

Principled Payer, but Purposeful Player?

Internationale
Wahrnehmungen
deutscher humanitärer
Hilfe und die Folgen
für Deutschlands
Strategiefähigkeit

Sonja Hövelmann und Ralf Südhoff

Dezember 2023

CHA

CENTRE FOR
HUMANITARIAN
ACTION

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	HRP	Humanitarian Response Plans
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ICVA	International Council of Voluntary Organisations
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika	IHL	International Humanitarian Law / Humanitäres Völkerrecht
CBPF	Country-Based Pooled Funds	IOM	Internationale Organisation für Migration
CDCS	Centre De Crise et de Soutien / Crisis and Support Centre	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
CERF	Central Emergency Response Fund / Zentraler Nothilfefond der Vereinten Nationen	NFI	Non-food items
CHA	Centre for Humanitarian Action	NGO	Nichtregierungsorganisation
COHAFA	Council working party on Humanitarian Aid and Food Aid / Gruppe "Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe"	NRC	Norwegian Refugee Council
DfID	Department for International Development	OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
DG ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations / Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe	ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union	OECD/DAC	Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office / Amt des Auswärtigen, des Commonwealth und der Entwicklung	SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete / Swedish International Development Cooperation Agency
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung	SDGs	Sustainable Development Goals
FTS	Financial Tracking System	UN	United Nations / Vereinte Nationen
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
GB	Grand Bargain	UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
GBV	Gender-Based Violence	USAID	United States Agency for International Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	WASH	Water, sanitation and hygiene / Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene
G7	Gruppe der Sieben	WFP	Welternährungsprogramm
HDP	Humanitarian-Development-Peace Nexus		

Inhalt

Abkürzungen	2
1. Einleitung und Fragestellungen	4
Aktueller nationaler Kontext	4
Fragestellungen	6
2. Deutschlands Entwicklung zum finanziellen Top-Geber und Grundlagen deutscher humanitärer Politik	6
2.1 Deutschlands Profil als Geber	6
2.2 Strukturen und Kapazitäten deutscher humanitärer Hilfe	9
2.3 Außenpolitische Strategiefähigkeit	11
3. Methodische Herangehensweise und Datengrundlage der Umfrage	12
4. Motivation und Prinzipienorientierung als humanitärer Geber	14
4.1 Ein ehrlicher Makler? Positive internationale Wahrnehmungen	14
4.2 Prinzipienorientierte Hilfe? Die deutsche Mittelvergabe für humanitäre Krisenkontexte	16
5. Themenschwerpunkte und Profil deutscher humanitärer Politik	19
6. Deutschlands internationaler Policy-Impact im Vergleich	23
6.1 Spotlight: Deutschlands Rolle im Grand Bargain	25
7. Strategiefähigkeit deutscher humanitärer Politik	26
7.1 Strategien deutschen Policy-Engagements: Process- versus Policy-Orientierung?	26
7.2 Ebenen deutscher humanitärer Policy-Praxis: Soft Power und Hard Power	27
7.3 Strukturelle und institutionelle Aufstellung und Herausforderungen	30
8. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	31
Handlungsempfehlungen	32
9. Literaturverzeichnis	34

1. Einleitung und Fragestellungen

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 Financier zur mit Abstand zweitgrößten Gebernation der Welt ist mit Bewunderung, Erstaunen, dynamisch wachsenden Erwartungen und vielen Fragezeichen von internationalen Beobachter*innen verfolgt worden.

Die deutsche humanitäre Hilfe und ihre internationale Rolle sind an einem wegweisenden Punkt.

Zugleich sind die deutsche humanitäre Hilfe und ihre internationale Rolle aktuell 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 zwischen humanitären Bedarfen und ihrer Deckung im Oktober 2023 von nur 32,4% verdeutlicht (FTS OCHA 2023). Deutschlands finanzielle, aber auch normative Rolle als beispielhafter Geber sowie die entsprechenden Erwartungen an Berlin 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), zunehmender Kontroversen über die Aktualität humanitärer Prinzipien, etwa dem Prinzip der Neutralität versus dem Ansatz der Solidarität, wie auch schleppender Reformen zu einer stärkeren Lokalisierung, welche 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. 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 präsenter bis dominanter britischer humanitärer *Policy*-Beiträge eine Lücke entstanden. Diese europäischen und globalen Entwicklungen haben abermals den Fokus auf Deutschlands Rolle nicht nur als *Payer*, sondern auch als *Player* in der internationalen humanitären Hilfe verstärkt. Wie groß letztere Herausforderung für Deutschland war, fasst ein europäischer Diplomat 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.“

Aktueller nationaler Kontext

Zugleich steht Deutschland 2023 im nationalen Kontext vor einer Weichenstellung und einem möglichen Wendepunkt mit Blick auf sein humanitäres Engagement: Die im Dezember 2021 angetretene neue Bundesregierung hatte einerseits versprochen, Deutschlands humanitäres Engagement finanziell zu verstetigen und auszuweiten sowie im *Policy*-Feld wichtige Reformen für eine flexiblere Finanzierung der Hilfe und ihre lokale Verankerung in Krisengebieten u.a. im *Grand Bargain* sowie im Kontext eines verzahnten Nexus aus humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung (HDP) voranzubringen (SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP 2021). Andererseits hat die „Zeitenwende“ Debatte in Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung 2022; Politikum 2022; Scholz 2022) 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. Ganz im Gegenteil: Der öffentliche Diskurs wandelte sich 2022 in Deutschland zu einer von Inflation und Rezessionsängsten getriebenen Debatte über eine notwendige Reorientierung auf nationale Herausforderungen, die nicht nur von rechtspopulistischer Seite, sondern auch von regierungsnahen Entscheidungsträger*innen im parlamentarischen Raum propagiert wurde (Deutscher Bundestag 2022, CHA Interview). Dies setzte sich 2023 in einer politischen Agenda in Deutschland fort, die geprägt wurde vom politischen Oberziel der Schuldenbegrenzung, einer

in die Rezession abgleitenden Volkswirtschaft und einer subjektiv wahrgenommenen Belastungsgrenze der deutschen Bevölkerung, welche sowohl innenpolitische Reformanstrengungen (u.a. Energiewende, Klimapolitik) wie auch internationale Verpflichtungen in der Flüchtlingspolitik und der internationalen Zusammenarbeit zunehmend de-priorisierte.

Die aktuellen Budgetplanungen für 2024 sehen in der Folge eine drastische Kürzung des 2023 erreichten humanitären Budgets von 2,7 Mrd. € auf 1,9 Mrd. € vor. Zugleich droht 2023 das Va-banquespiel von Außenministerin Baerbock des Vorjahres nicht aufzugehen: Auch 2022 hatte die neue Außenministerin, der ein weit größeres Interesse an Klimafragen als an humanitären Fragen zugeschrieben wird, dem auf Kürzungen pochenden Finanzministerium eine deutliche Reduzierung ihres Budgets für humanitäre Hilfe angeboten, um die Budgetvorgaben einzuhalten. Ihr Kalkül: Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, der über das Budget das letzte Wort hat und seit Jahren ein großer Unterstützer der humanitären Hilfe ist, wird diese Kürzungen durch einen Budgetaufschlag für das Auswärtige Amt noch korrigieren. Eine Taktik, die 2022 aufging, sich für 2024 aber als sehr riskant erweist: Einerseits korrigierte der Haushaltsausschuss des Bundestags den Etat für humanitäre Hilfe im November 2023 von gut 1,7 Mrd. € wieder auf 2,4 Mrd. € nach oben bei einer verbleibenden Kürzung um rund 300 Mio. €. Andererseits führte die durch das Bundesverfassungsgericht kurz darauf erzwungene Neuaufstellung des Bundeshaushalts 2024 zu neuerlichen Sparvorgaben an die Bundesministerien, über die erst im Januar 2024 abschließend entschieden wird.

Zugleich lassen bislang übergreifende außenpolitische Prozesse, wie die erstmalige Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie für Deutschland in 2023 die Beachtung von Fragen internationaler Zusammenarbeit im Feld von Entwicklung und humanitärer Hilfe und von Konzepten wie der humanen Sicherheit (Commission on Human Security 2003; Prezelj 2008) vermissen. Damit drohen sich Einschätzungen zu bestätigen, dass es nicht nur finanziell, sondern auch thematisch zu einem Spannungsfeld statt zu einer wechselseitigen Dynamik zwischen Deutschlands verteidigungs- und außenpolitischer „Zeitenwende“ versus 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)“, prognostizierte Brzoska frühzeitig (2022).

Dies wirft die Fragen nach der mittelfristigen Strategie und den richtigen Prioritäten der deutschen Hilfe im Rahmen der vorhandenen Ressourcen umso dringlicher auf. Doch nicht nur für deutsche, auch für internationale Beobachter*innen blieb zumindest in der Vergangenheit dieses strategische Engagement Deutschlands im Bereich humanitärer *Policies* und Reformen als *Player* eher intransparent und die wachsenden Erwartungen blieben zumindest in der Vergangenheit unerfüllt: „When you came to Berlin five years ago, there was not much to discuss“, bilanzierte noch 2022 Jan Egeland, NRC Generalsekretär und ehemaliger UN-Nothilfe-Koordinator rückblickend¹.

Auch in dieser *Policy*-Dimension steht Deutschland vor wegweisenden Entscheidungen: Die aktuelle *Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland 2019-2023* läuft in wenigen Monaten aus. Eine Strategie, die auch im AA heute selbstkritisch als eine zu beliebige, multithematische Zustandsbeschreibung humanitärer Herausforderungen betrachtet wird versus einer strategischen Orientierung. Der Anspruch an die neue humanitäre Strategie und die Selbstwahrnehmung Deutschlands in der humanitären Hilfe werden derweil klar benannt:

„Deutschland ist nicht mehr nur ein Payer, sondern auch ein Player“.

„Deutschland ist nicht mehr nur ein *Payer*, sondern auch ein *Player*“, konstatiert die Beauftragte für Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Susanne Fries-Gaier².

Die deutsche UN-Botschafterin in New York, Antje Leendertse, bettet diesen Anspruch noch in einen größeren Kontext ein: „[w]ir möchten ein Pfeiler des Multilateralismus sein, nicht nur finanziell als ein führender Geber, sondern politisch und konzeptionell“ (Hauptmeier 2023).

Inwieweit kann Deutschland aber diese national wie international substantiell gewachsenen Erwartungen an seine humanitäre Gestaltungsrolle heute tatsächlich erfüllen? Hier besteht ein Forschungsdefizit, welchem sich dieses Forschungspapier widmet, auch vor dem Hintergrund einer viele Jahre lang relativ begrenzten und national isolierten deutschen humanitären *Policy*-Debatte und -Kultur im öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Raum (siehe Kapitel 2). Umso relevanter und für dieses Papier zentral ist daher die Analyse in-

1 The *Grand Bargain 2.0* and new dynamics for humanitarian reform. (CHA Event recording, 2021.)

2 Rekorde, Rückschläge, Reformen - Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe? (CHA Event recording 2022).

ternationaler Wahrnehmungen und Perspektiven auf die deutsche humanitäre Hilfe, ihre spezifischen Charakteristika und Potenziale sowie ihrer Stärken und Schwächen, die überdies stellvertretend für das Profil und potentielle Handlungsbedarfe deutscher Außenpolitik stehen könnten. Dieses Papier soll daher insbesondere diese Fragestellungen beantworten:

Fragestellungen

- a. Was sind die internationalen Wahrnehmungen und Erwartungen mit Blick auf die Motive des deutschen humanitären Engagements und ihrer Balance zwischen einer Werte- und einer Interessensorientierung?
- b. Welches Potenzial eines deutschen humanitären Engagements leitet sich hieraus ab und inwieweit schöpft der Akteur Bundesregierung dieses Potenzial bislang aus?
- c. Hat Deutschland in den vergangenen zehn Jahren ein Profil als *Player* in der humanitären Hilfe entwickelt, das seinem finanziellen Engagement als *Payer* entspricht? Und wenn ja, in welchen

Themengebieten oder Prozessen? Wo vermissen internationale Stakeholder deutsches Engagement und welche Ursachen haben die identifizierten Schwächen?

- d. Wie nehmen internationale Stakeholder Deutschlands institutionelle Aufstellung als humanitärer Akteur wahr? Was sind die Vor- und Nachteile dieser Strukturen? Wie wirken sich die administrativen, strukturellen und personellen Bedingungen auf die Rolle aus, welche die Bundesregierung im humanitären System und im Wechselspiel von finanziellem und inhaltlichem Engagement einnimmt?

Das hier nun vorgelegte Forschungspapier baut auf einem unveröffentlichten Diskussionspapier auf, welches das CHA im Herbst 2022 vorlegte und mit ausgesuchten Stakeholdern teilte. Das beeindruckend vielfache und konstruktive Feedback der Gesprächspartner*innen aus Zivilgesellschaft, Forschung sowie deutschen und internationalen Regierungskreisen hat hier ebenso Eingang gefunden wie die Ergebnisse einer Reihe von zusätzlichen Interviews (siehe Methodenkapitel 3).

2. Deutschlands Entwicklung zum finanziellen Top-Geber und Grundlagen deutscher humanitärer Politik

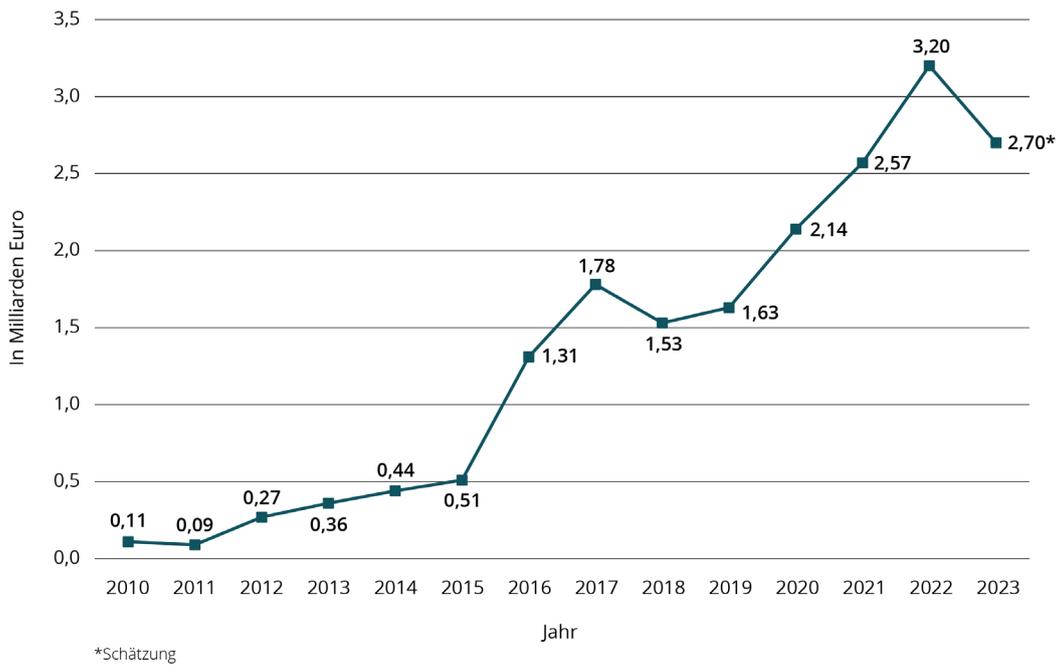
2.1 Deutschlands Profil als Geber

Deutschlands Aufstieg als humanitärer Akteur ist nachweislich vor allem finanzieller Natur.

Deutschlands Aufstieg als humanitärer Akteur ist nachweislich vor allem finanzieller Natur. Wie Grafik 1 zeigt, ist der Mittelaufwuchs vor allem in den vergangenen zehn Jahren und insbesondere nach dem Jahr 2015 und der Fluchtbewegung von Syrern*innen nach Europa und Deutschland erfolgt. Zuvor lag die Fördersumme Deutschlands bei 50-100 Mio. € jährlich, eine selbst unter kleineren europäischen Gebern geringe Summe. Mit dem rasanten Wachstum des Fördervolumens, welches 2022 rund 3,2 Mrd. € betrug, ist Deutschland zum zweitgrößten Geber für humanitäre Hilfe geworden. Rund 10 % der globalen Mittel für humanitäre Krisen kommen aus Deutschland (Development Initiatives 2022). Diese beispiellose Entwicklung bettet sich in jüngste Kürzungen des humanitären Etats in Großbritannien (rd. 30 %) und eine weitgehende Stagnation der Mittel anderer Geberstaaten ein, während das humanitäre System trotz

Rekorddefiziten immer mehr Menschen in Not versorgen muss (Development Initiatives 2022).

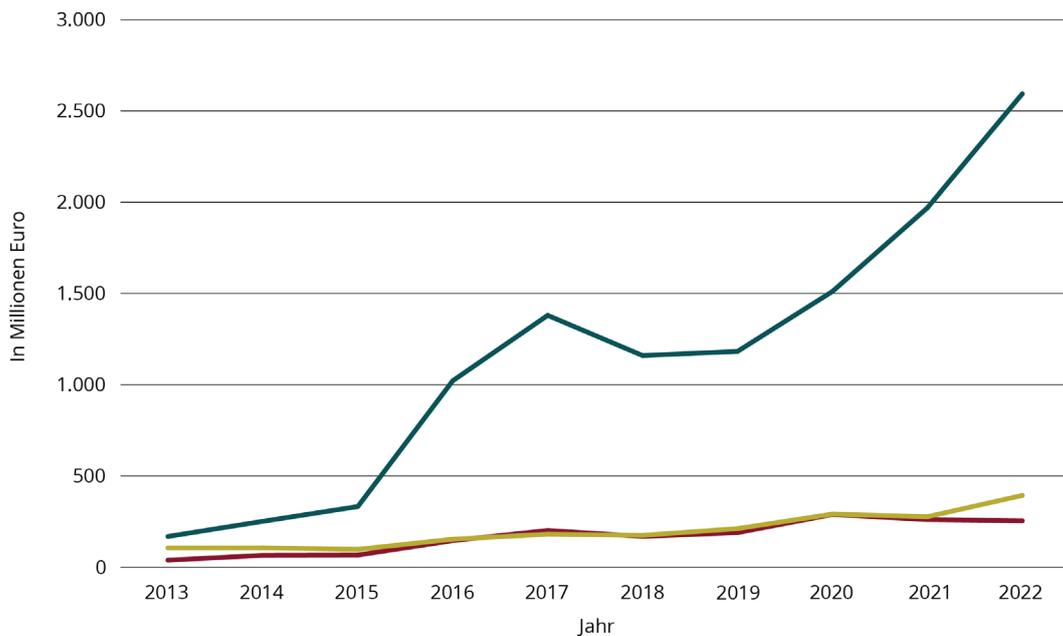
Das Auswärtige Amt, zuständig für humanitäre Hilfe, implementiert Hilfsprojekte nicht selbst, sondern fördert dafür Partnerorganisationen wie Rotkreuz-/Rothalbmond-Gesellschaften, UN-Organisationen und humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Analysiert man die finanzielle Verteilung je nach Partnerorganisation zeigt sich, dass zunehmend ein größerer Anteil über UN-Agenturen vergeben wird (Auswärtiges Amt 2022a). Lag der Anteil 2013 bei gut der Hälfte der Mittel für UN-Agenturen, einem Drittel für NGOs und einem Zwölftel für die Rotkreuz-/Rothalbmond-Organisationen, hat sich dieses Verhältnis immer weiter verschoben. 2022 wurden 80 % der Mittel an UN-Agenturen vergeben, während der NGO und Rotkreuz/Rothalbmond Anteil weiter gesunken ist auf 12 bzw. 8 % (Deutscher Bundestag 2023).



Grafik 1: Mittel des Auswärtigen Amtes für humanitäre Hilfe 2010-2023
 Quelle: Vierjahresberichte zur Humanitären Hilfe im Ausland 2014-2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UN	168	251	332	1.022	1.380	1.160	1.183	1.511	1.970	2.594
NGOs	105	106	97	153	181	174	211	291	276	393
RKRH**	38	65	66	145	201	168	189	289	260	254

*Zahlen in Millionen Euro und gerundet
 **Rotkreuz-/Rothalbmond Organisationen



Grafik 2: Deutsche humanitäre Hilfe nach Partnerorganisationen
 Quelle: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017; 2018-2021

Seit 2012 setzt das Auswärtige Amt vermehrt auf gepoolte Finanzierungstöpfe, die international etwa im Rahmen des *Grand Bargain* als effizient und zukunftsfähig gelten. Deutschlands erster Beitrag war 2007 ein überschaubarer Betrag von 6,6 Mio. €. Zuletzt wurden immer größere Summen über den Zentraler Nothilfefond der Vereinten Nationen CERF oder die Country-Based Pooled Funds (CBPF) abgewickelt. 2021: 151,4 Mio. € und 393,6 Mio. €. Durch die hohen Einzahlungen in die gepoolten Mechanismen konnte Deutschland sein Ansehen als wichtiger humanitärer Geber aufwerten.

Mit dem Aufstieg ging auch erstmals die Entwicklung einer humanitären Strategie einher, die 2012 veröffentlicht wurde. Diese führte alle Bereiche der humanitären Hilfe – Soforthilfe, Nothilfe, Übergangshilfe und Katastrophenvorsorge – erstmals unter konzeptionellen Zwecken zusammen. Außerdem formulierte die Strategie Grundlagen deutscher humanitärer Hilfe, etwa den Partnerschaftsansatz, themenspezifische Leitlinien und den Anspruch in Gremien und Initiativen zur Gestaltung und Weiterentwicklung des humanitären Systems beizutragen. 2014 übernahm Deutschland erstmals den Vorsitz der OCHA Donor Support Group und trat in strategischen Austausch mit anderen Gebern.

Die humanitäre Strategie des AA wurde 2018 überarbeitet und für den Zeitraum 2019-2023 neu veröffentlicht mit den Schwerpunktthemen humanitärer Zugang, Innovation und vergessene Krisen. Das Dokument formuliert den gewachsenen Anspruch, welcher humanitäre Hilfe als „integrale[n] und prägende[n] Bestandteil der deutschen Außenpolitik“ und Deutschland als „aktive[n] Mitgestalter des internationalen humanitären Systems“ sah (Auswärtiges Amt 2019, 7). Zugleich räumen heute diverse zivile und öffentliche deutsche humanitäre Akteur*innen ein, dass die Vielfalt an Themen und mangelnde Klärung der Prioritäten innerhalb dieser Strategie eher für einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen, denn für eine strategische Orientierung steht.

