitären Hilfe wie geschaffen und doch brach liegend, sind doch die Kompetenzen deutscher ziviler und öffentlicher humanitärer Akteur*innen auch nach eigener Einschätzung diesbezüglich sehr begrenzt und das Thema wird bedingt angenommen.

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass es auch **im Bereich Innovation einige Leuchttürme deutscher humanitärer Hilfe** gibt wie die antizipatorische Hilfe oder die Förderung des WFP Innovation Accelerators und damit relevante *Outputs*. Dennoch konnte das Thema auch international bislang keine systemische Bedeutung erlangen und breitere *Outcomes* erzielen, wie auch ein ausbleibender Wandel hin zu einer innovativen Fehlerkultur und Risikobereitschaft in der globalen humanitären Hilfe unterstreicht.

3. Die Reform des humanitären Systems, der GB und die humanitären Prinzipien (Fragen 4, 5, 7, 11)

Die Politisierung der humanitären Hilfe und ein Shrinking Space für ihre Arbeit und ihre Praxis sind wichtige Aspekte im Reformprozess der humanitären Hilfe und damit des GB. GB-Ziele thematisieren nicht die zunehmende **Instrumentalisierung der humanitären Hilfe**, sind aber vielfach nicht von ihr zu trennen mit Blick auf die Transparenz der Vergabe von Mitteln, vernetzten Ansätzen humanitärer, entwicklungs- und friedensorientierter Hilfen oder auch Lokalisierungsfragen. Überdies erfordert die Mammutaufgabe des Schutzes des humanitären Sektors und seiner Werte und dessen zeitgleiche Reform Akteur*innen, die überzeugend auf Basis einer eigenen kohärenten Praxis für dieses Projekt eintreten können.

Vor diesem Hintergrund erscheint sehr problematisch, wenn der humanitäre Raum und seine Werte von Unparteilichkeit, Neutralität und Menschlichkeit zunehmend auch in westlichen Hauptstädten hinterfragt oder aktiv untergraben werden, insbesondere da humanitäre Hilfe in immer stärkerem Ausmaß auch in Europa und an seinen Außengrenzen geleistet werden muss. Zu den problematischen deutschen bzw. europäischen Entwicklungen zählen hier Facetten wie

- A. Die Verweigerung oder gar Behinderung ziviler humanitärer Hilfe in europäischen Migrationskontexten wie z.B. der Seenotrettung im Mittelmeer; die Rückführung von Migrant*innen in die nach allen humanitären Maßstäben unhaltbaren Zustände in Libyen; die Praxis von durch die Grenzschutzagentur Frontex offenkundig geduldeten *Pushbacks* von Flüchtlingen in der Ägäis⁸ einschl. der Verweigerung des Asylrechts, sowie die Flüchtlingspolitik in Griechenland und europäischen Nachbarstaaten insgesamt (Roepstorff, Faltas, und Hövelmann 2020; Hammerl 2020; IOM 2021).

⁸ Reiche, Matthias. 2021. „EU startet Untersuchung gegen Grenzschutzagentur Frontex“. tagesschau.de. 23. Februar 2021. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-frontext-untersuchung-101.html>.

- B. Der Vorwurf der Vermischung humanitärer Prinzipien und politischer Ziele etwa in der Migrationsabwehr und der Sicherheitspolitik in der Sahelzone, einschließlich der institutionellen Verwebung innerhalb des AA von Stabilisierungs- und Sicherheitspolitiken mit den Referaten für humanitäre Hilfe innerhalb der Abteilung S (Südhoff 2020).
- C. Der Vorwurf mangelnder Kohärenz deutscher und europäischer Außenpolitik, etwa mit Blick auf eine Geo- und Waffenexportpolitik in Krisengebiete wie den Jemen, welche mit den eigenen EU-Vorgaben bricht.
- D. Die Kritik an einer Vergabe von humanitären Mitteln nach politischen Kriterien versus dem Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe (Quack 2018).

