

Statement

Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe – Thema: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 bis 2021

Ralf Südhoff und Sonja Hövelmann, Januar 2023

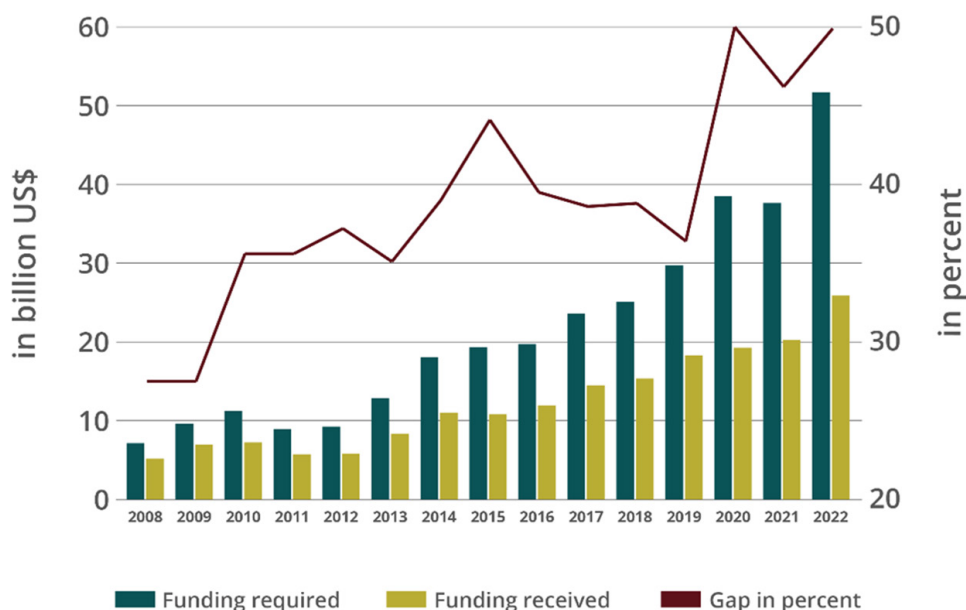
Überblick

Das rasant wachsende finanzielle Engagement Deutschlands und sein Aufstieg von einem unbedeutenden humanitären Finanzier zur mit Abstand zweitgrößten Gebernation der Welt ist mit Bewunderung, Erstaunen, dynamisch wachsenden Erwartungen und vielen Fragezeichen von internationalen Beobachter*innen verfolgt worden.

Die Entwicklung kaum eines Akteurs in der internationalen humanitären Hilfe ist in den vergangenen Jahren mit so viel Spannung verfolgt worden wie jene der deutschen Bundesregierung. Das rasant wachsende finanzielle Engagement Deutschlands und sein Aufstieg von einem unbedeutenden humanitären Finanzier zur mit Abstand zweitgrößten Gebernation der Welt ist mit Bewunderung, Erstaunen, dynamisch wachsenden Erwartungen und vielen Fragezeichen von internationalen Beobachter*innen verfolgt worden. Zugleich ist die deutsche humanitäre Hilfe und ihre internationale Rolle auf multiplen Ebenen an einem wegweisenden Punkt:

Der Krieg in der Ukraine hat die Überforderung des internationalen humanitären Systems insbesondere, aber nicht nur in finanzieller Hinsicht auf ein neues Level gebracht, wie u.a. das globale Rekorddefizit verdeutlicht zwischen humanitären Bedarfen und ihrer Deckung im Dezember 2022 von nur 50,8% (OCHA FTS 2022; Grafik 1).

Appeal Funding Gap



Grafik 1: Humanitäre Bedarfe und Finanzierungslücke
Quelle: OCHA FTS 2022; Darstellung CHA

Inhalt

Überblick	1
Beantwortung des Fragenkatalogs:	4
1. Zur Rolle Deutschlands (Fragenblock IV)	4
2. Zum Grand Bargain (Fragenblock I)	11
3. Internationale Organisationen und lokale Akteure (Fragenblock II)	16
4. Wachsende Ernährungsunsicherheit (Fragenblock III)	19
Literaturverzeichnis	22
Abbildungsverzeichnis	25
Tabellenverzeichnis	25

Die Erwartungen an Deutschland, als finanzieller, aber auch prinzipienorientierter Geber voranzugehen, haben sich hierdurch noch einmal verstärkt. Gleiches gilt für Deutschlands Rolle als Motor in einem reformbedürftigen humanitären System, dessen Werte und Rechtsgrundlagen bedroht sind in Zeiten eines im Ukraine-Krieg und weit darüber hinaus vielfach missachteten humanitären Raumes und humanitären Völkerrechts (International Humanitarian Law - IHL), wie auch ausbleibenden überfälligen Reformen mit Blick auf eine noch wirksamere, flexiblere Hilfe, die zugleich die Partizipation und Förderung lokaler Akteur*innen grundlegend ausweitet.

Diese Trends der wachsenden Bedeutung bzw. Erwartungen an Deutschland spiegeln sich auch in relevanten Themenfeldern: So engagiert sich Deutschland u.a. im global bedeutendsten und inklusivsten Reformprozess der humanitären Hilfe, dem Grand Bargain (GB), so stark wie nie zuvor, während der Grand Bargain 2.0 droht seine Ziele zu verfehlen (Hövelmann 2022). In der Migrations- und Flüchtlingspolitik gilt Deutschland als einziges Land der Welt, das sowohl zu den führenden Gebernationen wie auch den führenden gastgebenden Nationen für Flüchtlinge zählt und deshalb seine Glaubwürdigkeit nutzen sollte, in internationalen Migrationsfragen, Debatten und Agenden zu gestalten (UNHCR 2022). Im Rahmen der Europäischen Union (EU) ist zugleich im Zuge des Brexits und des Ausbleibens zuvor sehr präsender bis dominanter britischer humanitärer Policy-Beiträge eine Lücke entstanden.

Diese europäischen und globalen Entwicklungen haben abermals die Erwartungen an Deutschland nicht nur als Payer, sondern auch als gestaltender Player in der internationalen humanitären Hilfe aufzutreten, verstärkt.

Diese europäischen und globalen Entwicklungen haben abermals die Erwartungen an Deutschland nicht nur als Payer, sondern auch als gestaltender Player in der internationalen humanitären Hilfe aufzutreten, verstärkt. Wie groß letztere Herausforderung für Deutschland war, fasst ein europäischer Diplomat im Rahmen einer aktuellen CHA-Studie zum Thema so zusammen: „They had to hit the ground running. Germany became almost overnight the biggest European humanitarian donor (...) But if you have money but no policies, you are only a cash machine while if you have policies but no cash, you are only a think tank“ (Hövelmann und Südhoff 2022).

Zugleich steht Deutschland vor einer Weichenstellung im Zuge des Ukraine-Kriegs und der „Zeitenwende“ Debatte in Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung 2022; Scholz 2022; Politikum 2022). Diese hat zwar große neue Fragen einer Neuorientierung in außen-, sicherheits-, wirtschafts- und energiepolitischer Hinsicht aufgeworfen, ohne aber bislang die Implikationen einer solchen Neuorientierung für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie die zusätzlichen direkten und indirekten humanitären Herausforderungen durch den Ukraine-Krieg zu thematisieren bzw. zu priorisieren.

Einschätzungen mehren sich, dass es nicht nur finanziell, sondern auch thematisch zu einem Spannungsfeld statt zu einer wechselseitigen Dynamik zwischen Deutschlands bislang vorwiegend verteidigungs- und außenpolitischer „Zeitenwende“ und seines entwicklungspolitischen und humanitären Engagements kommen könnte. „Mit der Zeitenwende, die Bundeskanzler Olaf Scholz verkündet hat, verschlechtern sich zudem die Bedingungen für die Umsetzung globaler Ziele, wie die außenpolitische Klima-Agenda und die in den Vereinten Nationen vereinbarte Agenda 2030 mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDG)“, analysiert u.a. der ehemalige Wissenschaftliche Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Professor Brzoska (2022).

Die mittelfristige Finanzplanung für das Auswärtige Amt sieht für 2024 eine Kürzung des Haushalts um 28 % gegenüber 2022 vor. Dies steht im Widerspruch zu dramatischen globalen Trends.

Die jüngsten Budgetverhandlungen, in denen es erst im letzten Moment auf Initiative des Deutschen Bundestag hin gelang, das humanitäre Budget 2023 von 2 auf 2,7 Mrd. € - dem Ausgabenstand vom Sommer 2022 - wieder anzuheben, scheinen Kritiker*innen in dieser Hinsicht ebenso zu bestätigen wie die mittelfristige Finanzplanung für das Auswärtige Amt mit einer vorgesehenen Budgetkürzung für 2024 um 28% im Vergleich zu 2022. Diese Planung steht im Gegensatz zu dramatischen globalen Trends, dass die menschliche Not und die humanitären Bedarfe weltweit weiter wachsen werden so wie das Rekorddefizit zu ihrer finanziellen Deckung (s. Grafik 1). Auch eine Anrechnung von anderweitigen Mitteln zur Erfüllung internationaler Vorgaben (ODA-Quote) auf die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise die künftige Anrechnung der Aufwendungen für ukrainische Flüchtlinge in Deutschland auf die humanitäre Hilfe, ist hier kritisch zu hinterfragen.

Diese nationalen und internationalen Entwicklungen werfen die Fragen nach der mittelfristigen Strategie, den richtigen Prioritäten und der Ausgestaltung der deutschen Hilfe umso dringlicher auf, wofür der Bericht der deutschen Bundesregierung ein sehr wichtiges, aber leider nur alle vier Jahre bereit gestelltes Referenzdokument ist. Die sehr begrenzte Berichterstattung zur deutschen humanitären Hilfe, die heute zugleich rund 40% des Gesamtbudgets des Auswärtigen Amtes ausmacht, ist zugleich ein erster zentraler Kritikpunkt im Rahmen dieser Stellungnahme: Die Transparenz zur Priorisierung und Ausgestaltung der deutschen humanitären Hilfe ist auch gemäß internationaler Transparenz-Rankings verbesserungswürdig (s. beispielsweise Aid Transparency Index 2022). Gleiches gilt für das Ausmaß, in dem selbige im Deutschen Bundestag thematisiert und reflektiert wird (Garavoglia 2015). Sehr konkret könnte der zuständige Ausschuss hier Abhilfe schaffen, indem beispielsweise ein jährlicher Bericht an den Ausschuss zur humanitären Hilfe nach DG ECHO Vorbild oder, analog zur Menschenrechtsarbeit der Bundesregierung, alle zwei Jahre vorgelegt und debattiert würde.

Der vorliegende Bericht zur deutschen humanitären Hilfe ist gleichwohl ein Dokument, das auf einer treffenden Analyse der internationalen Herausforderungen in humanitärer Hinsicht aufbaut und wichtige Trends auch der deutschen humanitären Hilfe aufzeigt. Aktuelle Forschungsergebnisse des Centre for Humanitarian Action sowie weiterer Akteur*innen können zugleich nachfolgend beleuchten

1. wo die deutsche humanitäre Hilfe große Erfolge erzielt hat in der Gestaltung der humanitären Hilfe, beispielsweise im Feld der vorausschauenden antizipativen Hilfe;
2. wo Fortschritte noch ausbaufähig sind, etwa bei der mangelhaften Lokalisierung und der begrenzten Flexibilität der deutschen Hilfe, welche u.a. noch sehr viel stärker auf flexible, regionale Programmförderungen setzen könnte;
3. welche großen Herausforderungen und Verbesserungspotenziale bestehen, die Deutschland intern angehen sollte wie auch extern als aktiverer Gestalter und Reformmotor einer humanitären Hilfe, die dringend modernisiert, lokalisiert und flexibilisiert werden muss.

Zahlreiche der unter 3) genannten Verbesserungsbedarfe lassen sich auf einen Nenner bringen: Deutschland ist heute ein hoch geachteter finanzieller Geber der humanitären Hilfe, der mit Abstand führende Top 2 Payer nach den USA. Als Gestalter und Modernisierer eines überforderten und nicht mehr zeitgemäßen internationalen humanitären Systems, als Player im essentiellen Sinne einer reformorientierten Hilfe ist Deutschland jedoch ein Akteur, dessen Gewicht trotz substantieller Fortschritte noch weit von einer Rolle entfernt ist, die seinem finanziellen Engagement und seinem wirtschaftlichen und politischen Gewicht entspräche.

Dies ist ein verschenktes Potenzial, da internationale Akteur*innen in diesem Feld weniger Befürchtungen unangemessener, sondern große Hoffnungen verbinden mit dem Akteur Deutschland: "There are some expectations to fill. There is since Brexit now more space for Germany and others, and Germany has also a special role due to its limited colonial past and being less economically, politically influenced than, for example, France", sagte eine europäische Diplomatin im CHA Interview (Hövelmann und Südhoff 2022). „Germany is a top 2 donor and a top 5 refugee

hosting country – this is a unique mix and moral stance, but it is not yet making much out of it“, fasste eine UN-Repräsentantin zusammen.