Seit 2010 informiert die Bundesregierung in einem regelmäßigen Vierjahresbericht den deutschen Bundestag über das humanitäre Engagement, welches dann meist im zuständigen parlamentarischen Ausschuss diskutiert wird. Formal hat sich an diesen Richtlinien kaum etwas geändert. Die Berichterstattung erfolgt weiterhin alle vier Jahre, trotz der raschen Veränderungen des Sektors und der zunehmenden Bedeutung von sich überlagernden Krisen für die deutsche Politik insgesamt, wie die deutsche Zivilgesellschaft wiederkehrend kritisiert. Der letzte Bericht der Bundesregierung legte thematische Schwerpunkte beim *Grand Bargain*, der antizipativen Hilfe, dem Schutz des humanitären Raumes, Flucht, Gender und Covid-19 und damit auf teils deutlich andere Themen als die

humanitäre Strategie (Auswärtiges Amt 2022a). Auch international wird die Transparenz deutscher humanitärer Hilfe teils kritisch hinterfragt: Im letzten Aid Transparency Index wurde das AA als Geber neu aufgenommen. Mit Platz 44 von 50 rangiert das AA hier im letzten Viertel mit der Einschätzung, dass die Transparenz der veröffentlichten Daten „schwach“ ist (Publish What You Fund 2022).

Deutschlands Engagement in von Krisen und Notlagen betroffenen Kontexten ist über die letzten Jahrzehnte gewachsen, unterscheidet sich jedoch von anderen Ländern. Eine Zurückhaltung bei militärischen Einsätzen und „*hard power*“ Politik ist historisch begründet, sorgte jedoch etwa im Zuge der Enthaltung bei der Libyen Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates im Jahr 2011 oder der Koalition gegen den „Islamischen Staat“ zunehmend für Irritation bei Verbündeten (Bunde et al. 2020). Diese Kultur hat jedoch bis heute einen großen Einfluss auf die hier untersuchte Strategiefähigkeit im humanitären wie im internationalen Krisenengagement. Mit dem „Münchener Konsensus“ forderten 2014 prominente Vertreter*innen der Sicherheitspolitik eine Abkehr der Zurückhaltung und mehr Verantwortung für Deutschlands globale Rolle (Bunde et al. 2020). Dieser Neuorientierung deutscher Außenpolitik wurde 2015 ein „Reviewprozess“ vorangestellt. Neben der Leitlinie „Außenpolitik mit Mitteln“ bedeutete auch die Gründung einer neuen Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe) Expertise, Personal und Finanzmittel für das diplomatische Engagement zusammenzuführen (Auswärtiges Amt 2018).

In den ambitioniert formulierten Leitlinien zu einer stringenten und strategischen Krisenpräventionspolitik war die humanitäre Hilfe ein prominentes Element.

In den entsprechend ambitioniert formulierten Leitlinien zu einer stringenten und strategischen Krisenpräventionspolitik war die humanitäre Hilfe ein prominentes Element. In der Neu-

fassung der Stabilisierungspolitik von 2022 relativierte das Auswärtige Amt derweil die Möglichkeiten einer Stabilisierungspolitik im Verbund mit weiteren Politikfeldern wie der humanitären Hilfe, u.a. im Lichte der Entwicklungen in Afghanistan und in der Sahelregion, und benannte im Zuge eines bescheideneren Ansatzes Zielkonflikte und Dilemmata vis-a-vis einer prinzipiell unpolitischen und rein bedarfsorientierten humanitären Hilfe. Dennoch ist festzuhalten, dass humanitäre Fragen in hochrangigen internationalen, von Deutschland beeinflussten Prozessen wie den deutschen Präsidentschaften im UN-Sicherheitsrat 2019-2020, im EU-Rat 2020 oder in der Gruppe der Sieben (G7) 2021 als ein Aspekt der jeweiligen deutschen Themenschwerpunkte Berücksichtigung fanden.

2.2 Strukturen und Kapazitäten deutscher humanitärer Hilfe

Die humanitäre Hilfe in Deutschland wird im Auswärtigen Amt von der 2015 gegründeten Abteilung S verantwortet (Auswärtiges Amt 2018). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die sogenannte „strukturbildende Übergangshilfe“ sowie friedensschaffende Maßnahmen verantwortet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), deren Implementierungspartner für die technische Zusammenarbeit wiederum die formal private Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist. Die finanzielle internationale Zusammenarbeit verantwortet der internationale Arm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), während für die humanitäre Hilfe keine Implementierungsagentur nach GIZ oder schwedischem SIDA-Vorbild (Swedish International Development Cooperation Agency) existiert und auch keine dezentralen Strukturen in Krisenregionen. Humanitär relevante Themen, wie die nationale Migrationspolitik sowie Flüchtlingsfragen in Deutschland, verantwortet das Bundesministerium des Inneren.

Diese heutige Struktur folgte auf institutionelle Veränderungen in der Verantwortung für internationale Zusammenarbeit zwischen BMZ und AA, welche weiterhin charakterisiert wird von überlappenden Ressortzuständigkeiten und teilweise damit einhergehender Konkurrenz. 2011 verlagerte die Regierung die Zuständigkeit für humanitäre Hilfe vollständig in das AA, während das BMZ im Gegenzug die Verantwortung für Krisenprävention und Konfliktmanagement erhielt. Dennoch zeigt sich durch die thematische Nähe, insbesondere bei Projektzuwendungen der „Übergangshilfe“ die Schwierigkeit klarer Abgrenzungen zwischen den Verantwortungsbereichen, welche der „Spending Review Prozess“ des Bundesfinanzministeriums bereits 2018 weitgehend folgenlos bemängelte (Bundesfinanzministerium 2018).

Die Aufteilung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf zwei Ministerien ist bei anderen bilateralen Gebern wie den USA (United States Agency for International Development – USAID), der Schweiz oder Großbritanniens (Foreign, Commonwealth and Development Office – FCDO) heute nicht zu finden. Implementierende Organisationen kritisieren, dass die Abstimmungen, wie etwa die Länderplanung für die Übergangshilfe, teils nicht gut zwischen den Ministerien laufen. Mit dem Ansatz der „Gemeinsamen

Implementierende Organisationen kritisieren, dass die Abstimmungen zwischen den Ministerien teils nicht gut laufen.

Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP), der weiterhin nur in ausgesuchten Länderkontexten angewandt wird, sowie dem Chapeau-Ansatz, bei dem Hilfsprojekte anteilig gemeinsam finanziert werden, haben die Ministerien versucht eine Brücke zur besseren Realisierung des Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDP-Nexus) zu schaffen. Gleichzeitig besteht so eine zumindest institutionell klare Trennung zwischen prinzipienorientierter Nothilfe und der stärker an politischen Akteuren und Interessen ausgerichteten Entwicklungspolitik. Auch fördert die Struktur Sichtbarkeit und politisches *buy-in* über das Parteienspektrum, wenn die Minister*innen der Häuser nicht den gleichen Parteien angehören und sich in Haushaltsverhandlungen als nützlich erwies.

Dezentrale diplomatische Außenstrukturen für humanitäre Hilfe existieren im deutschen humanitären Kontext nicht.

Dezentrale diplomatische Außenstrukturen von Gebern wie den USA, Großbritannien oder das Europäische Amt für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (DG ECHO) (das über 400 Mitarbeitende allein in den Auslandsmissionen beschäftigt) existieren nicht im

deutschen humanitären Kontext. In den deutschen Botschaften gibt es weltweit keine Vollzeitstelle eines entsandten oder lokal rekrutierten Mitarbeitenden des AA für humanitäre Hilfe (Deutscher Bundestag 2023). Die mangelnde Dezentralisierung humanitärer Kompetenzen im deutschen System ist spiegelbildlich für die Struktur des deutschen diplomatischen Dienstes insgesamt, der alle Entscheidungskompetenzen in Berlin vereint und als wenig durchlässig gilt, wie der damalige Staatsminister Annen zum 150-jährigen Jubiläum des Auswärtigen Amtes einräumte: „Wie können wir unsere Auslandsvertretungen besser einbeziehen in die Entscheidungen hier in Berlin in der Zentrale?“, fragte Annen, und räumte ein, dass im Jahr 2020 eine hausinterne Kultur von „Teamgeist statt Obrigkeitsdenken, Kollegialität statt Herrschaftswissen und Feminismus statt Patriarchat erst noch geschaffen werden müsse“ (Auswärtiges Amt 2020).

Mit Blick auf die quantitativen personellen Ressourcen musste das Auswärtige Amt in den letzten Jahren einen großen Aufwuchs seiner humanitären Referate stemmen, der zugleich nicht ansatzweise mit dem Aufwuchs seiner humanitären Mittel Schritt halten konnte. 2011 vergab das AA lediglich humanitäre Mittel in Höhe von 90 Mio. € (Auswärtiges Amt 2021) mit „einer Hand voll Referenten“, wie es ein ehemaliger Mitarbeiter beschreibt³.

³ Das AA hatte auf Anfrage keine Angaben zur Anzahl der Mitarbeitenden in humanitären Referaten im Jahr 2011 verfügbar.

2023 sind im Auswärtigen Amt drei humanitäre Referate mit insgesamt ca. 64 Stellen entstanden.

2023 sind im Auswärtigen Amt drei humanitäre Referate mit insgesamt ca. 64 Stellen (inkl. Teilzeitstellen) entstanden, wovon nach Angaben des AA etwa 20 % im Sommer 2023 unbesetzt waren⁴. Hinzu kommen im neu geschaffenen Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten 12 Personalstellen, die für diesen Zweck im Auswärtigen Amt eingespart worden sind (Deutscher Bundestag 2023). 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) (Auswärtiges Amt 2022b) verantworteten damit rund 40 % des Gesamtbudgets (8,05 Mrd. €) des Auswärtigen Amtes. Personell galt bis 2023 im deutschen diplomatischen Dienst zudem ein konsequentes Rotationsprinzip, dass für alle Mitarbeitenden alle drei Jahre einen Postenwechsel vorsieht⁵. Um die hausinterne Expertise zu stärken, setzen die humanitären Referate zunehmend auch auf externe Besetzungen von Stellen. Diese Verträge waren jedoch in der Regel auf zwei Jahre befristet und boten keine Aufstiegsmöglichkeiten im Haus.

Andererseits gilt diese Praxis auch für andere Geber, wie z.B. Schweden, und kann nur einen Teil der drastischen Unterschiede in der verhältnismäßigen Personalstärke erklären, wenn Schweden pro verausgabtem Euro / US-Dollar dreimal so viel Personal einsetzt wie Deutschland, die USA viermal so viel und DG ECHO neunmal mehr Personal (Deutscher Bundestag 2020). In 2023 dürfte sich das Gefälle zwischen den genannten Akteuren zudem noch einmal drastisch verstärken, da Deutschland mit 75 Mitarbeitenden ein Budget von 2,7 Mrd. € umsetzen wird. Das Personal-Funding Verhältnis hat sich aktuell in Berlin also noch einmal von zu verantwortenden 27,9 Mio. € pro Mitarbeitenden in 2020 auf 36 Mio. € in 2023 verschlechtert (Deutscher Bundestag 2023).

Anders als etwa in Großbritannien und Frankreich, gibt es in der Bundesrepublik keine lange Tradition der humanitären Hilfe als Politikfeld. Dies zeigt sich etwa darin, dass Fachdebatten in der Vergangenheit etwa zu Bargeldhilfen oder dem Cluster-System zu meist eher aus dem anglophonen Bereich angetrieben wurden. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene spiegelt sich dies in einem begrenzten und teils isolierten *Policy*-Austausch unter deutschen NGOs wider (Quack 2016).

Humanitäre Hilfe	Mittel gesamt (gerundet) in Millionen Euro 2020	Anzahl Mitarbeiter*innen	Mittel pro Mitarbeiter*in (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 1: Vergleich von Mitteln pro Mitarbeitenden im Auswärtigen Amt mit anderen humanitären Geberstaaten im Jahr 2020. Quelle: Deutscher Bundestag 2020

Hausinterne Berechnungen des AA beleuchten auch im Vergleich mit anderen führenden Geber-Nationen, wieviel schlechter der humanitäre Personalschlüssel⁶ im Verhältnis zu umzusetzenden humanitären Mitteln im deutschen Gefüge ist (siehe Tabelle 1). Statistiken hierzu müssen einerseits auch in Relation zu Finanzierungsmodalitäten gesehen werden, beispielsweise vergibt Deutschland seine Mittel mehrheitlich in großen Zuwendungen an UN-Organisationen und gepoolte Finanzierungstöpfe.

Die eher untergeordnete Position im humanitären System stand im Kontrast zu Deutschlands substantiellerer Rolle in entwicklungspolitischen Diskursen, wie auch der Anzahl der Institutionen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Derweil können deutsche Akteure nur begrenzt auf *Policy*-Analysen und Forschung zu humanitärer Hilfe aus dem deutschsprachigen Raum zurückgreifen.

⁴ Diese Zahlen mögen höher als üblich sein, da sie zum Zeitpunkt des einheitlichen Versetzungstermins erhoben wurden.

⁵ Laut Spiegel soll es z.B. für die Bereich humanitäre Hilfe und Klimaaußenpolitik künftig die Option einer nicht-technischen Verwaltungslaufbahn ohne Rotation geben (Spiegel 2023).

⁶ Dies gilt auch für da AA insgesamt. Die Anzahl der Planstellen im Auswärtigen Dienst entsprechen heute etwa denen von 1993, obwohl Deutschland außenpolitisch eine sehr viel gewichtigere Rolle spielt. Auch die personelle Lage in Botschaften von wie Fokusländern wie Mali entspricht der am Anfang der 1990er Jahre (Brockmeier and Peez 2021).

Anders als etwa Frankreich oder Großbritannien, wo etablierte Expertise von Think Tanks wie Groupe URD (gegründet 1993) oder der Humanitarian Policy Group (gegründet in den 1970er Jahren) für Forschung und Beratung Hilfsakteuren zur Verfügung stehen. Wenige Studien und Untersuchungen beschäftigten sich dezidiert mit deutscher humanitärer Hilfe, ihren Akteuren oder *Policy*-Fragen jenseits von Advocacy-Kontexten (Lena Weingärtner 2011; Lioba Weingärtner and Otto 2013; Garavoglia 2015; Quack 2016; Kurtzer, Goodrick, and Vaidya 2021). Quack (2016) untersuchte in einer Pilotstudie deutsche Akteure, ihre Fähigkeiten und das politische Gewicht humanitärer Hilfe in Deutschland. Er kam zu dem Ergebnis, dass deutsche Akteure eine starke Projekt- und Fundraisingorientierung haben. Eine erste CHA-Analyse kam 2019 überdies zu dem Schluss, dass es der Bundesregierung noch an Strategiefähigkeit und Wirksamkeit im Feld der humanitären *Policies* fehlt (Südhoff und Hövelmann 2019b).

Zugleich hat sich der Kontext für Deutschlands Rolle im humanitären System in den letzten Jahren rapide verändert.

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 setzen den liberalen Internationalismus stärker unter Druck, aber auch weiter steigende Bedarfe durch langanhaltende Konfliktkontexte, die Klimakrise, die anhaltenden Auswirkungen der Covid-19 Pandemie sowie die humanitären Folgen des Kriegs in der Ukraine erfordern substantiell angepasste humanitäre *Policies* und Reformen.

2.3 Außenpolitische Strategiefähigkeit

Die gewachsene Rolle als humanitärer Geber und Akteur bettet sich ein in eine sich wandelnde Rolle Deutschlands in der Welt.

Die gewachsene Rolle als humanitärer Geber und Akteur bettet sich ein in eine im Wandel begriffene Entwicklung von Deutschlands Rolle in der Welt. Die eher zurückhaltende

Rolle in der Außenpolitik nach dem zweiten Weltkrieg ist vielfach beschrieben und untersucht (Schoeller 2023). Mit der Eskalation des russischen Kriegs in der Ukraine im Februar 2022 läutete Bundeskanzler Scholz die „Zeitenwende“ und ein „Awakening“ vor allem im sicherheitspolitischen Bereich ein, wo nach Kanzleramtschef, Wolfgang Schmidt, Deutschland noch ein „Teenager“ sei (Oltermann 2022).

Vor diesem Wendepunkt attestierten sicherheits- und außenpolitische Expert*innen eine mangelnde Strategiefähigkeit (Brockmeier 2021; Stelzenmüller, Major, and Mölling 2021). So hieß es bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) „Der deutschen Positionierung in multilateralen Foren von UN, NATO und EU fehlt es notorisch an strategischer Orientierung, konzeptioneller Ausrichtung und Gestaltungswillen“ (FES 2014, 1). Ein Bericht der Münchner Sicherheitskonferenz zitierte einen Interviewpartner: „Germany [is] a ‚strategic black hole‘ at the heart of the alliance [NATO] that did not offer any impetus whatsoever (Bunde et al. 2020, 18).

Daher überrascht es nicht, dass ähnliche Defizite auch für Deutschlands Engagement in Krisen- und Konfliktkontexten analysiert werden, obwohl dieses (finanziell) schon länger ein gewichtiger Teil der Außenpolitik ist. Etwa eine Untersuchung zu Deutschlands friedenspolitischem Engagement in Mali und Niger zeigte die

Abhängigkeit von Frankreichs Sahelpolitik auch durch den Mangel der Definition eigener Interessen und Impetus in der Sahel-Gesamtstrategie (Schnabel and Witt 2022). Eine OECD/DAC Peer Review kritisierte das entwicklungspolitische Engagement für einen Mangel einer Gesamtvision und den Ansatz einer Nicht-Einmischung unter den autonomen Ministerien unterminiere einen „whole-of-government approach“ (OECD 2021).

Warum ist Strategiefähigkeit in der eigenen Außenpolitik wichtig? Wie Prantl und Goh (2022) beschreiben, trifft der Gestaltungsanspruch auf eine komplexe und sich verändernde Umwelt von „more actors, more vectors, more factors“. Sie analysieren einen Bedarf nach 'strategic diplomacy' bedingt durch einen „shrinking policy space, hyperconnectivity and pluralism of global order“. Letzteres zeigt sich beispielhaft an der jüngsten Erweiterung des Zusammenschlusses der BRICS-Staaten um sechs weitere Nationen (Stuenkel 2023).

In einer globalisierten Welt der ‚wicked‘ oder ‚long‘ problems, ist strategische Diplomatie und soft power umso wichtiger.

In einer globalisierten Welt der ‚wicked‘ oder ‚long‘ problems (Hale 2024), wo globale Herausforderungen wie die Klimakrise, Migrationsbewegungen und

Pandemien gemeinsam angegangen werden müssen, ist strategische Diplomatie und *soft power* umso wichtiger (Nye 2004). Nach Angenendt (2021) bedeutet Strategiefähigkeit Ziele und Prioritäten zu setzen, eigene Beiträge zu leisten und Verantwortung für sie zu übernehmen. Internationales Engagement wie Entwicklungszusammenarbeit oder humanitäre Hilfe

wird häufig als ein Mittel des „weichen“ Einflussbereichs von Überzeugungen und Anziehungskraft, kurz *soft power*, zugesprochen⁷.

Wahrnehmungen sind nicht nur wichtig als Spiegel der internationalen Reputation eines Landes, sondern sie sind auch relevant für die Effektivität von Kriseninterventionen im Ausland.

Ein wichtiger Bestandteil dabei ist die Fremdwahrnehmung. Wahrnehmungen sind nicht nur wichtig als Spiegel der internationalen Reputation eines Landes. Sondern sie sind auch relevant für die Effektivität von Kriseninterventionen im Ausland wie Witt (2020) zeigt. Andere Untersuchungen zu internationalen Wahrnehmungen und Erwartungen von Deutschlands internationaler Gestaltungsmacht kommen zu positiven Ergebnissen. Beispielsweise in der von der GIZ durchgeführten Umfrage „Deutschland in den Augen der Welt“ wird ein mit Augenmaß verstärktes Engagement gefordert (GIZ 2018; Körber Stiftung 2020).

Um uns der Strategiefähigkeit deutscher humanitärer Politik zu nähern, untersuchen wir dazu in diesem Forschungspapier die Eigen- und Fremdwahrnehmung dieses Engagements. Wie sehen vor diesem Hintergrund internationale Akteure die deutsche humanitäre Hilfe, ihr Potential, ihre strategischen Stärken und Schwächen? Welche Lehren lassen sich aus diesen

Perspektiven für die Weiterentwicklung ihrer Strukturen, Prioritäten und ihrer neuen Strategie ziehen?

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Befragungen zu internationalen Wahrnehmungen dargelegt, welche als Außenperspektive humanitärer Expert*innen von großer Bedeutung für das Potenzial, die Wirkung und die Zukunft der deutschen humanitären Hilfe sind. Der Fokus der Befragungen lag hierbei auf den Motiven und Werten (Kapitel 4), welche der deutschen humanitären Hilfe zugrunde liegen und die ihr Potenzial und das Standing Deutschlands beeinflussen; den Themenfeldern, welche mit Deutschland als Akteur assoziiert werden und seiner respektiven thematischen Strategiefähigkeit (Kapitel 5) sowie auf seiner Einordnung als *Player* im Ranking der Top-Gebernationen. In Kapitel 6 werden die genannten Aspekte im Rahmen eines Fallbeispiels anhand des deutschen Engagements im *Grand Bargain* Prozesses beleuchtet, um die Ergebnisse im Kontext zweier Analysekatogorien einzuordnen: In Kapitel 7 wird die Frage nach einer *Process*- vs. einer *Policy*-Orientierung Deutschlands thematisiert sowie in Abschnitt 7.2 das deutsche Engagement und dessen Wahrnehmung auf den Ebenen von Deutschlands *hard power* versus seiner *soft power* differenziert. Abschließend werden die strukturellen und administrativen Spezifika der deutschen humanitären Hilfe dargelegt und die internationale Wahrnehmung ihrer Stärken und Schwächen geteilt (Kapitel 8).