Mit Blick auf die Herausforderungen A-C) muss auch auf deutscher Ebene konstatiert werden, dass die humanitären Akteur*innen und Referate in den genannten Punkten **teils machtlos erscheinen, ihre humanitären Ansätze und Ziele innerhalb der Bundesregierung durchzusetzen.**

Vorwurf D), eine von politischen Kriterien **versus dem Gebot der Bedarfe** gesteuerten Vergabe deutscher humanitärer Mittel lässt sich jedoch trotz anhaltender Kritik in dieser Hinsicht **nicht systematisch belegen.** Weder Analysen des Berichts zur deutschen humanitären Hilfe der Bundesregierung von 2014-2017 (Südhoff und Hövelmann 2019), noch aktuelle Statistiken können dies untermauern: Einerseits sind der Bundesregierung beispielsweise besondere geo- und migrationspolitische Interessen in der Syrienkrise, in der Sahelzone oder in Afghanistan zuzuschreiben. Andererseits gehören diese sogar trotz des deutschen Engagements zu den am schlechtesten finanzierten Humanitarian Response Plans in 2020 und sogar höhere Leistungen wären humanitär gerechtfertigt: Keine der genannten humanitären Krisenpläne war in 2020 auch nur zu 50% finanziert, der für syrische Flüchtlinge besonders relevante „Syria Regional Plan“ sogar nur zu 37% (Grafik 7).

Grafik 7

Finanzierung Humanitarian Response Plans 2020

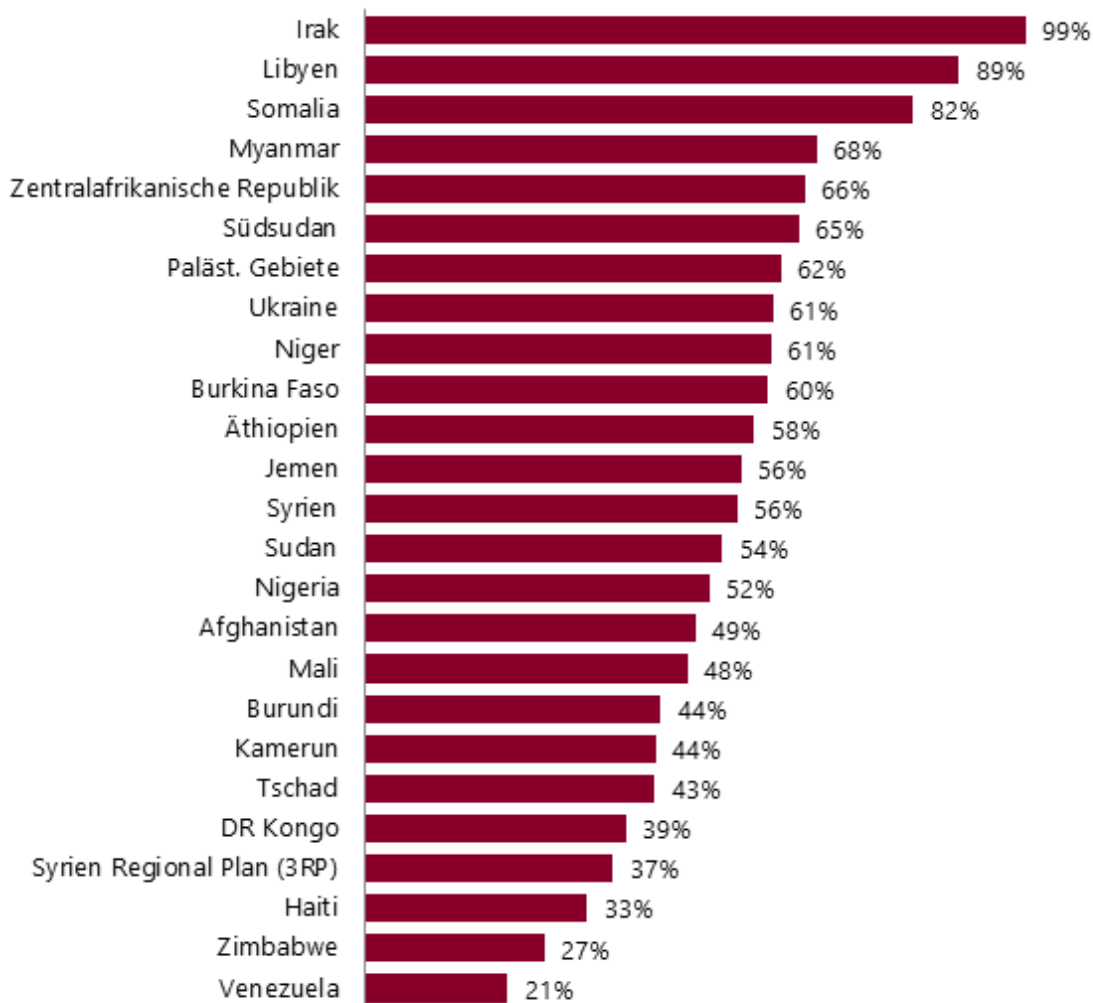


Abbildung: Prozentsatz zu dem Krisen-Bedarfspläne 2020 finanziert wurden.

