

# Deutschlands Aufstieg zum humanitären Geber

## Das Zusammenspiel von Narrativen, neuen außenpolitischen Ambitionen und innenpolitischen Interessen

Corinna Kreidler, Sonja Hövelmann <sup>ID</sup> und Alexandra Spencer

Oktober 2023



Wir möchten die Lesenden ermutigen, das Material für ihre eigenen Veröffentlichungen zu vervielfältigen, solange diese nicht kommerziell verkauft werden. ODI wünscht eine angemessene Erwähnung und ein Exemplar der Veröffentlichung. Bei Verwendung im Internet bitten wir die Lesenden, auf die Originalquelle zur ODI-Webseite zu verlinken. Die in diesem Bericht dargelegten Ansichten sind die des bzw. der Verfassenden und geben nicht unbedingt die Ansichten des ODI oder unserer Partner wieder.

Diese Arbeit ist lizenziert unter CC BY-NC-ND 4.0.

**Hinweise zum Zitieren:** Kreidler, C., Hövelmann, S. und Spencer, A. (2023) Deutschlands Aufstieg zum humanitären Geber: Das Zusammenspiel von Narrativen, neuen außenpolitischen Ambitionen und innenpolitischen Interessen. HPG-Forschungsbericht. London: ODI ([www.odi.org/en/publications/germanys-rise-as-a-humanitarian-donor-the-interplay-of-narratives-new-foreign-policy-ambition-and-domestic-interests](http://www.odi.org/en/publications/germanys-rise-as-a-humanitarian-donor-the-interplay-of-narratives-new-foreign-policy-ambition-and-domestic-interests)).

Das vorliegende PDF-Dokument wurde entsprechend den bewährten Verfahren hinsichtlich der Zugänglichkeit erstellt.

Grafik: Tim Harcourt-Powell

# Danksagungen

---

Die Verfassenden möchten sich bei den anonymen Gesprächsbeteiligten bedanken, die dieser Studie ihre Zeit und ihre aufschlussreichen Anregungen zur Verfügung gestellt haben. Die Verfassenden danken der Humanitarian Policy Group (HPG) und den Mitarbeitenden des Centre for Humanitarian Action (CHA) Patrick Saez, John Bryant, Ralf Südhoff, Berit Reich, Micha Knispel, Eddo Westland, Sorcha O'Callaghan, Megan Daigle, Leen Fouad, Marika de Faramond, Sarah Redd, Sara Hussain, Jessica Rennoldson, Kate Oliver, Nosheen Malik und Thomas Harrison, die allesamt von der Konzeption bis hin zur Veröffentlichung zu diesem Bericht beigetragen haben. Außerdem danken wir den fünf Sachverständigen, einschließlich Martin Quack, die uns ihr wertvolles Feedback geliefert haben.

## Über diesen Bericht

Diese Studie erfolgte in Kooperation zwischen der HPG und dem CHA in Berlin, zusammen mit einer unabhängigen beratenden Person.

Das CHA ist die erste Denkfabrik für humanitäre Hilfe in Deutschland. Es schließt die Lücke zwischen der wissenschaftlichen Analyse der humanitären Hilfe und der praktischen Arbeit in Projekten und Programmen sowie zwischen der internationalen Diskussion und der Debatte in Deutschland.

Die Arbeit der HPG wird durch unser integriertes Programm (IP) gelenkt, ein mehrjähriges Forschungsprogramm, welches eine Reihe von Angelegenheiten, Ländern und Notsituationen abdeckt und es uns ermöglicht, kritische Fragen zu untersuchen, mit denen die humanitäre Politik und Praxis konfrontiert ist, sowie Einfluss auf wichtige Debatten in diesem Sektor zu nehmen. Dieses Dokument ist Bestandteil des IP „People, power and agency“ der HPG. Die Verfassenden sprechen den IP-Spendern der HPG ihren Dank aus, deren Finanzierung es uns ermöglicht, die Forschungsagenda weiter voranzutreiben.

Wir danken CLEAR Global für die Übersetzung ins Deutsche.

## Über die Verfassenden

ORCID-Nummern sind, soweit vorhanden, angegeben. Bitte klicken Sie auf das ID-Symbol neben dem Namen einer verfassenden Person, um den ORCID-Eintrag aufzurufen.

**Corinna Kreidler** ist seit mehr als 20 Jahren im Bereich der humanitären Hilfe tätig. Sie ist freiberufliche Beraterin und Mitarbeiterin von Humanitarian Outcomes, tätig in den Bereichen humanitäre Finanzierung, Politik und das humanitäre System.

**Sonja Hövelmann** <sup>ID</sup> ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Centre for Humanitarian Action (CHA) in Berlin. Ihre bisherige Forschung umfasst Themen wie das Zusammenwirken von humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden, humanitäre Normen und deutsche humanitäre Hilfe.

**Alexandra Spencer** ist Senior Research Officer der HPG beim ODI. @AlexandraSp25

# Inhalt

---

Danksagungen / 3

---

Übersicht der Boxen und Abbildungen / 5

---

Abkürzungen / 6

---

## 1 Einleitung / 7

- 1.1 Hintergrund der Fallstudie / 7
  - 1.2 Narrative verstehen / 8
  - 1.3 Zielsetzungen und Methodik / 10
  - 1.4 Aufbau der Fallstudie / 11
- 

## 2 Entwicklung der deutschen Mittel für humanitäre Hilfe / 12

---

## 3 Der deutsche Kontext: ein förderliches Umfeld / 15

- 3.1 Humanitäre Hilfe in Deutschland / 15
  - 3.2 Staatliche Strukturen in Deutschland für offizielle internationale Hilfe / 16
  - 3.3 Schlüsselereignisse im humanitären Sektor mit Einfluss auf die Entwicklung in Deutschland / 18
  - 3.4 Öffentliche Meinung und Medienberichterstattung über humanitäre Hilfe / 19
- 