Die Ergebnisse der in dieser Stellungnahme ebenfalls aufgegriffenen CHA-Analyse bestätigen diese Einschätzungen auch im Lichte eines identifizierten substantiellen Mangels an adäquaten Personalressourcen und -strukturen im Auswärtigen Amt, und nennt konkrete Maßnahmen, wie der Status verbessert werden kann. Festzuhalten ist vorab, dass eine Reform dieser Strukturen und Prozesse kurz- und mittelfristig kein Instrument sein wird, um Kürzungen im deutschen humanitären Sektor zu tätigen oder zu rechtfertigen, sondern Investitionen in dezentralere und adäquatere Ressourcen erfordern wird.

Gemäß CHA-Analysen verantworten heute 0,6 % des Personals des AA 40 % seines Budgets. Die Bundesregierung setzt ein Bruchteil des Personals ein für humanitäre Programmförderungen sowie ihre Ausgestaltung in internationalen Gremien und Foren, wie z.B. dem GB, im Vergleich zu anderen führenden Gebernationen (s. Tabelle 1). Dies ist ein Kernproblem, ohne dessen auch finanzielle Lösung eine noch wirksamere und modernere deutsche humanitäre Hilfe zugunsten einer Rekordzahl von Menschen in Not nicht zu verwirklichen sein wird.

Beantwortung des Fragenkatalogs:

1. Zur Rolle Deutschlands (Fragenblock IV)

Deutschlands Aufstieg als humanitärer Akteur war viele Jahre lang vor allem finanzieller Natur. Anders als etwa in Großbritannien und den USA gibt es in der Bundesrepublik keine lange Tradition der humanitären Hilfe als Politikfeld. Dies zeigt sich auch darin, dass Reformanstöße etwa rund um den World Humanitarian Summit 2016 und nachfolgend zumeist eher aus dem anglophonen Bereich angetrieben wurden. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene spiegelte sich dies viele Jahre in einem begrenzten und teils international isolierten Policy-Austausch unter deutschen NGOs wider (Quack 2016). Eine erste CHA-Analyse kam 2019 zu dem Schluss, dass es auch der Bundesregierung noch an Strategiefähigkeit und Wirksamkeit im Feld der humanitären Policies fehlte (Südhoff und Hövelmann 2019). Die wachsenden Erwartungen an Deutschland blieben lange unerfüllt: „When you came to Berlin five years ago, there was not much to discuss“, bilanzierte Jan Egeland, NRC Generalsekretär und ehemaliger UN-Nothilfe-Koordinator rückblickend auf einem CHA Event (Centre for Humanitarian Action 2021).

Zugleich hat sich der Kontext für Deutschlands Rolle im humanitären System in den letzten Jahren rapide verändert. Der Brexit, eine Abwertung der multilateralen Institutionen unter der Trump-Administration in den USA, aber auch weiter steigende Bedarfe durch langanhaltende Konflikte und die Covid-19 Pandemie erfordern angepasste humanitäre Policies. Neben der Bereitstellung von finanziellen Mitteln ist humanitäre Hilfe in Deutschland als Teil der deutschen „Außenpolitik mit Mitteln“ entsprechend aufgewertet worden und fand etwa in den Präsidentschaften im UN-Sicherheitsrat 2019-2020, im EU-Rat 2020 oder in der G7-Präsidentschaft 2021 als ein Aspekt der jeweiligen deutschen Themenschwerpunkte Berücksichtigung.

Aktuelle CHA Analysen bestätigen vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, dass Deutschlands wachsendes humanitäres Engagement auch in der Gestaltung von Policies und Strategien humanitärer Hilfe geschätzt wird, zugleich aber weiter noch deutlich Luft nach oben gesehen sowie Stärken und Schwächen des deutschen Engagements benannt werden (Hövelmann und Südhoff 2022).

Ein sehr relevanter Faktor ist hier, wie werte- und prinzipienorientiert Deutschland seine humanitäre Hilfe vergibt (beispielsweise orientiert an der Not der Menschen / dem Prinzip der Menschlichkeit und Unparteilichkeit vs nationalen Interessen), und welches Gestaltungspotential sich für Deutschland hier aus einer beispielhaften Führungsrolle ergibt. Die Fragestellung ist von großer Relevanz im Lichte eines international bedrohten humanitären Raumes und einer sinkenden Priorisierung humanitärer Prinzipien und Werte auch in manchen Hauptstädten westlicher Gebernationen (Worley 2020). Entsprechend beansprucht die deutsche Bundesregierung für sich auch, ein humanitärer Akteur mit einer klaren Orientierung an den humanitären Prinzipien zu sein und auch ihre Finanzmittel durch das Auswärtige Amt bedarfsorientiert zu vergeben (Auswärtiges Amt

2019a). Eine Werteorientierung wird in Deutschlands humanitärer Strategie unterstrichen und ein Spannungsfeld zu einer Interessensorientierung negiert (Auswärtiges Amt 2019b).

In diesem Sinne ist es konsequent und prinzipienorientiert, wenn die Bundesregierung beispielsweise ihre Hilfe für palästinensische Flüchtlinge nicht mit politischen Fragen einer israelischen Staatsräson verknüpft, sondern bedarfsorientiert leistet im Rahmen ihrer zugleich geleisteten Aufsichtspflicht für UN-Organisationen wie UNRWA (Frage IV / 2).

Im globalen Maßstab ist gleichwohl zu analysieren, inwiefern die deutsche Förderung von Krisenregionen tatsächlich rein bedarfsorientiert erfolgte und damit unabhängig von beispielsweise sicherheits- oder migrationspolitischen Interessen. Ein zunächst nur vorläufiger CHA-Abgleich von bislang verfügbaren Daten bis 2021 kommt hier zu einem gemischten Bild:

Die unten stehenden Tabellen vergleichen, wie hoch:

- a) auf der einen Seite der anteilige Bedarf an humanitärer Hilfe im genannten Land war im Verhältnis zum globalen Gesamtbedarf an humanitärer Hilfe in 2021 auf Basis der verabschiedeten Humanitarian Response Plans (HRP) und Appelle in den genannten Ländern (Tabelle 1, Spalte 1) und
- b) wie hoch entsprechend der prozentuale Anteil der deutschen Hilfe war gemessen an der gesamten humanitären Hilfe, die Deutschland geleistet hat (Spalte 2).

Land	Anteil Länderaufwurf von Summe Aufruf Global 2021 (OCHA FTS)	Anteil DE Funding pro Land an Gesamt DE Funding 2021 (gemäß Vier-Jahres-Bericht)
Simbabwe	1,99 %	0,20 %
Honduras	0,26 %	0,16 %
Haiti	0,92 %	0,28 %
Tschad	2,42 %	0,03 %
Sudan	7,61 %	2,20 %
Mali	2,21 %	3,47 %
Venezuela	2,78 %	2,64 %
Demokratische Republik Kongo	7,79 %	3,94 %
Burundi	0,76 %	0,21 %
Äthiopien	5,84 %	3,35 %
Kolumbien	0,68 %	0,46 %
Burkina Faso	2,39 %	0,17 %
Niger	2,05 %	0,36 %
El Salvador	0,17 %	0,05 %
Kamerun	1,42 %	0,40 %
Arabische Republik Syrien	16,58 %	21,59 %
Jemen	15,12 %	9,72 %
Guatemala	0,22 %	0,08 %
Irak	2,38 %	4,90 %
Ukraine	0,66 %	1,36 %
Nigeria	3,95 %	3,96 %
Südsudan	6,58 %	4,85 %
Mosambik	1,00 %	0,49 %
Somalia	4,29 %	4,43 %
Libyen	0,74 %	0,99 %
Myanmar	1,08 %	0,99 %
Besetzte Palästinensische Gebiete	1,64 %	4,33 %
Zentralafrikanische Republik	1,75 %	1,69 %
Pakistan	1,30 %	0,10 %
Afghanistan	3,41 %	22,59 %

Tabelle 1: Vergleich Mitteleinsatz Deutschlands für ein Krisengebiet mit dessen Anteil an den Bedarfen weltweit

Quelle: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021; OCHA FTS 2022

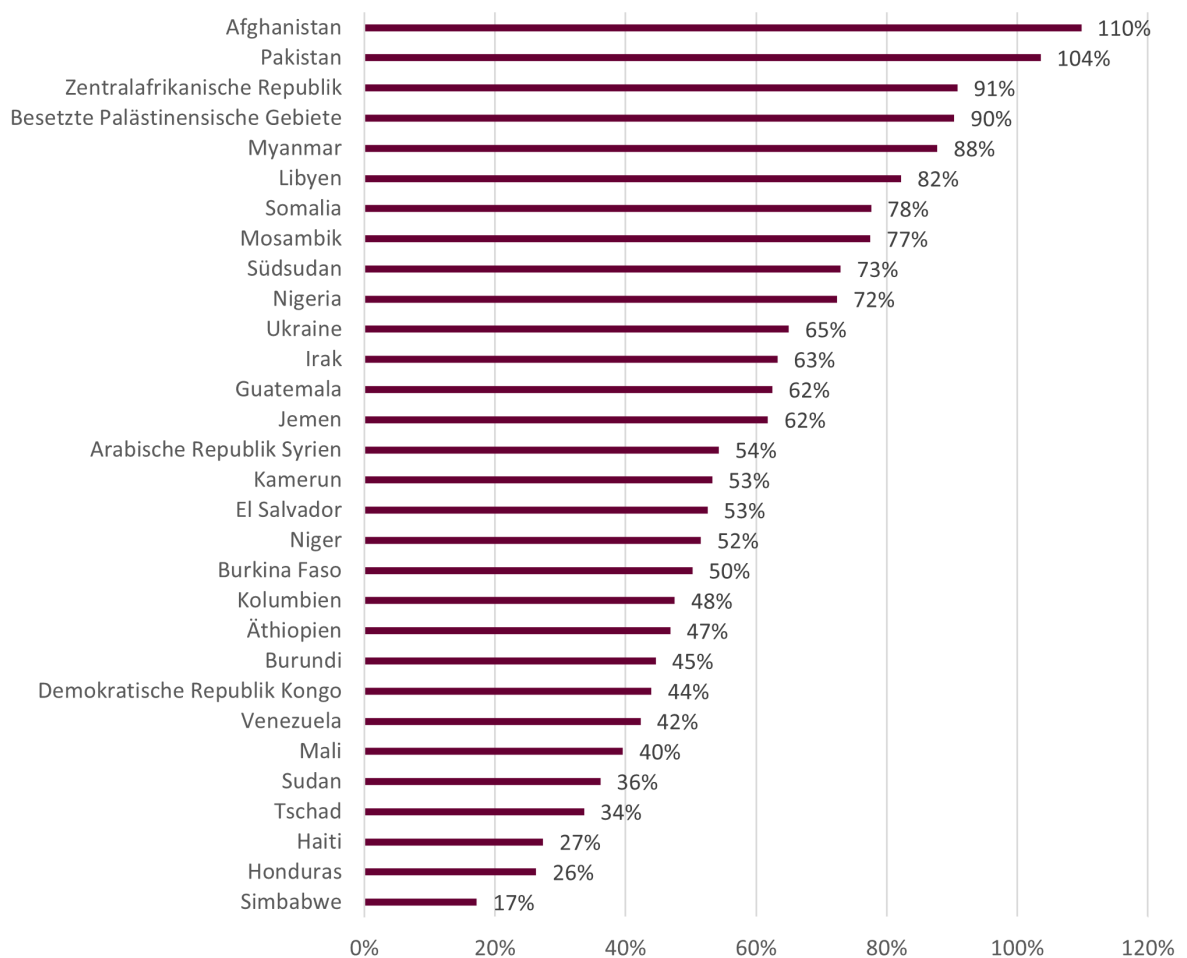
Eine rein mathematische Betrachtung der Fragestellung müsste hier theoretisch zu sehr ähnlichen Anteilen kommen, wenn Deutschland seine Hilfe rein bedarfsorientiert auf Basis der Humanitarian Response Plans (HRPs) leisten würde. Festzuhalten ist zugleich, dass weitere Faktoren und Volatilitäten vor Ort wie Zugangsfragen oder akute humanitäre Veränderungen (Beispiel Afghanistan) natürlich ebenfalls eine Rolle bei Funding-Entscheidungen spielen.

Vergleicht man die jeweiligen Anteile beispielhaft im Jahr 2021 fallen zwei Trends auf: Erstens gibt es nur begrenzt sehr große Abweichungen zwischen den anteiligen Hilfsbedarfen und Deutschlands anteiligen Engagement mit der Ausnahme Afghanistan, was für eine weitreichende Bedarfsorientierung der deutschen Hilfe spricht. Zweitens sind die vorhandenen Abweichungen nach oben, wo Deutschland sich überproportional engagiert hat, auffallend häufig zu konstatieren in Krisenregionen mit migrationspolitischer Relevanz (Mali, Syrien, Irak, Afghanistan).