3. Methodische Herangehensweise und Datengrundlage der Umfrage

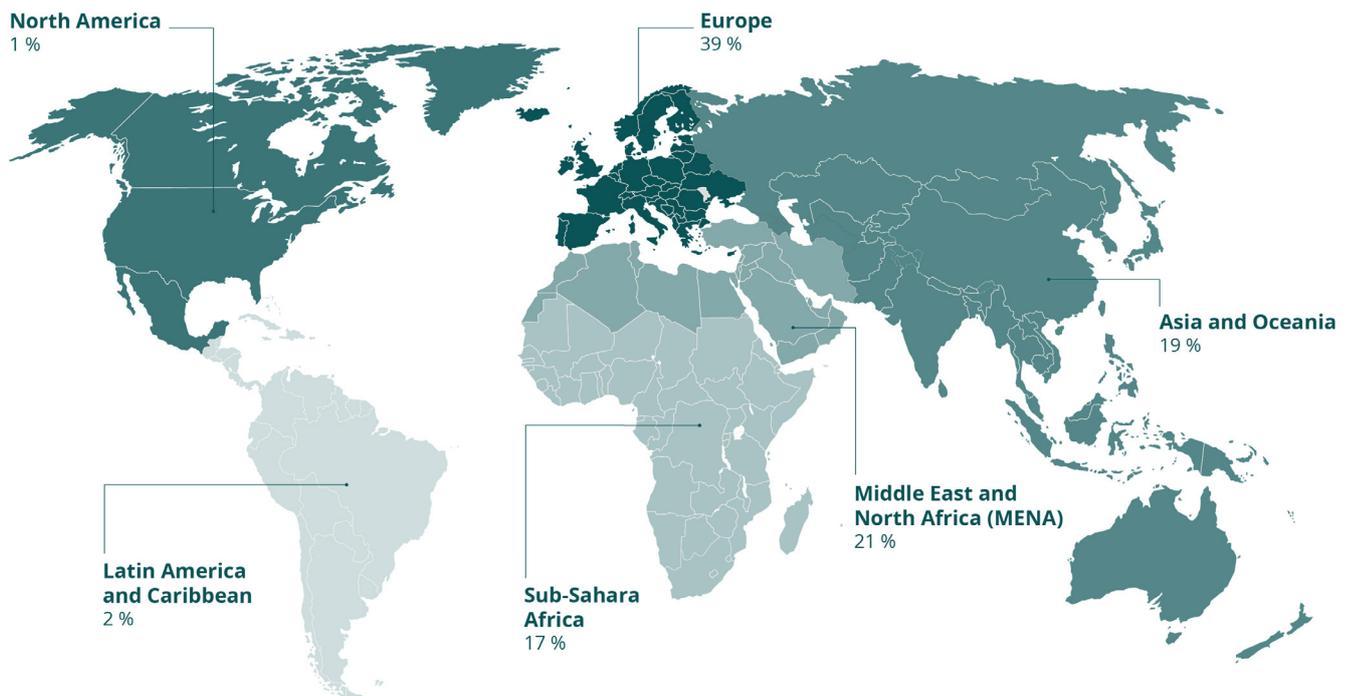
Methodisch baut dieses Forschungspapier auf ein im November 2022 erstelltes Diskussionspapier auf, das nicht veröffentlicht, sondern mit einer breiten Auswahl von humanitären Entscheidungsträger*innen, Praktik*innen und Analyst*innen geteilt und um Feedback gebeten wurde. Das Diskussionspapier basierte insbesondere auf zwei Säulen: einer Umfrage unter ca. 200 Personen, die in der humanitären Hilfe tätig sind und 37 qualitativen, semi-strukturierten Interviews mit humanitären Expert*innen. Neben der vor allem qualitativen Datenerhebung war die Analyse einschlägiger *Policy*-Dokumente Gegenstand der methodischen Herangehensweise. Theoretisch orientierte sich das Diskussionspapier an anderen Analysen der deutschen außenpolitischen Strategiefähigkeit sowie der sozialwissenschaftlichen Untersuchung von

Wahrnehmung (Brockmeier 2020; Schlie 2020; Witt 2020; Angenendt 2021; Kloke-Lesch 2021).

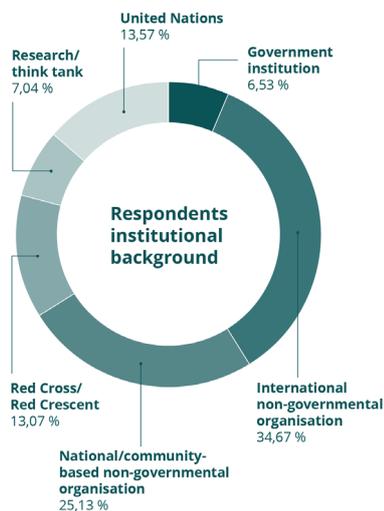
Mittels einer Umfrage wurden internationale Wahrnehmungen des deutschen humanitären Engagements gesammelt. Insgesamt nahmen 203 Teilnehmende (N=203) aus 52 Ländern an der Umfrage teil. Dabei lag der Fokus regional auf den größten humanitären Krisenkontexten und ihren Nachbarländern und erklären damit geringe Teilnehmendenzahlen aus Nord-, Mittel- und Südamerika (siehe Grafik A). Die Teilnehmenden der Umfrage verteilen sich zu zwei Dritteln auf das Ausland und ein Drittel auf das Inland (Deutschland). Wie die Grafik B zeigt, deckt der institutionelle Hintergrund der Befragten zentrale humanitäre Akteure ab⁸.

7 Beispielsweise für die skandinavischen Länder haben die Autoren de Bengy Puyvallée und Björkdahl (2021) die langanhaltend kultivierte Strahlkraft der „Scandinavian Humanitarian Brand“ genauer untersucht.

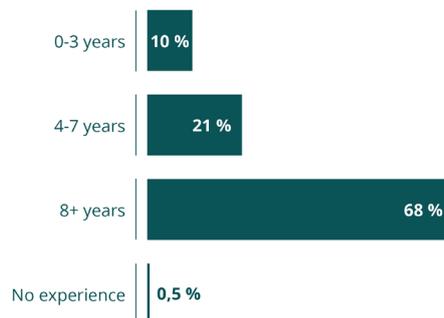
8 Rund 41% der Befragten arbeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen, was die Ergebnisse möglicherweise beeinflussen kann. Dieser Verteilung wurde versucht während der Datensammlung entgegenzusteuern, indem der Outreach an Mitarbeitenden anderer Institutionen erhöht wurde. Jedoch können aufgrund der Stichprobengröße keine Gewichtungen bei der Berechnung der Ergebnisse vorgenommen werden. Die Ergebnisse der Umfrage sind indikativ und aufgrund der Stichprobengröße nicht repräsentativ. Die Datenerhebung fand zwischen dem 19. Mai und 4. Juli 2022 statt und wurde mittels Survey Monkey als eigenständige Online-Befragung durchgeführt.



Grafik A: Regionale Verteilung der Befragten



Grafik B: Institutioneller Hintergrund der Befragten



Grafik C: Arbeitserfahrung in Jahren der Befragten



Grafik D: Gender der Befragten

Die 37 qualitativen Interviews mit internationalen Expert*innen fanden als semi-strukturierte, leitfadengestützte Gespräche im Sommer und Herbst 2022 statt, darunter 14 Interviews mit Regierungsvertreter*innen, fünf mit UN-Repräsentant*innen, fünf mit EU-Vertreter*innen, acht mit internationalen und lokalen NGO-Vertreter*innen, zwei mit RCRC-Vertreter*innen sowie zwei mit Wissenschaftler*innen. Die regionale Verteilung der Gesprächspartner*innen teilte sich auf zwischen den Standorten Beirut, Berlin, Bern, Brüssel, Den Haag, Genf, London, New York, Oslo, Stockholm und Washington und war damit bisher weitgehend auf den Globalen Norden begrenzt. Durch die unterschiedliche globale Verteilung der Teilnehmenden der Interviews und der Umfrage ist es möglich die quantitativen und qualitativen Ergebnisse

zu vergleichen, nicht jedoch, die Aussagen in einen kohärenten Zusammenhang zu stellen.

Für die Weiterentwicklung des Diskussionspapiers wurden für die finale Studie drei weitere Interviews mit Vertreter*innen lokaler Hilfsorganisationen in Istanbul und Beirut sowie neben informelleren Austauschformaten mit nationalen und internationalen Stakeholdern vier Feedbackgespräche mit Vertretenden des Auswärtigen Amtes geführt. Alle Kapitel des Diskussionspapiers wurden aktualisiert bzw. erweitert sowie neue Kapitel zur außenpolitischen Strategiefähigkeit (2.3.) sowie zur Frage, ob deutsche Finanzierungen humanitärer Krisen prinzipien- und bedarfsorientiert erfolgen versus sich an nationalen Interessen orientieren (Kapitel 4) ergänzt.

4. Motivation und Prinzipienorientierung als humanitärer Geber

4.1 Ein ehrlicher Makler? Positive internationale Wahrnehmungen

Die deutsche Bundesregierung beansprucht für sich, ein humanitärer Akteur mit einer klaren Orientierung an den humanitären Prinzipien zu sein.

Die deutsche Bundesregierung beansprucht für sich, 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 2019). Eine Werteorientierung wird in Deutschlands humanitärer Strategie unterstrichen und ein Spannungsfeld zu einer Interessensorientierung negiert (Auswärtiges Amt 2019; 2022a). 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).

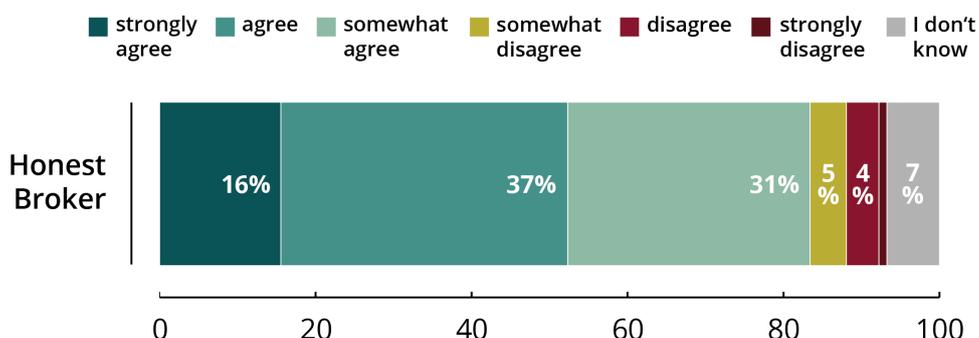
Die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Vertreter humanitärer Werte steht zudem in Abhängigkeit zu seinem eigenen humanitären Handeln. Auch vor diesem Hintergrund wurde in der Vergangenheit die konsequente Prinzipienorientierung des deutschen Engagements wie auch seine außen-, sicherheits- sowie migrationspolitische Kohärenz von deutschen Stakeholdern teils hinterfragt (Südhoff und Hövelmann 2019; Westphal 2020; Kreidler et al., 2023). Internationale Einschätzungen zu den Motiven und Prinzipien deutscher humanitärer Hilfe wurden dagegen bis dato nicht systematisch erfasst. Umso relevanter erscheinen die Ergebnisse der CHA-Erhebungen, zumal sie eine Differenz in der nationalen und internationalen Wahrnehmung verdeutlichen.

Wie die Umfrage zeigt, stimmen über die Hälfte der Befragten der Aussage zu, dass Deutschland ein ehrlicher Makler („honest broker“), also ein werte- und prin-

zipienorientierter Geber in der humanitären Hilfe ist mit entsprechender Glaubwürdigkeit als Vermittler und Moderator. Nimmt man die Kategorie „stimme teilweise zu“ sind es sogar 80 % der Befragten (Grafik 3). Unterteilt man die Befragten, ob sie ihren Arbeitsplatz in Deutschland oder im Ausland haben, zeigt sich bei Letzteren ein noch positiveres Bild. Sogar 60 % der im Ausland ansässigen Teilnehmenden stimmen zu, dass Deutschland ein ehrlicher Makler ist, während nur 5 % die Aussage ablehnen (Grafik 5)⁹.

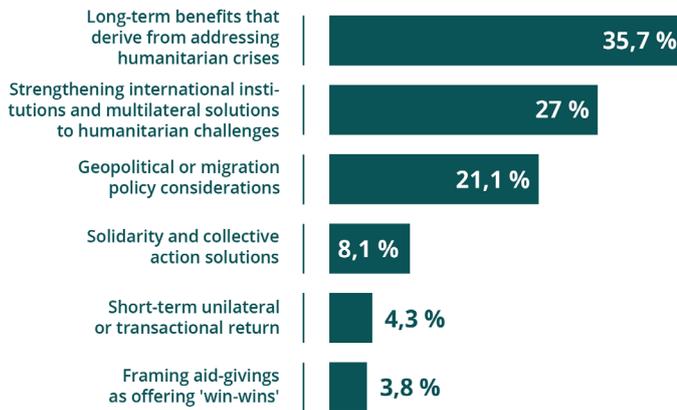
Bei der Befragung wurde dieses Stimmungsbild durch die Frage überprüft, ob in Deutschland die humanitäre Hilfe eher aus altruistischen oder interessengeleiteten Motiven vergeben wird (Grafik 4). Hier gab ebenfalls eine große Mehrheit von 70 % der Befragten an, dass sie hinter der Mittelvergabe eher altruistische Motive sah (Stärkung des multilateralen Systems, langfristige Nutzen aus der Bewältigung humanitärer Krisen), während 30 % die Gründe der Vergabe als eher interessengeleitet bzw. transaktionsbezogen identifizierte. Jede*r fünfte Befragte sah hier vor allem geopolitische oder migrationspolitische Erwägungen.

Umfrageteilnehmende wiesen bei ihren Antworten jedoch darauf hin, dass sich kein klarer singulärer Beweggrund ausmachen lässt, sondern die deutsche Mittelvergabe aus ihrer Sicht vielmehr eine Mischung mehrerer Motive ist. Grafik 6 zeigt, dass Befragte, die ihren Arbeitsort in Deutschland haben, geopolitische und migrationspolitische Erwägungen als häufigste Antwortmöglichkeit gewählt haben, gefolgt von der Kategorie ‚Stärkung des multilateralen Systems‘. Befragte, die sich weniger gut mit dem deutschen Kontext auskennen, sahen als primäre Motivation eher den Nutzen, der aus der Bewältigung humanitärer Krisen folgt.

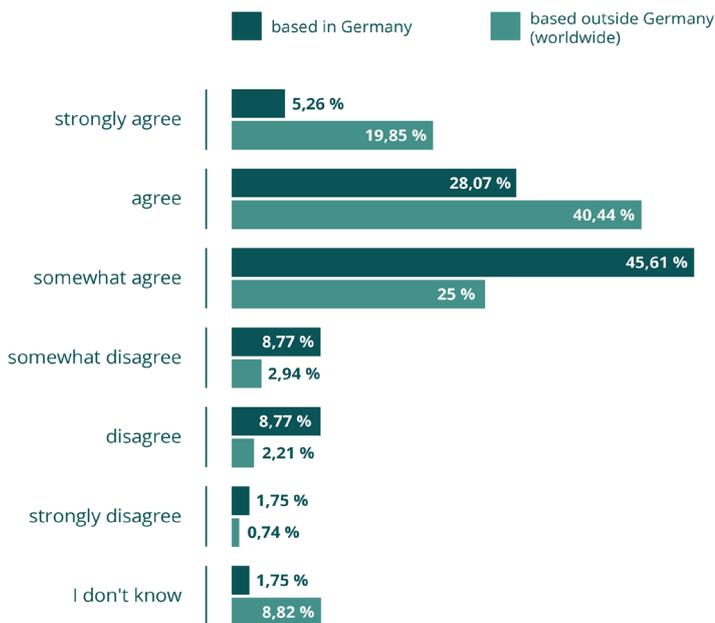


Grafik 3: Ist Deutschland ein ehrlicher Makler in humanitären Angelegenheiten?

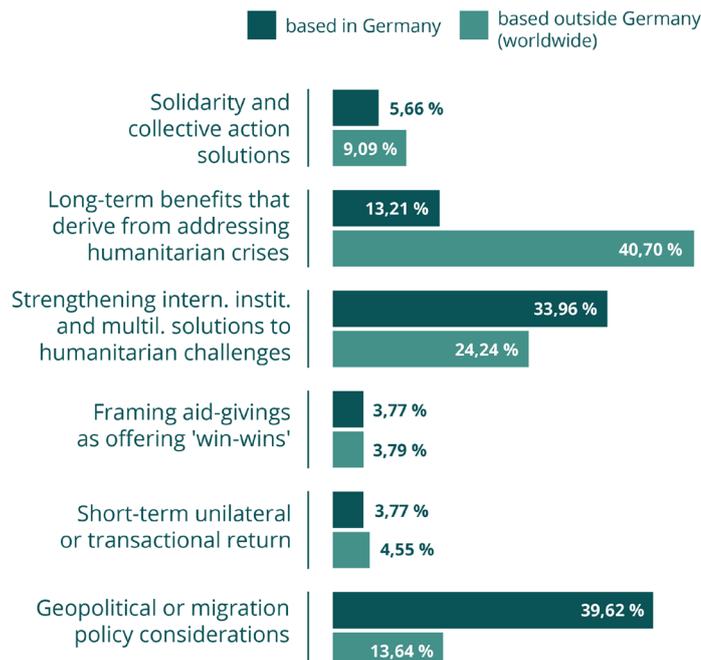
⁹ Die positive Wahrnehmung von Deutschlands internationalem (friedenspolitischem) Engagement als „glaubwürdig“, „ehrlich“, „kohärent“ wurde beispielweise in der Sahel Studie für Mali und Niger ebenfalls bestätigt (Schnabel and Witt 2022, 55).



Grafik 4: Was ist der Hauptgrund für die Ausgaben der deutschen Entwicklungshilfe?



Grafik 5: Ist Deutschland ein ehrlicher Makler in humanitären Angelegenheiten (je nach Standort des Befragten)?



Grafik 6: Was treibt die deutschen Hilfsausgaben hauptsächlich an? (je nach Standort des Befragten)

Die quantitativen Ergebnisse der CHA-Umfrage werden von einem breiten Konsens im Kontext der durchgeführten Interviews bestätigt. Dies spiegelte sich sowohl im Rahmen von offenen Fragestellungen, was Interviewte als wesentlichste Charakteristik deutscher humanitärer Hilfe sehen: Die mit Abstand meistgenannte Antwort unter den 40 Gesprächspartner*innen war eine wahrgenommene Orientierung der deutschen Hilfe an den vier humanitären Prinzipien (Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit). Die große Mehrheit der Interviewten stimmte mit Blick auf eine geschlossene Frage der Aussage zu, dass Deutschland ein sehr prinzipien- und werteorientierter Geber sei.

Interviewte bezogen diese Prinzipientreue und entsprechende Glaubwürdigkeit sowohl auf Deutschlands thematisches Engagement, beispielsweise für humanitäre Zugangsfragen und den Schutz humanitärer Helfer*innen, etwa im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (2020/2021), und seines weiteren Policy-Engagements, wie auch auf die Vergabe deutscher humanitärer Mittel in einem bedarfsorientierten Sinne. Auch Deutschlands große Bereitschaft im syrischen Migrationskontext 2015 und in den Folgejahren eine hohe Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen wurde in zahlreichen Interviews als ein relevanter Faktor für Deutschlands Glaubwürdigkeit und Werteorientierung in humanitären Fragen benannt, während etwa jede*r fünfte Teilnehmende des Surveys heute mit Migrationsfragen eher eine Interessensorientierung Berlins verbindet. "2015 has been a watershed moment", sagt ein Geberrepräsentant. „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“, sagt eine UN-Repräsentantin.

Überdies spiegelte sich für zahlreiche Interviewte insbesondere aus dem Feld der Praktiker*innen und implementierenden Organisationen Deutschlands Werteorientierung auch in einer Kultur des Zuhörens und einer agenda- und ideologiefreien Lernbereitschaft wider. Diese wurde auch in deutlichem Kontrast zu anderen großen Gebernationen gesehen und geschätzt.

Die internationale Wahrnehmung von Deutschlands Motiven und der Werteorientierung seines humanitären Engagements ist damit deutlich positiver als die respektiven national geführten Debatten in der Vergangenheit über beispielsweise eine beklagte strukturelle Vermischung von Deutschlands humanitärem Engagement mit sicherheits- und stabilisierungspolitischen Interessen, etwa in der Sahelregion, oder migrationspolitischen versus bedarfsorientierten Aspekten in der Finanzierung fluchtrelevanter Kontexte

(Westphal 2020; Meissler 2021; Steinke 2021; von Pilar 2022). Auch die Ergebnisse der CHA-Umfrage unter in Deutschland ansässigen Befragten ergaben wie beschrieben eine Differenz zu internationalen Stakeholdern.

Unabhängig von der Frage, welche Maßstäbe und Kriterien den jeweiligen Urteilen zugrunde liegen, ergibt sich aus der positiveren internationalen Wahrnehmung ein großes Potential für Deutschland als glaubwürdiger und mindestens finanziell mächtiger Makler für eine prinzipienorientierte und sich dynamisch und reformfähig wandelnde humanitäre Hilfe. Dieses Potenzial und die Erwartung einer deutschen Rolle in dieser Richtung als führender *Player* wurde auch

Aus der positiven internationalen Wahrnehmung ergibt sich ein großes Potenzial für Deutschland als glaubwürdiger und mindestens finanziell mächtiger Makler.

in zahlreichen Interviews benannt. "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", sagt eine Diplomatin. "Germany has the potential to provide the leadership in ensuring in the European landscape the humanitarian space, and a European project on humanitarian affairs", sekundiert ein Geberrepräsentant.

4.2 Prinzipienorientierte Hilfe? Die deutsche Mittelvergabe für humanitäre Krisen

Da es ein sehr relevanter Faktor für Deutschlands Positionierung als humanitärer *Payer* und *Player* zugleich ist, wie werte- und prinzipienorientiert es seine humanitäre Hilfe vergibt und damit seine Glaubwürdigkeit untermauert, sollen die teils divergierenden Wahrnehmungen hierzu im Rahmen dieses Papiers auf Basis der realen deutschen Finanzierungspraxis überprüft werden. Erfolgt dies, wie die geteilten internationalen Wahrnehmungen nahelegen, orientiert an der Not der Menschen und dem Prinzip der Menschlichkeit und Unparteilichkeit oder spielen nationale Interessen beispielsweise im Kontext von Sicherheits- und Migrationspolitiken eine einflussreiche Rolle? Und welches humanitäre Gestaltungspotential ergibt sich für Deutschland gegebenenfalls aus einer beispielhaften, werteorientierten Führungsrolle in dieser Hinsicht?