## 4 Global ausgerichtete Narrative über Deutschlands außenpolitische Rolle / 22

- 4.1 Das Narrativ der Menschlichkeit und Solidarität mit den Opfern von Katastrophen / 22
  - 4.2 Das Narrativ von Deutschlands globaler Verantwortung / 24
  - 4.3 Das Narrativ der zweitgrößte Geber zu sein sowie ein ‚Zahler und Akteur‘ (Payer and Player) / 28
- 

## 5 Das Narrativ zur Fluchtursachenbekämpfung / 30

- 5.1 Die Entstehung des Narrativs / 30
- 5.2 Den Erfolg dieses Narrativs verstehen / 31
- 5.3 Widerlegung des Narrativs der ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ / 36
- 5.4 Der Erfolg und das Fortwirken des Narrativs der Fluchtursachenbekämpfung auf die Entscheidungsfindung / 37

---

## 6 Schlussfolgerungen / 38

6.1 Rechtfertigt der Zweck die Mittel? / 38

6.2 Lehren aus Deutschland für andere Länder / 40

---

## 7 Empfehlungen und Lösungsansätze / 42

7.1 Narrative Erfolgsfaktoren, die humanitäre Akteure nutzen können / 43

7.2 Narrative Erfolgsfaktoren jenseits der eigenen Kontrolle / 44

---

**Literatur** / 46

# Übersicht der Boxen und Abbildungen

---

## Boxen

**Box 1** Der Erfolg politischer Narrative / 9

## Abbildungen

**Abbildung 1** Nutzung von Erkenntnissen zur Förderung des politischen Willens für Veränderungen / 7

**Abbildung 3** Mittel der deutschen humanitären Hilfe, 2011-2021 / 12

**Abbildung 4** Öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen von Deutschland, 2011-2021 / 13

**Abbildung 5** Bruttoinlandsprodukt der vier größten Länder in der Eurozone, 2020 / 26

# Abkürzungen

---

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>AfD</b>	Alternative für Deutschland
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BNE</b>	Bruttonationaleinkommen
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>GDECHO</b>	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
<b>IOM</b>	Internationale Organisation für Migration
<b>MSF</b>	Ärzte ohne Grenzen e.V.
<b>NRO</b>	Nicht-Regierungsorganisation
<b>ODA</b>	Öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>THW</b>	Technisches Hilfswerk
<b>UN</b>	Vereinte Nationen
<b>UNHCR</b>	Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
<b>WEP</b>	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
<b>WHS</b>	Weltgipfel für humanitäre Hilfe

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund der Fallstudie

Das internationale humanitäre System steht hinsichtlich der hinreichenden Finanzierung, der Effizienz, der Wirksamkeit und der Legitimität vor immer größer werdenden Herausforderungen. Investitionen in die Erbringung von Nachweisen für die positiven Auswirkungen und Ergebnisse der humanitären Hilfe sind eine Möglichkeit, die Herausforderungen zu bewältigen und den politischen Willen für weitere Investitionen in diese Hilfe zu beeinflussen. Allerdings werden der politische Wille und die Überzeugungen der politischen Entscheidungsträger\*innen nicht nur durch Fakten beeinflusst, sondern auch durch einflussreiche Narrative, welche von Regierungen, Personen aus der Politik, den Medien und den humanitären Organisationen selbst ausgehen. Diese Narrative zu verstehen, wie sie konstruiert werden, wie sie sich im Laufe der Zeit verändern und durch welche Mechanismen sie politische Entscheidungen beeinflussen, ist der Schlüssel, um die Notwendigkeit humanitärer Hilfe zu begründen. Auf dieser Grundlage können Befürwortende oder politische Entscheidende erkunden, wie sie evidenzbasierte Narrative schaffen, ändern oder verstärken können, um einen größeren politischen Willen für Veränderungen zu unterstützen (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1** Nutzung von Erkenntnissen zur Förderung des politischen Willens für Veränderungen



Quelle: Saez und Bryant, 2023

Um zu erkunden, wie sich dies in der Praxis auswirkt, konzentriert sich dieser Bericht auf Deutschland als Fallstudienland. Dass Deutschland sich zum zweitgrößten Geber humanitärer Hilfe entwickelt hat, ist außergewöhnlich in einem humanitären System, das mit der ständigen Herausforderung bezüglich hinreichender Finanzierung zu kämpfen hat, da die zunehmenden privaten und institutionellen Mittel nicht mit dem steigenden Bedarf an humanitärer Hilfe Schritt halten. Im vergangenen Jahrzehnt haben die Mittel für humanitäre Hilfe der deutschen Regierung erheblich zugenommen. Das Auswärtige Amt

(AA) verzeichnet einen Anstieg seiner Mittel für humanitäre Hilfe von 82 Millionen Euro im Jahr 2011 auf nahezu 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2021 (Bundesfinanzministerium, 2023), womit Deutschland der zweitgrößte bilaterale humanitäre Geber geworden ist.<sup>1</sup>

Diese Fallstudie wurde daher als Beispiel dafür ausgewählt, wie humanitäre Organisationen die Herausforderung einer nicht ausreichenden humanitären Finanzierung angehen können. Es wird untersucht, wie die in der Bevölkerung, den Medien, der Politik und den Hilfsorganisationen vorherrschenden Narrative den erheblichen Aufwuchs des deutschen Budgets für humanitäre Hilfsleistungen ermöglicht und gerechtfertigt haben. Die Studie untersucht den Zusammenhang zwischen den Geschichten, die die Akteure konstruieren und verbreiten, um humanitäre Hilfe zu rechtfertigen, und dem Einfluss, den sie auf den politischen Willen der Entscheidungstragenden und die Entscheidungsprozesse haben. Allerdings existieren humanitäre Narrative nicht alleine und isoliert. In diesem Dokument sollen die miteinander verwobenen Faktoren untersucht werden, die den Wandel in Deutschland ermöglicht haben.