Quelle: OCHA FTS (2021): Appeals and response plans 2020 (zuletzt zugegriffen: 19/02/2021)

Dennoch bleibt festzuhalten, dass eine **mangelnde Kohärenz der Bundesregierung** in humanitär relevanten Politikfeldern die parallelen, ehrenwerten Initiativen des AA zum Schutz des humanitären Raumes, des Zugangs und der humanitären Prinzipien etwa im UN-Sicherheitsrat oder im Zuge der EU-Ratspräsidentschaft schwächt oder politisch konterkariert. Hinzukommt ein **Mangel an personellen Kapazitäten** und damit auch an strategischen Fähigkeiten des Agenda-Settings des Auswärtigen Amtes. Dieses Defizit lässt sich auch quantitativ an der Unverhältnismäßigkeit von Personalstärke und finanziellen Mitteln des AA im Vergleich zu anderen Gebern ablesen: Großbritannien setzt etwa im Verhältnis zu jedem eingesetzten Euro geleistete humanitäre Hilfe mehr als doppelt so viel Personal wie die Bundesregierung ein, Schweden dreimal so viel, die USA viermal mehr und die Europäische Kommission mehr als neunmal mehr Mitarbeitende als das AA (Tabelle 1).

Tabelle 1

Humanitäre Hilfe	Mittel gesamt (gerundet) in Millionen Euro 2020	Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	Mittel pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter (gerundet) in Millionen Euro
Deutschland	2.137	76,5	27,9
Schweden	405,9	45	9,0
USA	4.972	750	6,6
Großbritannien	1.762	150	11,7
EU-Kommission	1.823	600	3,0

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. 2020. Drucksache 19/23978.

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/239/1923978.pdf>

An dieser Schieflage wird auch das neue Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) nur sehr bedingt etwas ändern können. Die rapide Rotation im deutschen diplomatischen Dienst verhindert zudem den dauerhaften Aufbau von humanitärer Expertise, seine **mangelnde Dezentralität** eine angemessene deutsche Präsenz in Hubs der humanitären Hilfe wie in Beirut, Bangkok oder Nairobi, wo heute viele Entscheidungen fallen. Strukturelle Defizite, die keinesfalls schnell zu beheben sind, bestünde denn der politische Wille.

Eine sehr einfache Maßnahme jedoch im Sinne von **mehr Transparenz** für eine bedarfsorientierte versus einer politisch instrumentalisierten Mittelvergabe wäre eine **jährliche Berichterstattung** der Bundesregierung zum Einsatz ihrer humanitären Hilfen nach Länder- und Krisenkontexten. Ein nur vierjähriger Bericht hierzu erscheint wenig zeitgemäß und auch im klaren Widerspruch zu den GB-Zielen.

4. Zukunft und Anpassungsbedarfe des GB (Fragen 9-12)

Die Beschlüsse des World Humanitarian Summit und des Grand Bargain basierten 2016 auf dem Engagement der vielfach höchsten Regierungs- und Leitungsebene seiner Unterzeichner*innen. Dies war entscheidend für das **politische Momentum des Reformpaketes**. Mit dem Erlahmen dieses Engagement drohte auch der GB zu einer eher technischen Veranstaltung auf Arbeitsebene zu werden, der es nur noch selten gelingt in kohärenten, strategischen Reformprojekten zu denken und an diesen zu arbeiten.