Im Rahmen einer genaueren Analyse der von Deutschland finanzierten humanitären Hilfsoperationen und Krisenregionen soll dieses Kapitel daher betrachten, inwiefern die deutsche Prioritätensetzung sich insbesondere an den humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit und Menschlichkeit orientiert hat und rein bedarfs- und werteorientiert vergeben wurde an die Menschen in größter Not.

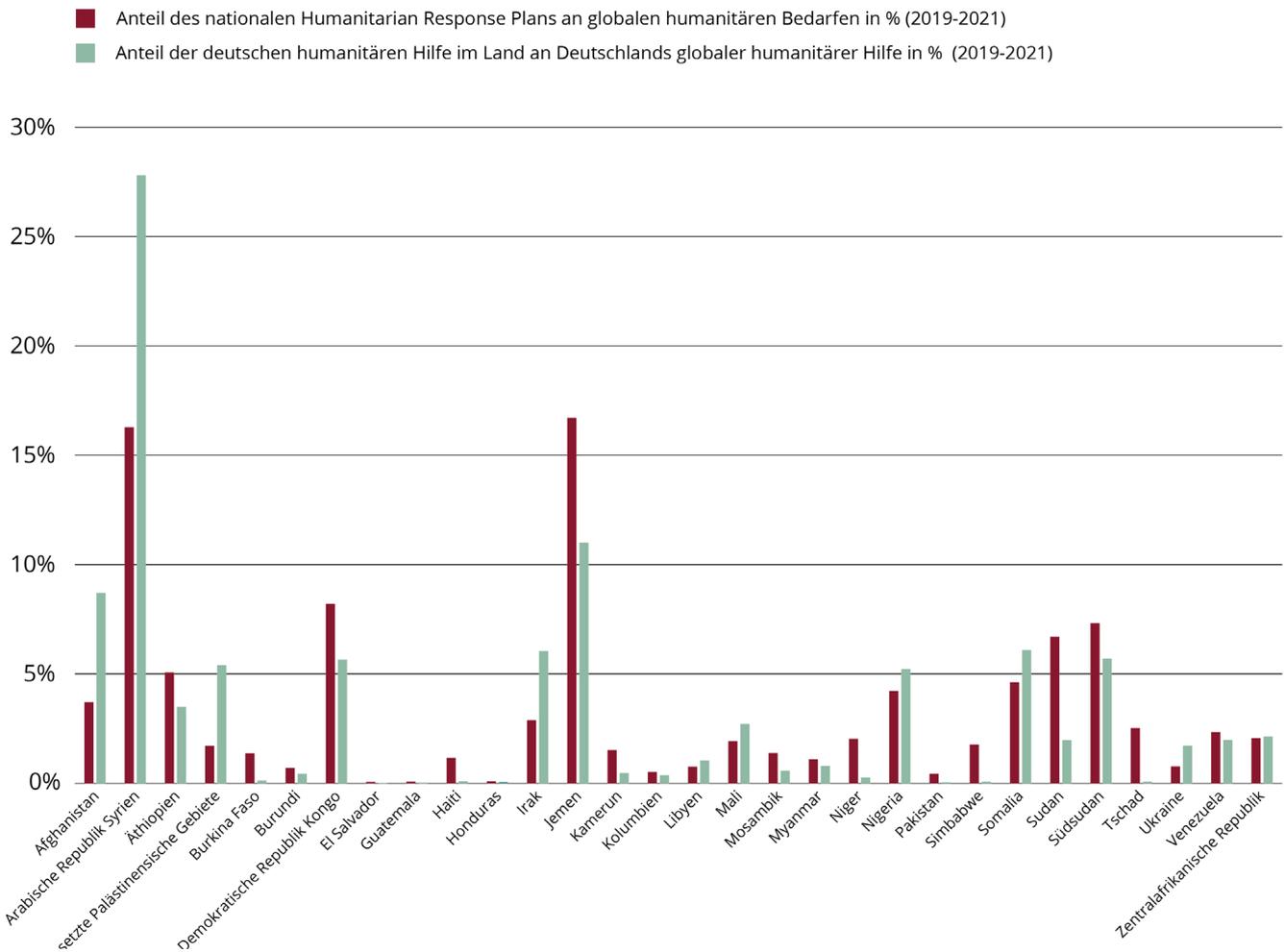
Hierzu werden im folgenden verschiedene Statistiken zusammengefasst und analysiert. Bei den Ergebnissen zu beachten ist, dass die deutsche wie auch die internationale Datenlage zu humanitären Finanzflüssen wie auch zu humanitären Bedarfen in Krisenregionen sehr unterschiedlich und bedingt vergleichbar ist.

Unter diesen erschwerten Voraussetzungen werden die nachfolgenden Daten verglichen: Auf der einen Seite die finanziellen Hilfsbedarfe weltweit sowie an-

teilig die Hilfsbedarfe einzelner Krisenregionen am gesamten globalen Bedarf; auf der anderen Seite das deutsche humanitäre Engagement bezogen auf die wichtigsten Krisenregionen sowie sein jeweiliger Anteil am gesamten deutschen Engagement im Betrachtungszeitraum. Die Daten werden hierzu auf zwei verschiedene Weisen zusammengefasst für die Jahre 2019 (dem Startzeitpunkt der aktuellen deutschen humanitären Strategie und ihrer Zielsetzungen) bis 2021 (dem letzten abgedeckten Jahr des jüngsten Vierjahresberichts des AA mit gewissen verfügbaren Daten zur deutschen Hilfe).

Grafik 7 illustriert hierzu folgendes: Auf der einen Seite den anteiligen Bedarf an humanitärer Hilfe in der jeweils genannten humanitären Krisenregion im Verhältnis zum globalen Gesamtbedarf an humanitärer Hilfe im selben Zeitraum auf Basis der verabschiedeten *Humanitarian Response Plans* (HRP) und Appelle in den genannten Ländern (Säule rot, Grafik 7). Diese decken die relevantesten humanitären Krisen der Jahre 2019-2021 ab, welche so bedeutend waren, dass jeweils ein *Humanitarian Response Plan* erstellt wurde. Diese Daten werden andererseits Deutschlands nachfolgend gewährten Hilfe für jede dieser Krisen gegenübergestellt in ihrem prozentualen Anteil an der gesamten deutschen humanitären Hilfe zwischen 2019 und 2021 (Säule grün, Grafik 7).

Hätte Deutschland seine Hilfe auf Basis der vorliegenden Hilfsbedarfe rein bedarfsorientiert, also rein nach dem statistisch anteiligen Hilfsbedarf von Menschen in Not je Krise vergeben, müssten die prozentualen Anteile je Krise am gesamten globalen Hilfsbedarf und an Deutschlands gesamter globaler humanitärer Hilfe theoretisch identisch sein.



Grafik 7: Bedarf und Finanzierung - Länderanteil an den weltweiten humanitären Hilfsbedarfen und Anteil an den Ausgaben Deutschlands in %
 Quellen: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021; FTS OCHA 2023; Global Humanitarian Overview 2021

Es ergeben sich nur selten große Abweichungen zwischen den anteiligen Hilfsbedarfen und Deutschlands anteiligem humanitären Engagement in einer Krise.

Vergleicht man die jeweiligen durchschnittlichen Anteile in den Jahren 2019 bis 2021 fällt zunächst auf: Es ergeben sich in der Tat nur selten große Abweichungen zwischen den anteiligen Hilfsbedarfen und Deutschlands anteiligem humanitärem

Engagement in einer Krise. Ausnahmen, in denen Deutschland sich überproportional stark engagiert hat sind insbesondere die Syrienkrise und mit Abstrichen Afghanistan, der Irak und Palästina. Unterproportional engagiert hat sich Deutschland in Ländern wie dem Jemen, dem Sudan, Simbabwe und Haiti.

Eine rein statistische Betrachtungsweise aufgrund ex ante festgestellter Bedarfe blendet zugleich Deutschlands Geberverantwortung aus, seine humanitäre Hilfe mit anderen relevanten Gebern im Laufe eines Krisenzeitraums oder Budgetjahres zu koordinieren und auszubalancieren, wie auch volatile Zugangsfragen oder akute Veränderungen humanitärer Krisen-

situationen, die ebenfalls eine Rolle bei Funding-Entscheidungen spielen können. Eine überproportionale Finanzierung einer Krise kann für mangelndes Engagement anderer Geber stehen. Ein geringer Mitteleinsatz kann im Lichte umfassender Hilfsgelder anderer Geber gerechtfertigt sein etc.

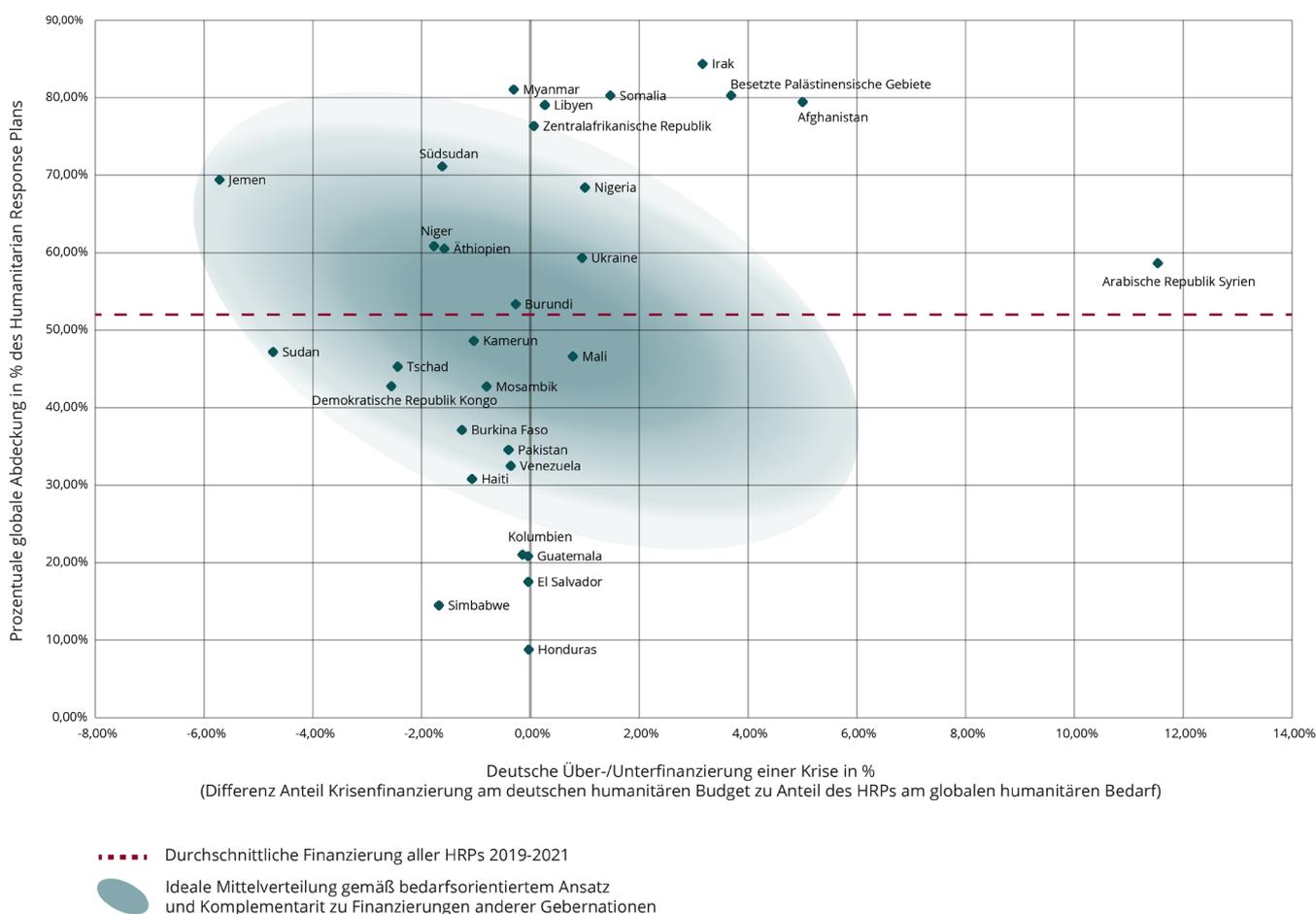
Um diese Faktoren zu berücksichtigen, ist im zweiten Schritt eine zusätzliche rückwirkende Betrachtung der erreichten Ausfinanzierung humanitärer Krisen im selben Zeitraum sinnvoll sowie zu untersuchen, ob hier Wechselwirkungen mit Deutschlands finanziellen Engagement erkennbar sind.

Durchschnittlich wurden die analysierten humanitären Krisen und ihre Hilfsbedarfe in den Jahren 2019 bis 2021 zu nur rund 52 % finanziert. Der Finanzierungsgrad der Krisen war dabei sehr unterschiedlich und rangierte von einer zu 84 % ausfinanzierten Hilfsoperation im Irak bis zu weniger als 9 % finanzierten humanitären Programmen in Honduras. Bei einer starken Orientierung an nicht gedeckten Bedarfen und humanitären Prinzipien müsste sich Deutschland in besonders unterfinanzierten Krisen überproportional

stark engagieren und umgekehrt. Grafik 8 vergleicht daher die Ausfinanzierung einer Krise mit Deutschlands über- oder unterproportionalem Engagement in einer Krisenregion (in % des nicht proportionalen Engagements, s. Grafik 7).

Idealtypisch würde eine rein bedarfsorientierte deutsche Hilfe am Ende eines Budgetjahres sich im Kontext der Geberkoordination in unten stehender Grafik daher weitgehend im markierten Feld bewegen, also entweder für eine unterproportionale deutsche Finanzierung stehen im Lichte eines relativ gut finanzierten Response Plans (Felder Grafik links oben), oder für eine überproportionale deutsche Finanzierung im Lichte eines relativ schlecht finanzierten Response Plan (Felder Grafik rechts unten). Dies ist beispielsweise

se für Länder wie Jemen oder Mali der Fall: Deutschlands anteiliges finanzielles Engagement im Jemen ist unterdurchschnittlich im Vergleich zu den anteiligen Bedarfen dieser sehr großen humanitären Krise, wie auch die vorherige Grafik 7 ausweist; mit Blick auf die mit rund 70 % vgl. gut ausfinanzierte Hilfsoperation ist dieses geringere Engagement jedoch bedarfsorientiert zu rechtfertigen. Umgekehrt war die Krisenregion Mali leicht unterdurchschnittlich ausfinanziert mit 47 % der zur Verfügung gestellten Mittel; Deutschland hat es zugleich leicht überproportional finanziert. Selbst das große Engagement Deutschlands für die Syrienkrise führte nur zu einer leicht überproportionalen Ausfinanzierung der Hilfsprogramme in der Region, welche zu 58 % im Schnitt finanziert waren.



Grafik 8: Deutsche Hilfe im Geberkonzert - Deutsche Finanzierung im Verhältnis zur Gesamtfinanzierung einer Krise

Quellen: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021; FTS OCHA 2023; Global Humanitarian Overview 2021

Betrachtet man jedoch Deutschlands großes Engagement in den Krisenregionen Irak, Afghanistan und Palästina ist festzuhalten, dass die jeweiligen HRPs im Betrachtungszeitraum zu rund 80 % und dadurch mit am besten finanziert waren. Das etwas überproportionale deutsche Engagement trug also in der Tat zu einer überproportionalen Finanzierung dieser Krisen auch im Zusammenspiel aller Geber bei.

Betrachtet man Deutschlands unterproportionales Engagement lässt sich für Länder wie den Sudan festhalten, dass die dortige Hilfe auch ohne weitere deutsche Leistungen immerhin durchschnittlich finanziert waren. Dies lässt sich jedoch keinesfalls für Krisenregionen wie Simbabwe und Haiti sagen, die mit rund 14 bzw. 31% deutlich unterfinanziert waren und dennoch ohne weitere Zuwendungen aus Deutschland blieben. Dies ist besonders bemerkenswert, da Deutschland

neben seiner Bedarfsorientierung im analysierten Zeitraum in seiner humanitären Strategie sogenannte „Vergessene Krisen“ (Westland 2023) und ihre angemessene Finanzierung zu einer Priorität erklärt hat. Gemäß seiner Strategie wie auch der erklärten Werteorientierung Berlins wäre hier ein eher überproportionales deutsches Engagement im Sinne der besonderen Bedarfe geboten gewesen. Gleiches gilt für stark unterfinanzierte Hilfsoperationen in Ländern wie Guatemala, El Salvador und Kolumbien. Der Blick auf letztere Staaten verdeutlicht zugleich einen regionalen Trend: Deutschlands humanitäres Engagement stellt sich in der großen Mehrheit der Krisenländer als bedarfsorientiert und prinzipientreu dar. In der Summe verdichten sich zugleich zwei Regionen mit Blick auf Grafik 8 zu Ausreißern, wobei die Ausschläge der Finanzierung begrenzt sind: Deutschlands Engagement ist in Ländern des Nahen Ostens häufig leicht überproportional und in Ländern Lateinamerikas leicht unterproportional. Auch im Lichte des gesamten internationalen finanziellen Engagements in diesen Regionen entspricht dies punktuell nicht einer bedarfsorientierten Finanzierung, die internationale Trends ausbalanciert, statt sie zu verstärken.

Die Überprüfung, inwiefern hier eine interessengeleitete Finanzierung im Spiel ist, ergibt ein gemischtes Bild: Einerseits ließe sich das relativ große deutsche Engagement in Syrien, dem Irak und Afghanistan mit migrationspolitischen Interessen interpretieren, eine humanitäre Motivation, die Bundeskanzlerin a.D. Angela Merkel im Falle Syriens ab 2015 auch explizit so benannt hat (Merkel, 2016). Andererseits lässt

Deutschlands humanitäres Engagement stellt sich in der großen Mehrheit der Krisenländer als bedarfsorientiert und prinzipientreu dar.

sich aus der Statistik keine solch interessengeleitete finanzielle Strategie herauslesen: Weitere migrationspolitisch sehr relevante Krisenkontexte wie z.B. Mali und Libyen wurden nicht mehr als bedarfsorientiert adäquat finanziert. Mehrere migrationspolitisch für Europa eher irrelevante Krisen wie Venezuela, Myanmar und die Zentralafrikanische Republik wurden zugleich angemessen bedarfsorientiert oder nur leicht unterhalb der anteiligen Bedarfe finanziert.

Es stellt sich daher die Frage, ob bei den genannten Ausnahmen zu einer bedarfsorientierten Finanzierung ein strategisches Interesse im Spiel ist oder sich dies jenseits weniger Ausnahmefälle wie der Syrienkrise eher im Zusammenspiel zahlreicher nationaler und internationaler Akteure, die teils nur bedingt koordiniert vorgehen, rückwirkend so ergab¹⁰.

Zusammengefasst kann festgehalten werden: Deutschland hat seine humanitäre Hilfe in den Jahren 2019 bis 2021 weitgehend bedarfsorientiert und prinzipientreu vergeben. Dies bestätigt weitgehend insbesondere internationale Wahrnehmungen der deutschen humanitären Hilfe und untermauert Berlins Glaubwürdigkeit und Potential im Werben um eine prinzipientreue humanitäre Hilfe aller Geberstaaten und Akteur*innen. Strategisch betrachtet ist gleichzeitig festzuhalten, dass eine Fokussierung auf den

Eine Fokussierung auf den Schwerpunkt "Vergessene Krisen" ist aus der realen Finanzierung dieser Krisen nur begrenzt herauszulesen.

genannten deutschen strategischen Schwerpunkt „Vergessene Krisen“ sich aus der realen Finanzierung dieser Krisen nur begrenzt herauslesen lässt.

5. Themenschwerpunkte und Profil deutscher humanitärer Politik

Deutschlands anerkannte Glaubwürdigkeit wird international mit großem Potential des Players Germany assoziiert.

Deutschlands wie beschrieben anerkannte Glaubwürdigkeit als wertorientierter „ehrlicher Makler“ und prinzipienorientierter Geber wird international mit großem

Potential des *Players* Germany assoziiert, humanitäre Themen zu bewegen und elementare Reformen des Sektors anzustoßen. Inwiefern Deutschland dieses

Potential aus Sicht internationaler Stakeholder bereits ausschöpft, soll zunächst mit Blick auf zentrale Themenfelder der humanitären Hilfe anhand der Fragestellung, ob Deutschland für ein klares thematisches Profil als humanitärer Akteur wahrgenommen wird, analysiert werden.

In der Umfrage wurden die Teilnehmenden gefragt, in welchen von sieben thematischen Sektoren deutsche öffentliche Akteure besonders präsent sind. Je-

¹⁰ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch der „Principled Aid Index“, welcher allerdings die Vergabe von Official Development Assistance-Mitteln (ODA) nach nationalen Interessen bzw. globalem Gemeinwohl untersucht. Seit Beginn der Messung 2013 liegt Deutschland für die ODA-Mittel im Mittelfeld der untersuchten Staaten. So erzielt es hohe Werte im Bereich „Public Spiritedness“ jedoch weniger hohe Werte für die Orientierung der Mittel an „development gaps“ (ODI 2023; Silcock and Gulrajani 2020).

weils ein Viertel der Befragten des Survey sehen hier Ernährungssicherheit und Wasserversorgung und Hygiene (WASH) als zentrale Themenschwerpunkte (Grafik 12). Auf Platz drei und vier folgen Gesundheitsversorgung und humanitärer Schutz. Hier gibt es zwar Überschneidungen mit den in der humanitären Strategie gesetzten zentralen Themenbereichen (s. Kapitel 2). Gleichzeitig lässt sich aus der Umfrage keine eindeutige Schwerpunktsetzung ablesen für welche Themenfelder Deutschlands Engagement steht.

Aus der Umfrage lässt sich keine eindeutige Schwerpunktsetzung ablesen, für welche Themenfelder Deutschlands Engagement steht.

Diese Wertung ändert sich auch nicht, wenn man nur Befragte im Ausland filtert oder nach Regionen clustert.

Diese Wahrnehmung wird durch eine Analyse, für welche Sektoren die deutschen Mittel bereitgestellt/verwendet werden, gespiegelt.