### 1.2 Narrative verstehen

Dieses Projekt definiert Narrative der humanitären Hilfe als (Saez und Bryant, 2023: 12):

Geschichten und *frames*, konstruiert und eingesetzt, um Vorstellungen, Verhaltensweisen und schlussendlich Entscheidungen in Bezug auf humanitäre Krisen und humanitäre Hilfe zu formen – insbesondere, um zu rechtfertigen, warum, wann und wo humanitäre Hilfe benötigt wird, wer sie wie leistet und wer sie erhalten sollte.

Diese Definition stützt sich auf ein Verständnis von Narrativen als ‚Geschichten mit einem Zweck‘ (ebd.: 9) und politische Narrative als ‚präskriptive Geschichten darüber, wer was tun sollte und wie, wann und warum sie es tun sollten, um politische Entscheidungsprobleme zu lösen‘ (Kaplan, 1986: 770).

Vor allem aber haben sich Narrative als einflussreicher erwiesen, wenn sie mit den bestehenden Ansichten der Zielgruppe in Verbindung gebracht werden können oder diese ansprechen (Hanusch, 2008 in Jamieson und Rivera, 2021; siehe auch Box 1). Daher werden sich die ein bestimmtes Thema umgebenden Narrative wahrscheinlich zwischen den verschiedenen beteiligten Personen, welche für eine Veränderung eintreten, und den Zielgruppen dieser Narrative unterscheiden. Wenn diese gemeinsame Sichtweise etabliert ist, ‚nur dann kann das Publikum aufnahmefähig sein und überzeugt werden, oder neue Sachverhalte durch die Brille vorhandener Vorstellungen und Fachkenntnisse betrachtet werden.‘ (Cairney und Oliver, 2017; Cullerton et al., 2022: 2 in Saez und Bryant, 2023: 10).

Die Forschung über den Einsatz von Narrativen im humanitären Sektor hat sich vor allem auf ihren Nutzen für die öffentliche Spendenwerbung konzentriert. Angesichts des Charakters des humanitären Sektors, der von freiwilligen Spenden institutioneller und privater Geber abhängt, sind die Notwendigkeit und die Dominanz von Narrativen des Außergewöhnlichen offensichtlich (Saez und

---

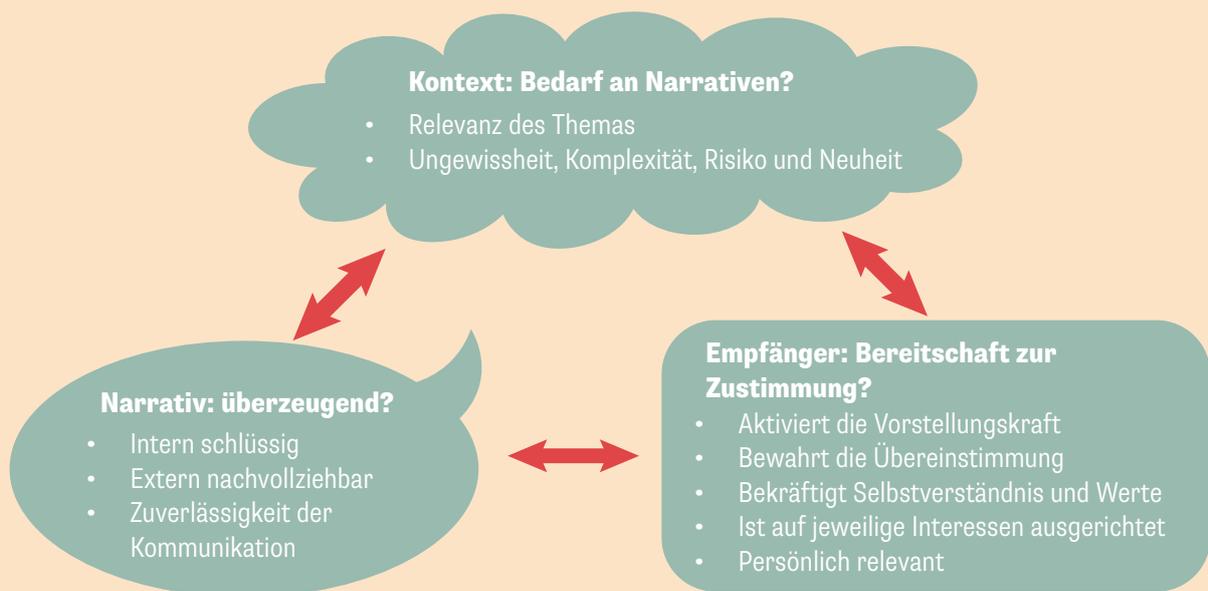
<sup>1</sup> Der größte bilaterale Geber humanitärer Hilfe sind die Vereinigten Staaten (USA).

Bryant, 2023). Kritisch betrachtet werden Krisen als außergewöhnliche Ereignisse dargestellt, von denen hilflose Länder und hilflose Menschen betroffen sind, die der Unterstützung bedürfen (FundsforNGOs, 2019; Saez und Bryant, 2023). Der emotionale Charakter dieser Narrative schafft einen moralischen Anspruch, zu reagieren und humanitäre Unterstützung zu geben. Oftmals schaffen sie jedoch ein ‚bestimmtes Bild von humanitären Krisen, von den betroffenen Menschen und vom humanitären System als Ganzes‘ (Saez und Bryant, 2023: 13), welche die Reformpläne für eine stärkere Ausrichtung des humanitären Sektors auf die Menschen und eine lokale Führung behindern können.