Deutschland engagiert sich in diversen Krisenkontexten unverhältnismäßig begrenzt.

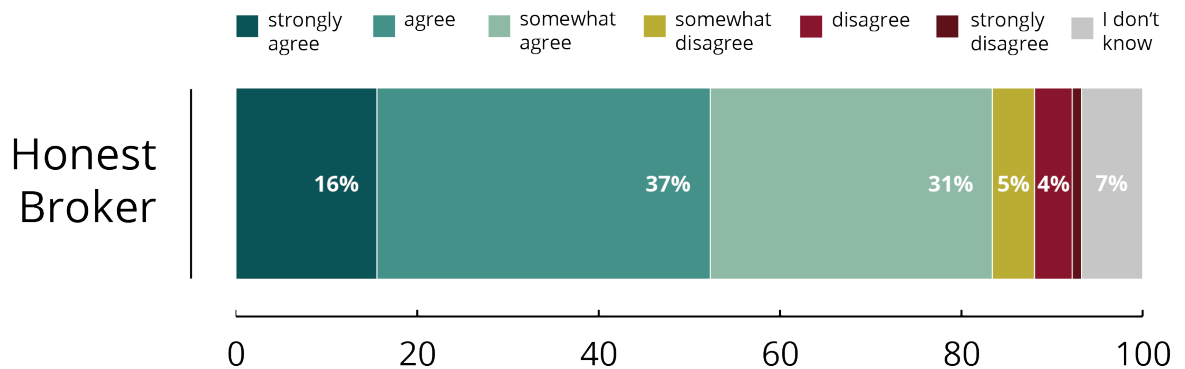
Überdies engagiert sich Deutschland in diversen Krisenkontexten unverhältnismäßig begrenzt, die Ende 2021 auch im Zusammenspiel aller Gebernationen deutlich unterfinanziert wurden und wo die Hilfsprogramme nicht einmal zu 50% finanziert waren (siehe Finanzierung HRPs 2021 Grafik 2: Burkina Faso, Tschad, Sudan, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien). Hier wäre also stattdessen ein eher überproportionales deutsches Engagement im Sinne der Bedarfsorientierung geboten gewesen wäre. Einige der betroffenen Länder stehen auch auf dem DG ECHO Inform Severity Index (ECHO 2022) der sogenannten „vergessenen Krisen“ und sind daher eigentlich eine erklärte Priorität der gültigen deutschen humanitären Strategie.

Finanzierung Humanitarian Response Plans 2021



Grafik 2: Finanzierung der länderspezifischen Humanitarian Response Plans 2021
Quelle: OCHA FTS 2022, Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021

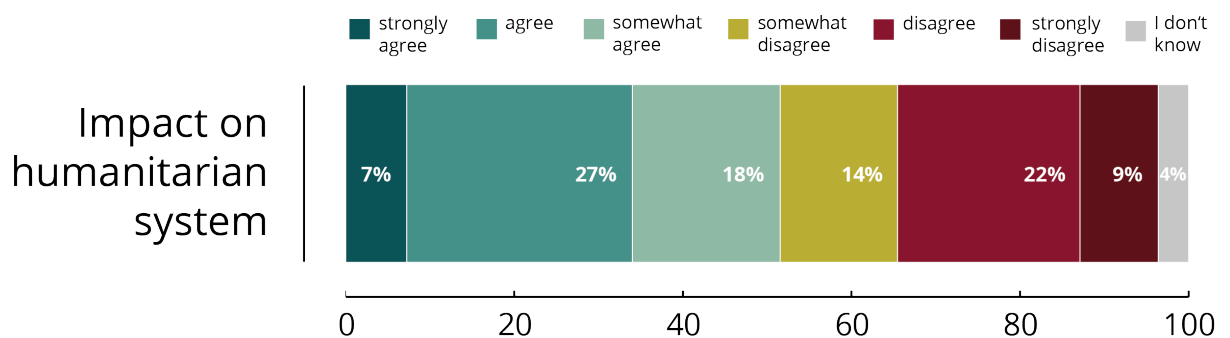
Wie eine CHA-Umfrage unter gut 200 internationalen Stakeholdern zeigt, bestätigt eine klare Mehrheit der befragten Praktiker-, Expert- und Regierungsvertreter*innen, dass Deutschland ein ehrlicher Makler („honest broker“) im Sinne eines werte- und prinzipienorientierten Gebers sei in der humanitären Hilfe (Grafik 3).



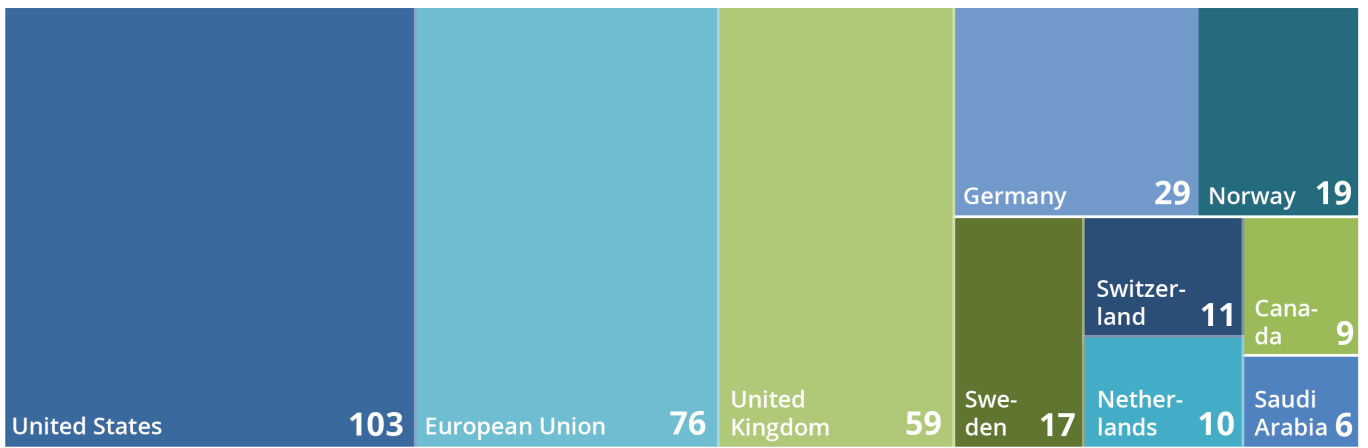
Grafik 3: Is Germany an honest broker in humanitarian affairs?
Quelle: Hövelmann und Südhoff 2022

Interviews im Rahmen der CHA-Studie belegen überdies, dass auf dieser Basis Deutschland ein großes Potenzial zugeschrieben wird, als ehrlicher Vermittler, Moderator und Gestalter auf internationaler Bühne die humanitäre Hilfe voranzubringen. Weitere Umfrageergebnisse zeigen zugleich, dass nur eine Minderheit der Befragten den Eindruck hat, dass Deutschland dieses Potenzial auch hinreichend nutzt:

Nur etwa jeder dritte Befragte befand, dass Deutschlands Rolle als Gestalter im humanitären System im Gleichgewicht ist mit seiner Rolle als Top-Finanzier (Grafik 4). Befragt nach der Relevanz Deutschlands im Vergleich zu anderen Top 10 Gebern spielt Berlin heute in einer ähnlichen Liga wie Schweden oder Norwegen. Es ist als Player jedoch weit entfernt von traditionellen Topgebern wie den USA, der EU-Kommission oder Großbritannien, obwohl es als Payer die letzteren beiden Akteure seit langem überholt hat (Grafik 5).



Grafik 4: Is Germany's role as second largest humanitarian donor reflected in its impact in the humanitarian system?
Quelle: Hövelmann und Südhoff 2022

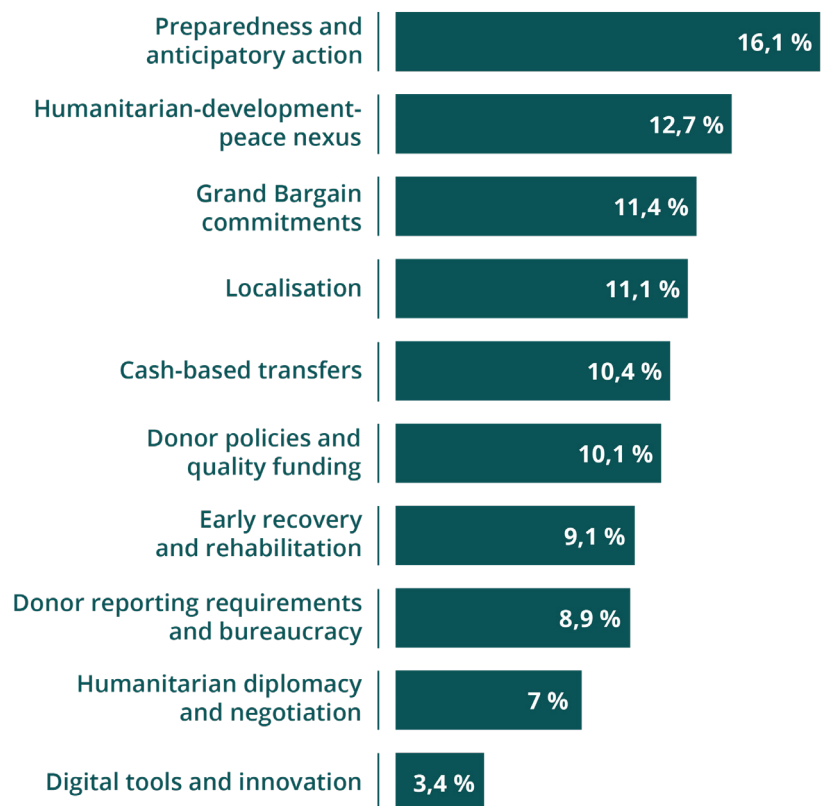


Grafik 5: How influential do you perceive the following donors in shaping humanitarian policy? (based on "very influential" answers)
Quelle: Hövelmann und Südhoff 2022

Dieses durchwachsene Bild von Deutschlands Rolle als Gestalter humanitärer Hilfe und wirkungsvoller Beschützer von humanitärem Raum und Prinzipien spiegelt sich ebenfalls im thematischen Engagement Deutschlands. Als sehr positives Beispiel ist hier Deutschlands Engagement für eine vorausschauende, antizipative Hilfe zu loben als ein wirksames Instrument zu einer effizienteren, effektiveren, kostengünstigeren wie auch würdevolleren Hilfe. Dieses im Bericht der Bundesregierung zu Recht hervorgehobene Schwerpunktthema, zu dem klare internationale Finanzierungsvorgaben durchgesetzt und für Deutschland definiert wurden, kann als gutes Beispiel betrachtet werden, wie Deutschland die internationale Hilfe strategisch weiterentwickeln und notwendige Reformen voranbringen kann.

Gleichwohl bemängeln internationale Expert*innen, dass es bislang als ein singuläres Beispiel zu betrachten ist und es „Deutschland an einem Profil“ fehle, wie es ein Geberrepräsentant zusammenfasste. Aus internationaler Perspektive kam Deutschlands jüngste thematische Priorität auf antizipative Hilfe einem role model nahe, wie Deutschland Themen künftig spielen und bewegen sollte. Gleichwohl ist festzuhalten, dass kein*e Gesprächspartner*in ein zweites Thema benennen konnte, das Deutschland ähnlich strategisch und wirksam in den letzten Jahren vorangebracht habe.

Auch die 2022 durchgeführte Umfrage zum deutschen humanitären Profil bestätigt die Wahrnehmung (Grafik 6): Die große Diversität der zahlreichen thematischen Nennungen unterstreicht, wie diffus Deutschlands Profil in der Gestaltung der Hilfe noch bleibt. Diesen Punkt fasste ein



Grafik 6: In which policy areas have German public actors been particularly influential?
Quelle: Hövelmann und Südhoff 2022

europäischer Geberrepräsentant im CHA Interview wie folgt zusammen: "Germany has not yet either the wideness or the depth. They cannot yet deal with all key topics, and they have not yet the depth to move some topics."

Diese Wahrnehmung gilt bezeichnenderweise auch für die drei geplanten Schwerpunktthemen der deutschen humanitären Strategie von 2019-2023, Humanitärer Zugang / IHL, Innovationen sowie vergessene Krisen, die kaum ein*e Gesprächspartner*in als ein von Deutschland strategisch und prioritär verfolgtes Thema wahrgenommen hat.