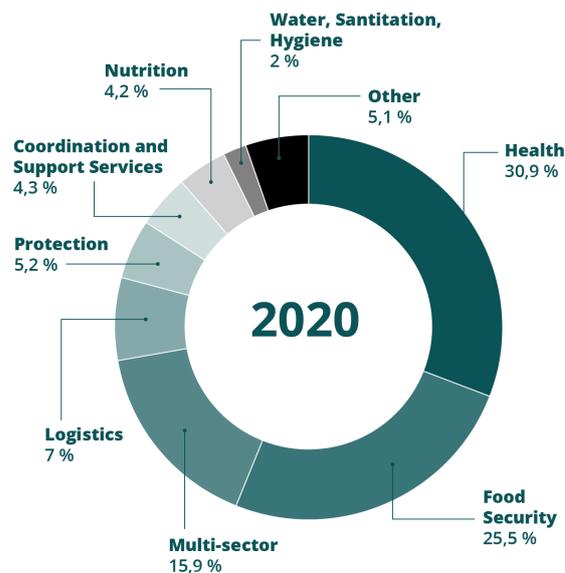
Eine solche Analyse ist jedoch mit starken Einschränkungen verbunden: Das Auswärtige Amt verfügt nach eigenen Angaben über keine aggregierten Daten, welche Sektoren es in welcher Höhe finanziert (Deutscher Bundestag 2023). Als Ursache gilt hier u.a. ein umfassendes Digitalisierungsdefizit im Ministerium. Dies wirft per se grundlegende Fragen auf, wie eine angemessene Datenlage und Transparenz als Basis für strategische und gezielte programmatische Finanzierungsentscheidungen im Auswärtigen Amt zeitnah geschaffen werden können.

Die FTS erfassten Finanzflüsse vom AA zeigen, dass die meisten Mittel in den Sektor Ernährungssicherung flossen.

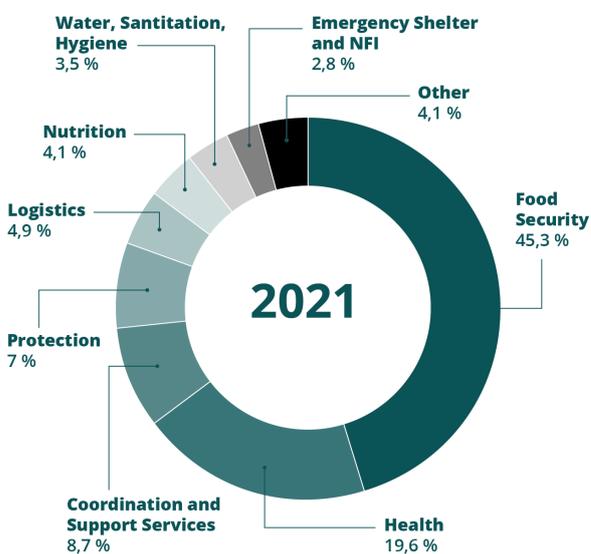
Für die Analyse dieses Papiers sollen daher

ersatzweise die Daten des Financial Tracking System (FTS) von UN OCHA zur deutschen Hilfe herangezogen werden, auch wenn diese nur bedingt vergleichbar sind mit den Daten des deutschen Vierjahresberichts zur humanitären Hilfe. Mit diesen Einschränkungen zeigen die FTS erfassten Finanzflüsse vom AA, dass die meisten Mittel in den Sektor Ernährungssicherung flossen. Zwischen einem Viertel und drei Viertel der deutschen Mittel wurden in den Jahren 2018-2022 für Nahrungsmittelhilfen verwendet. Auf Platz 2 folgt Gesundheit. Anders als die Wahrnehmung in der Umfrage erhält der WASH-Sektor einen geringeren jedoch wachsenden Anteil. Auch der Sektor für humanitären Schutz (Protection) erhält einen zunehmend höheren Anteil in der deutschen Förderung. Die Verteilung auf die Sektoren mit einem großen Fokus auf Ernährungssicherheit und Gesundheit entspricht auch der Verteilung vieler anderer Geber.

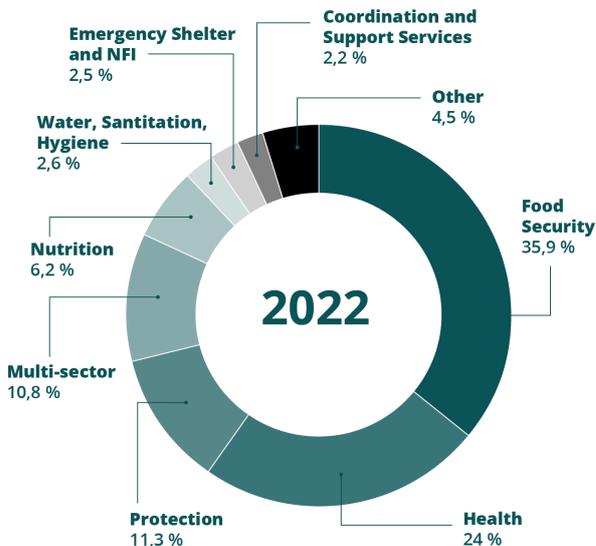
Auch für die Policy-Themen (Grafik 13) deutscher humanitärer Politik gibt es in der externen Wahrnehmung



Grafik 9: Deutsche humanitäre Hilfe nach Sektor im Jahr 2020



Grafik 10: Deutsche humanitäre Hilfe nach Sektor im Jahr 2021



Grafik 11: Deutsche humanitäre Hilfe nach Sektor im Jahr 2022
Quelle Grafiken 9-11: FTS OCHA 2023

Auch für Policy-Themen deutscher humanitärer Politik gibt es in der externen Wahrnehmung keine eindeutige Schwerpunktsetzung.

als besonders einflussreich wahrgenommen wird. Auf Platz eins wurde Vorsorge und vorausschauende Hilfe genannt (16% der Befragten), dicht gefolgt von Bemühungen um eine bessere Vernetzung zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden (HDP/ Triple Nexus). Bei weiteren Policy-Themen wie der Förderung von Lokalisierung, hochwertige Finanzierung oder Bargeldhilfen zeigt sich kein klares Bild, wo die Befragten einen Schwerpunkt des deutschen Engagements sehen.

mung keine eindeutige Schwerpunktsetzung. Hier wurde in der Umfrage nach insgesamt zehn Bereichen gefragt, in denen das deutsche Engagement

Das diverse Bild, das sich aus der quantitativen Umfrage ergibt, spiegelt sich in wichtigen Teilen erneut auch in den Interviews. Dies lässt sich einerseits aus der offenen Fragestellung belegen, mit der Gesprächspartner*innen eingangs gebeten wurden, ein besonderes Charakteristikum deutscher humanitärer Hilfe zu benennen. „Es fällt auf, dass Deutschland kein wirkliches thematisches Profil zu haben scheint“, benennt ein Geberrepräsentant dieses Manko, welches auch in weiteren Interviews so gesehen wurde. Auch kleineren europäischen Gebern, wie Schweden, Norwegen, der Schweiz oder den Niederlanden gelinge es mehr, mit einem thematischen Profil und Themen

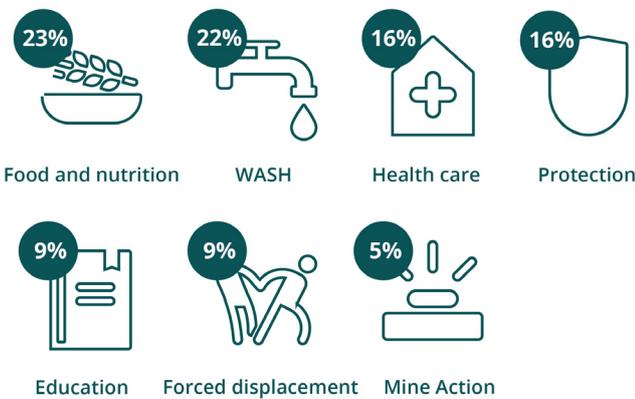
Das diverse Bild, das sich aus der quantitativen Umfrage ergibt, spiegelt sich in wichtigen Teilen erneut auch in den Interviews.

wie *Quality Funding*, geschlechtsspezifische Gewalt oder mentale Gesundheit assoziiert zu werden, bestätigt ein Botschaftsvertreter in Genf.

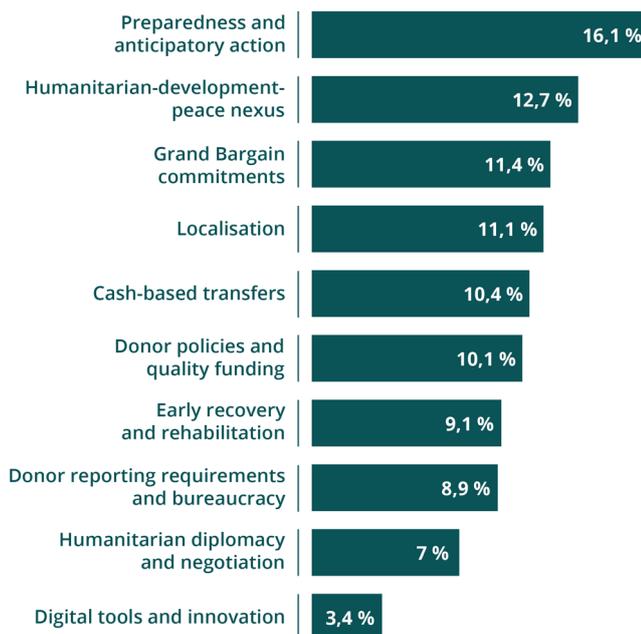
Die Wahrnehmung unterscheidet sich allerdings in der großen Mehrheit der Interviews, wenn spezifisch nach dem führenden Thema für Deutschland als *Policy Player* gefragt oder in geschlossenen Fragen spezifische Themen abgefragt wurden. In diesem Rahmen kristallisiert sich eine klar prioritäre Wahrnehmung und Assoziation Deutschlands seit etwa 2021 mit dem Thema antizipative Hilfe heraus, das mehr als die Hälfte der Gesprächspartner*innen als deutsches Topthema benannte.

Auch mit Blick auf weitere relevante *Policy*-Themen ergaben die Interviews ein relativ einheitliches Bild, indem sich die Gewichtung der Themen lediglich regional je nach Standort der Gesprächspartner*innen graduell unterschieden. In europäischen Hauptstädten wurde Deutschland noch in einigen Interviews auch partiell mit dem Thema mehrjährige Finanzierung sowie mit dem *Grand Bargain* assoziiert, sowie mit den Themen humanitärer Zugang und humanitäres Völkerrecht. In New York lag der Schwerpunkt der Rückmeldungen etwas stärker auf letzterem Thema, welches insbesondere im Rahmen der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (2019-2020) von der deutschen UN-Mission und der mit Frankreich koordinierten Sicherheitsratspräsidentschaft mit dem *Humanitarian Call to Action* aufgegriffen wurde (Germany and France 2019).

In der deutschen humanitären Strategie von 2019-2023 hatte sich die Bundesregierung prioritär vorgenommen drei Themen aufzugreifen: humanitärer Zugang & IHL, Innovation in der humanitären Hilfe und „vergessene Krisen“. Auch auf direkte Nachfrage brachte jedoch fast kein*e Gesprächspartner*in Deutschland mit dem Thema Innovation in Verbindung, mit der Ausnahme, dass antizipative Hilfe als Innovation geframt wurde. Kein*e Gesprächspartner*in



Grafik 12: In welchen thematischen Bereichen ist Deutschland besonders präsent?



Grafik 13: In welchen Policy-Bereichen sind deutsche öffentliche Akteure besonders einflussreich gewesen?

Principled Payer, but Purposeful Player?

- Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit

konnte auch auf direkte Nachfrage ein deutsches Profil oder Engagement im Feld „vergessene Krisen“ bestätigen.

Diese begrenzt wahrgenommenen thematischen Schwerpunkte decken sich mit einer begrenzt wahrgenommenen thematischen Strategiefähigkeit Deutschlands insgesamt. Gefragt nach Deutschlands Fähigkeit, ein humanitäres *Policy*-Thema auf ähnliche Weise international voranzubringen wie bisher die traditionellen Top-Geber USA, die EU-Generaldirektion für humanitäre Hilfe, DG ECHO, und Großbritannien, wurde diese Fähigkeit weitgehend verneint. „It appears that there is not yet really a connecting of the dots“, sagt beispielsweise eine Geberrepräsentantin in New York.

Zugleich ist auch hier eine relevante Ausnahme festzuhalten: Zahlreiche westliche Geberrepräsentant*innen hoben ausdrücklich das Thema antizipative Hilfe als einen strategisch und professionell vorgebrachten Schwerpunkt hervor, der gut vorbereitet und weitsichtig in zahlreichen Foren von Deutschland gespielt und hochrangig auf die internationale Agenda gesetzt wurde, im Zuge von Deutschlands sukzessiver EU-Ratspräsidentschaft und G7-Präsidentschaft, der gemeinsamen internationalen Konferenz zum Thema mit dem UN-Nothilfekoordinationsbüro OCHA und Großbritannien sowie in zahlreichen informellen Gremien und Gesprächsforen. „On anticipatory action we felt very well represented by the Germans, also in all crucial forums like the G7 format. A lot happened there, this was really well done“, sagt ein Geberrepräsentant.

Aus internationaler Perspektive kam Deutschlands jüngste thematische Priorität auf antizipative Hilfe einem *role model* nahe, wie Deutschland Themen künftig spielen und bewegen sollte. Zudem bestätigt sich hier die Selbsteinschätzung der Bundesregierung, die in ihrem jüngsten Vierjahresbericht auch selbst dies als führendes Schwerpunktthema benennt, während der Bericht die ursprünglichen Schwerpunktthemen der deutschen humanitären Strategie, Innovation und vergessene Krisen, kaum aufgreift. Entsprechend ist auch festzuhalten, dass kein*e Gesprächspartner*in ein zweites Thema benennen konnte, das Deutschland ähnlich strategisch und wirksam in den letzten Jahren bewegt habe wie die antizipative Hilfe.

Dies galt auch für das teils ebenfalls genannte Thema humanitärer Zugang und humanitäres Völkerrecht. In New York ansässige Diplomaten bestätigen, dass sie es als ein wichtiges Thema im UN-Sicherheitsrat

mit dem *Humanitarian Call for Action* wahrgenommen haben, danach aber kein Folgeprozess und „keine Strategie dahinter erkennbar“ war. Der humanitäre Direktor einer Top-Gebernation konnte sich im Gespräch nicht mehr an den *Humanitarian Call for Action* erinnern. Auch eine strategische Verbindung des Themas zu spezifischen Krisen und der Arbeit vor Ort konnte nicht bestätigt werden. Selbst mit Blick auf die für Deutschland prioritäre Krise in Syrien bemängelte der Vertreter einer großen lokalen Hilfsorganisation:

„German representatives have been [...] rather interested in the humanitarian situation overall in Syria, but I have never noticed a specific interest in access issues at all.“

„German representatives have been in our exchanges rather interested in the humanitarian situation overall in Syria, but I have never noticed a specific interest in access issues at all.“

Ähnliche Einschätzungen wurden zum Thema Gender und geschlechtsspezifische Gewalt geteilt, das während der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ein Schwerpunkt war. „It then has been an issue, but there was no follow up“, kritisiert ein UN-Repräsentant. Auch in programmatischer Hinsicht führte der Schwerpunkt zu keiner nennenswerten Finanzierung zum Beispiel für lokale frauengeführte Organisationen durch Deutschland oder andere *Grand Bargain Signatories* (Latimir and Mollett 2018). Der Anteil an Finanzierung, die lokale frauengeführte Organisationen erhielten betrug 2022 nur 4,2 % des Gesamtbetrags der deutschen Hilfgelder, die an lokale Akteur*innen direkt oder so direkt wie möglich gegeben wurden. Letzterer lag zugleich mit 18,1 % aller deutschen Hilfgelder unter den GB-Zielen von 25 % (GFFO 2023).

Zwischenzeitlich ist das Thema zugleich ein Beispiel, welche Möglichkeiten Deutschland hat und auch große Anerkennung findet, wenn es eine klare Priorität setzt. Die Vertreterin einer lokalen frauengeführten Hilfsorganisation lobt ausdrücklich, wie sehr Deutschland sich jüngst des Themas wieder angenommen habe: Mit der deutschen Gastgeberschaft des Annual Partners Meeting 2023 vom „*Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies*“ im Juni 2023 in Berlin, zu der zahlreiche lokale Organisationen eingeladen wurden, habe sich Deutschland hier klar profiliert und sei heute führend im Feld von Gender-Based Violence (GBV).

Insgesamt nehmen internationale Stakeholder jedoch ein grundlegendes *Policy*-Defizit wahr, wie es ein leitender Geberrepräsentant stellvertretend zusammenfasst: „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“.

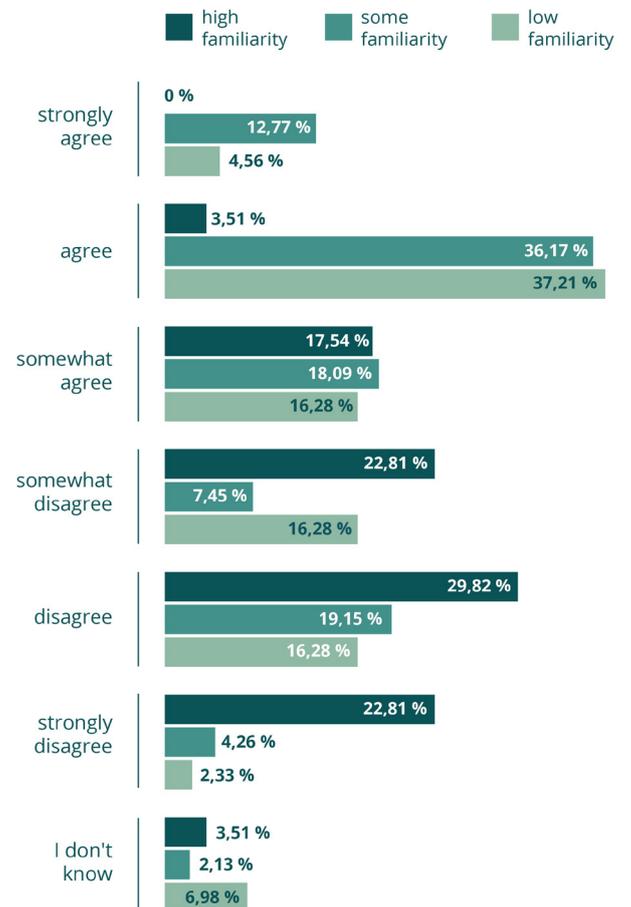
6. Deutschlands internationaler Policy-Impact im Vergleich

Die quantitativen und qualitativen Befragungen zum relativen Policy-Impact Deutschlands zielten insbesondere auf zwei Leitfragen: Inwiefern sehen Befragte Deutschlands finanzielles humanitäres Engagement und seine Gestaltungskraft und -willen im Policy-Bereich in angemessener Balance? Und wie würden sie, relativ betrachtet, Deutschlands Gestaltungskraft im Vergleich mit weiteren Top-Gebern verorten?

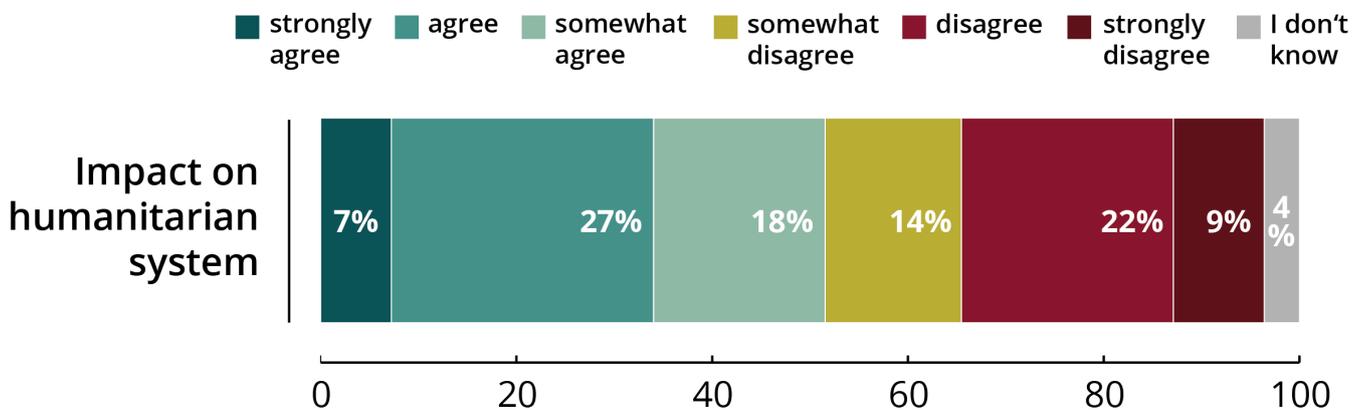
Die Umfrageergebnisse geben eine Antwort auf die Fragen, die eher zeigt, dass hier noch Luft nach oben ist. So schätzt ein Drittel der Befragten, dass Deutschlands Rolle als zweitgrößter Geber sich auch in einer entsprechend einflussreichen Gestaltung des humanitären Systems widerspiegelt (Grafik 15). Ebenso widerspricht ein Drittel der Umfrageteilnehmenden dieser Aussage – ein deutlich kritischeres Ergebnis verglichen mit den anderen Umfragewerten. Unterteilt man die Antworten gemessen an der fachlichen Nähe zum deutschen Kontext, zeigt Grafik 14, dass es vor allem diejenigen mit guten Kenntnissen von Deutschland als Geber sind, die den Policy Impact eher (noch) nicht im angemessenen Maße sehen. Teilnehmende mit geringerer fachlicher Nähe werteten Deutschlands Rolle hier deutlich positiver.