### Box 1 Der Erfolg politischer Narrative

Eine Rahmenstruktur für die Analyse des Erfolgs von politischen Narrativen wurde von Dennison (2021) entwickelt. Dabei werden drei Schlüsselfaktoren genannt, anhand derer sich die Popularität eines Narrativs erklären lässt: Plausibilität, empfängliche Zielgruppen und ein förderlicher Nährboden (siehe Abbildung 2). Zunächst einmal bezieht sich die Plausibilität auf die innere Logik des Narrativs und das Ausmaß, in welchem externe Beweise es unterstützen, sowie auf die Glaubwürdigkeit des Kommunikationspartners. Zweitens sind empfängliche Zielgruppen diejenigen, die die Bereitschaft zur Zustimmung haben. Dies wird noch verstärkt, wenn die Narrative die Vorstellungskraft aktivieren, die Konsonanz aufrechterhalten, die eigene Identität und die eigenen Werte bestätigen und mit den Interessen übereinstimmen. Und drittens entstehen Narrative, wenn die Notwendigkeit besteht, einer Angelegenheit aufgrund ihrer Komplexität, Neuartigkeit, ihres Risikos, ihrer Ungewissheit und ihrer Bedeutung einen Sinn zu geben.

Abbildung 2 Rahmenbedingungen für die Analyse des Erfolgs von politischen Narrativen



Quelle: Dennison (2021)

### 1.3 Zielsetzungen und Methodik

Diese Studie wurde in Kooperation zwischen der Humanitarian Policy Group, dem Centre for Humanitarian Action und einer unabhängigen Beraterin durchgeführt. Es handelt sich um eine von drei Fallstudien im Rahmen eines zweijährigen Projekts mit dem Titel „Remaking aid: ethics, politics and narratives“, in welchem der Einsatz von Narrativen in der humanitären Entscheidungsfindung untersucht wird. In diesem Projekt wird untersucht, wie unterschiedliche Narrative die humanitäre Entscheidungsfindung prägen und wie dieser Prozess beeinflusst werden kann, um eine ‚Umgestaltung‘ des humanitären Systems herbeizuführen, damit sie Menschen in Krisensituationen besser hilft. In dieser Fallstudie wurde eine qualitative Forschungsmethodik angewandt, um die folgende Frage zu beantworten: **Wie haben öffentliche Narrative die Entscheidung der deutschen Regierung beeinflusst, die Mittel für humanitäre Hilfe erheblich zu erhöhen?**

Um diese Frage zu beantworten, wurden im Rahmen des Projekts hauptsächlich halbstrukturierte Interviews geführt, die zwischen Januar und März 2023 stattfanden. Das Forschungsteam befragte 45 maßgebliche Personen (Interviewte), darunter Repräsentant\*innen von Gebern/Regierungen, internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), Personen aus Journalismus und Wissenschaft. Die Erkenntnisse wurden in einem Workshop mit 10 externen Teilnehmenden validiert.

Die Interviews wurden durch eine externe Literaturanalyse ergänzt, einschließlich einer Medienanalyse mit einer Überprüfung von Artikeln aus fünf großen deutschen Tageszeitungen<sup>2</sup> und wichtigen Grundsatzdokumenten. Aus einer Sammlung von 641 Artikeln mit Bezug auf humanitäre Hilfe wurden 171 Artikel für die Medienanalyse ausgewählt.

#### 1.3.1 Einschränkungen

Im Rahmen dieses Projekts wurde ein Schneeballverfahren angewandt, um die Personen zu erreichen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsänderungen in wichtigen Entscheidungspositionen waren. Auch wenn viele wichtige Stakeholder erreicht wurden, fehlt es der Untersuchung an forensischen Details darüber, wie der Haushalt auf höchster Regierungsebene ausgearbeitet und verhandelt wird.

Zweitens hat diese Fallstudie im Rahmen der Medienanalyse nicht auf soziale Medien zurückgegriffen, sondern sich für Artikel in Printmedien entschieden. Möglicherweise hätte die Analyse von Narrativen in den sozialen Medien einen umfassenderen Einblick in die öffentliche Meinung ermöglicht. Ferner wurde die Fernsehberichterstattung nicht speziell untersucht, da sie außerhalb des Rahmens lag.

---

<sup>2</sup> Bild-Zeitung, Die ZEIT, Süddeutsche Zeitung, Der Spiegel and Frankfurter Allgemeine Zeitung. Bei der Auswahl der Kriterien wurden die Jahre zwischen 2011 und 2021 gleich gewichtet. Alle Daten wurden mit MaxQDA kodiert und analysiert.

Drittens analysiert die Fallstudie einen Zeitrahmen zwischen 2011 und 2021. Als Reaktion auf den russischen Krieg in der Ukraine kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz im Februar 2022 eine *Zeitenwende* in der deutschen Außenpolitik an, die erhebliche Auswirkungen auf die Verteidigungspolitik, das Konflikteengagement und damit auch auf die humanitäre Hilfe hat. Da diese Entwicklungen nicht in den 10-Jahres-Zeitrahmen fallen, wurden diese Veränderungen und ihre Auswirkungen auf humanitäre Narrative, die Aufnahme in der Öffentlichkeit und die Haushaltsentscheidungen der Regierung nicht in die Analyse einbezogen.