Dieses Dilemma spiegelt sich auch in den unter II. zusammengefassten Ausführungen zu Deutschlands Rolle im Grand Bargain: Im GB wie auch international wird Deutschland als ein Akteur wahrgenommen, der heute anders als früher humanitäre Prozesse und Foren besetzt und präsent ist. Dabei nimmt Deutschland weit stärker als früher eine aktive Rolle ein, um relevante Prozesse zu moderieren und zu vermitteln. Welche Policies und relevanten Reformen in diesen Prozessen Deutschland selbst befördern möchte, bleibt jedoch nach wie vor vielfach diffus. Eine Interviewpartnerin, die den GB eng begleitet, sagte: „I'm not sure what policies they are pursuing and where their priorities are.“

Diese Problematik ist nicht nur, aber auch mit Ressourcenfragen verbunden: „Germany cannot sustain the same level of leadership as the United Kingdom with this little staff“, sagt ein Gebervertreter stellvertretend. 2022 sind im Auswärtigen Amt (AA) drei humanitäre Referate mit insgesamt 66 Stellen (inkl. Teilzeitstellen) entstanden, wovon nach Angaben des AA etwa 5 % im Herbst 2022 unbesetzt waren. Hinzukommen im neu geschaffenen Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) neun Sachbearbeiter*innen. Die humanitären Referate waren programmatisch (Referat (S09) und im Policy-Feld (S07 & S08)) für ein Rekordbudget 2022 in Höhe von 3,2 Mrd. € zuständig. Insgesamt 75 Stellen, also 0,61 % des Gesamtpersonals (12.346 Mitarbeitende), verantworteten damit rund 40 % des Gesamtbudgets (8,05 Mrd. €) des Auswärtigen Amtes.

Schon vor dem Rekordbudget in 2022 war dies im Vergleich zu anderen Gebernationen ein Bruchteil des dort aufgewandten Personalschlüssels in Relation der zu verantworteten Fördermittel (siehe Tabelle 2). In 2022 dürfte sich das Gefälle noch einmal drastisch verstärkt haben, da Deutschland mit 75 Mitarbeitenden ein Budget von 3,2 Mrd. € umgesetzt hat, das Personal/Funding Verhältnis hat sich aktuell in Berlin also noch einmal von zu verantwortenden 27,9 Mio. € pro Mitarbeitenden in 2020 auf 42,7 Mio. € in 2022 verschlechtert. Hochgerechnet auf das tabellarisch aufgeführte und als bis 2022 stabil unterstellte Personal anderer Geber für das Referenzjahr 2020 deutet dies darauf hin, dass im vergangenen Jahr ein vergleichbarer Geber wie Schweden in das Fünffache an Personal pro einzusetzendem Euro investiert hat, die USA in sechsmal mehr Mitarbeitende und DG ECHO 14-mal mehr Personal einbringt im Verhältnis zu seiner eingesetzten humanitären Hilfe.

Humanitäre Hilfe	Mittel gesamt (gerundet) in Millionen Euro 2020	Anzahl der 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

Tabelle 2: Vergleich von Mitteln pro Mitarbeitenden im Auswärtigen Amt mit anderen humanitären Geberstaaten im Jahr 2020
Quelle: Bundestag 2020

Deutsche Botschaften sind relativ klein, und das ganz besonders gerade in Ländern, wo die größten humanitären Krisen toben.

Christoph Heusgen

Problematisch ist zudem die Zentralisierung allen deutschen Personals in Berlin, während DG ECHO allein über 400 humanitäre Expert*innen in Auslandsvertretungen beschäftigt, welche auf diesem Weg, so wie auch die britischen und die US-Kolleg*innen, die nötige Expertise erwerben und in den entscheidenden Gremien vertreten sind, welche heute vielfach in den Krisenkontexten selbst tagen. Gerade dort ist aber Deutschland sehr schwach vertreten, wie auch der ehemalige außen- und sicherheitspolitische Berater von Bundeskanzlerin Merkel, Christoph Heusgen beklagt: „Deutsche Botschaften sind relativ klein, und das ganz besonders gerade in Ländern, wo die größten humanitären Krisen toben.“

Wenig hilfreich ist in diesem Kontext zudem das weiterhin übliche Rotationsprinzip im deutschen diplomatischen Dienst, das vielfach zu Knowhow-Verlusten und mangelnden inhaltlichen Kontinuitäten führt. Dies bestätigten gegenüber dem CHA mehrfach Geber-Repräsentanten beispielsweise in New York und Brüssel: „How do you ensure a continued process and progress on the topics moved during a EU council presidency, when shortly after no counterpart on the German side is anymore in place?“ fragte ein Geberrepräsentant aus Brüssel. Akteure in New York sahen eine begrenzte Kontinuität auf deutscher Seite seit der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat als Problem: „This work is very personal, if you don't build ties and trust, this won't work here. If you leave after three years, it is not worth posting somebody here“. Mangelndes Wissensmanagement ist zudem eine wiederkehrende Klage in vertraulichen Gesprächen auch von Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft mit Blick auf das AA.

Eine Begrenzung der personellen Rotation im sehr spezifischen humanitären Sektor wäre daher förderlich, beispielsweise nach quantitativem Vorbild Kanadas (ein Kernbestand des humanitären Personals ist nicht in der Rotation) oder einer Rotation nach Schweizer Vorbild nur in thematisch verwandten Feldern, falls das frühere Modell des britischen Department for International Development (DfID) einer vollständigen personellen Kontinuität keine realistische Option sein sollte.

Die gestellten Fragen nach Gender-Aspekten in der deutschen humanitären Hilfe (Frage IV / 1) und nach internationalen Sanktionsregimen (Frage IV / 3) können Deutschlands aktuelle Stärken und Schwächen im Policy-Bereich illustrieren:

Ein durchwachsendes Bild ergibt sich für das Thema Gender und geschlechtsspezifische Gewalt.

Ein durchwachsendes Bild ergibt sich für das Thema Gender und geschlechtsspezifische Gewalt, das nicht erst seit 2022 als Priorität im Rahmen einer „feministischen Außenpolitik“ benannt ist, sondern Deutschland sich u.a. prioritär bereits für seine Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2019-2020 auf die Agenda gesetzt hatte. Die bisherigen Ergebnisse in diesem Bereich werden jedoch sehr differenziert beurteilt:

Auf der Policy-Ebene bemängeln beispielsweise mit Blick auf Deutschlands Initiative zu geschlechtsspezifischer Gewalt in Krisenkontexten im UN-Sicherheitsrat internationale Expert*innen den Mangel eines strategischen Ansatzes zum Thema: „It then has been an issue, but there was no follow up“, kritisiert ein UN-Repräsentant. Auch das Kapitel humanitäre Hilfe in den Leitlinien des Auswärtigen Amtes für eine feministische Außenpolitik liest sich weniger als eine strategische Ausrichtung auf ambitioniert gesetzte Ziele im Bereich Gender und erscheint mehr als eine Aneinanderreihung von Aktivitäten.

In programmatischer Hinsicht führte der Schwerpunkt zugleich zu keiner transparenten Finanzierung zum Beispiel für lokale frauengeführte Organisationen, während zur Finanzierung genderrelevanter Programme vorwiegend auf Beiträge zu internationalen Fonds wie dem zentralen UN-Nothilfefond (CERF) verwiesen wird, die auch entsprechende Projekte fördern. International erreichen zugleich nur sehr begrenzte Mittel lokale zivilgesellschaftliche Frauenrechtsorganisationen oder gendersensible nationale humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (Latimir und Mollett 2018). Zudem gibt es Hinweise darauf, dass selbst der Löwenanteil der schon niedrigen Finanzierung für die Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt (GBV) in den Händen großer, von Männern geführten NGOs konzentriert ist, die selten gendersensibel arbeiten (Bennett 2019; GBV AoR 2018). Kulturelle Normen und Überzeugungen behindern die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen (Martin und de la Puente 2019).

Prinzipiell positiv zu vermerken ist mit Blick auf die Bundesregierung die Einführung des Gender-Age-Disability Markers (GAD). Das Auswärtige Amt hat als erster großer humanitärer Geber einen solchen Marker zu Mess- und Steuerungszwecken eingeführt, um seine Durchführungspartner bei der Konzeption und Umsetzung von humanitären Projekten zu unterstützen, die diese Kriterien berücksichtigen. Der eingeführte Marker steht einerseits für das große Engagement der Bundesregierung für eine inklusive Hilfe, auch mit Blick auf Menschen mit Behinderungen. Die Bundesregierung wurde zum größten Geber für die Entwicklung und Verbreitung der IASC-Leitlinien zur inklusiven humanitären Hilfe. Andererseits wäre es elementar, aktiver u.a. über den Marker zu kommunizieren und für ihn zu sensibilisieren, der vielen Akteur*innen noch unbekannt ist, und sich noch stärker in internationalen Gremien für die Themen Gender, Disability und Age zu engagieren.

Diese Differenz zwischen einem erzielten Output und der Sicherstellung, dass er durch den Einsatz von personellen und zeitlichen Ressourcen auch einen entsprechenden Outcome (Wirkung) erzielt, bestätigt sich daher bei diesem Thema wie auch in diversen anderen Initiativen der deutschen humanitären Hilfe (Südhoff und Milasiute 2021). Die Entwicklung der humanitären Gender-Strategie durch das AA wurde von Vertreter*innen der beteiligten Zivilgesellschaft zugleich als im Ergebnis relativ vage sowie im Prozess als bedingt partizipativ und transparent kritisiert.

Internationale Sanktionsregime spielen eine bedeutende politische Rolle.

Die Frage nach der Rolle von internationalen Sanktionsregimen (Frage IV / 3) ist in humanitären Krisen sehr relevant. Internationale Sanktionsregime spielen eine bedeutende politische Rolle. Mit Blick auf die humanitäre Hilfe, welche der Neutralität und Unparteilichkeit verpflichtet ist, können sie sehr problematische Auswirkungen haben und großes menschliches Leid auslösen, beispielsweise in Afghanistan nach der Regierungsübernahme durch die Taliban oder die US-Sanktionen im Syrien-Kontext. Pauschale Sanktionen beispielsweise im Finanzsektor können es humanitären Organisationen flächendeckend unmöglich machen, Hilfsprogramme zu finanzieren, Gehälter zu bezahlen und Hilfsgüter in eine Krisenregion zu bringen.

Die Bundesregierung ist dafür zu loben, dass sie in der Vergangenheit immer wieder versucht hat, hier mit Ausnahmegenehmigungen für deutsche Hilfsorganisationen Abhilfe zu schaffen. Zugleich wäre eine bessere Abstimmung zwischen den relevanten deutschen Institutionen hilfreich, damit Ausfuhrgenehmigungen schnell erfolgen können. Zum anderen sind nationale Ausnahmeregelungen nicht hinreichend. So ist beispielsweise auch mit humanitären Ausnahmen in Deutschland nicht gewährleistet, dass deutsche und internationale Banken unter Berücksichtigung der US-Sanktionen bereit sind Mittel zu transferieren. Hilfsorganisationen vermeiden zudem Engagements in relevanten Krisenregionen aus Angst vor Strafverfolgung und im Zuge einer teils sehr weit reichenden Risikovermeidung, selbst wenn Aktivitäten juristisch durchführbar und vertretbar erscheinen. Gleichermäßen verweigern Finanzinstitute teils geschäftliche Beziehungen mit Bezug auf sanktionierte Krisenländer zur Risikominimierung und mangels Geschäftsinteresses, selbst wenn diese juristisch umsetzbar wären.

Die neue Resolution 2664 des UN-Sicherheitsrats zur Einführung einer übergreifenden humanitären Ausnahmeregelung für alle UN-Sanktionsregelungen ist entsprechend sehr zu begrüßen, sie muss aber nun auch auf europäischer und nationaler Ebene Berücksichtigung finden, um wirksam zu werden. Auch dies ist daher ein Feld auf dem Deutschland diplomatisches Gewicht und personelles Engagement investieren könnte, um als einflussreicher Player für dringend benötigte politische Anpassungen im europäischen und internationalen Rahmen zu sorgen.

2. Zum Grand Bargain (Fragenblock I)

Bereits der erste GB Prozess bis 2021 hatte wichtige Diskussionen entfacht.

Mit dem GB gelang es, 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), NGOs sowie die Rotkreuz- / Roter Halbmond-Bewegung (RCRC). Bereits der erste GB Prozess bis 2021 hatte wichtige Diskussionen entfacht und vielfach auf der Mikroebene Pilotprojekte und Programme angestoßen und so Potenziale von großer Relevanz identifiziert, teils auch angetrieben oder unterstützt von der deutschen Bundesregierung. Gleichwohl hatte der GB bis dahin auf der Makroebene sehr selten

Prozesse nachhaltig verändert oder eine Systemrelevanz durch substantielle Reformen entfaltet (Metcalf-Hough u. a. 2022; Südhoff und Milasiute 2021).

Entsprechend blieb der erste GB Prozess mit Blick auf viele seiner Initiativen überwiegend Outputorientiert und erzielte selten umfassende Wirkungen (Outcomes). Dies galt auch für das deutsche öffentliche Engagement im GB bis 2021. Das finanziell große humanitäre Engagement der Bundesregierung ging mit einer Zunahme mehrjähriger Förderungen einher, einfacheren Berichtsverfahren und Ansätzen für eine „antizipative Hilfe“, welche das humanitäre System effektiver und effizienter machen können. Gleichwohl kamen auch deutsche Initiativen nur zum Teil über einen Pilotstatus hinaus.