Um diese Antworten im Kontext anderer Geber zu vergleichen, fragte die Umfrage außerdem nach dem Policy-Einfluss der zehn größten humanitären Geberstaaten (Development Initiatives 2021). Grafik 16 zeigt, wie viele Befragte den jeweiligen Geber als „sehr einflussreich“ bewerten. Wie die Interviews, verdeutlicht auch die Umfrage, dass die USA (USAID), die europäischen Institutionen (DG ECHO) und Großbritannien (FCDO) als besonders einflussreich in Policy-Themen

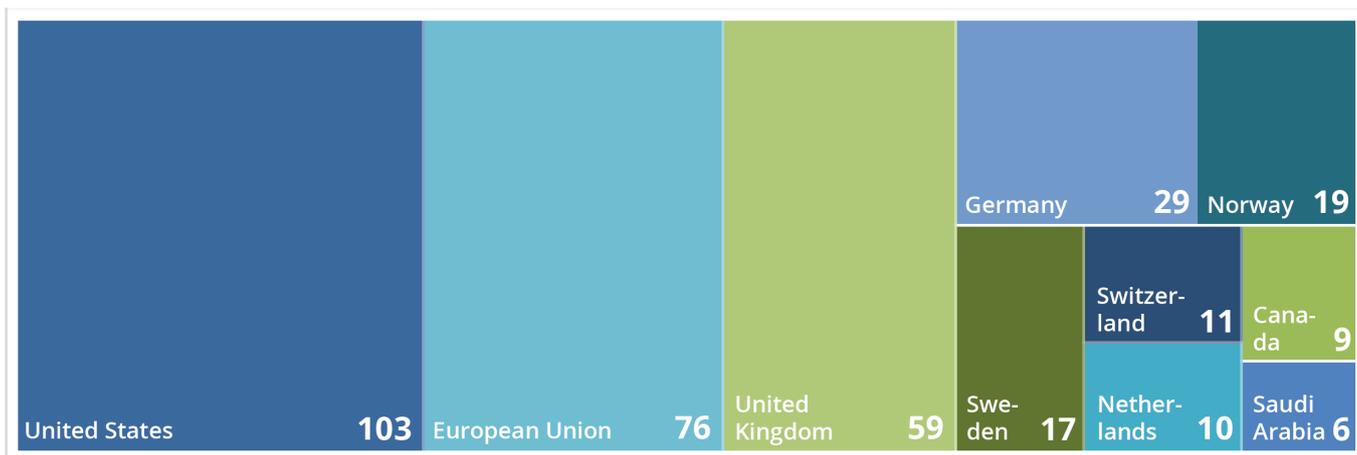
wahrgenommen werden. Deutschland belegt den vierten Platz, gefolgt von Norwegen und Schweden.



Grafik 14: Spiegelt sich die Rolle Deutschlands als zweitgrößter Geber im humanitären System wider? (basierend auf Vertrautheit mit dem deutschen Kontext)



Grafik 15: Spiegelt sich die Rolle Deutschlands als zweitgrößter humanitärer Geber in seinem Einfluss auf das humanitäre System wider?



Grafik 16: Welchen Einfluss haben Ihrer Meinung nach die folgenden Geber auf die Gestaltung der humanitären Politik? (basierend auf den Antworten "sehr einflussreich")

Die Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass Teilnehmende mit relativ guten Kenntnissen der deutschen humanitären Hilfe ihren Policy-Impact deutlich kritischer sehen.

Die Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass Teilnehmende mit relativ guten Kenntnissen der deutschen humanitären Hilfe ihren *Policy-Impact* deutlich kritischer sehen. Dies bestätigt sich noch stärker in den Erkenntnissen aus den Interviews, die größtenteils mit Kenner*innen der deutschen *Policy-Ansätze* geführt wurden. Die große Mehrheit der Interviewten verneinte die Frage, ob Deutschland bereits eine angemessene Balance aus finanzieller Relevanz als *Payer* und gestaltender Relevanz als *Player* erreicht habe und sah hier weiter großes Entwicklungspotential, wie auch den Bedarf für Führung und Engagement Deutschlands. „Its massive budget is not really acknowledged“, and „the financial weight doesn't yet match the policy weight“, sagt ein INGO-Repräsentant in Genf.

Zugleich bestand ein Konsens unter allen Interviewpartner*innen, die Deutschlands Entwicklung seit mehreren Jahren verfolgen, dass die Rolle der Bundesregierung sich insbesondere in den letzten Jahren gewandelt habe. So gilt es einen klaren Aufstieg von einem lange Zeit unbedeutenden *Policy-Akteur* anzuerkennen, der sich heute noch nicht umfassend, aber weit mehr einbringt und für das humanitäre System eine positive und förderliche Rolle als reform- und werteorientierter Akteur spielt. Ein Engagement, das eine Mehrheit der Befragten gerne ausgeweitet sehe: „We want more Germany“, fasst ein UN-Repräsentant diese Entwicklung plakativ zusammen. **"We want more Germany".**

Die große Mehrheit der Befragten sieht analog zu den Umfrageergebnissen eine anhaltende Abstufung im *Policy-Bereich* zwischen den einstigen drei Top-Gebern

(USA, DG ECHO, Großbritannien) und Deutschland und damit Berlins neue Rolle als Top 2 Gebernation seit 2016 noch nicht reflektiert (OCHA FTS 2016). Parallel zu weitergehenden außenpolitischen Debatten wird hier Deutschland teils als eine Art „Mittelmacht“ im aktuellen humanitären Umfeld verortet. Die Einschätzungen zur Frage, inwiefern Deutschland in dieser Liga der Mittelmächte ein führender, nachrangiger oder ebenbürtiger Akteur ist, waren zugleich regional divers.

Zahlreiche Interviewpartner*innen sahen Deutschland als ähnlich einflussreichen Player wie Schweden oder die Schweiz.

Zahlreiche Interviewpartner*innen sahen Deutschland als ähnlich einflussreichen *Player* wie Schweden oder die Schweiz, gefolgt von Akteuren wie den Niederlanden, Norwegen und Kanada. Andere sahen Berlin als diese Gruppe klar anführend, mehrere Gesprächspartner*innen u.a. am Humanitären Hub in New York betrachteten beispielsweise Schweden als deutlich relevanteren Akteur.

Sehr weitreichender Konsens unter den Interviewten war jedoch, dass es insbesondere europäischen Akteuren wie Schweden, der Schweiz und Norwegen gelingt, als humanitärer Geber einen deutlich überproportionalen Einfluss als *Policy-Akteur* im Vergleich zum finanziellen Engagement zu erreichen, während Deutschland wie beschrieben weiter eine unterproportionale Relevanz als *Player* im Vergleich zu seiner Bedeutung als *Payer* zugeschrieben wird (siehe auch Kapitel 3).

6.1 Spotlight: Deutschlands Rolle im Grand Bargain

Deutschlands Rolle im *Grand Bargain* zeigt symbolhaft den herausfordernden Weg vom *Payer* zum *Player*. Schon seit der Initiation des *Grand Bargain* 2016 ist Deutschland Unterzeichner. Im Prozess von 2016 bis 2021 hatte Deutschland Initiativen und Reformvorhaben punktuell angestoßen, war aber in deren Wirkung selten über Pilotprojekte hinausgekommen und hat nur begrenzt strukturelle Veränderungen erreicht (Südhoff und Milasiute 2021). Seit Sommer 2021 ist das AA als Vertreter der staatlichen Geber in der Steuerungsgruppe und verfügt damit über eine zentrale Position humanitäre *Policy* mitzugestalten (Hövelmann 2022). Über die drei Iterationen ist Deutschlands Rolle und Initiative stetig gewachsen.

Der *Grand Bargain* ist einer der umfangreichsten Reformprozesse in der Geschichte der humanitären Hilfe. Seit 2016 in Istanbul der erste *Grand Bargain* zwischen Geberstaaten und Hilfsorganisationen geschlossen wurde, ist viel Arbeit in zentrale Bereiche wie Finanzierung, Koordination und Lokalisierung geflossen. Nachdem der selbstgesteckte Zielhorizont des *Grand Bargain* im Jahr 2021 auslief, sahen viele einen Wert in seiner Verlängerung. Nun auf zwei Jahre (2021-2023) ausgelegt, vereinbarten 64 Unterzeichner einen Folgeprozess unter dem Titel *Grand Bargain 2.0* mit dem Ziel Lokalisierung zu fördern sowie mehrjährig und ungebundene Finanzierung zu erhöhen. Im Sommer 2023 einigten sich 66 Unterzeichner auf den Rahmen für eine dritte Laufzeit (3.0) bis 2026.

Deutschlands vor allem finanziellen Rolle im humanitären System war zu Beginn des 2.0 Prozesses eine andere als 2016 zur ersten Runde. So resümierte eine Interviewpartnerin, dass Deutschland 2016 wohl nicht für die Steuerungsgruppe angefragt worden wäre. Dennoch brauchte es „a certain amount of arm-twisting“ (Interviewpartnerin) damit Deutschland neben DG ECHO die Stimmrechtsgruppenvertretung in der *Facilitation Group* erwog. Zusätzlich brauchte Berlin sechs Monate bis zu einer finalen Entscheidung, nachdem Großbritannien seinen Rückzug im Sommer 2021 angedeutet hatte.

International wird der Einsatz für die Sache honoriert. Sowohl in Interviews als auch in der Umfrage wurde Deutschlands Engagement im *Grand Bargain* sehr positiv wahrgenommen. Wie Grafik 13 zeigt, wurde der *Grand Bargain* an dritter Stelle für *Policy*-Prozesse genannt, in denen Deutschland besonders präsent ist. In Interviews wurde ein wahrnehmbarer Umschwung in der Außenwirkung Deutschlands als humanitärer Akteur konstatiert. „Germany is very visible compared

to Italy, France and Spain“, sagte ein Interviewpartner eines INGO-Netzwerkes.

Für das Auswärtige Amt ergibt sich eine doppelte Verpflichtung, da sowohl in der *Humanitären Strategie 2019-2023*, als auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung die Zielsetzungen des Reformvertrags als Priorität genannt werden (SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP 2021). Gleichzeitig ist nicht klar, wo Deutschland bei den beiden grundlegenden Prioritäten – Lokalisierung und hochwertige Finanzierung – seine Schwerpunkte legt. Eine Interviewpartnerin, die den Prozess eng begleitet, sagte: „I'm not sure what policies they are pursuing and where their priorities are“. So zeigt beispielsweise die Grafik 17, dass nur etwa 37 % der Befragten Deutschland klar als Vortreiber von Reformprozessen wahrnehmen. 16 % der Surveyteilnehmenden sehen von dem Top-Geber keine großen Initiativen für Reformvorhaben.

Zu Beginn des 2.0 Prozesses entschied das Auswärtige Amt, sich aus Kapazitätsgründen neben der Steuerungsgruppe nicht in den thematischen Ausschüssen zu engagieren (Interview Gebervertreterin). Auch der aus dem letzten Prozess fortgeführte Arbeitsbereich zur Harmonisierung von Berichtspflichten, den Deutschland gemeinsam mit dem International Council of Voluntary Organisations (ICVA) angeführt hatte, wurde jenseits von *Advocacy*-Bemühungen rund um das 8+3 Berichtsformat zur Vereinfachung diverser Geberberichtsformate nicht mehr bespielt (Metcalf-Hough et al. 2022). Mittlerweile nutzen knapp die Hälfte der *Grand Bargain* Unterzeichner das Berichtsformat mindestens partiell (Metcalf-Hough et al. 2022). Jedoch scheint das AA eher zögerlich sein Gewicht als Top-Geber als Mittel einzusetzen, obwohl der Nutzen des Templates erwiesen wurde und es bei den meisten Unterzeichnern eher an politischem Willen und nicht an praktischen Hürden scheitert, dass sie das Format für ihre Projektpartner nicht verwenden (Metcalf-Hough et al. 2022, 89).

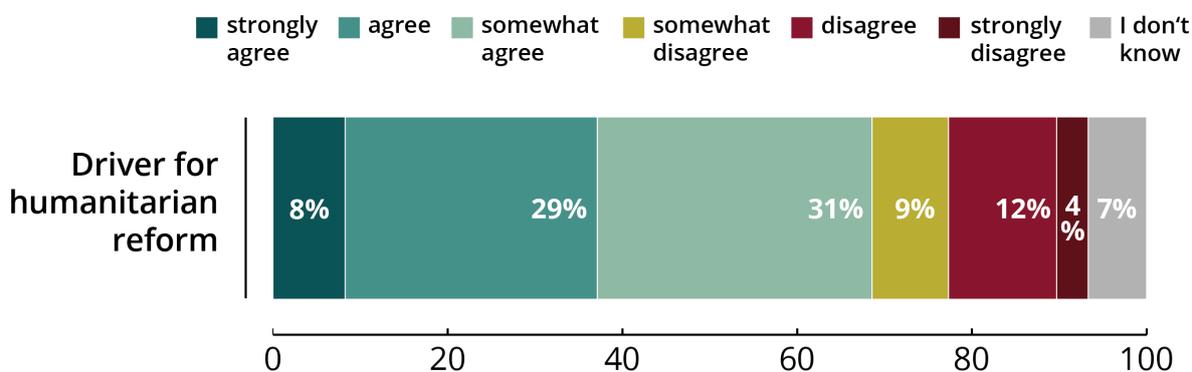
Die begrenzten Personalkapazitäten sind für strategische Arbeit und internationale politische Prozesse ein Nadelöhr für das deutsche Policy-Engagement.

Wie auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass die begrenzten Personalkapazitäten für strategische Arbeit und internationale politische Prozesse ein Nadelöhr für das deutsche *Policy*-Engagement sind. Zumal wenn zentrale Stellen unbesetzt sind, führt dies schnell zur Überfrachtung bzw. Depriorisierung einzelner Portfolios. Dabei könnte gerade die Verankerung des *Grand Bargain* im Koalitionsvertrag ein gewichtiges Instrument und Argument sein, dass die Begleitung internationaler humanitärer *Policy*-Prozesse im Auswärtigen Amt

entsprechend personell ausgestattet wird. Aber auch Klarheit über die Rolle und Prioritäten Deutschlands würde erlauben, die vorhandenen Kapazitäten bestmöglich zu nutzen. Eine Interviewpartnerin schlägt vor: „Germany cannot sustain the same level of leadership as the United Kingdom with this little staff, but it can strategically utilise other resources to make sure that all this money is spent wisely“.

Im Sommer 2023 ist der neue Prozess des „Grand Bargain beyond 2023“ angelaufen. Deutschland hat sich von Anfang an als Befürworter einer Fortführung ausgesprochen und die Aushandlungsprozesse maßgeblich vorangetrieben. Der neue Rahmen fokussiert sich auf zwei Bereiche: die Fortführung der Prioritäten Lo-

kalisierung, Partizipation und Finanzierung aus dem GB2.0 (Fokusbereich 1); und die Reduktion von Bedarfen durch antizipative Hilfe, dem Triple Nexus und innovativer Finanzierung (Fokusbereich 2). Vor allem für den zweiten Bereich, der unter dem Stichwort „shrinking the needs“ bekannt ist, hatte sich das Auswärtige Amt in den Prozess eingebracht. Inhaltlich stärkt das Auswärtige Amt das Thema antizipative Hilfe im Grand Bargain und hat dazu im Herbst 2023 eine Kerngruppe gebildet. Ziel ist es bis Ende des Jahres eine konkrete Problemstellung zu formulieren, um daraus einen neuen Caucus zu bilden, berichten Interviewpartner. Über den Verlauf des Grand Bargain zeigt sich zunehmend der Versuch den Payer und Player Anspruch in ein stärkeres Gleichgewicht zu bringen.



Grafik 17: Ist Deutschland führend bei humanitären Reformprozessen?

7. Strategiefähigkeit deutscher humanitärer Politik

7.1 Strategien deutschen Policy-Engagements: Process- versus Policy-Orientierung?

Der Grand Bargain zeigt beispielhaft, dass Deutschland heute in zentralen Gremien vertreten ist, die humanitäre Policy-Fragen verhandeln und gestalten.

Der Grand Bargain zeigt beispielhaft, dass Deutschland heute in zentralen Gremien vertreten ist, die humanitäre Policy-Fragen verhandeln und gestalten. Teils hat sich Berlin in Konkurrenz zu anderen Gebern

durchsetzen können. Deutsche Vertretende sind auch in verschiedenen Aufsichtsgremien der UN wie UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), Internationale Organisation für Migration (IOM), Welternährungsprogramm (WFP) und UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) aktiv und ihr Engagement wird als sehr professionell gelobt. Allerdings gibt es auch Kritik, dass es weniger an strate-

gischen Fragen orientiert erfolgt und teils der Fokus eher auf formelle Prozesse und Mikro-management gelegt wird. „Sometimes it seems more about rules to be followed and if 50 € have been spent the right way“, fasste ein Geberrepräsentant zusammen.

Interviewpartner*innen, die an Gremien wie der EU-Koordinationsgruppe COHAFA (Working Party Humanitarian Aid and Food Aid) oder der Grand Bargain Steuerungsgruppe beteiligt sind, berichten, dass deutsche Vertretende stets gut vorbereitet, professionell und engagiert sind und über das institutionelle Backing verfügen. Auch wird den diplomatischen Vertretungen trotz ihrer Größe ein konsultierendes Vorgehen in internationalen Policy-Prozessen als zentrales Merkmal zugeschrieben, bei dem es Offenheit für andere

Perspektiven, gerade auch kleinerer Geber gibt. Dies wirft die Frage auf, ob es in einem internationalen Gefüge, welches stark durch agendatreibende Akteure wie den USA, Großbritannien, der EU und teils Frankreich bestimmt wird, eine solche Rolle der moderierenden Prozesssteuerung für die Verlässlichkeit und Stabilität des Systems notwendig ist. Ein Repräsentant einer europäischen Geberregierung sah Deutschland hierdurch einzigartig befähigt, internationale humanitäre *Policy*-Prozesse zu moderieren und zu befördern. „Es ist auch wichtig, einen solchen großen Akteur zu haben, der glaubwürdig eine solche Rolle interessensfrei spielen kann, damit die Prozesse funktionieren“.

Allerdings zeigen die Beispiele europäische Koordination und *Grand Bargain* auch, dass eine gute Balance zwischen Prozesssteuerung und Agenda-Setting gefunden werden muss. Im COHAFA Forum wie auch im Zuge der EU-Ratspräsidentschaft vermissten befragte Brüsseler Repräsentant*innen, dass Deutschland in seinem sehr konsultativen Ansatz an entscheidenden Punkten auch Führung und Orientierung bietet. Gleiches gilt im *Grand Bargain*: Auf Einladung Berlins fand im Mai 2021 ein Retreat der *Facilitation Group* zur Erarbeitung eines Arbeitsprogramms statt. Hier wurde Deutschlands Engagement eine intensive Moderationsrolle zu übernehmen honoriert, während jedoch eigene Inhalte, was in der Steuerungsgruppe bewegt werden sollte, in den Hintergrund rückten (Interview INGO-Vertreterin). Dadurch werden Momente verpasst, in denen *Policy*-Orientierung und Führung notwendig gewesen wären. Das Vorgehen der überparteilichen Moderation gegenüber einer offensichtlicheren Themensetzung führt zu der Wahrnehmung, dass Pro-

zesse über *Policies* gestellt werden: „For the Germans it seems to be all about processes, but which policies shall be moved in these?“, fragte eine NGO-Vertreterin im Interview. Ebenso wurde in Gesprächen betont, dass das Auftreten am Ende eines Prozesses entscheidender sein könnte: „In Berlin gibt es die Tendenz Dinge erst sehr genau zu durchdenken. Jedoch kann man sich durchaus mehr trauen zu sagen: Das haben wir jetzt sechs Jahre bearbeitet, so machen wir es jetzt“ (Interview Geberrepräsentant). Deutschlands selbst-

Deutschlands selbstbewusstes Auftreten im Rahmen des GB 3.0 könnte ein Hinweis darauf sein, künftig eine stärkere Führungsrolle zu spielen.

bewusstes Auftreten im Rahmen des GB 3.0 könnte ein Hinweis darauf sein, künftig jenseits einer ausgleichenden Moderation eine stärkere Führungsrolle zu spielen.

Die Analysen legen nahe, dass ein Mittelweg im Gefüge des internationalen humanitären Systems eine hilfreiche Rolle sein könnte, bei der einerseits Prozess-Beständigkeit und Vertrauen in internationale Koordinationsmechanismen gefördert werden, jedoch andererseits ein rigoroser Priorisierungsprozess allen Hierarchieebenen mehr Klarheit bietet, wo das AA-Schwerpunkte und Ziele setzt. Diese Gewichtung sollte möglichst resultatorientiert festlegen, wo und wie Themen bewegt werden sollen. „The Germans could do better on senior level. I don't get the feeling they decide on that level what they strategically want to achieve with partners, and where they want to head to“, sagt ein UN-Vertreter über Deutschlands mangelnde Priorisierung von *Policies* gegenüber Prozessen.

7.2 Ebenen deutscher humanitärer Policy-Praxis: Soft Power und Hard Power

Einfluss kann sich auf sehr verschiedene Weisen materialisieren, und dies gilt umso mehr im Feld der Diplomatie. Im Kontext dieser Analyse soll insbesondere zwischen dem Einsatz von *hard-* und *soft power* Instrumenten unterschieden werden, welche sich im Zuge der geführten Interviews als hilfreiche Kriterien erwiesen, um Deutschlands Einfluss und die respektiven Instrumente auf diesen Ebenen zu analysieren und zu differenzieren (siehe Kasten).

Definition soft vs. hard power

Soft power wird in diesem Rahmen nach Nye (2004) verstanden als die Fähigkeit eines Akteurs, andere für sich einzunehmen oder zu einer im eigenen Interesse stehenden Entscheidung zu bewegen, ohne dabei Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Soft power gründet sich auf die Überzeugungs- und Anziehungs-

kraft der Akteure, die ihnen aus Sicht anderer Glaubwürdigkeit verleihe. Zum Instrumentarium von soft power zählen Mittel wie ein am Dialog orientierter Einsatz der Diplomatie, das Werben für die eigenen Werte und politischen Strukturen (Public Diplomacy) sowie eine in verschiedenen Politikbereichen mögliche, langfristige Investition in die Stabilität zwischenstaatlicher oder internationaler Beziehungen (z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit). Soft power steht damit im Gegensatz zu hard power als den traditionellen Formen von militärischer, wirtschaftlicher und finanzieller Macht, mit deren Hilfe Druck auf Dritte ausgeübt werden kann. Stanley R. Sloan und Heiko Borchert plädieren dafür, die beiden Machtvarianten komplementär zu verstehen. Ihrer Ansicht nach sind soft-power- und hard-power-Politik und die jeweiligen Ressourcen dann am wirkungsvollsten, wenn sie in Kombination eingesetzt werden. Soft power kann dazu beitragen, hard power zu legitimieren (Voss-Wittig 2006).