### 1.4 Aufbau der Fallstudie

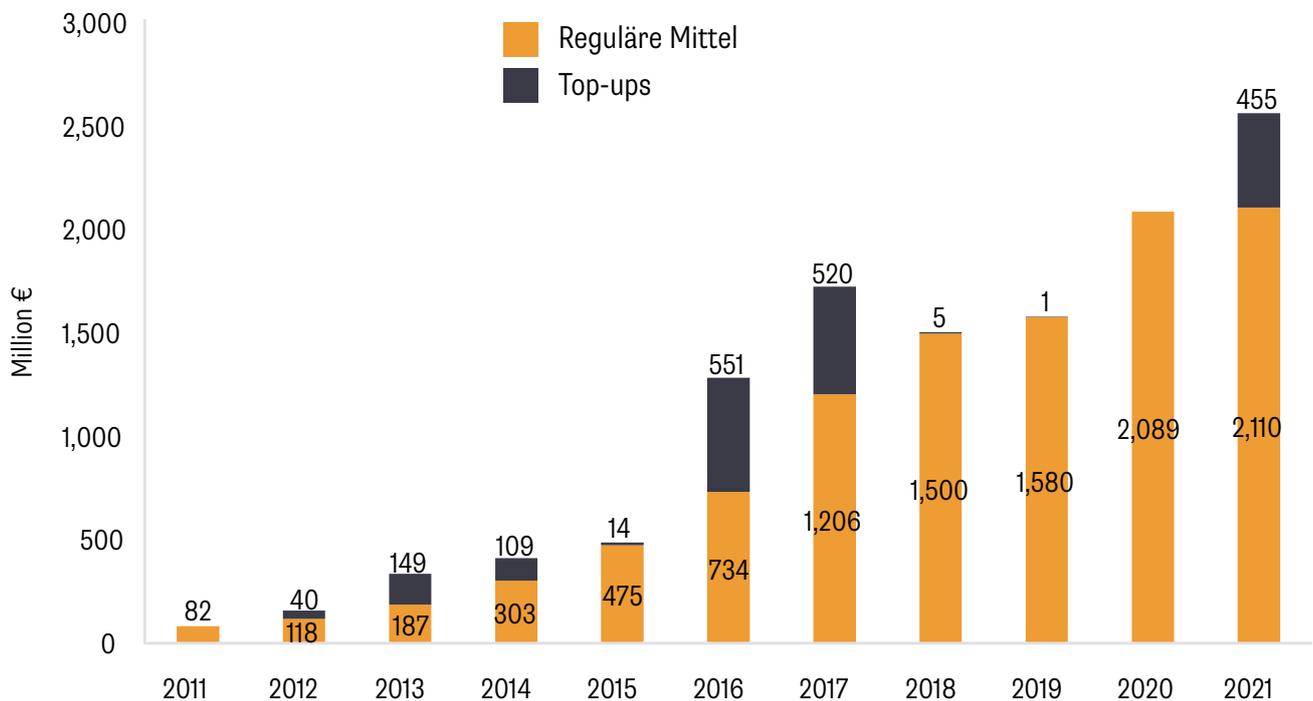
In Kapitel 2 wird der Mittelaufwuchs der deutschen humanitären Hilfe beschrieben, bevor in Kapitel 3 einige der grundlegenden und strukturellen Faktoren untersucht werden, die dieses Wachstum ermöglichten. In den Kapiteln 4 und 5 werden die externen und internen humanitären Narrative, die im Untersuchungszeitraum 2011-2021 eine Rolle spielten, sowie ihr Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen in Deutschland, dem außenpolitischen Ansatz und dem innenpolitischen Interesse an einer Aufstockung des Haushalts analysiert. Abschließend werden in den Kapiteln 6 und 7 die gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen für die künftige Einflussnahme erläutert.

## 2 Entwicklung der deutschen Mittel für humanitäre Hilfe

Von 2011 bis 2021 sind die Mittel für internationale humanitäre Hilfe deutlich gestiegen: von 82 Millionen Euro im Jahr 2011 auf 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, was einem Anstieg von über 3.000 % entspricht (Abbildung 3). Zum Vergleich: Der gesamte Staatshaushalt stieg im gleichen Zeitraum nur um 82 % (Bundesfinanzministerium, 2023).

Die Mittel für humanitäre Hilfe sind seit 2012 fast jedes Jahr gestiegen. Aufgrund umfangreicher Aufstockungen zur Jahresmitte in den Jahren 2016 und 2017 war 2018 das einzige Jahr in diesem Jahrzehnt, in dem die Gesamtausgaben für humanitäre Hilfe gegenüber dem Vorjahr nicht gestiegen sind. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Haushaltslinie mit den jährlichen regulären Mitteln und Aufstockungen.

**Abbildung 3** Mittel der deutschen humanitären Hilfe, 2011-2021



Quelle: Bundesfinanzministerium (2023)