Deutschlands Rolle im GB 2.0 hat eine neue Qualität bekommen, da es als Vertreter der staatlichen Geber in der Steuerungsgruppe und damit seit Januar 2022 im höchsten Gremium des GB sitzt.

In der Folge wurde eine Refokussierung des Reformvorhabens auf strategische Fragen, politisches Momentum und wenige, messbare Reformprojekte diskutiert, die nun im GB 2.0 umgesetzt werden. Deutschlands Rolle im GB 2.0 hat eine neue Qualität bekommen, da es als Vertreter der staatlichen Geber in der Steuerungsgruppe und damit seit Januar 2022 im höchsten Gremium des GB sitzt. Sowohl in Interviews als auch in einer kürzlich durchgeführten Umfrage wurde Deutschlands Engagement im GB positiv wahrgenommen. Dies gilt insbesondere für Deutschlands Rolle in der Koordination und bei der Gestaltung von Prozessen im GB, u.a. als Gastgeber eines Retreats der Steuerungsgruppe in Berlin, zudem finanziert Deutschland den anstehenden Fortschrittsbericht. Gleichzeitig würden sich internationale Stakeholder deutlich mehr inhaltliches Engagement Deutschlands zu den genannten Themen und in den politischen Ausschüssen wünschen, eine Teilnehmende fasst es so zusammen: „For the Germans it seems to be all about processes, but which policies shall be moved in these?“

Dieses Defizit kann verdeutlicht werden im Kontext der neu aufgesetzten Struktur und Arbeitsweise des GB 2.0. Im Kern sollen im Rahmen des GB 2.0 seit Juli 2021 vier Dinge anders gemacht werden:

- ein Fokus auf Implementierung und Integration der Ergebnisse der zehn GB Workstreams
- die Definition von nur zwei künftigen „grundlegenden Prioritäten“: Lokalisierung und hochwertige, flexible Finanzierung (quality funding)
- die Etablierung eines strategischeren, politischeren Formats zu den priorisierten Themen durch thematische Political Caucuses (Ausschüsse) mit klarem Zeitrahmen und Zielen
- die Formierung von National Reference Groups auf lokaler Ebene, um ein partizipatives Monitoring der Fortschritte zu ermöglichen.

Die ersten drei definierten Themen der politischen Ausschüsse lauteten:

- Cash Coordination
- The role of intermediaries in support of locally-led action
- Concrete steps on quality funding.

Was auf den ersten Blick erneut sehr technisch klingen mag, sind real hochpolitische und sehr reformrelevante Themen, bei denen politische Interessen von Gebern und Organisationsinteressen von Hilfsorganisationen eine entscheidende und meist blockierende Rolle spielen (Südhoff 2021).

Die klare Fokussierung auf zentrale politische Hürden hat dem GB 2.0 insgesamt gutgetan. Gleichwohl waren die konkreten Fortschritte sehr unterschiedlich in den politischen Ausschüssen (Hövelmann 2022):

Politischer Ausschuss zu Mittlerorganisationen („Intermediary Caucus“): Ziel war es, die Rolle und Funktion einer Mittlerorganisation (zumeist deutsche und internationale NGOs, UN-Organisa-

tionen) genauer zu definieren und konkrete Vorschläge zu formulieren, wie sie ihre Position zur Unterstützung und Ermächtigung lokaler Hilfsorganisationen besser nutzen und eigene Organisationsinteressen zurückdrängen sollten.

Diese eher normative Herangehensweise an die Beziehung zwischen Geber, Mittler und lokalen Organisationen in den Bereichen Gleichberechtigung, Anerkennung und Transparenz stand im Kontrast zu den greifbaren bzw. quantifizierbaren Zielen der anderen beiden Ausschüsse. Ohne klare Zielsetzung verlief der Prozess schleppend und auch die im Ergebnisdokument formulierten Selbstverpflichtungen wurden nach Aussagen von Beteiligten teils als „wenig produktiv“ empfunden.

Das schon im 1.0 Prozess formulierte Ziel, 25% der globalen Hilfgelder ,so direkt wie möglich‘ an lokale Akteure zu geben, rückte durch den Fokus auf Mittler in den Hintergrund.

Das schon im 1.0 Prozess formulierte Ziel, 25% der globalen Hilfgelder ‚so direkt wie möglich‘ an lokale Akteure zu geben, rückte zugleich durch den Fokus auf Mittler in den Hintergrund. Eine Analyse zeigt, dass die Unterzeichner 2021 ihren Beitrag für direkt finanzierte lokale und nationale Akteure gegenüber dem Vorjahr von 4% auf 2% halbiert haben (Metcalf-Hough et al., 2022b). Auch in Deutschland hatte der Anteil der Mittel, die über maximal einen Mittler an lokale Akteure überwiesen wurden, 2021 abgenommen (2019: 26% / 2021: 22,5%) (Bundestag 2020; Auswärtiges Amt 2022). Die direkte Förderung lokaler Akteure betrug sogar nur 0,02% (Bundestag 2020), wodurch Deutschland vor allem die bereits etablierten Strukturen des humanitären Systems fördert.

Im Kontext einer stärker lokal verankerten Hilfe könnte Deutschland stattdessen für Ansätze werben und als Geber diese selbst umsetzen wie

- a) die Bereitstellung projektunabhängiger Mittel für den Netzwerkaufbau lokaler Organisationen, Konsortien oder lokal geführte Pool-Funds
- b) die Finanzierung von Koordinationspositionen der Nationalen Referenzgruppen im GB 2.0
- c) die Förderung der Teilnahme lokaler Akteur*innen an Koordinationstreffen und Konferenzen, um einen gleichberechtigteren Zugang zu ermöglichen.
- d) Auch verfügt Deutschland als zweitgrößter Geber über eine beachtliche Hebelwirkung, wenn es etwa bei Förderungsvereinbarungen auf die Weiterleitung von Verwaltungskosten bzw. flexiblen Mitteln entlang der Implementierungskette besteht (s. auch Kapitel Lokalisierung).

Politischer Ausschuss zu hochwertiger Finanzierung („quality funding“): Ziel war es, den Anteil flexibler, planbarer und mehrjähriger Finanzierung der humanitären Hilfe deutlich zu erhöhen, da diese nachweislich deutlich effektiver und effizienter wirkt.

Unter der Führung des International Rescue Committee (IRC) und DG ECHO wurden Vereinbarungen für flexiblere und qualitativ hochwertigere Finanzierung („quality funding“) erarbeitet. Analysen zufolge konnte das Volumen für mehrjährige, zweckungebundene und flexible Förderung gesteigert werden, doch profitieren hiervon insbesondere große Hilfsorganisationen. Wenig transparent bleibt zugleich, inwiefern internationale NGOs und UN Organisationen ihre flexibel erhaltenen Mittel ebenso flexibel an lokale Partnerorganisationen weiterleiten.

In seinem Abschlussdokument konnte der Ausschuss primär Vereinbarungen zur Erhöhung von mehrjähriger Finanzierung erzielen, welches substantiell die Planbarkeit der Hilfe erhöhen kann. Etwa ein Dutzend der größten humanitären Geber haben sich verpflichtet, hier bis Ende 2023 substantielle Fortschritte zu erzielen.

Mit Blick auf flexibel einsetzbare Mittel waren die Fortschritte insgesamt gesehen begrenzt.

Mit Blick auf flexibel einsetzbare Mittel (Zielvorgabe GB: 30%) waren die Fortschritte insgesamt gesehen begrenzt. Dies wurde teils auch mit mangelndem Engagement auf Geberseite verbunden. Auch wenn der Ausschuss mit USAID und DG ECHO schon hochrangig besetzt war, wäre eine Beteiligung Deutschlands wünschenswert gewesen. Die Bundesregierung hat seine mehrjährigen humanitären Mittel zuletzt deutlich erhöht (2021: 78%) und nimmt damit international

eine Vorreiterrolle ein. Aber auch deutsche Erfahrungen mit flexibleren programm-basierten, regionalen Förderansätzen vs kleinteiliger Projektförderungen hätte das AA in den internationalen Prozess einbringen sowie sein eigenes Engagement in diesem Bereich in seiner Förderpraxis weiter deutlich ausweiten können.

Politischer Ausschuss zu hochwertiger Finanzierung (quality funding): Sehr konkret waren die Fortschritte des GB 2.0 mit Blick auf die seit Jahren schwelende und zahlreiche Hilfseinsätze behindernde Debatte um die Koordination von Bargeldprogrammen, die heute rund ein Fünftel der globalen humanitären Hilfe ausmachen, zugleich aber die klassischen Silos und Mandate von Organisationen fundamental in Frage stellen – insbesondere unter großen Hilfsorganisationen wie UNHCR, WFP, RCRC und INGOs. Im Februar 2022 haben sich die Direktor*innen der Arbeitsgruppe nun einstimmig auf einen künftigen Koordinationsprozess bei Bargeldhilfen geeinigt. Das neue Modell soll diesen Prozess verlässlicher machen, indem in neuen Krisen entweder UN OCHA oder UNHCR den Ko-Vorsitz der lokalen Koordinationsgruppe zu Bargeldhilfen übernimmt, gemeinsam mit einer vorzugsweise lokalen Organisation.

Noch offen ist derweil, zu welchen Ergebnissen der jüngste politische Ausschuss zur Lokalisierung der humanitären Hilfe kommen wird.

Noch offen ist derweil, zu welchen Ergebnissen der jüngste politische Ausschuss zur Lokalisierung der humanitären Hilfe kommen wird. Entscheidend wird nun sein, hierfür klare Zielvorgaben zu vereinbaren. Überdies gilt es transparente und verbindliche Monitoring-Prozesse für die erzielten Ergebnisse aller Ausschüsse des GB 2.0 zu vereinbaren und nachzuverfolgen, was die Bundesregierung sicherstellen sollte.

Auch die Fragen nach einer relevanteren Rolle Deutschlands im GB 2.0 ist zugleich verbunden mit personellen Ressourcen. Die Verankerung des GB im Koalitionsvertrag der Ampelregierung könnte dabei ein wichtiges Instrument und Argument sein, dass die Begleitung internationaler humanitärer Policy-Prozesse im Auswärtigen Amt entsprechend besser personell ausgestattet werden muss (s. 1. Zur Rolle Deutschlands (Fragenblock IV):).

Ergebnisse der politischen Ausschüsse zur Halbzeit

<p>Bargeldhilfe Koordination</p> <p>Es wurde ein Basismodell zur Koordination von Bargeldhilfen entwickelt und verabschiedet. Dieses sieht vor, dass...</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ eine sektor- und clusterübergreifende Koordinierungsgruppe für die übergeordnete Bargeldhilfekoordination verantwortlich ist in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Bargeldhilfe (Cash Working Group); ➔ eine weltweit benannte Stelle (OCHA bzw. UNHCR) ausreichende Expertise und Kapazitäten sicherstellt und neue Instrumente und Trainings entwickelt; ➔ es auf Länderebene einen gemeinsamen Vorsitz gibt, wobei ein Platz von einem lokalen Akteur übernommen werden soll. 	<p>Qualitativ hochwertige Finanzierung</p> <p>Es wurde maßgeblich vereinbart, dass mehrjährige Finanzierung...</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ die bevorzugte Finanzierungsmodalität, insbesondere in langanhaltenden Krisen ist; ➔ zumindest einige flexible Regelungen enthalten sollte, damit die Empfängerorganisationen effizient und wirksam helfen können; ➔ so gut wie möglich an Implementierungspartner weitergegeben wird und dass wichtige Mittlerorganisationen wie die UN-Agenturen dabei eine zentrale Rolle spielen.
<p>Zukünftige Rolle von Mittlerorganisationen</p> <p>Es wurden Ziele und Verpflichtungen für unterschiedliche Akteursgruppen formuliert, die eine gleichberechtigte Partnerschaft ermöglichen sollen:</p> <p>Mittlerorganisationen verpflichtet sich gegenüber nationalen und lokalen Akteuren u.a., dass..</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ eine Durchführung in Partnerschaft der Standard wird; ➔ weitergeleitete Mittel im Anteil und ihrer Flexibilität erhöht werden; ➔ diese mehr Transparenz und Mitsprache erhalten. <p>Nationale und lokale Akteure verpflichten sich u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ sich aktiver in Koordinationsgremien einzubringen. <p>Geldgeber verpflichten sich u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ lokalisierte Implementierungsmodelle in ihren Förderungsbedingungen zu verankern; ➔ den Anteil und die Flexibilität der Förderung so direkt wie möglich an nationale/lokale Akteure zu erhöhen. 	

Grafik 7: Ergebnisse der politischen Ausschüsse zur Halbzeit
Quelle: Hövelmann 2022

Deutschland hat sich zugunsten eines 3.0 Prozesses positioniert.