In der internationalen Wahrnehmung ist die *hard power*, über die Deutschland prinzipiell verfügt, im humanitären Feld unbestritten. Berlins großes finanzielles Engagement, das es international zum zweitgrößten Geber gemacht hat wie auch zu einem Top-Geber zahlreicher humanitärer internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, steht für ein finanzielles *hard power* Potential, wie es außer den USA und DG ECHO heute keinem anderen Akteur zur Verfügung steht. Diese Entwicklung geht damit einher, dass Deutschland in den relevanten humanitären Gremien und internationalen Foren sowie UN-Leitungsebenen und Aufsichtsgremien heute personell prominenter vertreten ist und deutlich mehr Präsenz zeigt als in der Vergangenheit. Zudem geht Deutschlands wirtschaftliche Stärke und politische Kraft mit relevanten strukturellen Führungsaufgaben und Mitgliedschaften einher, wie der G7-Präsidentschaft zuletzt 2015 und 2022, seinem substanziellen Einfluss in der Rolle der EU-Ratspräsidentschaft sowie wiederkehrenden Mitgliedschaften im UN-Sicherheitsrat als nichtständiges Mitglied.

Die finanzielle *hard power* Deutschlands führte zudem zu seiner jüngsten Mitgliedschaft in einer informellen Top 4 Gebergruppe gemeinsam mit den USA, DG ECHO und Großbritannien. Ein Repräsentant dieser Gruppe sagte im Interview, dass Deutschland zur bisherigen Top 3 Gruppe weniger aus *soft power* relevanten Gründen wie Kompetenz oder Knowhow, sondern aufgrund seiner finanziellen *hard power* geladen wurde: „We simply wanted to have them on the table, as they are the top 2 donor.“

Diese potenzielle *hard power* Deutschlands materialisiert sich in der Wahrnehmung internationaler Stakeholder im humanitären Feld bis heute hingegen nur sehr begrenzt. „Germany has so much financial power, it is hard to understand why they don't use it more“, kritisiert ein UN-Repräsentant, dass Berlin nicht stärkeres Agenda-Setting betreibt.

Zur Erklärung dieser Differenz zu anderen Top-Gebern führten Interviewpartner*innen im Wesentlichen zwei Gründe an: Zum einen den Mangel an überzeugenden strategischen Prioritäten, die auf allen Feldern und Foren der deutschen *hard power* dann auch verfolgt würde - mit der in Kapitel 4b beschriebenen Ausnahme des Themas antizipative Hilfe, das konsequent in allen relevanten Strukturen vorangebracht und auch finanziell unterfüttert wurde. „You have to come via topics here (...), so you need to be very prioritized like others do“, sagt eine UN-Repräsentantin in New York. Dieser Eindruck wird auch in einer Analyse von Deutschland Einfluss im Entwicklungssektor bestätigt. Chen et al.

In der internationalen Wahrnehmung ist die *hard power*, über die Deutschland prinzipiell verfügt, im humanitären Feld unbestritten.

(2023) kommen zu dem Ergebnis: „While its resource envelope, financial levers and institutional structures give it the greatest capacity for instrumentalisation among our four donors, Germany has continued to underplay the development power that it has at its disposal“.

Zum zweiten sehen Gesprächspartner*innen eine wahrgenommene deutsche Zurückhaltung, teils auch eine „falsche Bescheidenheit“ als Hindernis auf dem Weg, die vorhandene *hard power* zu nutzen. Dies machten zahlreiche Interviewte an einer kommunikativen Zurückhaltung fest, die einerseits die deutsche Bereitschaft des Zuhörens und Lernens lobten, andererseits vermissten, dass Deutschland dann im weiteren Laufe von Prozessen an entscheidenden Stellen die Führungsrolle übernimmt und sie zu einem Ergebnis bringt. „They are rather the silent force“, sagt eine New Yorker Geberrepräsentantin. „You could see the difference for example looking at the French approach to run its EU council presidency, and the German one“, sagt ein Brüsseler Geberrepräsentant. „France came basically with a set agenda and said that's the way forward.“ Frankreichs Ansatz eines relativ geringen finanziellen humanitären Engagements, das Paris jedoch nicht davon abhalte sehr selbstbewusst in humanitären *Policy*-Fragen aufzutreten, wurde von zahlreichen Gesprächspartner*innen kritisiert. Gleichwohl konstatierten viele Interviewte, das Deutschland oftmals drohe ins andere Extrem zu verfallen und sich auch im Zuge von Prozessen und nach erfolgten Konsultationen zu selten positionieren wolle. „Germany typically facilitates exchanges, while if no agreement can be reached its conclusion is that no decision can be taken rather than leading and guiding into a direction“, fasst ein europäischer Diplomat zusammen.

Der wahrgenommene mangelnde Wille Berlins, seine *hard power* strategisch einzusetzen, verbindet sich mit einer wahrgenommenen Schwäche, die zahlreiche Gesprächspartner*innen so auf den Punkt brachten: „The *soft power* is not there yet“, sagt ein NGO-Netzwerk Vertreter.

„Was ich bei den Deutschen noch gar nicht gesehen habe ist der Einsatz von *soft power*, und dass trotz der finanziellen Power, auch konstruktive *soft power* sehe ich nicht.“

Ein weiterer INGO-Repräsentant ergänzt: „Was ich bei den Deutschen noch gar nicht gesehen habe ist der Einsatz von *soft power*, und dass trotz der finanziellen Power, auch konstruktive *soft power* sehe ich nicht.“

Charakteristika des deutschen Engagements, die in diesem Kontext von Gesprächspartner*innen als einer verstärkten *soft power* abträglich genannt wurden, waren zum einen ein ausgeprägt „formaler Fokus“ auf die jeweiligen Formen und Foren des gemeinsamen *Policy*-Austauschs. Das wie beschrieben sehr profes-

sionelle und engagierte Auftreten in Gremien kontrastiere mit einem eher schwächeren Engagement in informellen Zusammenhängen und zu informellen Anlässen. „I almost never get an invitation to the German mission, coordination is non existing“, sagt der Repräsentant eines Top-Gebers, „while for example Sweden is a very reliable partner, we pick up the phone anytime, and Sweden, EU convene a lot of stuff“. Eine weitere Diplomatin zieht den direkten Vergleich zu Schwedens *soft power*: „Sweden is surely often engaged and often on a high level, while there is surely still space for bridge building, networking etc on the German side.“

Ein Genfer Diplomat hat ähnliche Erfahrungen gemacht: „It comes as a surprise that somehow I have not met with the Germans over lunch or coffee in the past years.“ Das in der Diplomatie weit verbreitete *wining & dining* zur informellen Promotion eigener Anliegen galt in fast allen untersuchten Kontexten als nicht sehr ausgeprägt im deutschen humanitären Umfeld.

Andere Geberrepräsentanten machten zudem eine begrenzte Bereitschaft aus, sich an gemeinsamen Geberreisen zu Krisenkontexten zu beteiligen, bei denen über mehrere Tage enge Beziehungen unter den Kolleg*innen entstehen und strategische Kooperationen sich anbahnen können. „We believe it is important to go on these missions though we do have humanitarian staff in the embassies“, sagt ein Geberrepräsentant, „that’s why I wonder why the Germans are never joining“.

Sichtbarkeit war ein weiterer Aspekt, den Gesprächspartner*innen für eine mangelnde Priorisierung von *soft power* Aspekten auf deutscher Seite anführten. „Here in New York it is all about visibility, but Germany does not yet play that game, so it would be good to be much more vocal“, sagt ein UN-Repräsentant. Ein weiterer Geberrepräsentant identifizierte zudem ein strukturelles Problem, da sich Deutschland zu häufig einem gemeinsamen Statement der EU-Staaten durch die EU-Delegation zu den UN unterordnen, um das gemeinsame EU-Vorgehen herauszustellen, statt selbst initiativ zu werden. Dies führe zu einem Zielkonflikt, da Deutschlands Rolle und Engagement in vielen Kontexten so nicht sichtbar werde, während eigene Statements und Positionierungen kontinuierlich das deutsche Standing analog unterfüttern könnten, entsprechend der Praxis anderer EU-Staaten wie Schweden und den Niederlanden.

Auch in informellen Koordinationsgruppen, wie die etwa 150 thematischen „*Group of Friends*“ Foren etwa in

New York, in denen sich Geber informell koordinieren, wird Deutschland als begrenzt aktiv wahrgenommen. Gleiches gilt für Koordinationsrollen in relevanten Prozessen, wie beispielsweise der „Omnibus-Resolution“ zu humanitären Fragen im Rahmen der jährlichen UN *General Assembly*, welche Schweden einnimmt und damit informell nach Einschätzung mehrerer erhebliche *soft power* und Visibilität gewinnt. Dies spiegelt sich auch in den respektiven Abstimmungsprozessen in Genf, die von skandinavischer Seite erfolgen. „I have asked myself why we are always in the lead on this“, bestätigt eine skandinavische Vertreterin, „but I heard other states including Germany never asked to play a role in this“. Ein UN-Repräsentant ergänzt: „If they are the pen holder, they do a great job (...) But I can’t really name an area where they do this right now.“

Die Rückmeldungen internationaler Geber spiegeln sich mit den Wahrnehmungen lokaler Akteur*innen in Krisenregionen.

Die Rückmeldungen internationaler Geber spiegeln sich mit den Wahrnehmungen lokaler Akteur*innen in Krisenregionen.

Diese bemängelten auch in Krisen mit großer deutscher Aufmerksamkeit einen Mangel an Austausch, Transparenz über Zuständigkeiten und Präsenz in informellen Formaten oder *soft skill* relevanten Kommunikationsformen. „It is very hard to engage“, bemängelt ein Repräsentant in der Türkei, während die Direktorin einer libanesischen Hilfsorganisation kritisiert, dass es keinerlei Kommunikation zur deutschen Botschaft gebe. „They are creating a lot of layers when it comes to interaction and communication“ fasst ein Repräsentant zusammen.

Auch mit Blick auf ihr informelles Engagement bestätigt eine lokale Repräsentantin: „Germans are not that engaged in collective meetings and gatherings (...) the level of engagement of other donors is more visible, for example the EU.“ Eine andere Repräsentantin bestätigt, dass es sehr wenig Austausch gebe und bemängelt in der Folge, es gebe „not much knowledge about the German profile“.

7.3. Strukturelle und institutionelle Aufstellung und Herausforderungen

In der internationalen Wahrnehmung der öffentlichen deutschen humanitären Akteure und ihres Einflusses spielen strukturelle und institutionelle Aspekte eine große Rolle.

In der internationalen Wahrnehmung der öffentlichen deutschen humanitären Akteure und ihres Einflusses spielen strukturelle und institutionelle Aspekte eine große Rolle, wie die durchgeführten Interviews ergaben. Dies betrifft sowohl intra-institutionelle Strukturen innerhalb des Auswärtigen Amtes und seinen Außenstrukturen wie auch inter-institutionelle Strukturen. „You have so many different agencies and I'm completely lost who is who, who is which ministry, what is the GIZ part etc“, sagt stellvertretend ein erfahrener humanitärer Direktor eines westeuropäischen Geberstaates. Unter den Gesprächspartner*innen bestand zu folgenden Punkten ein weitgehender Konsens, unabhängig vom Standort und Hintergrund des*der Interviewpartners*in:

- Deutsche Strukturen und Abläufe erscheinen externen Partnern häufig sehr komplex, intransparent und teils ein Hindernis für intensiven Austausch und Kooperation. „The German set up is not concise due to this fracturing of expertise at the mission; there is some structure missing below the ambassador level. At all other embassies I have one counterpart to deal with, while at the German [Embassy] there are 4 different ones“, kritisiert ein Geberrepräsentant in New York. Intransparenz kann sich zugleich mit Kompetenzgerangel und je nach deutschen Akteuren sehr unterschiedlichen Ansätzen und *Policies* kombinieren, wie mehrere Gesprächspartner*innen feststellten: „Structures are sometimes undermining coherence of much welcomed humanitarian policies, for example Germany's support against counter-terrorism sanctions. But if you talk at the same time with their bank KfW they appear like a Trojan horse in the German house“, beklagt eine UN-Vertreterin.
- Die häufigen Personalwechsel in Deutschland gelten als ein großes Hindernis, um Vertrauen und persönliche Beziehungen sowie längerfristige Kooperationen aufzubauen. Insbesondere auf der höheren Arbeitsebene, welche jenseits der regulären Rotation zusätzlich noch von Umbesetzungen im Zuge von politischen Machtwechseln betroffen ist, wie beispielsweise zur Bundestagswahl 2021/2022. „This work is very personal, if you don't build ties and trust, this won't work here“, sagt eine New Yorker Botschaftsvertreterin. „If you leave after 3 years, it is not worth posting somebody here“.

Ein anderer Geberrepräsentant beklagt jüngste Personalrochaden auf höchster Ebene: „It is a problem if you deal with three different Director-Generals within a year“.

- Die begrenzte humanitäre Erfahrung des Personals wurde auch mehrfach als Grund für folgende Wahrnehmung der Stärken und Schwächen deutscher *Policy*-Beiträge benannt: In fast allen Interviews bestand ein Konsens, dass Deutschland einerseits stets gut vorbereitet und mit professionellem Auftreten fundierte und strukturierte Statements in die relevanten Foren und Gremien einbringt. Andererseits wurde mehrfach thematisiert, dass deutsche Counterparts jenseits vorbereiteter Statements seltener die notwendige Sprechfähigkeit und Flexibilität zeigen, sich in evolvierende Fragestellungen und Debatten im Rahmen eines Prozesses weiter einzubringen und diese damit voranzutreiben. „German diplomats are not coming with a specific expertise to weigh in on big debates“, bemängelt ein Diplomat. Diese vielfach benannte Schwäche wurde neben einem potenziellen Mangel an Erfahrung auch mit hierarchischen Strukturen und Berichtslinien in Verbindung gebracht, und einer Kultur, die offenbar eine stetige Rückversicherung zu allen Punkten mit der Zentrale erfordere. „German colleagues are very reserved in these more open debates, and much more sitting on the fence than others“, stellt ein europäischer Counterpart fest. Ähnliches gilt auch für die Außenstrukturen, für die eine UN-Repräsentantin feststellt: „German embassy staff is always a „reporter“ to Berlin, they are not actively shaping the discussion and the conversation is driven by the trilateral of US, EU and UK“.

Eine ähnliche Zurückhaltung machten Gesprächspartner*innen insbesondere an den Humanitären Hubs in New York und Genf mit Blick auf den Austausch zu humanitären Krisenkontexten und deutscher Expertise zu diesen aus. „UK and US for example have a real impact in informal settings, probably much helped by their missions abroad. They are very well connecting the dots“, konstatiert ein Geberrepräsentant in Genf einen klaren Kompetenzunterschied auch im Vergleich zu Deutschland und vor dem Hintergrund seiner zentralistischen Struktur. „If donors have no way of filtering the intel they get from agencies, they are easy to confuse and easy to convince“, sagt eine UN-Repräsentantin. Ein grundlegendes strukturelles Problem, wie auch der ehemalige deutsche UN-Botschafter in New York Christoph Heusgen einräumt: „Deutsche Botschaften sind relativ klein, und das ganz besonders gerade in Ländern, wo die größten

humanitären Krisen toben“¹¹. Mehrere Gesprächspartner*innen sahen einen klaren Zusammenhang zwischen der deutschen Personalrotation und mangelndem Wissensmanagement und einem institutionellen Gedächtnis als Basis für mittelfristige Kooperationen und *Policy*-Prozesse. Dies galt auch für hochrangige Prozesse, welche Deutschland zunächst aufwendig angeschoben hatte, beispielsweise im Zuge seiner EU-Ratspräsidentschaft. „How do you ensure a continued process and progress on the topics moved during an

EU council presidency, when shortly after no counterpart on the German side is anymore in place?“ fragte ein Geberrepräsentant aus Brüssel. Auch Akteure in New York sahen eine begrenzte Kontinuität auf deutscher Seite seit der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und darüber hinaus als Problem. Mangelndes Wissensmanagement ist zudem eine wiederkehrende Klage in vertraulichen Gesprächen auch von Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft mit Blick auf das AA.

8. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund von Deutschlands Entwicklung zum Top-Geber widmet sich dieses Forschungspapier den internationalen Wahrnehmungen des deutschen humanitären Engagements in den Bereichen Motive und Interessen, Potentiale und Wirkung.

Bei der Analyse von Motiven, Werten und Interessen der deutschen humanitären Hilfe schreiben die in Interviews und Survey befragten Personen Deutschland eine Funktion als ehrlicher Makler zu, der humanitäre Hilfe prinzipientreu und glaubwürdig vertritt. Dieses Bild ist unter den internationalen Stakeholdern deutlich positiver als unter in Deutschland ansässigen. Die Analyse der Finanzflüsse, welche humanitären Krisen Deutschland in welcher Höhe finanziert, konnte bestätigen, dass dies weitgehend bedarfs- und prinzipienorientiert erfolgt. Aus dieser Kohärenz und Glaubwürdigkeit lässt sich ein großes deutsches Potential bei der Gestaltung und Reform des humanitären Systems im Lichte seiner anerkannten Reformnotwendigkeiten ableiten.

Jedoch zeigt sich gerade bei der Frage, welche Schwerpunkte und Prioritäten Deutschland verfolgt, dass das Potential nicht ausgeschöpft wird. Hier ist das Thema antizipative Hilfe ein Positivbeispiel, wie strategisch Themen gesetzt und in verschiedenen Foren eingebracht werden. Jenseits dessen zeigt sich jedoch ein Strategiedefizit, humanitäre *Policy*-Themen über verschiedene Gremien und Prozesse kontinuierlich voranzubringen, da Deutschland bisher weder die ganze Breite der humanitären Themen noch ausgewählte Schwerpunkte in der nötigen Tiefe bespielt.

Die in Interviews und Survey befragten Personen schreiben Deutschland eine Funktion als ehrlicher Makler zu, der humanitäre Hilfe prinzipientreu und glaubwürdig vertritt.

Dieses Bild geht auch einher mit einem wahrgenommenen Missverhältnis zwischen Deutschlands finanziellem Engagement auf der einen und seiner Gestaltungskraft und -willen (*Policy*-Wirkung) auf der anderen Seite. Allerdings zeichnet sich in den letzten Jahren eine Verringerung dieses Ungleichgewichts ab, seit Deutschland u.a. über internationale Prozesse wie den *Grand Bargain* oder seine Präsidentschaft in multilateralen Foren humanitäre *Policy*-Themen stärker gestalterisch mitbestimmt.

Dieser Entwicklung steht jedoch maßgeblich die strukturelle Aufstellung und administrative Ausstattung im Weg.

Dieser Entwicklung steht jedoch maßgeblich die strukturelle Aufstellung und administrative Ausstattung im Weg, wie etwa die vergleichsweise sehr begrenzten und durch kurze Verweildauer gekennzeichneten personellen Ressourcen für den Bereich humanitäre Hilfe. Das ausgeprägte quantitative Personaldefizit deutscher humanitärer Abteilungen, auch im Vergleich zu anderen Geberregierungen, wird zugleich auch auf Ebene der neuen Ministeriumsleitung nicht anerkannt¹². Außerdem konkurriert das deutsche Personal in *Policy*-Debatten mit weitaus besser und mit mehr thematischem Expertentum ausgestatteten anderen Geberregierungen. Besonders die schwach ausgebildete und stark über Berlin organisierte Außenstruktur wird in diesem Bereich als Defizit wahrgenommen.

Aus der Analyse des deutschen humanitären *Policy*-Engagements lassen sich zwei Handlungsmuster erkennen. Deutschlands konsultativer und kooperativer Ansatz wird von den internationalen Stakeholdern geschätzt und steht im Gegensatz zu anderen, deutlich agendatreibenderen führenden Gebern. Allerdings zeigt sich beispielhaft am *Grand Bargain*, dass das Vor-

¹¹ Expertendiskussion der Partei Bündnis 90 / Die Grünen „The way to a National Security Strategy“, 11.10.2022.

¹² „Ich denke, wenn man sich die personellen Ressourcen anschaut, sind wir in einer ziemlich guten, effizienten und effektiven Position mit effektiven Verfahren. Es ist nicht nur die Zahl der Mitarbeiter, die den Unterschied ausmacht, sondern wir haben auch - in Abwesenheit - ein wesentlich höheres Budget.“ Staatssekretärin Susanne Baumann auf der Eröffnungsseder der CHA Konferenz am 23.11.2022 (Centre for Humanitarian Action 2022).

gehen der überparteilichen Moderation gegenüber einer offensiveren Themensetzung zu der Wahrnehmung führt, dass Prozesse über *Policies* gestellt werden. Zudem liegen, trotz oder wegen seines finanziellen Einflusses, für die deutschen Diplomaten*innen viele ungenutzte Potentiale im Bereich *soft power*, um Themen mit Partnern voranzubringen. Hier hat das Auswärtige Amt auf Berliner Ebene jüngst relevante Initiativen gestartet, u.a. mit einer erstmaligen ausführlichen Konsultation mit der US-Regierung in Berlin, einem Treffen Deutschlands mit skandinavischen Vertreter*innen (Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland) sowie regelmäßigen bilateralen Austauschformaten mit „*liked-minded*“ Partnern wie der Schweiz.

