



Zusammenfassung

Unerfüllte Versprechen: Die Kluft zwischen Zusagen und Unterstützung lokaler humanitärer Hilfe

Dieser Bericht beschäftigt sich eingehend mit dem Konzept der lokal geführten humanitären Hilfe, welche von zentraler Bedeutung ist, um die weltweit wachsende Anzahl von Menschen in Not zu erreichen und ein effektiveres und gerechteres humanitäres System zu schaffen. Zudem werden die Fortschritte der größten Geberregierungen, UN-Organisationen und internationalen NGOs im Hinblick auf ihre Selbstverpflichtungen zur lokalen humanitären Hilfe bewertet. Zu diesem Zweck haben wir den ersten Index entwickelt, der misst, wie führende humanitäre Organisationen und Geber ihre Zusagen einhalten. Der Bericht analysiert, welche dieser Akteure Vorreiter sind und welche hinter ihren Zielen am deutlichsten zurückbleiben, mit einem starken Fokus auf die Einschätzungen der lokalen Akteure selbst. Außerdem werden die konkreten Chancen und Herausforderungen der lokalen humanitären Organisationen vor Ort durch Interviews mit lokalen Akteuren im Libanon und in Kolumbien herausgearbeitet. Der Bericht wurde von den europäischen Mitgliedern des Caritasverbandes in Zusammenarbeit mit der nationalen Caritas-Organisation in Kolumbien, SNPS (Secretariado Nacional de Pastoral Social), und der Caritas Libanon in Auftrag gegeben und vom Berliner Centre for Humanitarian Action (CHA) durchgeführt.

Warum ist lokal geführte humanitäre Hilfe von zentraler Bedeutung für eine effektive humanitäre Hilfe und das Retten von Menschenleben?

Als lokale Akteure in der humanitären Hilfe gelten „Organisationen, die in ihrem eigenen Empfängerland tätig sind und nicht einer internationalen NGO angehören“ sowie „staatliche Institutionen des betreffenden Empfängerlandes, die auf lokaler oder nationaler Ebene Hilfe leisten“. Gemäß dieser Begriffsbestimmung „gilt ein lokaler Akteur nicht als Teil [einer internationalen NGO], nur weil er Teil eines Netzwerks, einer Konföderation oder eines Bündnisses ist, in dem er unabhängige Systeme zur Mittelbeschaffung und Verwaltung unterhält.“

In humanitären Krisen gibt es verschiedene Akteure, die lebensrettende Hilfe leisten, darunter internationale Organisationen, die zur Unterstützung in das Land oder die Region einreisen und lokale Organisationen, die sich bereits im Krisengebiet befinden. Letztere haben in der Regel eine bessere Ausgangsposition, als internationale Organisationen, um auf Krisen zu reagieren da sie die lokalen Gegebenheiten besser verstehen, den betroffenen Gemeinschaften bekannt sind und deren Vertrauen genießen. Einer Analyse zufolge könnten „lokale Vermittler um 32 % kosteneffizientere Hilfsprogramme bieten als internationale Vermittler, wenn man die überhöhten internationalen Verwaltungskosten und Gehälter ausklammert.“¹ Neben der höheren

Effektivität lokaler Organisationen sind auch die Werte der Selbstbestimmung und Gerechtigkeit ein wichtiger Aspekt, da die lokalen Gemeinschaften und Organisationen ihre Prioritäten und Werte selbst bestimmen sollten, anstatt dass diese Entscheidungen von externen Stellen getroffen werden.

¹ Cabot Venton et al. 2022

In den vergangenen Jahren sind verschiedene internationale *policies* und Initiativen zur Förderung humanitärer Maßnahmen unter lokaler Führung entwickelt worden, von denen der Grand Bargain die bekannteste ist. Im Rahmen des Grand Bargain verpflichteten sich staatliche Geber, UN-Organisationen und internationale NGOs dazu, „die Führung, Durchführung und Kapazität lokaler Helfer sowie die Beteiligung betroffener Gemeinschaften an der Deckung des humanitären Bedarfs stärker zu unterstützen“ (IASC 2021). Zu den wichtigsten Verpflichtungen gehört das Ziel, 25 % der Finanzmittel so direkt wie möglich an lokale humanitäre Organisationen zu vergeben, die Overheadkosten lokaler Akteure mitzufinanzieren, sie in die Projektentwicklung und -gestaltung einzubeziehen und ihre Teilnahme an Koordinierungsforen und Gebertreffen sicherzustellen.

Ungeachtet dieser Zusagen sehen sich die lokalen Organisationen weiterhin mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Dazu gehören der eingeschränkte Zugang zu Finanzmitteln, umfassende administrative Auflagen sowie mangelnde Anerkennung und Unterstützung durch internationale Akteure.