Mit wenigen Monaten auf der Uhr richtet sich das Augenmerk auf eine potenzielle Fortführung des GB Prozesses. Deutschland hat sich zugunsten eines 3.0 Prozesses positioniert. Dies ist begrüßenswert, da es das politische Gewicht hat mit anderen gemeinsam den Prozess fortzuführen. Um auf deutscher Seite hieraus einen Erfolg zu machen, bedarf es jedoch konkreter Veränderungen auf verschiedenen Akteursebenen:

Empfehlungen für einen Grand Bargain 3.0

Bundestag

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung nicht nur zu den Zielen des GB bekannt, sondern sich auch dazu verpflichtet, ein Drittel der Mittel als flexible Förderung auszus zahlen und die Lokalisierung ihrer Hilfe weiter auszubauen. Um diesem Ziel gerecht zu werden, sollte der Bundestag

- Die Planbarkeit eines mindestens stabilen Budgets im Vergleich zum Jahr 2022 in Höhe von 3,2 Mrd. Euro sicherstellen sowie die Praxis spät im Jahr zugesagter „überplanmäßiger Mittel“ für planbare, anhaltende Großkrisen reduzieren.
- Über die Verpflichtungsermächtigungen ausreichend Mittel mehrjährig zur Verfügung stellen sowie sich für flexible Mittel und eine Ausweitung von flexiblen Programmförderungen einsetzen.
- Die Abteilung S im AA mit mehr Personalressourcen für strategische Arbeit ausstatten, damit Deutschland eine führende Rolle im Reformvorhaben einnehmen und ein effizienteres und effektiveres humanitäres System mitgestalten kann.

Auswärtiges Amt

Das AA ist ein gewichtiger Unterstützer des GB geworden. Für den weiteren sowie einen künftigen Prozess sollte das Auswärtige Amt:

- Inhaltliche Prioritäten klären und sich in den beiden Schwerpunktthemen des GB 2.0 und darüber hinaus auch inhaltlich als Reformmotor engagieren.
- Als zentraler Akteur sicherstellen, dass die GB-Verpflichtungen z.B. zur Förderung lokaler Partner durch internationale Hilfsorganisationen und die Weiterleitung von Verwaltungskosten eine Voraussetzung für Finanzierungen werden, um die Wirkung dieser Bemühungen zu maximieren.
- Eine Verschlankeung der bürokratischen Prozesse in der Projektabwicklung anstreben, um Effizienzgewinne nicht zu behindern sowie den budgetären Zugang für kleinere und lokale Hilfsorganisationen zu erleichtern. Hierfür wäre auch die internationale Weiterverbreitung des schlankeren 8+3 Berichtsformats zentral.
- Für eine bessere Vorhersehbarkeit seiner Mittel sorgen, den Anteil zweckungebundener Mittel erhöhen und sicherstellen, dass alle Finanzierungspartner gleichermaßen von der flexiblen Finanzierung profitieren (s. Kapitel Lokalisierung).
- Seine Personalplanung der Schwerpunktsetzung anderer humanitärer Top-Geber annähern, die weit mehr ihres vorhandenen Personals in humanitäre Referate investieren zur Qualitätssicherung ihrer Programm- und Policybeiträge.

NGOs

Für das zivilgesellschaftliche Engagement auf deutscher Ebene stellt sich die Frage, wie begonnene Prozesse wie der Dialog zur Rolle von Mittlerorganisationen fortgeführt und zielgerichteter auch die internationalen Debatten beeinflussen könnte. Außerdem sollten (I)NGOs:

- Sich im weiteren Verlauf der Debatte proaktiv engagieren und für einen GB 3.0 Prozess inklusive klarer Zielsetzungen und weniger Prioritäten aktiv werden.

- Die vereinbarten Zielvorgaben im GB umsetzen und transparent hierzu berichten, beispielsweise zur Erfüllung des vielfach auch von NGOs verfehlten Ziels, 25% ihrer Mittel direkt an lokale Akteure weiterzugeben inkl. qualitativ hochwertiger Finanzierung und Verwaltungskosten.
- Kritisch ihre Bürokratierfordernisse und die Risikobereitschaft in ihren Organisationen zu evaluieren bzw. die Delegation von operativen und programmatischen Risiken an lokale Partner hinterfragen sowie Risikomanagement Prozesse für lokale Partner und Geber transparenter gestalten.

3. Internationale Organisationen und lokale Akteure (Fragenblock II)

Internationale Hilfsorganisationen werden hinterfragt, wenn sie ihre Hilfsprogramme ohne lokale Beteiligung umsetzen.

Der Wandel der humanitären Hilfe und des humanitären Systems zu einer lokal verankerten und verantworteten sowie partizipativ mitbestimmten Hilfe ist seit vielen Jahren als Top-Priorität anerkannt in der internationalen Debatte. Dies hat einerseits einen Kulturwandel bewirkt in der Konzeption humanitärer Hilfe: Internationale Hilfsorganisationen werden heute systematischer hinterfragt, wenn sie ihre Hilfsprogramme ohne lokale Beteiligung planen und umsetzen – nicht nur von institutionellen Gebern, sondern auch von lokalen Einsatzkräften, Krisenbetroffenen oder ihrer eigenen Gemeinschaft (siehe Pledge for Change 2022). Lokale und nationale Organisationen, insbesondere im pazifischen und asiatischen Raum sowie in Lateinamerika und Amerika gehen bereits gestärkt aus diesem Prozess hervor.

Andererseits hat der Wandel von Kultur und Konzeption bisher begrenzte Wirkungen auf

- a) den realen Zugang lokaler Akteur*innen zur finanziellen Förderung der Hilfe und zu Geberinstitutionen
- b) den Partnerschaftsansatz zwischen internationalen Hilfsorganisationen und lokalen Organisationen, der weiterhin oft von einem Dienstleistungsverhältnis geprägt ist
- c) die Verteilung von Risiken und ihres Managements in humanitären Operationen und ihrer institutionellen Förderung, die insbesondere in komplexen Krisen und Konflikten überwiegend von Geberinstitutionen und internationalen Hilfsorganisationen an nationale Organisationen delegiert werden.

Eine weitere Herausforderung in diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit des internationalen humanitären Systems mit lokalen Kräften in Konfliktgebieten, etwa in Sub-Sahara Afrika, Syrien und der Ukraine. In diesen Gebieten ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen Neutralitätsansprüchen und lokaler Verwurzelung, welches in den kommenden Debatten noch stärker angegangen werden muss (Anderson u. a. 2022; Barter und Sumlut 2022; Slim 2022).

Der GB und seine Fortführung, GB 2.0, werden von lokalen humanitären Akteuren und ihren Netzwerken nach wie vor für ihre mangelhafte Performanz bei der praktischen Umsetzung der vereinbarten Ziele im Kontext der Lokalisierung kritisiert. In finanzieller Hinsicht wurden beispielsweise weltweit 2021 nur 1,2% der institutionellen Mittel direkt an nationale und lokale Akteure vergeben, 2020 waren es zumindest noch 3% (Urquhart 2022, S.18).

Aktuell wird dieses Missverhältnis auch in der Ukraine deutlich: Obwohl ukrainische Akteure ca. zwei Drittel aller von UN OCHA gelisteten humanitären Einsatzkräfte ausmachen (UN OCHA 2022b) und ca. die Hälfte aller Einsätze operativ umsetzen, erhielten sie zuletzt nur knapp ein Fünftel der humanitären Mittel aus dem Ukraine Humanitarian Fund direkt (UN OCHA 2022b). Mit 13,7 Mrd. USD gingen 2021 mehr als die Hälfte (53%) der globalen institutionellen Mittel an UN-Organisationen, internationale NGOs erhielten knapp ein Fünftel (19%) (Urquhart 2022, S.17).

Die von Deutschland direkt vergebenen Mittel an lokale Akteur*innen lagen zuletzt bei 0,02%. Auch das Ziel des GB, wenigstens 25% der humanitären Hilfe über maximal eine Zwischenorgani-

sation (einen „intermediary“) an lokale Akteure zu vergeben, hat Deutschland in 2021 mit 22,5 % verfehlt und sollte dringend die Ursachen hierfür überprüfen, da der Anteil zudem seit zwei Jahren rückläufig ist statt wie erhofft kontinuierlich zu steigen.

Auch internationale Organisationen und NGOs erfüllen nur sehr unterschiedlich die Vorgabe, mindestens 25% ihrer Mittel direkt an lokale Akteur*innen weiterzuleiten und bleiben hinter den gesetzten Zielen teils deutlich zurück. Verwaltungspauschalen, die internationale Hilfsorganisationen von Geberseite erhalten, werden nur sehr begrenzt mit lokalen Partnern geteilt, Investitionen in lokale Kapazitäten bleiben begrenzt bzw. intransparent. Aufgrund des Mangels an direktem Zugang zu institutionellen Mitteln sind lokale Einsatzkräfte zugleich weiterhin auf die Zusammenarbeit, v.a. mit UN-Organisationen, aber auch internationalen NGOs, angewiesen. Diese Zusammenarbeit zeichnet sich entgegen der GB 2.0-Ziele auch weiterhin durch große bürokratische Hürden aus, welche internationalen Akteure aus Rückverfolgbarkeits- und Transparenzgründen ansetzen, um ihr Risiko für Beanstandungen der Projekte seitens ihrer institutionellen Geber so weit wie möglich zu reduzieren (Lokalisierungspanel CHA Jahreskonferenz 2022).

Lokale Führung findet - auch aufgrund der schon erwähnten mangelnden Erstvergabe humanitärer Mittel an lokale Akteure - noch immer nur selten statt.

Weitreichende Diskussionen über eine effizientere, gleichberechtigte Risikoteilung, auch im Rahmen des GB und des GB 2.0, haben hier bisher wenig Wirkung in der Praxis erzielt. Die bestehende Risikoaversion, sowohl bei institutionellen Gebern, als auch bei internationalen Organisationen und NGOs, sowie ein mangelndes Vertrauen zwischen den Beteiligten, behindern nach wie vor die partnerschaftliche, gleichberechtigte Zusammenarbeit mit lokalen Einsatzkräften nach den Principles of Partnership (Global Humanitarian Platform 2007). Lokale Führung findet – auch aufgrund der schon erwähnten mangelnden Erstvergabe humanitärer Mittel an lokale Akteure – noch immer nur selten statt.

Es gibt jedoch vereinzelte Pilotprojekte, welche diese humanitäre Praxis aufbrechen und Projekte wesentlich in lokale Hände geben. Das schließt auch eine stärkere Beteiligung von Krisenbetroffenen mit ein. In der deutschen Praxis bietet hier u.a. auch die pilotierte Implementierung kleinerer Förderbeträge über Auslandsvertretungen einen interessanten Ansatz, der auch die Dezentralisierung deutscher humanitärer Hilfe fördern könnte.

Wie die Ukraine Hilfe zeigt, bleibt jedoch insbesondere die Verzahnung des typischerweise eher zurückhaltend agierenden, risikoaversen, aber gut organisierten und transparenten internationalen humanitären Systems mit ad hoc gebildeten, nach eigenen Mechanismen funktionierenden zivilgesellschaftlichen Graswurzelinitiativen weiterhin eine Herausforderung (National Network of Local Philanthropy Development in Ukraine 2022; Stoddard u. a. 2022).

Pooled Funds bilden zudem eine auch vom GB unterstützte Möglichkeit, lokale Akteur*innen zu fördern. Dazu bedarf es aber stetigen Monitoring und weiterer Reformen dieser Funds. Die UN geleiteten, länderbasierten Pooled Funds (CBPFs), die teils bereits erhebliche Mittel an lokale Akteur*innen ausschütten, sollten lokale und nationale Akteure – soweit im Sinne einer bedarfsorientierten Ausrichtung möglich – prioritär finanzieren, um Sub-contracting von lokalen und nationalen Organisationen durch internationale Akteure abzubauen. Pilothaft könnten für ausgewählte CBPFs konkrete prozentuale Anteile für lokale und nationale Akteure vorgegeben werden. Nach einer öffentlichen Auswertung sollte dieses Modell angepasst und ausgeweitet werden. Die Partizipation lokaler Akteur*innen in den CBPF Prozessen sollte zudem personell und strukturell ausgebaut werden wie auch die Förderung von durch NGO verwalteten Funds sofern diese lokale Akteur*innen substantiell unterstützen. Vornehmlich, und wo vorhanden, sollten von nationalen und lokalen Akteuren initiierte und verwaltete Mechanismen unterstützt werden.