Mit dem Engagement der niederländischen Ministerin Sigrid Kaag als Eminent Person des GB ist erneut eine gewisse Dynamik entstanden, welche neue Hoffnungen auf einen strategisch ausgerichteten und wirksameren GB entfacht hat. Diese Dynamik wird eine entscheidende Voraussetzung sein, um die interessanten Ansätze und Pilotprojekte des GB prozess- und systemrelevant werden zu lassen und über die teils relevanten *Outputs* der Workstreams des GB zu substantiellen *Outcomes* zu kommen. Im Lichte der beschriebenen grundlegenden Herausforderungen der humanitären Hilfe könnte ein auf diese Weise **wirksamer GB-Reformprozess auch über das Jahr 2021 von großer Bedeutung** sein. Diese Ansicht teilen auch die große Mehrheit der humanitären Akteur*innen unabhängig von der Frage, ob sie GB-Unterzeichner sind, indem sie unterstreichen, dass der GB Prozess fortgesetzt werden solle und einen Mehrwert leiste (Metcalf-Hough 2020).

Um dieses Ziel zu erreichen, gilt es „Funktion, Fokus und Format“ (Metcalf-Hough u. a. 2020) des GB zu überprüfen. Entsprechend sind Ansätze zu begrüßen, den GB verstärkt zu einem einheitlichen multilateralen, politischen Mechanismus zu machen, der sehr technische Fragen seiner bisherigen ‚workstreams‘ anderen Foren überlässt. Ein „politischerer GB“ wäre auch sehr relevant, um den humanitären Raum und seine grundlegenden Prinzipien durch den GB-Prozess sowie in ihm selbst zu schützen und zu propagieren. In einem internationalen Umfeld, das humanitäre Prinzipien immer stärker in Frage stellt, verlaufen hier relevante Konfliktlinien auch innerhalb von multimandatierten Institutionen und Organisationen, während die individuellen GB-Akteur*innen vielfach ähnliche Ansätze und Anliegen verfolgen.

Für seine strategischere Rolle des GB erscheinen jenseits politischer Fragen auch sehr praktische Aspekte durchaus relevant: So dürfte eine Stärkung des GB-Sekretariats sowie seiner „Facilitation Group“ geboten sein; ein Sekretariat, das sich erst Ende 2019/2020 über die Einstellung einer zweiten Arbeitskraft freuen musste, wird schwerlich auf Dauer das größte globale Reformprojekt der humanitären Hilfe koordinieren können.

Mit Blick auf die **Fokussierung des GB** sollten zuvor hier als *prozessrelevant* eingestufte Ziele integriert und ihre Synergien gehoben werden; zugleich wäre die diskutierte Fokussierung auf breitenwirksame Themen wie das „Quality Funding“ sinnvoll. Auch auf der Ebene der hier als *systemrelevant* eingestuften Ziele wäre eine Integration und strategische Fokussierung relevant: Nicht erst die Covid-19 Pandemie hat verdeutlicht, dass das Ziel der **Lokalisierung hier von entscheidender Bedeutung** ist einschließlich der versprochenen Partizipations-Revolution. Letztere muss zuallererst beim GB selbst ansetzen und eine deutlich relevantere Beteiligung im Sinne einer Ko-Führungsrolle von lokalen Akteur*innen und ihren Netzwerken ermöglichen (s. auch Charter for Change 2020).

Eine strategischere Wirkung des GB wird gleichwohl nur möglich sein, wenn **auf hoher Ebene aller Unterzeichner*innen** - Regierungen, UN-Agenturen, NGOs - ein **erneuertes Engagement** entfacht werden kann, und alle Akteur*innen sich den künftig als prioritär vereinbarten Zielen verpflichtet fühlen im Kontrast zu einer Rosinenpickerei nach Organisationsinteressen (Charter for Change 2020a; Barbelet, Bryant, und Willits-King 2020). Dies gilt auch für deutsche öffentliche Institutionen: Während zum WHS 2016 noch die Bundeskanzlerin reiste, setzt heute die oberste Leitung des Außenministeriums bedingt Prioritäten in humanitären Fragen.

Ein **Wandel** im deutschen Außenministerium in dieser Hinsicht liesse sich auch **institutionell untermauern** durch die **Etablierung einer eigenständigen, personell deutlich besser ausgestatteten „Abteilung H“** für humanitäre Hilfe. Diese erscheint im Sinne der genuin andersartigen Aufgaben einer prinzipienorientierten humanitären Hilfe versus einer sicherheits- und stabilisierungsorientierten Außenpolitik inhaltlich ebenso geboten wie finanziell; die humanitären Referate verwalten heute über ein Drittel des Gesamtbudgets des AA.