Erfüllen die Geberregierungen und Hilfsorganisationen ihre Lokalisierungsverpflichtungen?

Vor dem Hintergrund des jahrelang nur schleppenden Fortschritts bei diesen Reformbestrebungen präsentiert dieser Bericht den ersten Index, der die wichtigsten Geberländer und Hilfsorganisationen hinsichtlich ihrer Zusagen kritisch beleuchtet und ihre Organisationspolitik und -praxis im Hinblick auf Lokalisierungsprozesse bewerten soll. Der Index inkludiert die zehn größten Geberregierungen, die fünf größten UN-Organisationen und die fünf größten internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) basierend auf ihren humanitären Ausgaben. Dabei wurden drei verschiedene Perspektiven berücksichtigt: Zwei Erhebungen dienten dazu, die faktische Berichterstattung und die Selbstwahrnehmung der Geberregierungen, UN-Organisationen und INGOs im Hinblick auf die Stärkung der humanitären Maßnahmen unter lokaler Leitung zu erfassen. Eine dritte Umfrage erfasste das Feedback lokaler Akteure, wie sie die genannten 20 internationalen Akteure hinsichtlich der von allen Parteien in internationalen Foren vereinbarten Schlüsselindikatoren bewerten.

Der Index stützt sich auf sechs Indikatoren: (1) Bekenntnis zur Lokalisierung, (2) Partnerschaften mit lokalen Organisationen, (3) Kapazitätsaufbau lokaler Organisationen, (4) Finanzierung lokaler Organisationen, (5) Transparenz und Rechenschaftspflicht und (6) Führung und Koordination. Die Punktzahlen wurden je Umfrage und Perspektive in einem Subranking für die lokale Bewertung, die faktische Berichterstattung und die Selbstbewertung zusammengefasst, wobei jeweils 0 bis maximal 100 Punkte erreicht werden konnten. Für die Gesamtbewertung wurden diese drei Perspektiven unterschiedlich gewichtet: Die Wahrnehmung der lokalen Akteure ging mit 50 %, die faktische Berichterstattung mit 30 % und die Selbstwahrnehmung mit 20 % in die Gesamtwertung ein.

Gesamtranking nach staatlichen Gebern			Selbsteinschätzung		Sachbericht		Wahrnehmung lokaler Akteure	
Nr.	Akteur	Punktzahl (von 100)	Punktzahl* (Rang)		Punktzahl* (Rang)		Punktzahl* (Rang)	
1	Deutschland	60	63	(2)	50	(1)	64	(1)
2	Europäische Kommission	57	58	(4)	46	(2)	63	(2)
3	Kanada	56	74	(1)	39	(3)	59	(7)
4	Vereinigte Staaten	53	62	(3)	33	(5)	61	(4)
5	Vereinigtes Königreich	50	52	(6)	36	(4)	58	(8)
6	Schweden	47	55	(5)	20	(6)	60	(6)
7	Norwegen	44	43	(7)	15	(7)	62	(3)
8	Niederlande		---		---		61	(4)
9	Japan		---		---		55	(9)
10	Frankreich		---		---		47	(10)

* von 100 / ** keine Daten übermittelt

Zentrale Erkenntnisse über die staatlichen Geber:

- Nur drei² der zehn größten staatlichen Geber konnten angeben, wie viele ihrer Mittel über maximal eine Zwischeninstanz an lokale Organisationen fließen.
- Darüber hinaus hat mit Ausnahme von Frankreich (im Selbstbericht zum Grand Bargain) keiner der betreffenden Geber das Ziel erreicht, mindestens 25 % der Mittel so direkt wie möglich an lokale Akteure zu vergeben.
- Nur ein Geber hat eine *policy*, die es lokalen Organisationen ermöglicht, Mittel für die täglichen Betriebskosten (im Gegensatz zu spezifischen Projektkosten) zu erhalten.
- Nur ein Geber verfolgt eine spezifische Politik zur Stärkung der Kapazitäten lokaler Organisationen. Ein anderer Geber gab an, von den zwischengeschalteten NGOs einen Überblick über die Bedarfe und Wünsche der lokalen Organisationen zu verlangen sowie über die Art und Weise, wie sie erfüllt werden.
- Während alle sieben Geber im Rahmen **ihrer Projekte und anderer Formen des Engagements** mit lokalen Akteuren zusammentreffen, gaben nur drei Geber an, **Dialogveranstaltungen** abzuhalten, an denen lokale Akteure aktiv teilnehmen können.
- Selbst die am besten bewerteten Geber erreichen nicht mehr als maximal 60 von 100 Punkten, was den signifikanten Verbesserungsbedarf verdeutlicht.