Handlungsempfehlungen

Aus den im Rahmen dieses Forschungspapiers aufgezeigten Wahrnehmungen internationaler Akteur*innen sowie den erfolgten Analysen der deutschen humanitären Hilfe ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen für die deutsche Regierung auf ihrem weiteren Weg vom humanitären *Payer* zum *Player*:

- Deutschland ist bislang nicht in der Lage, alle humanitären Themen in derselben Breite zu bespielen wie die anderen Top 4 Geber. Eine größere Tiefe mit Bezug auf klar priorisierte Themen nach Vorbild des Bereichs antizipative Hilfe könnte daher die Strategiefähigkeit Deutschlands deutlich erhöhen. Hier wäre eine Priorisierung im Sinne einer Schärfung des Profils und gestalterischen Wirksamkeit wichtig und ratsam, auch für die anstehende Entwicklung der *Strategie 2024-2027*. Die besagte Strategie müsste zugleich sicherstellen, dass die Schwerpunktsetzung auf wenige, klar umrissene Themen mit entsprechenden Ressourcenverschiebungen und konkreten Umsetzungsschritten unterfüttert wird. In die Kommunikation dieser Schwerpunkte und Prioritäten nach innen wie auch nach außen, zwischen Berlin und den Auslandsvertretungen sollte entsprechend investiert werden.
- Mit einer strategischeren, thematischen Priorisierung könnte es Deutschland gelingen, nach seiner gewachsenen Präsenz und seiner anerkannten Fähigkeit Prozesse zu steuern und zu moderieren, den nächsten Schritt zu gehen und von dieser Prozessorientierung zu einer *Policy*-Orientierung zu gelangen, in deren Zentrum steht, was Deutschland in den relevanten Foren im Kern bewirken möchte. Hier wäre eine weiter entwickelte Balance, welche dieser Prozesse gezielt als Mittel zum Zweck reformorientierter *Policies* genutzt werden sollen, hilfreich.
- Eine strategische Priorisierung im *Policy*-Bereich sollte begleitet werden von einer Priorisierung im Programmbereich, der zunächst durch eine substantielle Verbesserung der Datenlage und Transparenz gestärkt werden müsste. Diskussionen über strategische Themensetzungen sind auch AA intern obsolet, wo diese nicht finanziell und programmatisch gemonitort und nachvollzogen werden können. Ähnliches gilt für die Transparenz der Mittelvergabe, welche für externe humanitäre Akteur*innen undurchsichtig und in ihren Kriterien unklar bleiben. Ansätze wie Frankreichs „*CDCS Call for Projects*“ könnten hier interessante Anregungen sein (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2023). So ließen sich beispielsweise zentrale Themen der Strategie in Zusammenarbeit mit Partnern angehen, während die Transparenz durch die Benennung der Prioritäten für alle Beteiligten erhöht würde. Eine höhere Planbarkeit der Mittel sowie ihre weitere Flexibilisierung, u.a. durch eine Ausweitung flexibler Programm- versus kleinteiliger Projektförderungen wären hier ebenfalls zentral.
- Um vom Wissen und den Kapazitäten anderer Akteure zu profitieren, wären engere und strategischere Partnerschaften sinnvoll, die über einen Informationsaustausch hinausgehen. Hier hätte Deutschland viel Potential eine Lücke zu füllen und unter den Top-Gebern auch eine einzigartige Stellung als wahrgenommener „*honest broker*“, eine solche Zusammenarbeit aufgrund seiner Glaubwürdigkeit und seiner finanziellen *hard power* zu befördern.
- Strategischere Kooperationen mit spezifischen Partnern mit komplementären Fähigkeiten wäre ein Ansatz, der noch stärker verfolgt werden könnte. Beispiel DG ECHO: Hier gäbe es Optionen, dass Deutschland mit seinen begrenzten Personalressourcen weit stärker ECHO-Kapazitäten zur Bearbeitung von *Policy*-Fragen und eigenen Schwerpunkten sowie dezentrale Strukturen nutzen könnte. Ansätze des AA, die Zusammenarbeit zwischen deutschen Botschaften und EU-Vertretungen im humanitären Feld durch eine erfolgte „Handreichung“ zu befördern, gehen hier bereits in die richtige Richtung.
- Unabhängig von der Frage strategischerer Partnerschaften in dezentralen Strukturen erscheinen Investitionen in deutlich mehr Personal sowie dessen Qualifikation und Seniorität dringend geboten. Eine Begrenzung der personellen Rotation wäre zudem 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 Department for International Development (DfID) einer vollständigen personellen Kontinuität keine realistische Option sein sollte. Neue AA-Ansätze im Jahr 2023, dem großen Personalanteil zeitlich befristeter Quereinsteiger, Optionen für eine dauer-

hafte nicht-technische Laufbahn im Amt zu eröffnen sowie einen Teil dieser Stellen aus der Rotation zu nehmen, sind erste Schritte in diese Richtung.

- Ein Kulturwandel wäre entscheidend, in dem sich ein Ende von der traditionellen „außenpolitischen Zurückhaltung“ Deutschlands seit dem 2. Weltkrieg im humanitären Bereich spiegeln könnte. Dies könnte sich manifestieren durch weniger Scheu, Deutschlands finanzielle *hard power*, wo notwendig, auch einzusetzen, um Veränderungen voranzubringen; zum zweiten durch ein profiliertes, führenderes Auftreten, das auch auf Wirksamkeit durch Sichtbarkeit und *soft power skills* setzen würde. So könnte eine neue Balance zwischen einer hoch geschätzten Kultur des Zuhörens und der Zurückhaltung sowie Führungsqualitäten und eigenen strategischen Prioritäten entstehen.
- Zentralistische Entscheidungsstrukturen sollten flexibilisiert und entbürokratisiert werden, um den gesamten Spielraum aller Hierarchieebenen und Standorte diplomatisch zu nutzen und alle Mitarbeitenden zu befähigen, an resultat-orientierten Priorisierungsprozessen und strategischen Zielsetzungen besser mitzuwirken.
- Mit Blick auf den eigenen Anspruch, eine aktive Rolle in der Gestaltung und der Reform des internationalen humanitären Systems zu spielen, sollte Deutschland seinen strategischen Ansatz weiterentwickeln. Ziel eines solchen Ansatzes müsste sein, den finanziellen und politischen Einfluss Deutschlands gezielt zu nutzen, um zentrale Schwächen des Status Quo des humanitären Systems nicht zu fördern, sondern einen reformorientierten Wandel innerhalb und außerhalb der etablierten Strukturen und Prozesse anzustoßen.
- Hierzu müsste Deutschland eine Vision entwickeln, welche Rolle es im humanitären System einnimmt und welche Antworten es auf die Frage gibt, ob das derzeitige humanitäre System „*fit for purpose*“ ist und in welchem Rahmen es Handlungsbedarfe sieht und bereit ist, Reformen selbst voranzutreiben und vorzuleben, beispielsweise mit Blick auf ein durch lokale Akteur*innen geprägtes humanitäres System. Hier kann Deutschland auch in seiner „Newcomer“ Rolle unter den Topgebern eine besondere Rolle spielen, wie auch insgesamt auf seinem Weg vom *Payer* zum *Player* der internationalen humanitären Hilfe. Mit Blick auf die Außenkommunikation sollte das Auswärtige Amt in Berlin in ein gemeinsames Narrativ investieren, damit Auslandsvertretungen und Außenstrukturen in der Vermittlung der strategischen Ziele und Prioritäten von Deutschlands humanitärem Engagement gestärkt werden können.

9. Literaturverzeichnis

- Angenendt, Steffen. 2021. 'Der Weg zur Strategiefähigkeit'. 2021. <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/der-weg-zur-strategiefaehigkeit>
- Auswärtiges Amt. 2018. 'Drei Jahre „Außenpolitik mit Mitteln“'. Auswärtiges Amt. 2018. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/-/1697156>
- . 2018. 'Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017'. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2194046/6777c8661fd92b912f15d06718de0dcc/vierjahresbericht-humanitaere-hilfe-2014-2017-data.pdf>
- . 2019. '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>
- . 2020. 'Rede von Staatsminister Annen anlässlich der Eröffnung der Ausstellung „150 Jahre Auswärtiges Amt“'. Auswärtiges Amt. 2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/annen-150-jahre-diplomatie/2291246>
- . 2021. 'Humanitäre Hilfe: Deutschland ist großer Geber'. Auswärtiges Amt. 2021. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/gho-2021/2498172>
- . 2022a. '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>
- . 2022b. 'Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter'. Auswärtiges Amt. 8 November 2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/mitarbeiter/214948>
- Bengy Puyvallée, Antoine de, und Kristian Bjørkdahl, eds. 2021. Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century. 1st ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772129>
- Brockmeier, Sarah. 2020. 'Ein Haus Für Unser Jahrhundert | Internationale Politik'. <https://internationalepolitik.de/de/ein-haus-fuer-unser-jahrhundert>
- . 2021. 'Wer eine neue Außenpolitik will, braucht auch ein neues Außenministerium'. PRIF BLOG (blog). 2 Dezember 2021. <https://blog.prif.org/2021/12/02/wer-eine-neue-aussenpolitik-will-braucht-auch-ein-neues-aussenministerium/>
- Brockmeier, Sarah, und Anton Peez. 2021. 'Akteneinsichten: Die deutsche Außenpolitik und der Völkermord in Ruanda'. Preprint. SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/wd27k>
- 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>
- Bunde, Tobias, Laura Hartmann, Franziska Stärk, Randolph Carr, Christoph Erber, Julia Hammelehle, und Juliane Kabus. 2020. 'Zeitenwende | Wendezeiten. Special Edition of the Munich Security Report on German Foreign and Security Policy'. München: MSC. https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/MSC_Germany_Report_10-2020_Engl.pdf
- Bundesfinanzministerium. 2018. 'Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2017/2018) Zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe Und Übergangshilfe Einschließlich Der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreak-

tion, Stabilisierung Und Entwicklungszusammenarbeit“¹¹. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=1

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, dir. 2022. #CHA22 Keynote & Opening Panel: Do We Need a Humanitarian Zeitenwende in Europe? [German/English]. https://www.youtube.com/watch?v=bCukKu-UT_c

Chen, Yunnan, Raphaëlle Faure, und Nilima Gulrajani. 2023. 'Crafting Development Power. Evolving European Approaches in an Age of Polycrisis'. London: ODI. https://cdn.odi.org/media/documents/Crafting_development_power_-_Evolving_European_approaches_in_an_age_of_polycrisis.pdf

Comission on Human Security. 2003. 'Human Security Now :Protecting and Empowering People /'. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>

Deutscher Bundestag. 2020. 'Antwort Der Bundesregierung Auf Die Kleine Anfrage Zur Strategische Ausrichtung Und Effizienz Der Deutschen Humanitären Hilfe Im Ausland'. Deutscher Bundestag. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/239/1923978.pdf>

———. 2022. 'Rede der Abgeordneten Renata Alt zum Haushalt des Einzelplan 5 (Auswärtiges Amt)'. Deutscher Bundestag. 7 September 2022. <https://www.bundestag.de/mediathek>

———. 2023. 'Antwort Der Bundesregierung Auf Die Kleine Anfrage Der Fraktion Der CDU/CSU – Drucksache 20/7636 – Humanitäre Hilfe'. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/079/2007957.pdf>

Development Initiatives. 2021. 'Global Humanitarian Assistance Report 2021'. <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2021/#downloads>

———. 2022. 'Funding for Gender-Relevant Humanitarian Response'. Development Initiatives.

FES. 2014. 'Die deutsche Sicherheitspolitik braucht mehr Strategiefähigkeit'. Internationale Politikfeldanalyse. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10479.pdf>

FTS OCHA. 2023. 'Coordinated Plans 2023 | Financial Tracking Service'. OCHA Financial Tracking Service. 12 Oktober 2023. <https://fts.unocha.org/plans/overview/2023>

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>

Germany und France. 2019. 'Call for Action to Strengthen Respect for International Humanitarian Law and Principled Humanitarian Action'. <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/call-for-action-to-strengthen-respect-for-international-humanitarian-law-and-principled-humanitarian-action.pdf>

GFFO. 2023. 'Grand Bargain Self-Reporting Exercise 2022 - 2023. Germany (Spreadsheet)'. Berlin: German Federal Foreign Office. <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2023-08/Germany%20Self-report%202023%20-%20Spreadsheet.pdf>

GIZ. 2018. 'Deutschland in den Augen der Welt. Ergebnisse der GIZ-Erhebung 2017/2018'. Eschborn/Bonn: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. <https://www.giz.de/en/downloads/Deutschland-in-den-Augen-der-Welt-GIZ-Erhebung-2017-2018.pdf>

- Hale, Thomas. 2024. Long Problems: Climate Change and the Challenge of Governing across Time. Princeton: Princeton University Press.
- Hauptmeier, Carsten. 2023. '„Gemeinsamen Pakt für die Zukunft schmieden“'. deutschland.de. 6 September 2023. <https://www.deutschland.de/de/topic/politik/antje-leendertse-zu-50-jahren-deutschland-in-den-un>
- 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
- Kloke-Lesch, Adolf. 2021. 'Wie die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 Gestaltungsmacht entfalten könnte'. DIE (blog). 2021. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Deutsches_Institut_fuer_Entwicklungspolitik_Kloke-Lesch_15.11.2021.pdf
- Körper Stiftung. 2020. 'The Berlin Pulse 2020-21'. Berlin: Körper Stiftung. https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/The-Berlin-Pulse_2020-21.pdf
- Kreidler, C., Hövelmann, S. und Spencer, A. (2023) Germany's rise as a humanitarian donor. The interplay of narratives, new foreign policy ambition and domestic interests. Berlin und London: HPG (ODI) und CHA. Verfügbar unter: <https://www.chaberlin.org/en/publications/germanys-rise-as-a-humanitarian-donor/>
- Kurtzer, Jacob, John Goodrick, und Sana Vaidya. 2021. 'Toward Stronger Transatlantic Teamwork'. CSIS Brief. Center for Strategic and International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210716_Kurtzer_Stronger_Transatlantic_Teamwork.pdf?7MG6B5PI57PrEsv2mK-Xuy5m9xt77VzLm
- Latimir, Kate, und Howard Mollett. 2018. 'Not What She Bargained for? Gender and the Grand Bargain'. ActionAid UK und CARE International. <https://actionaid.org/publications/2018/not-what-she-bargained>
- McClory, Jonathan. 2019. 'Soft Power 30. Country: Germany'. Soft Power. 2019. <https://softpower30.com/country/germany/>
- Meissler, Christine. 2021. 'Stoppt die Kriminalisierung der Flüchtlingshilfe'. Centre for Humanitarian Action. The Humanitarian Blog (blog). 2021. <https://www.chaberlin.org/blog/stoppt-die-kriminalisierung-der-fluechtlingshilfe/>
- Merkel, A. (2016) Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the opening of the Supporting Syria and the Region conference in London on 4 February 2016, Website of the Federal Government | Bundesregierung. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-at-the-opening-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-in-london-on-4-february-2016-604262>
- Metcalfe-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Patrick Saez, und Alexandra Spencer. 2022. 'The Grand Bargain 2021'. Edited by HPG/ ODI. HPG Commissioned Report, Juni. https://cdn.odi.org/media/documents/Grand_Bargain_2022_ogGQS0m.pdf
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 2023. 'Launch of the CDCS Call for Projects: "Humanitarian Innovation" for 2023 (February 8, 2023)'. France Diplomacy - Ministry for Europe and Foreign Affairs. 8 Februar 2023. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/emergency-humanitarian-action/news/article/launch-of-the-cdcs-call-for-projects-humanitarian-innovation-for-2023-february>

- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1st ed. New York: Public Affairs.
- OCHA FTS. 2016. 'Total Reported Funding 2016 | Financial Tracking Service'. 2016. <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2016>
- ODI. 2023. 'Principled Aid Index 2023'. ODI: Think Change. 2023. <https://odi.org/en/topics/principled-aid-index/>
- OECD. 2021. 'OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Germany 2021'. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/bb32a97d-en>
- Oltermann, Philip. 2022. 'Germany Still a "Teenager" in Leading Foreign Security Policy, Says Scholz Aide'. *The Guardian*, 13 Oktober 2022, sec. World news. <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/13/putins-war-on-ukraine-part-of-crusade-against-liberal-democracy-says-scholz>
- Pilar, Ulrike von. 2022. 'Humanitäre Hilfe als Kampfmittel?' Centre for Humanitarian Action. *The Humanitarian Blog* (blog). 2022. <https://www.chaberlin.org/blog/humanitaere-hilfe-als-kampfmittel/>
- Politikum. 2022. 'Zeitenwende - Deutsche Außenpolitik | Print | Pk3_22'. Wochenschau Verlag. <https://www.wochenschau-verlag.de/Zeitenwende-Deutsche-Aussenpolitik/Pk3-22>
- Prantl, Jochen, und Evelyn Goh. 2022. 'Rethinking Strategy and Statecraft for the Twenty-First Century of Complexity: A Case for Strategic Diplomacy'. *International Affairs*, Februar, iiab212. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab212>
- Prezelj, Iztok. 2008. 'Challenges in Conceptualizing and Providing Human Security'. *HUMSEC Journal*, no. 2.
- Publish What You Fund. 2022. 'Aid Transparency Index 2022'. 2022. https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/ati/2022/pdf/germany-ffo_16442_en.pdf
- 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>
- Schlie, Ulrich. 2020. 'Deutsche Sicherheitspolitik Seit 1990: Auf Der Suche Nach Einer Strategie'. *SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen* 4 (3): 304–14. <https://doi.org/10.1515/sirius-2020-3006>
- Schnabel, Simone, und Dr Antonia Witt. 2022. 'Friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln. Lehren aus Mali und Niger. Studie im Auftrag des Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung'. Frankfurt: HSFK.
- Schoeller, Magnus G. 2023. 'Leadership Aspirations versus Reality: Germany's Self-Concept in Europe'. *International Affairs* 99 (4): 1615–34. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaad121>
- Scholz, Olaf. 2022. 'Die Globale Zeitenwende'. *Foreign Affairs*, 5 December 2022. <https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>
- Silcock, Emily, und Nilima Gulrajani. 2020. 'What Is Principled Aid? Measuring Donor Motivations in 2020', 41.
- SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP. 2021. 'Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis Für Freiheit, Gerechtigkeit Und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 Zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen Und FDP'. Berlin: Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

- Spiegel. 2023. 'Mehr Karriereoptionen: Auswärtiges Amt plant neue Laufbahn ohne Auslandseinsätze'. Der Spiegel, 20 January 2023, sec. Politik. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/auswaertiges-amt-plant-neue-laufbahn-ohne-auslandseinsaetze-a-a7d8ad2f-ea65-4aee-8c61-0239be402351>
- Steinke, Andrea. 2021. 'Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines'. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
- Stelzenmüller, Constanze, Claudia Major, and Christian Mölling. 2021. 'Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik Was Deutschland für Sicherheit, Verteidigung und Frieden tun muss'. DGAP Bericht, 11.
- Stuenkel, Oliver. 2023. 'BRICS Invitation Puts Argentina in a Tough Spot'. Foreign Policy (blog). 21 September 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/09/21/brics-membership-argentina-china-russia-brazil-india-elections/>
- Südhoff, Ralf, and Sonja Hövelmann. 2019. 'Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe?' Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/bundestagsanhoerung/>
- Südhoff, Ralf, and Goda Milasiute. 2021. 'Zeit für einen Neuanfang? 5 Jahre World Humanitarian Summit und Grand Bargain'. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/publications/zeit-fuer-einen-neuanfang-5-jahre-world-humanitarian-summit-und-grand-bargain/>
- UNHCR. 2022. 'Germany. Country Profile'. Global Focus. 2022. <http://reporting.unhcr.org/donors-germany>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2020. 'Global Humanitarian Overview 2021'. 08. January 2024. <https://humanitarianaction.info/overview/2021>
- Voss-Wittig, Huberta von. 2006. 'Aktueller Begriff: Soft Power'. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. https://www.bundestag.de/resource/blob/189706/8c40cb75069889f8829a5a0db838da1f/soft_power-data.pdf
- Weingärtner, Lena. 2011. 'German Humanitarian Aid Abroad. Joint Evaluation'. Berlin/Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development/ Federal Foreign Office.
- Weingärtner, Lioba, and Ralf Otto. 2013. 'Die deutsche humanitäre Hilfe'. In Handbuch Humanitäre Hilfe, edited by Jürgen Lieser and Dennis Dijkzeul, 127–46. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-32290-7_7
- Westland, Eddo. 2023. 'Humanitäre Themen Erklärt: Vergessene Krisen to Go'. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
- Westphal, Florian. 2020. 'Moria brennt, Geflüchtete ertrinken, Berlin zaudert -'. Centre for Humanitarian Action. The Humanitarian Blog (blog). 14 September 2020. <https://www.chaberlin.org/blog/moria-brennt-gefluechtete-ertrinken-berlin-zaudert/>
- Witt, Antonia. 2020. 'Understanding Societal Perspectives on African Interventions: A Methodological Agenda', no. 50: 18.
- 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>

Impressum

© Centre for Humanitarian Action, Oktober/Dezember 2023.

This work is licensed under CC BY-NC-ND 4.0.

Über die Autor*innen:

Ralf Südhoff ist seit Januar 2019 Gründungsdirektor des Centre for Humanitarian Action (CHA) und war zuvor fast zehn Jahre lang Direktor des Regionalbüros des VN-Welternährungsprogramms (WFP) für die Syrien-Krise in Amman (2017-2018) und Leiter des WFP-Büros in Berlin für Deutschland, Österreich, die Schweiz und Liechtenstein.

Sonja Hövelmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Humanitarian Action. Zuvor war sie bei Caritas international tätig. Außerdem hat sie als Koordinatorin für das Joint Master Programme in Humanitarian Action (NOHA) am Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum gearbeitet.

Vorgeschlagene Zitierweise

Hövelmann, Sonja und Ralf Südhoff. 2023. *Principled Payer, but Purposeful Player? Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Weitere CHA Publikationen

Düchting, Andrea. 2023. *Digital accountability: The untapped potential of participation when using digital technology in humanitarian action*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
<https://www.chaberlin.org/en/publications/digital-accountability-2/>

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/en/publications/cha-policy-brief-where-does-the-grand-bargain-2-0-stand/>

Pellowska, Darina. 2023. *Localisation in practice – facilitating equitable partnership in humanitarian project management*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
<https://www.chaberlin.org/en/publications/localisation-in-practice/>

Südhoff, Ralf, und Goda Milasiute. 2021. *Zeit für einen Neuanfang? 5 Jahre World Humanitarian Summit und Grand Bargain*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
<https://www.chaberlin.org/en/publications/time-for-a-reset-the-world-humanitarian-summit-and-the-grand-bargain-5-years-on/>

Südhoff, Ralf, und Berit Reich. 2023. *Welternährungskrise – Warum sie wenig mit Russlands Angriff auf die Ukraine zu tun hat und wie sie überwunden werden kann*. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Westland, Eddo. 2023. *Humanitäre Themen erklärt: Vergessene Krisen*. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/forgotten-crises-to-go/>



CHA - Centre for Humanitarian Action e.V.

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

Dezember 2023