Auch ein **starkes Engagement deutscher Hilfsorganisationen** wird für ein strategischeres Reformprojekt der humanitären Hilfe vonnöten sein, unabhängig davon, dass sie kaum zu den GB-Unterzeichnern zählen. Ein umfassendes ziviles Engagement gerade für Querschnittsthemen wie Lokalisierung, Gender & Diversität oder Innovation wird Grundvoraussetzung sein für systemrelevante Erfolge des GB.

Um letztere zu erreichen, wäre auch erneut der Ansatz zu diskutieren, integrierte **länderspezifische GB-Programme** zu entwickeln, ggf. zunächst in einer kleineren Auswahl von Ländern. Dies würde sowohl seinem ganzheitlichen Ansatz entsprechen, wie auch der Grundidee eines Grand Bargains, in dem

Geberregierungen und Hilfsakteur*innen sich entgegenkommen und parallel Reformen anstoßen, die sich ergänzen.

Gelingt es die oben genannten Veränderungen anzugehen, könnte der **Grand Bargain ab 2021 zu einem Katalysator werden für Reformen** einer humanitären Hilfe, die im Lichte einer Rekordzahl von Menschen in Not heute so wichtig ist wie selten zuvor, und gerade deshalb sich grundlegend verändern muss.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe „Lokalisierung“ des Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe. 2018. „So lokal wie möglich, so international wie nötig – die Lokalisierung des humanitären Systems“. VENRO. https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Newsletter/Eckpunkte_Lokalisierung_11.04.18_Layout_final.pdf.
- Barbelet, Veronique, John Bryant, und Barnaby Willitts-King. 2020. „All Eyes Are on Local Actors’: Covid-19 and Local Humanitarian Action“. HPG (ODI).
- Bennett, Karly. 2019. „Gender-Based Violence (GBV) Localization: Humanitarian Transformation or Maintaining The Status Quo? – A Global Study on GBV Localization Through Country-Level GBV Sub-Clusters“. CARE. <https://careevaluations.org/evaluation/gender-based-violence-gbv-localization-humanitarian-transformation-or-maintaining-the-status-quo-a-global-study-on-gbv-localization-through-country-level-gbv-sub-clusters/>.
- Bryant, John, Kerrie Holloway, Oliver Lough, und Barnaby Willitts-King. 2020. „Bridging Humanitarian Digital Divides during Covid-19“. HPG (ODI). <https://www.odi.org/publications/17580-bridging-humanitarian-digital-divides-during-covid-19>.
- Bundesregierung. 2020. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21943 –“. Drucksache 19/22854. <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2020-11/1922854.pdf>.
- Charter for Change. 2020a. „From commitments to action. Progress Report 2019-2020“. Charter for Change. https://charter4change.files.wordpress.com/2020/09/c4c_progressreport_2020.pdf.
- . 2020b. „Charter for Change Statement on the Revised UN Global Humanitarian Response Plan on Covid19“. 7. Mai 2020. <https://charter4change.org/2020/05/07/charter-for-change-statement-on-the-revised-un-ghrp-on-covid19/>.
- Derzsi-Horvath, Andras, Julia Steets, und Lotte Ruppert. 2017. „Independent Grand Bargain Report“. GPPI. <https://www.gppi.net/2017/06/19/independent-grand-bargain-report>.
- DuBois, Marc. 2020. „The Triple Nexus - Threat or Opportunity for Humanitarian Principles?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-discussionpaper-triple-nexus-threat-opportunity-humanitarian-principles-dubois-1.pdf>.
- Fanning, Emma, und Jessica Fullwood-Thomas. 2019. „The Humanitarian-Development-Peace Nexus. What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?“ Oxfam Discussion Papers. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-en.pdf;jsessionid=751B87D3A5937CF056E874922AA318F8?sequence=1>.
- FAO, DI, und NRC. 2020. „Catalogue of quality funding practices to the humanitarian response: A reference tool for policymakers and practitioners to enhance the efficiency and effectiveness of programming“. Rome. <https://www.nrc.no/resources/reports/catalogue-of-quality-funding-practices-to-the-humanitarian-response/>.