² Einer jener Geber, die nicht in der Lage waren, diese aggregierte Zahl zu liefern, konnte nur angeben, wie hoch der Anteil der humanitären Mittel ist, der ohne Zwischenorganisationen an lokale Organisationen geht. Da diese Zahl weniger als 1 % betrug, wäre die aggregierte Zahl wichtig, um vollständig zu verstehen, wie viele Mittel dieser Geber an lokale Organisationen weitergibt.

Gesamtranking nach UN-Agenturen und INGOs			Selbsteinschätzung		Sachbericht		Wahrnehmung lokaler Akteure	
Nr.	Akteur	Punktzahl (von 100)	Punktzahl* (Rang)		Punktzahl* (Rang)		Punktzahl* (Rang)	
1	UNHCR	66	77	(2)	81	(1)	53	(2)
2	WFP	64	78	(1)	76	(2)	51	(4)
3	UNICEF	63	75	(3)	72	(3)	53	(2)
4	International Rescue Committee	52	55	(6)	56	(4)	48	(7)
5	World Vision International	51	73	(4)	37	(8)	51	(4)
6	Save the Children	50	44	(8)	43	(7)	57	(1)
7	WHO	46	45	(7)	44	(6)	48	(7)
7	Norwegian Refugee Council	46	58	(5)	35	(9)	47	(9)
9	Médecins Sans Frontières	43	36	(10)	49	(5)	42	(10)
10	UNRWA	33	40	(9)	0	(10)	49	(6)

* von 100

Zentrale Erkenntnisse über UN-Agenturen und INGOs:

- Im Vergleich zu den staatlichen Gebern ist die Verfügbarkeit der Daten internationaler Organisationen besser, allerdings immer noch unbefriedigend.
- Von den fünf INGOs waren jedoch zwei nicht in der Lage, Angaben zum Anteil der Mittel für die Akteure vor Ort zu machen, wohingegen die fünf UN-Organisationen alle über klare Daten verfügten.
- Die Antworten zeigten erhebliche Unterschiede von zwischen 0 % und 5 % bis hin zu 40 % der Mittel, die über maximal eine Zwischenorganisation an lokale Organisationen gingen.
- Hinsichtlich des prozentualen Anteils der Finanzierung von Overheadkosten (allgemeine Betriebskosten, die von der Projektfinanzierung getrennt sind) gaben nur fünf Organisationen an, über eine Politik zu verfügen, bei der der prozentuale Anteil der Finanzierung mit den Partnern geteilt wird und zwischen 4 % und 10 % liegt.
- Acht Organisationen unterhalten Partnerschaften mit lokalen Akteuren, die einen **strategischen, langfristigen Kapazitätsaufbau** beinhalten, der über bestimmte Projektzyklen hinausgeht.
- Selbst die am besten abschneidenden Akteure erreichten maximal 66 von 100 Punkten und nur maximal 57 Punkte aus der Perspektive der lokalen Akteure, sodass erheblicher Spielraum für Verbesserungen besteht.

Der Index zeigt, dass es eine Kluft zwischen Politik und Praxis gibt. Viele Organisationen haben zwar *policies* und Verpflichtungen zur Lokalisierung, aber schwache Umsetzungs- und Rechenschaftsmechanismen. Die Verfügbarkeit von Daten, die Transparenz und die Verfolgung insbesondere der Finanzmittel sind bei den meisten Akteuren bei weitem nicht auf dem Stand, auf dem sie sein sollten.

Obwohl keine Caritas-Organisation unter den Top 5 der INGOs zu finden ist, wurde zur Gewährleistung der Transparenz Catholic Relief Services (CRS), das größte Caritas-Mitglied im Weltverband, untersucht. Dies ergab u.a., dass auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Daten CRS im Jahr 2022 humanitäre Mittel in Höhe von 79 Mio. USD an lokale/nationale Hilfsorganisationen (12 % der Gesamtausgaben für Nothilfe in Höhe von 655,3 Mio. USD) vergab.

Die Perspektiven lokaler Organisationen – Fallstudien aus dem Libanon und Kolumbien

Im Libanon haben die lokalen Organisationen das Gefühl, dass sie von den internationalen Akteuren nicht ausreichend unterstützt und in einigen Fällen nicht als gleichberechtigte Partner angesehen werden. Die lokalen Organisationen berichten, dass sie häufig von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen werden, dass es keine Transparenz gibt und dass ihre Expertise nicht voll anerkannt wird. Sie berichten auch, dass die internationalen Akteure oft ihre eigenen Prioritäten und Agenden durchsetzen, anstatt auf die Bedürfnisse der betroffenen Gemeinschaften einzugehen. Es gibt jedoch auch einige positive Entwicklungen, wie die zunehmende Anerkennung der Bedeutung lokaler Organisationen und die Bemühungen um den Aufbau gerechterer Partnerschaften.