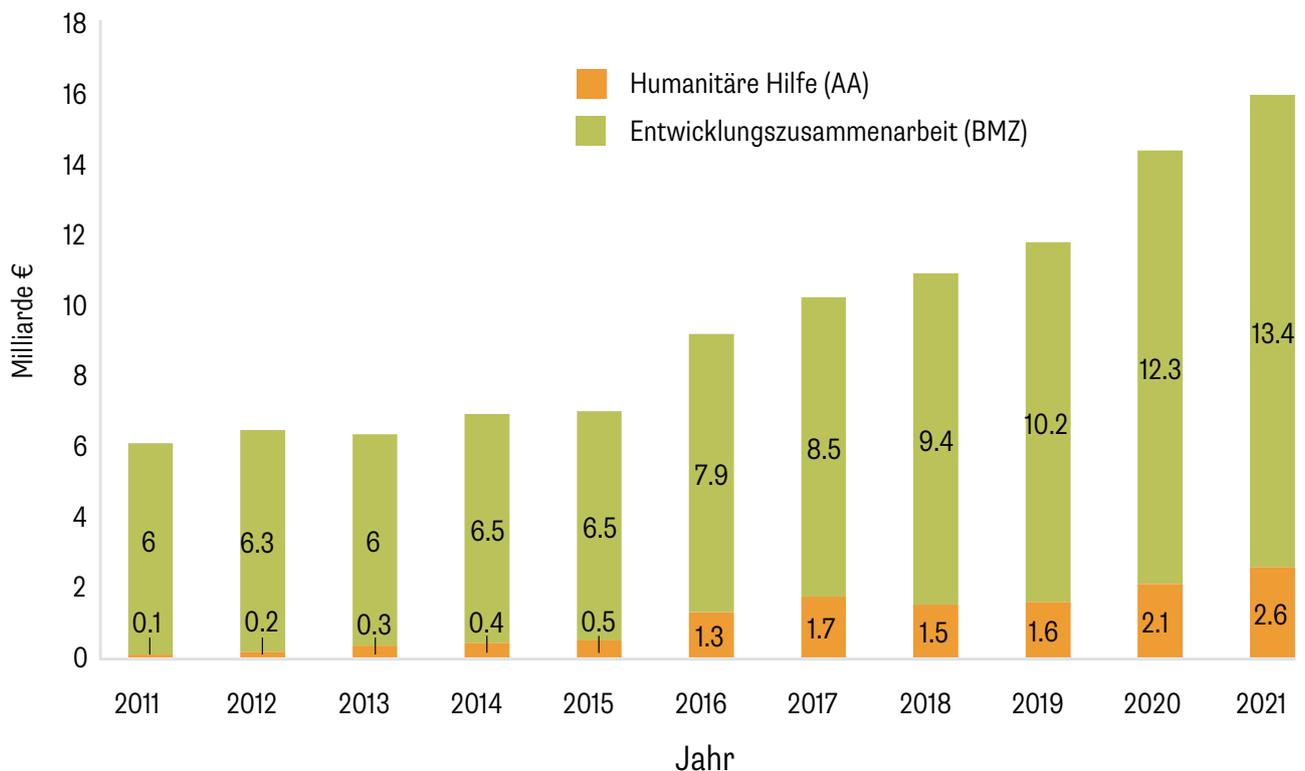
Im gleichen Zeitraum stiegen die deutschen öffentlichen Mittel für Entwicklungsleistungen (official development assistance, ODA) von 10,1 Mrd. Euro (0,39 % des Bruttonationaleinkommens (BNE)) auf 27,6 Mrd. Euro (0,74 %) (Bundesfinanzministerium, 2023; BMZ, n.d.a; siehe Abbildung 4). In diesem Zusammenhang machten die Mittel für humanitäre Hilfe im Jahr 2011 4,5 % der öffentlichen

### 13 HPG-Forschungsbericht

Mittel für Entwicklungsleistungen aus. Dies lag deutlich unter dem Durchschnitt anderer Geber (Weingärtner et al., 2011: xxiii), der im selben Jahr für die Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bei 9 % lag (DARA, 2011; Entwicklungshilfe, 2013). 2021 stieg der deutsche Anteil der humanitären Hilfe an den öffentlichen Mitteln für Entwicklungsleistungen auf 9,4 % (Bundesfinanzministerium, 2023; BMZ, o.J.), blieb aber immer noch hinter dem Durchschnitt der Geber des Entwicklungshilfeausschusses zurück, der im selben Jahr auf 14 % gestiegen war (Entwicklungsinitiativen, 2022).

Die Aufstockung der Mittel für humanitäre Mittel ging nicht auf Kosten der Entwicklungsfinanzierung. Obwohl der Haushalt des Entwicklungsministeriums nicht so dramatisch anstieg, hat sich der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 6,2 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf 13,4 Milliarden Euro im Jahr 2021 mehr als verdoppelt (siehe Abbildung 5) (Bundesfinanzministerium, 2023).

**Abbildung 4** Öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen von Deutschland, 2011-2021



Quelle: Bundesfinanzministerium (2023)

Obwohl die private Mittelbeschaffung nicht das Hauptthema dieser Untersuchung ist, ist es wichtig festzustellen, dass der Gesamtbetrag und – was noch wichtiger ist – der Prozentsatz der für Katastrophen- und Nothilfe gespendeten privaten Gelder im untersuchten Zeitraum stark angestiegen ist, und zwar von 8 % im Jahr 2012 (dem ersten Jahr, für das Zahlen verfügbar sind) auf 28 % im Jahr 2021 (Corcoran, 2023).<sup>3</sup> Es ist der wichtigste Grund für privates Spenden in Deutschland geworden (ebd.).

---

<sup>3</sup> Die Studie wurde von der GfK im Auftrag des Deutschen Spendenrats durchgeführt.

## 3 Der deutsche Kontext: ein förderliches Umfeld

In diesem Kapitel werden die wichtigsten kontextuellen Faktoren beschrieben, die die Entwicklung der deutschen Mittel für humanitäre Hilfe im Zeitraum 2011-2021 beeinflussen. Es beginnt mit einer allgemeinen Beschreibung der humanitären Hilfe in Deutschland, gefolgt von einer Erläuterung der Regierungsarchitektur für internationale Hilfe. Anschließend wird untersucht, wie Schlüsselereignisse, die öffentliche Meinung und die Art und Weise, wie die deutschen Medien über humanitäre Hilfe berichten, zu einem positiveren Umfeld beigetragen haben, das weniger polarisiert und weniger polarisierend ist als in anderen europäischen Ländern.