- Featherstone, Andy, und Tasneem Mowjee. 2020. „Desk Review on Enhancing the Potential Pooled Funds for Localization“. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18276/pdf/final_gbw2_pooled_funding_for_localisation.pdf.
- Fletcher-Wood, Elizabeth, und Roy Mutandwa. 2019. „Funding a Localised, Women-Led Approach to Protection from Gender Based Violence: What Is the Data Telling Us?“ ActionAid. <https://actionaid.org/publications/2019/funding-localised-women-led-approach-protection-gender-based-violence>.
- Gaus, Alexander, Steffen Eckhard, Marie Wagner, Vytautas Jankauskas, und Julia Steets. 2020. „Independent Review of Individual Donor Assessments in Humanitarian Operations“. GPPi. <https://www.gppi.net/2020/12/08/independent-review-of-individual-donor-assessments-in-humanitarian-operations>.
- GFFO. 2021. „Grand Bargain in 2020: Annual Self Report - Narrative Summary by Germany“.
- Grabowski, Aria, und Parker Essick. 2020. „Are They Really Gender Equality Projects? An Examination of Donors’ Gender-Mainstreamed and Gender-Equality Focused Projects to Assess the Quality of Gender-Marked Projects“. Oxfam.
- Ground Truth Solutions. 2019. „Grand Bargain: field perspectives 2018“. Ground Truth Solutions. https://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2019/06/Grand-Bargain_briefing_note_June-2019.pdf.
- Hammerl, Sarah. 2020. „Nach Dem Pakt Ist Vor Dem Pakt“. *Humanitarian Views* (blog). Dezember 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/nach-dem-pakt-ist-vor-dem-pakt/>.
- Hövelmann, Sonja. 2020a. „Triple Nexus in Pakistan: Catering to a Governmental Narrative or Enabling Independent Humanitarian Action?“ Centre for Humanitarian Action (CHA).
- . 2020b. „Triple Nexus to Go: Humanitarian Topics Explained“. Centre for Humanitarian Action (CHA).
- Humanitarian Advisory Group, und VANGO. 2020. „No Turning Back: Local leadership in Vanuatu’s response to Tropical Cyclone Harold“. Humanitarian Horizons Practice Paper Series. <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/no-turning-back/>.
- IASC. 2020. „The Grand Bargain Bimonthly updates - November 2020“. November 2020. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-bimonthly-updates-november-2020>.
- Informal Friends of Gender Group for the Grand Bargain. 2017. „Aide-Memoire on Gender Mainstreaming in the Grand Bargain“. <https://www.icvanetwork.org/resources/grand-bargain-aide-memoire-gender-mainstreaming>.
- IOM. 2021. „IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders“. International Organization for Migration. 9. Februar 2021. <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders>.
- IRC. 2019. „Where’s the Money? How the Humanitarian System Is Failing to Fund an End of Violence Against Women and Girls“. <https://www.rescue.org/report/wheres-money-how-humanitarian-system-failing-fund-end-violence-against-women-and-girls>.
- . 2020. „A Win-Win: Multi-Year Flexible Funding Is Better for People and Better Value for Donors“. <https://reliefweb.int/report/world/win-win-multi-year-flexible-funding-better-people-and-better-value-donors>.
- Koeppl, Dominik. 2019. „Country-based pooled funds - a reality check“. Caritas Germany, Diakonie Katastrophenhilfe, The Johanniter International Assistance, Malteser International and Deutsche Welthungerhilfe.
- Latimir, Kate, und Howard Mollett. 2018. „Not What She Bargained for? Gender and the Grand Bargain“. ActionAid UK and CARE International. <https://actionaid.org/publications/2018/not-what-she-bargained>.