Über Pooled Funds und Pilotprojekte hinaus entwickeln einzelne UN-Organisationen und internationale NGOs zudem derzeit robuste „Lokalisierungs- und Partnerschaftsstrategien“, deren Umsetzung sie mit Hilfe von Key Performance Indicators (KPIs) nachverfolgen wollen. Laut lokalen Akteuren sollten diese mindestens beinhalten (Trócaire 2022):

- Gleichberechtigte Aufteilung von indirekten Kosten
- Kapazitätsstärkung als Budgetlinie im Partnerbudget

- Gemeinsame Verhandlungen von lokalen und internationalen Akteuren mit institutionellen Gebern und verbesserte Sichtbarkeit lokaler Partner
- Einbeziehung lokaler Partner und Betroffener in allen Aspekten der Projektplanung

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen können Organisationen auf umfassende Messwerkzeuge, zum Beispiel von (NEAR 2020) zurückgreifen sowie auf die Handlungsempfehlungen des GB „intermediary caucus“. Sie sollten nun verstärkt daran arbeiten, diese in die Tat umzusetzen und Geber wie die Bundesregierung ihr Monitoring der Erfolge erheblich verstärken. Viele nationale

Viele nationale und lokale NGO-Netzwerke wünschen sich ein Anreizsystem humanitärer Geber für die Umsetzung der Wirkungsziele des GB 2.0 durch ihre internationalen Partnerorganisationen.

und lokale NGO-Netzwerke wünschen sich ein Anreizsystem humanitärer Geber für die Umsetzung der Wirkungsziele des GB 2.0 durch ihre internationalen Partnerorganisationen. Dies könnte sowohl eine Konditionierung / Privilegierung beinhalten von Hilfsprogrammen nach dem Kriterium, ob lokale Partnerschaften angemessen berücksichtigt wurden, wie auch eine obligatorische Weitergabe von flexiblen Mitteln (quality funding) sowie Verwaltungspauschalen an lokale Partner auf Basis einer robusten Berichterstattung der internationalen Partner zu den Zielen des GB (Charta for Change 2022).

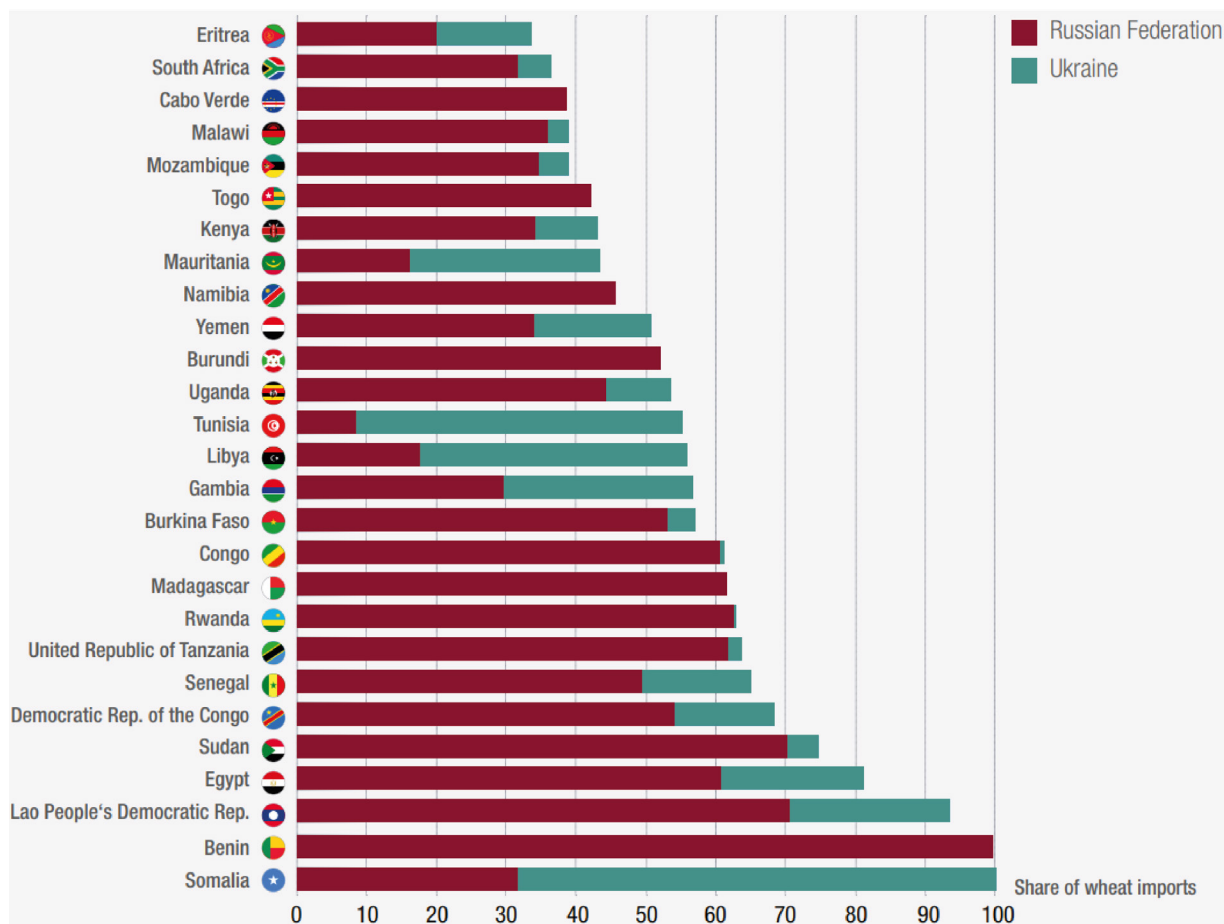
Bezüglich der Kontrolle der eigenen Performanz kann sich die Bundesregierung auch von den Lokalisierungsstrategien anderer Länder und Geber inspirieren lassen. Hier gab und gibt es in den letzten Jahren positive Entwicklungen v.a. in den USA (USAID 2022), Dänemark, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und der EU. Auch an den im GB 2.0 selbst genannten Maßnahmen sollte die Bundesregierung weiterarbeiten. Darüber hinaus gibt das bereits 2021 veröffentlichte Papier der Global Mentoring Initiative (2021) ausführliche Hinweise und Empfehlungen zu Maßnahmen auf Geberseite. Zu ihnen gehören auch und vor allem die eigene direkte Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, zum Beispiel über Netzwerke wie die GB Nationalen Referenzgruppen, NGO Fora und C4C.

Um Transparenz hinsichtlich der Mittelflüsse zu schaffen, sollte das Auswärtige Amt zudem jährlich Daten veröffentlichen, aus denen u.a. hervorgeht, wie viele Mittel direkt und indirekt über welche Intermediäre (NGO, RK/RH, UN, CBPFs und andere Pooled Funds) an lokale und nationale Akteure geflossen sind. Darüber hinaus wären folgende Schritte mit Blick auf eine verbesserte Lokalisierungspraxis deutscher humanitärer Akteur*innen zu prüfen:

- Weiterentwicklung, Konkretisierung und Umsetzung der „Vorschläge zur Umsetzung der Lokalisierungsagenda durch das AA und Intermediäre“, welche das AA gemeinsam mit der Zivilgesellschaft erarbeitet hat.
- Vereinfachung der formalen Prozesse auch für lokale Akteur*innen durch weitere internationale Verbreitung des unter deutscher Federführung entwickelten 8+3 Berichtsformats, welches deutliche Vorteile in der vereinfachten Berichtslegung der NGO von gebracht hat, deren Verbreitung bei anderen Gebern jedoch noch stockt.
- Weiterentwicklung der UN Partnership Portale, wo lokale Organisationen relativ formlos Projektideen einreichen können.
- Prüfung einer internationalen Zertifizierung für lokale zivilgesellschaftliche Organisationen zur Verringerung des administrativen Aufwands auf Organisations- wie auch Geberseite.
- Prüfung eines „Lokalisierungsmarkers“ in Projektanträgen und eines Austausch- und Berichtsformats mit dem Ziel, schrittweise die gemeinsame Verantwortung auf Seiten der Geber und Intermediären zielorientiert umzusetzen.
- Weiterentwicklung von lokalen Partnerschaften deutscher humanitärer Organisationen zu Konsortialpartnerschaften im Sinne einer gleichberechtigten Projektpartnerschaft vs eines Dienstleistungsverhältnisses sowie zur besseren Bündelung lokaler Kapazitäten.

4. Wachsende Ernährungsunsicherheit (Fragenblock III)

Der Angriffskrieg auf die Ukraine und nachfolgend die Blockade ukrainischer Getreideexporte sowie die Preissprünge auf den internationalen Agrarmärkten haben das Augenmerk auf die Welternährungskrise gerichtet und zugleich von ihren strukturellen Ursachen abgelenkt. Diese Problematik können die Entwicklungen Ende 2022 verdeutlichen:



Grafik 8: Wheat Dependence in African and Least Developed Countries
Quelle: UNCTAD 2022b

Insbesondere zahlreiche der ärmsten Entwicklungsländer traf das Ausbleiben der Getreideexporte aus der Ukraine und teilweise Russlands sowie die Preissprünge für Nahrungsmittel und Energie in der Grundversorgung ihrer Bevölkerungen.

Drastische Preissteigerungen ließen seit Beginn des Ukraine-Krieges den globalen Nahrungsmittelindex der FAO auf fast 160 Punkten schnellen (siehe Grafik 9); insbesondere zahlreiche der ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries) traf das Ausbleiben der Getreideexporte aus der Ukraine und teilweise Russlands sowie die Preissprünge für Nahrungsmittel und Energie in der Grundversorgung ihrer Bevölkerungen, sind doch insbesondere 47 Länder Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs) und somit Nahrungsnettoimporteure (FAO 2021) und 38 Länder Energienettoimporteure. In der Folge wird heute für 2023 die größte Ernährungskrise der modernen Zeit im Global Humanitarian Overview 2023 prognostiziert (UN OCHA 2022). Prognosen sind substantiell trotz eines drastischen Absinkens der Weltmarktpreise im zweiten Halbjahr 2022, was auf die tieferliegenden Gründe der Welternährungskrise verweist.

Im Dezember 2022 waren die Weltmarktpreise für Agrarprodukte u.a. durch die Wiederaufnahme der ukrainischen Getreideexporte wieder deutlich gesunken und lagen sogar unterhalb des Vorkriegsniveaus mit einem Index von rund 132 Punkten. Dieser Umschwung konnte die sich ausbreitende Welternährungskrise jedoch nicht abwenden: Zum einen vernachlässigt der Fokus

FAO food price index

Year	Month	Food Price Index	Meat	Dairy	Cereals	Vegetables Oils	Sugar
2005		67.4	71.8	77.2	60.8	64.4	61.2
2006		72.6	70.5	73.1	71.2	70.5	91.4
2007		94.3	76.9	122.4	100.9	107.3	62.4
2008		117.5	90.2	132.3	137.6	141.1	79.2
2009		91.7	81.2	91.4	97.2	94.4	112.2
2010		106.7	91.0	111.9	107.5	122.0	131.7
2011		131.9	105.3	129.9	142.2	156.5	160.9
2012		122.8	105.0	111.7	137.4	138.3	133.3
2013		120.1	106.2	140.9	129.1	119.5	109.5
2014		115.0	112.2	130.2	115.8	110.6	105.2
2015		93.0	96.7	87.1	95.9	89.9	83.2
2016		91.9	91.0	82.6	88.3	99.4	111.6
2017		98.0	97.7	108.0	91.0	101.9	99.1
2018		95.9	94.9	107.3	100.8	87.8	77.4
2019		95.1	100.0	102.8	96.6	83.2	78.6
2020		98.1	95.5	101.8	103.1	99.4	79.5
2021		125.7	107.7	119.1	131.2	164.9	109.3
2022		143.7	118.9	142.5	154.7	187.8	114.5
2021	December	133.7	111.0	129.0	140.5	178.5	116.4
2022	January	135.6	112.1	132.6	140.6	185.9	112.7
	February	141.2	113.9	141.5	145.3	201.7	110.5
	March	159.7	119.3	145.8	170.1	251.8	117.9
	April	158.4	121.9	146.7	169.7	237.5	121.5
	May	158.1	122.9	144.2	173.5	229.2	120.4
	June	154.7	125.9	150.2	166.3	211.8	117.3
	July	140.6	124.1	146.5	147.3	168.8	112.8
	August	137.6	121.1	143.4	145.6	163.3	110.5
	September	136.0	120.3	142.7	147.9	152.6	109.7
	October	135.4	116.8	139.3	152.3	151.3	108.6
	November	135.0	115.2	137.6	150.1	154.7	114.4
	December	132.4	113.8	139.1	147.3	144.4	117.2

Grafik 9: Food and Agriculture Organization Food Price Index
Quelle: FAO 2022

auf Preissprünge im Zuge des Ukrainekriegs die zuvor bereits stark gestiegenen Nahrungsmittelpreise, die weiter rund 40% höher liegen als noch 2020. Zum anderen leiden zahlreiche Länder des Globalen Südens weiterhin massiv unter realen Preissteigerungen:

So musste beispielsweise Ägypten im Herbst 2022 weiterhin fast das Doppelte für Weizenimporte zahlen im Vergleich zu 2020, Äthiopien mit 20,4 Mio. Menschen, die derzeit Nahrungsmittelhilfe benötigen (WFP 2022) sogar fast das Dreifache. Hintergrund der anhaltenden sehr hohen realen Importpreise ist eine parallel starke Aufwertung des US-Dollars im selben Zeitraum im Vergleich zu den respektiven Währungen von laut UNCTAD bis zu 176% (UNCTAD 2022a).