### 3.1 Humanitäre Hilfe in Deutschland

Es gibt nur wenig Literatur, die die Geschichte der humanitären Hilfe und die deutsche humanitäre Kultur dokumentiert. Eine Analyse von Quack (2016) ist eine der wenigen Studien, die einen Überblick gibt und zu dem Schluss kommt, dass es in Deutschland keine spezifische Geschichte oder Tradition der humanitären Hilfe gibt. Er identifiziert eine Landschaft von Akteuren, die von Heterogenität geprägt ist, was als Vorteil angesehen wird – verschiedene Akteure haben ihre Wurzeln in der Zivilgesellschaft oder in den wichtigsten Glaubensgemeinschaften und in der föderalen Struktur der deutschen Politiklandschaft. Diese Merkmale ermöglichen es den Bürger\*innen oft, sich mit einer Organisation verbunden zu fühlen. Dies spiegelt sich auch in den Katastrophenschutzbehörden wider. Wenn es in Deutschland zu einer Naturkatastrophe kommt, sind es die freiwillige Feuerwehr, die Freiwilligen des THW oder die freiwilligen Sanitäter\*innen, die zu Hilfe kommen. Das zeigt, dass es ein starkes Engagement der Bürger\*innen gibt.

Die Kehrseite ist jedoch, dass die Landschaft der Nicht-Regierungsorganisationen zersplittert ist, was zu einer großen Anzahl relativ kleiner Organisationen führt, die eher als „humanitär-praktisch“ denn als „humanitär-politisch“ charakterisiert werden können, d. h. sie sind eher operativ tätig als an der politischen Debatte beteiligt (Quack, 2016). Infolgedessen ist die politische Debatte in Deutschland weniger entwickelt als in anderen Ländern.

Seit der Gründung des BMZ im Jahr 1961 hat die Entwicklungszusammenarbeit den öffentlichen Diskurs über viele Jahrzehnte dominiert. Humanitäre Hilfe wurde lange Zeit als Teilbereich der Entwicklungshilfe wahrgenommen. Selbst der 1995 gegründete Bundesverband entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen sah das so und erkannte die humanitäre Hilfe erst 2014 mit der Umbenennung in *Verband Entwicklungshilfe und Humanitäre Hilfe* als eigenständigen Sektor an.

Deutsche Büros von internationalen Nicht-Regierungsorganisationen sind eine relativ neue Gruppe von Akteuren im humanitären Sektor in Deutschland. Einige sind schon lange in Deutschland vertreten, wie z. B. World Vision (1979 in Westdeutschland gegründet) und CARE (seit 1980). Viele hingegen haben

erst in den 1990er und 2000er Jahren Einzug gehalten (z. B. Ärzte ohne Grenzen Deutschland, Oxfam Deutschland, Islamic Relief Deutschland). Die jüngste Welle der „Neuzugänge“ ereignete sich nach dem Brexit. Etliche Organisationen waren auf der Suche nach neuen Standorten in der Europäischen Union (EU), um ihren Zugang zu EU-Mitteln beibehalten zu können oder erkannten das wachsende Potenzial, sich für eine Förderung durch das AA zu bewerben, darunter International Rescue Committee (IRC), Norwegian Refugee Council (NRC) und Action contre la Faim (ACF). Viele der Geschäftsstellen dienen jedoch hauptsächlich als Durchlaufstellen für deutsche Mittel und haben nur eingeschränktes Personal, das sich um die politische Kommunikation mit staatlichen Stakeholdern kümmert.

Die Bedeutung humanitärer Hilfe als Thema in parlamentarischen Debatten entwickelt sich nicht in gleicher Weise wie das Budget. Im Jahr 2013 wurde zum ersten Mal im von den regierenden Parteien unterzeichneten Koalitionsvertrag humanitäre Hilfe erwähnt und ihrer „größer gewordenen Bedeutung ein höheres Gewicht“ eingeräumt (Koalitionsvertrag, 2013). Auf der Seite der Gesetzgebung wird der politische Diskurs über die humanitäre Hilfe jedoch traditionell von den Menschenrechten überschattet. Der dazugehörige Bundestagsausschuss, geschaffen im Jahr 1998, deckt beide Bereiche ab. Mehrere Interviewte bestätigten jedoch, dass der Löwenanteil an Zeit und Aufmerksamkeit den Menschenrechtsthemen gilt. Diese Ansicht wird von der Tatsache belegt, dass selbst in den offiziellen Pressemitteilungen des Bundestags der Kurzname „Ausschuss für Menschenrechte“ verwendet wird.<sup>4</sup>

### 3.2 Staatliche Strukturen in Deutschland für offizielle internationale Hilfe

Zu Beginn des letzten Jahrzehnts fand ein bedeutender Wandel unter den für die Katastrophenhilfe verantwortlichen Institutionen statt. Bis 2011 verwaltete ein *Arbeitsstab* im Auswärtigen Amt (AA) ein bescheidenes Budget, das in Ad-hoc-Hilfsmaßnahmen mit einer Dauer von höchstens sechs Monaten floss, hauptsächlich bei Naturkatastrophen. Gleichzeitig finanzierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geringfügig langfristige Wiederaufbau- und Post-Konflikt-Maßnahmen. Die Budgetlinie wurde von der Abteilung für „entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ verwaltet. Die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten beider Ministerien war nicht immer eindeutig. Eine im Jahr 2011 vom AA und BMZ gemeinsam durchgeführte umfassende Evaluierung kam zum Ergebnis, dass „die deutsche humanitäre Hilfe insgesamt stark kompartimentalisiert und fragmentiert“ sei (Weingärtner et al., 2011: xxiii). Die Evaluierung empfahl, dass diese Verantwortlichkeiten zusammengeführt und dem BMZ übertragen werden sollten.