© Bente Stachowske / Caritas Deutschland

In Kolumbien berichten einige lokale Akteure, dass es ihnen gelungen ist, starke Partnerschaften mit internationalen Akteuren aufzubauen und Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu nehmen, wobei

„[...] Aber für die Menschen, die hier bleiben und ein neues Leben beginnen wollen [...] braucht man eine Unterkunft, man muss ihnen eine Ausbildung bieten, und was uns Sorgen macht, ist, dass wir allein gelassen werden.“

– Interviewpartnerin aus Kolumbien, die Menschen aus Venezuela hilft

sie anmerken, dass die Bildung von konsortialartigen Partnerschaften mit internationalen Organisationen eine gerechte und transparente Dynamik ermöglicht. Der Bericht stellt jedoch auch fest, dass es immer noch erhebliche Herausforderungen gibt, wie z. B. den begrenzten Zugang zu Finanzmitteln und die Festlegung von „Top-Down“-Prioritäten. Die besonderen Herausforderungen, mit denen sich glaubensorientierte und frauengeführte Organisationen konfrontiert sehen, werden von denjenigen Befragten hervorgehoben, die diese Machtdynamik deutlich spüren und ihre Identität „anpassen“ müssen, um

für die Geber attraktiver zu sein, obwohl ihnen genau diese Identität oft Legitimität gegenüber den Leistungsempfängern verleiht.

Im Großen und Ganzen bestätigen die lokalen Organisationen sowohl im Libanon als auch in Kolumbien die Ergebnisse des Index, nämlich dass der Weg zur Verwirklichung der Lokalisierungsagenda noch weit ist. Sie betonen, dass sie eine flexiblere und langfristige Finanzierung, Transparenz, die Anerkennung ihrer Expertise und eine aktive Beteiligung an Koordinierungsmechanismen benötigen. Sie berichten auch, dass mehr Anstrengungen unternommen werden müssen, um gerechtere Partnerschaften aufzubauen und um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der betroffenen Gemeinschaften im Mittelpunkt der humanitären Maßnahmen stehen.

Fazit und Empfehlungen

Alle internationalen humanitären Organisationen machen nur begrenzte Fortschritte bei der Unterstützung lokal geführter humanitärer Maßnahmen und bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen. Daher müssen sie ihre Anstrengungen zur Förderung eines gerechteren, effizienteren und wirksameren Wandels des globalen humanitären Systems erheblich verstärken.

Die Caritas-Partner schlagen den Gebern, UN-Organisationen und INGOs folgende Empfehlungen vor:

1. Geber, UN-Organisationen und INGOs sollten ihre langjährigen Versprechen einlösen und Umfang sowie Qualität der den lokalen Organisationen über maximal eine Zwischenorganisation zur Verfügung gestellten Finanzmittel verfolgen und einen konkreten Plan zur Erreichung des 25 %-Ziels aufstellen.
2. Geber, UN-Organisationen und INGOs sollten sich verpflichten, eine Organisationspolitik zu entwickeln, die auf die Deckung der Overheadkosten lokaler Organisationen abzielt, und einen Teil der Finanzmittel für die Entwicklung lokaler Organisationskapazitäten und Nachhaltigkeit bereitstellen.
3. Geber, UN-Organisationen und INGOs sollten die Führungsrolle lokaler Organisationen in Koordinierungsforen aktiv unterstützen und ihnen die Möglichkeit geben, die Agenda und Prioritäten der humanitären Maßnahmen zu bestimmen.
4. Die Geber sollten flexiblere Finanzierungsmodalitäten schaffen, die eine Erweiterung oder Änderung aufgrund komplexer operativer Umstände durch lokale und internationale Akteure ermöglichen.
5. Die Geber sollten einen größeren Teil des Finanz- und Sicherheitsrisikos übernehmen, das derzeit von den lokalen Organisationen getragen wird.

„[...] Gleichzeitig muss uns die lokale Dimension am Herzen liegen, denn sie besitzt etwas, was das Globale nicht hat: sie ist Sauerteig, sie bereichert, sie setzt subsidiäre Maßnahmen in Gang.“

Papst Franziskus (Fratelli Tutti, 142)



Rue de la Charité 43
1210 Brüssel, Belgien
+32 (0)2 280 02 80
info@caritas.eu
www.caritas.eu