Diese jüngsten Entwicklungen können verdeutlichen, dass ihre grundlegende strukturelle Herausforderung in einer sehr hohen Importabhängigkeit und Fragilität von Entwicklungsländern in ihrer Nahrungsmittelversorgung liegt.

Diese jüngsten Entwicklungen in der Welternährungskrise können verdeutlichen, dass ihre grundlegende strukturelle Herausforderung in einer sehr hohen Importabhängigkeit und Fragilität von Entwicklungsländern in ihrer Nahrungsmittelversorgung liegt. Externe und sachfremde Faktoren wie Wechselkursschwankungen, konflikt- oder klimabedingte Ausfälle großer Agrarexporteure und Nahrungsmittelspekulation können somit Hungerkrisen verschärfen oder sogar auslösen in Regionen, die einst dank substantieller einheimischer Agrarproduktion ein erhebliches Maß an Ernährungssouveränität aufwiesen. Diese Fragilität kombiniert mit den bereits drastischen Folgen des Klimawandels - wie derzeit am Horn

von Afrika oder in Pakistan deutlich erkennbar - verdeutlichen, dass es insbesondere weit mehr Anstrengungen und Investitionen der Entwicklungsländer selbst in diesem Sektor geben muss

(wie seit vielen Jahren auch international zugesagt) sowie die Industriestaaten einen Fokus auf Fragen der Ernährungssicherheit in entwicklungs- und handelspolitischen Fragen in einer kohärenteren Politik sicherstellen müssen.

Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung in diesem Kontext national wie auch im Rahmen der G7-Präsidentschaft, der ‚Uniting for Global Food Security‘ Initiative sowie im Bündnis für globale Ernährungssicherheit sind zu begrüßen.

Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung in diesem Kontext national wie auch im Rahmen ihres Engagements im Rahmen der G7-Präsidentschaft, der ‚Uniting for Global Food Security‘ Initiative sowie im Bündnis für globale Ernährungssicherheit sind daher zu begrüßen. Zugleich könnten sie besser zwischen den Ressorts abgestimmt und in ressortübergreifender Kohärenz für nachhaltigere Wirkungen sorgen. Das große finanzielle Engagement u.a. im Zuge der im November 2022 bewilligten „Ernährungs- milliarde“ ist finanziell sehr begrüßenswert. Der Zeitpunkt der Bewilligung wenige Wochen vor Ende des Haushaltsjahres dient zugleich nicht dem Ziel eines strategischen Einsatzes der Mittel im Lichte eines „Abfluss- drucks“, dem nur sehr wenige internationale Organisationen durch interne Umbuchungen zu diesem Zeitpunkt noch gerecht werden können. Eine fundierte Analyse, welche Partner in welchen Krisenkontexten die wirksamste Hilfe mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen können, ist in den gegebenen Zeiträumen von zunehmend spät im Jahr bewilligten „überplanmäßigen Mitteln“ sowie mit den mangelhaften Personalressourcen des AA nicht zu leisten. Dies fördert eine bedenkliche Praxis, in der einzelne Organisationen in 2022 vor allem aufgrund der genannten Sachzwänge bis zu einem Drittel der deutschen humanitären Hilfe zugewiesen bekommen haben.

Die Welternährungskrise verdeutlicht insgesamt einmal mehr, dass Bundesregierung und Bundestag sich im Lichte der sich weiter verschärfenden globalen Krisen wie bereits im Koalitions- vertrag versprochen insbesondere für ein frühzeitig planbares, mit den humanitären Bedarfen wachsendes, flexibles und personell im AA unterfüttertes humanitäres Budget einsetzen sollten, das nach dem Maß der größten Not weltweit eingesetzt wird und Deutschland künftig befähigt, als humanitärer Payer und Player eine Führungsrolle zu übernehmen.

Literaturverzeichnis

- Aid Transparency Index. 2022. „Aid Transparency Index 2022“. Publish What You Fund. 2022. <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2022/>
- Anderson, Colin, John Gaventa, Jenny Edwards, Anuradha Joshi, Niranjan Nampoothiri, und Emilie Wilson. 2022. Against the Odds: Action for Empowerment and Accountability in Challenging Contexts. Brighton: Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.19088/A4EA.2022.001>
- Auswärtiges Amt. 2019a. „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 bis 2017“. Berlin: Auswärtiges Amt. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/057/1905720.pdf>
- . 2019b. „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“. Berlin: Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf>
- . 2022. „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 – 2021“. <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2538922/bf34be008dd3f1a9f36c3b02f89b3307/vierjahresbericht-humanitaere-hilfe-2018---2021-data.pdf>
- Barter, Dustin, und Gun Mai Sumlut. 2022. „The Conflict Paradox: Humanitarian Access, Localisation and Empowerment in Myanmar, Somalia and Somaliland“. Disasters n/a (n/a). <https://doi.org/10.1111/disa.12573>
- 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/>
- Brzoska, Michael. 2022. „Zeitenwende: Wie groß ist die Herausforderung für die deutsche Außenpolitik?“ Wochenschau Verlag. 2022. <https://www.wochenschau-verlag.de/Zeitenwende-Deutsche-Aussenpolitik/Pk3-22>
- Bundestag, Deutscher. 2020. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP“, November, 12.
- Bundeszentrale für politische Bildung. 2022. „Aus Politik und Zeitgeschichte: Internationale Sicherheit“. bpb.de. 2022. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/internationale-sicherheit-2022/>
- Centre for Humanitarian Action. 2021. „The Grand Bargain 2.0 and new dynamics for humanitarian reform“. Berlin, September 7. <https://www.chaberlin.org/event/the-grand-bargain-2-0-and-new-dynamics-for-humanitarian-reform/>
- , Reg. 2022. #CHA22 Panel 4: Strengthening Local Actors: A Turning Point in Ukraine? [English]. Berlin. <https://www.youtube.com/watch?v=ZsZKxyQFogk>
- Charta for Change. 2022. „Accountability of ‚intermediaries‘ for localisation. Perspectives from the Charter4Change“. 2022. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-06/Charter4change%20Perspectives%20on%20Accountability%20of%20Intermediaries_2022.pdf
- ECHO. 2022. „INFORM Severity“. 2022. <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Severity>
- FAO. 2021. „Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs)“. 2021. <https://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/>

- . 2022. „FAO Food Price Index“. 2022. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>
- Garavoglia, Matteo. 2015. „German Humanitarian Aid: More “Europeanisation” As A Way Forward?“ Zeitschrift Für Politikberatung 7 (1-2): 48-54. <https://doi.org/10.5771/1865-4789-2015-1-2-48>
- GBV AoR. 2018. „Report on Workshop to Consult on the GBV AoR Task Team on Localization“.
- Global Humanitarian Platform. 2007. „Principles of Partnership: A Statement of Commitment“. 2007. <http://globalhumanitarianplatform.org/pop.html>
- Global Mentoring Initiative. 2021. „Donors and Equitable Partnership with National and Local Actors. What Aid Donors Can and Must Do.“ Global Mentoring Initiative. 2021. <https://www.gmentor.org/equitable-partnership>
- Hövelmann, Sonja. 2022. „Nur noch 9 Monate: Wo steht der Grand Bargain 2.0 und welche Rolle übernimmt Deutschland?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/01/2022-10-cha-policy-brief-gb-web-de-1.pdf
- Hövelmann, Sonja, und Ralf Südhoff. 2022. „Germany on Its Long Way from Payer to Player - International Perceptions of German Humanitarian Action“. Discussion Paper. Berlin: Centre for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/11/cha-discussion-paper-from-payer-to-player-en-f-web.pdf
- 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. „How Can We Bridge the Gap between Humanitarian Aid and Peacebuilding?“ Gender, Peace & Security in Brief #2. Gender Associations.
- Metcalf-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Patrick Saez, und Alexandra Spencer. 2022. „The Grand Bargain in 2021: An Independent Review“. London: ODI/HPG. https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-in-2021-an-independent-review/?utm_source=ODI+updates&utm_campaign=439b7c52a2-EMAIL_CAMPAIGN_2022_02_18_10_58_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_1413423dcc-439b7c52a2-76628772
- National Network of Local Philanthropy Development in Ukraine. 2022. „An Open Letter to International Donors and NGOs Who Want to Genuinely Help Ukraine“. Global Fund for Community Foundations (blog). 2022. <https://globalfundcommunityfoundations.org/news/an-open-letter-to-international-donors-and-ngos-who-want-to-genuinely-help-ukraine>
- NEAR. 2020. „Localisation performance measurement Framework“.
- OCHA FTS. „OCHA Financial Tracking Services“. 2022. <https://fts.unocha.org/>
- Pledge for Change. 2022. „Pledge for Change (P4C) 2030“. 2022. <https://pledgeforchange2030.org/wp-content/uploads/2022/10/P4C-statements-2.pdf>
- Politikum. 2022. „Zeitenwende - Deutsche Außenpolitik | Print | Pk3_22“. Wochenschau Verlag. <https://www.wochenschau-verlag.de/Zeitenwende-Deutsche-Aussenpolitik/Pk3-22>
- Quack, Martin. 2016. „Herausforderung Humanitäre Hilfe“. Berlin: Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe, Ärzte ohne Grenzen. <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/quack-2016-herausforderung-huhi-de.pdf>
- Scholz, Olaf. 2022. „Reden zur Zeitenwende“. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/2138164/52b9c090014da12b44fe160f2c24308/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-2-auf1-download-bpa-data.pdf?download=1>

- Slim, Hugo. 2022. „Solidarity, Not Neutrality, Will Characterize Western Aid to Ukraine“. Ethics & International Affairs. 10. März 2022. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2022/solidarity-not-neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine/>
- Stoddard, Abby, Paul Harvey, Nigel Timmins, Varvara Pakhomenko, Meriah-Jo Breckenridge, Monica Czwarno, und Eta Pastreich. 2022. „Enabling the Local Response: Emerging Humanitarian Priorities in Ukraine March–May 2022“. Humanitarian Outcomes. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf
- Südhoff, Ralf, und Sonja Hövelmann. 2019. „Where Does German Humanitarian Assistance Stand?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-1.pdf>
- Südhoff, Ralf, und Goda Milasiute. 2021. „Time for a Reset? The World Humanitarian Summit and the Grand Bargain, 5 Years On“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/time-for-a-reset-the-world-humanitarian-summit-and-the-grand-bargain-5-years-on/>
- Trócaire. 2022. „Trócaire Statement for the Grand Bargain Annual Review Meeting 2022“. 2022. <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-08/Tr%C3%B3caire%20-%20Statement%202022.pdf>
- UN OCHA. 2022a. „Global Humanitarian Overview 2023“. <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2023-enaresfr>
- . 2022b. „Ukraine. Situation Report.“ 2022. <https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>
- UNCTAD. 2022a. „A Double Burden: The effects of food price increases and currency depreciations on food import bills“. UNCTAD. <https://unctad.org/webflyer/double-burden-effects-food-price-increases-and-currency-depreciations-food-import-bills>
- . 2022b. „Wheat Dependence in African and Least Developed Countries“.
- UNHCR. 2022. „Germany. Country Profile“. Global Focus. 2022. <http://reporting.unhcr.org/donors-germany>
- Urquhart, Angus. 2022. „Global Humanitarian Assistance Report 2022“. Development Initiatives. <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2022/>
- USAID. 2022. „Policy for Localization of Humanitarian Assistance“. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/DRAFT-USAID-Policy-Localization-of-HA-10242022.pdf>
- WFP. 2022. „Ethiopia | World Food Programme“. 2022. <https://www.wfp.org/countries/ethiopia>
- Worley, William. 2020. „UK aid to refocus on countries where ,interests align““. Devex. 25. November 2020. <https://www.devex.com/news/sponsored/uk-aid-to-refocus-on-countries-where-interests-align-98648>

Abbildungsverzeichnis

Grafik 1: Humanitäre Bedarfe und Finanzierungslücke	1
Grafik 2: Finanzierung der länderspezifischen Humanitarian Response Plans 2021	6
Grafik 3: Is Germany an honest broker in humanitarian affairs?	7
Grafik 4: Is Germany's role as second largest humanitarian donor reflected in its impact in the humanitarian system?	7
Grafik 5: How influential do you perceive the following donors in shaping humanitarian policy?	8
Grafik 6: In which policy areas have German public actors been particularly influential?	8
Grafik 7: Ergebnisse der politischen Ausschüsse zur Halbzeit	14
Grafik 8: Wheat Dependence in African and Least Developed Countries	19
Grafik 9: Food and Agriculture Organization Food Price Index	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich Mitteleinsatz Deutschlands für ein Krisengebiet mit dessen Anteil an den Bedarfen weltweit	5
Tabelle 2: Vergleich von Mitteln pro Mitarbeitenden im Auswärtigen Amt mit anderen humanitären Geberstaaten im Jahr 2020	9



CHA - Centre for Humanitarian Action e.V.

Wallstrasse 15a
10179 Berlin
+49 (0)30 2864 5701
info@chaberlin.org

Januar 2023