- Martin, Sarah, und Devanna de la Puente. 2019. „WPS and Humanitarian Action“. In *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, herausgegeben von Sara E. Davies und Jacqui True, 627–42. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190638276.013.48>.
- Metcalfe-Hough, Victoria. 2020. „The Future of the Grand Bargain: A New Ambition?“ HPG (ODI).
- Metcalfe-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Barnaby Willitts-King, und Alexandra Spencer. 2020. „Grand Bargain Annual Independent Report 2020“. ODI. <https://www.odi.org/publications/17044-grand-bargain-annual-independent-report-2020>.
- Milasiute, Goda. 2020. „Covid-19 in humanitarian settings: a multiple challenge“. In *the Corona crisis: a voice from civil society* (blog). 15. Mai 2020. https://web.maecenata.eu/images/Stimme_15_V_2020.pdf.
- Mitchell, John. 2020. „We Need to Talk about Principles“. *Humanitarian Views* (blog). August 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/we-need-to-talk-about-principles-2/>.
- NEAR. 2019. „NEAR Statement on the future of the Grand Bargain“. NEAR. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/near_-_grand_bargain_annual_meeting_2019_statement.pdf.
- NRC. 2020. „Make or break – the implications of Covid-19 for crisis financing“. NRC. <https://www.nrc.no/resources/reports/make-or-break--the-implications-of-covid-19-for-crisis-financing/>.
- Oxfam Deutschland. 2021. „Der deutsche Beitrag zur Lokalisierung der humanitären Hilfe“.
- Oxfam International. 2020. „EU Aid Increasingly Taken Hostage by Migration Politics“. Oxfam International. 29. Januar 2020. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-aid-increasingly-taken-hostage-migration-politics>.
- Pellowska, Darina. 2021. „Lokalisierung Nach COVID-19 Und Black Lives Matter“. *Humanitarian Views* (blog). Januar 2021. <https://www.chaberlin.org/en/blog/lokalisierung-nach-covid-19-und-black-lives-matter-2/>.
- Plan International. 2018. „Lake Chad Programme Strategy 2018-2023“. Plan International. <https://plan-international.org/publications/lake-chad-programme-strategy>.
- Quack, Martin, Hrsg. 2018. *Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action*. <https://www.chaberlin.org/en/publications/based-on-need-alone-2/>.
- Quack, Martin, und Ralf Südhoff. 2020. „Triple Nexus in South Sudan – Learning from Local Opportunities“. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
- RedR Australia. 2020. „Deployment update: Adapting humanitarian assistance during COVID-19“. 22. Mai 2020. <https://www.redr.org.au/news-and-publications/latest-news/adapting-humanitarian-assistance-during-covid-19/>.
- Roepstorff, Kristina, Charlotte Faltas, und Sonja Hövelmann. 2020. „Counterterrorism Measures and Sanction Regimes: Shrinking Space for Humanitarian Aid Organisations“. Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/counterterrorism-measures-and-sanction-regimes-shrinking-space-for-humanitarian-aid-organisations/>.
- Schenkenberg, Ed. 2016. „The Challenges of Localised Humanitarian Aid in Armed Conflict“. MSF.
- Steinke, Andrea. forthc. „Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA).
- Südhoff, Ralf. 2020. „Germany: Global Player without Strategy“. *Humanitarian Views* (blog). April 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/germany-global-player-without-strategy/>.
- Südhoff, Ralf, und Sonja Hövelmann. 2019. „Where Does German Humanitarian Assistance Stand?“ Centre for Humanitarian Action (CHA).
- Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann, und Andrea Steinke. 2020. „The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA).

- Tew, Rob, Duncan Knox, und Amy Dodd. 2020. „Coronavirus and Aid Data: What the Latest DAC Data Tells Us“. Development Initiatives. <https://devinit.org/resources/coronavirus-and-aid-data-what-latest-dac-data-tells-us/>.
- Thomas, Manisha. 2019. „NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus Approach: Exploring the Challenges and Opportunities“. Brussels: VOICE. <https://voiceeu.org/publications/ngos-perspectives-on-the-eu-s-humanitarian-development-peace-nexus.pdf>.
- Tronc, Emmanuel, Rob Grace, und Anaide Nahikian. 2019. „Realities and Myths of the “Triple Nexus”: Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali“. Boston: Harvard Humanitarian Initiative. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351.
- UN Women and UNFPA. 2020. „Funding for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls“. UN Women and UNFPA. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GEEWG_UN_WomenUNFPA.pdf.
- Weingärtner, Lena, und Alexandra Spencer. 2019. „Analysing Gap in the Humanitarian and Disaster Risk Financing Landscape“. ODI and START Network. <https://startnetwork.org/resource/financial-flows-mapping-paper-2>.
- Worley, William. 2021. „FCDO staff ‚in shock‘ at scale of aid budget cuts“. Devex. 1. Februar 2021. <https://www.devex.com/news/sponsored/fcdo-staff-in-shock-at-scale-of-aid-budget-cuts-99038>.