Trotz dieser Empfehlung wies die Regierung im November 2011 die gesamte Verantwortung für humanitäre Hilfe dem AA zu. Im Gegenzug übertrug das AA dem BMZ Verantwortlichkeiten in den Bereichen Krisenprävention und Konfliktmanagement. Durch die Bündelung der gesamten

---

4 Quack (2016: 38–39) bestätigt die Erkenntnis durch eine quantitative Analyse der Berichtserstattung und der vom Ausschuss veröffentlichten Dokumente. Er ermittelte, dass humanitäre Themen schrittweise mehr in den Vordergrund rücken. Zwei Interviewte bestätigten diesen laufenden Trend.

Verantwortung für humanitäre Hilfe in nur einem Ministerium bezweckte die Regierung, die Bewältigung von Katastrophen und humanitären Krisen im Ausland zu stärken und schnellere, effektivere und effizientere Hilfe bereitzustellen.

Das AA erweiterte die Arbeitsgruppe für humanitäre Hilfe zu einer vollständigen Abteilung für humanitäre Hilfe namens VN 05.<sup>5</sup> Im November 2012 veröffentlichte die Abteilung ihre erste „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“ (Auswärtiges Amt, 2012). Das Dokument erklärt, dass humanitäre Hilfe ein Ausdruck der „ethischen Verantwortung und internationalen Solidarität mit Menschen in Not“ sei (ebd.: 3). Es legt mehrere Grundprinzipien fest, denen die deutsche humanitäre Hilfe folgen soll:

- bedarfsorientiert und im Einklang mit internationalen Standards sein;
- lokale Akteure und Kapazitäten fördern;
- Katastrophenvorsorge erhöhen;
- internationale Kooperation und das humanitäre System insgesamt stärken;
- Qualität gewährleisten;
- humanitäre Diplomatie verstärkt mit einbeziehen.

Das Hauptziel der Abteilung in den frühen Jahren war es, humanitäre Hilfe als Teil des AA zu positionieren und die Professionalisierung des internationalen humanitären Systems nicht nur intern, sondern auch im weiteren politischen Umfeld zu demonstrieren. Die Leitung der Abteilung hatte ein tiefes Verständnis des internationalen humanitären Systems und war sich im Klaren, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern als humanitärer Geber hinterherhinkte. Interviewte beschrieben sie als eine Leiterin mit einer klaren Vorstellung, in welche Richtung Deutschland sich hinsichtlich der Quantität und Qualität der Förderung bewegen sollte. Sie vertrat die Meinung, dass ein von Prinzipien geleiteter Ansatz an humanitäre Hilfe wertvoll und effektiv sei. Sie machte sich ein Umfeld zunutze, dass viele Möglichkeiten bot und im Abschnitt 4.1 ausführlicher beschrieben wird.

Im Jahr 2014 führte das AA einen umfangreichen Review-Prozess der Außenpolitik durch, wobei Deutschlands Position in einer sich wandelnden globalisierten Welt debattiert und definiert wurde. Die Review hatte die Gründung der Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung und humanitäre Hilfe) zur Folge. Dadurch sollten „politische Krisenfähigkeiten und Instrumente in einer eigenen Abteilung gebündelt“ werden, die „den Umgang mit Krisen in einem umfassenden außenpolitischen Sinne optimiert“ (Auswärtiges Amt, 2015: 44).<sup>6</sup> Ursprünglich wurde humanitäre Hilfe

---

5 VN ist eine Abkürzung für die *Vereinten Nationen*.

6 „Künftig werden unsere politischen Krisenfähigkeiten und Instrumente in einer eigenen Abteilung gebündelt, die den Umgang mit Krisen in einem umfassenden außenpolitischen Sinne optimiert“.

in der Abteilung S als einzelne Abteilung verortet,<sup>7</sup> als Folge dessen, dass sie im Review-Prozess als ein Instrument in der Außenpolitik identifiziert wurde. Diese Entwicklung wird ausführlicher im Abschnitt 4.2 analysiert.

Im Jahr 2019 wurde vom Auswärtigen Amt eine überarbeitete Strategie für den Zeitraum 2019–2023 veröffentlicht (Auswärtiges Amt, 2019). Das Dokument beschreibt, wie fest humanitäre Hilfe mittlerweile im Ministerium verankert ist und bezeichnet diese als „integralen Bestandteil der Außenpolitik Deutschlands“ (ebd.: 13). Das Dokument versteht humanitäre Hilfe als einen Ausdruck ethischer Verantwortung und internationaler Solidarität und erörtert, wie „Deutschland sein Auftreten als prinzipienorientierter humanitärer Geber gestalten will“ (ebd.: 6).

In all diesen Jahren verwaltete das BMZ weiterhin eine Haushaltslinie, die sich auf Maßnahmen der frühen Wiederherstellung konzentrierte, vor allem im Hinblick auf den Wiederaufbau der Infrastruktur nach Konflikten, aber auch zur Finanzierung der Unterstützung der Rückkehr und Wiedereingliederung von Vertriebenen. Seit 2014 gibt es zwei ‚Sonderinitiativen‘, die zusätzliche Mittel für die Unterstützung der von Katastrophen betroffenen Bevölkerung bereitstellen: erstens ‚Eine Welt ohne Hunger‘ und zweitens ‚Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re)integrieren‘.

### 3.3 Schlüsselereignisse im humanitären Sektor mit Einfluss auf die Entwicklung in Deutschland

Viele Interviewte nannten die Syrienkrise (2011 bis heute) als die wichtigste internationale Krise, die viele dieser Entwicklungen beeinflusst hat. Aufgrund seiner geopolitischen Bedeutung rückte dieser Konflikt die humanitäre Hilfe in den Mittelpunkt der deutschen außenpolitischen Agenda: Das Thema stand während der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 auf der Tagesordnung, und Deutschland war (Mit-)Gastgeber von Geberkonferenzen zu Syrien, an denen zunehmend hochrangige Politiker\*innen teilnahmen. Auf der Londoner Konferenz sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel selbst 2,3 Milliarden Euro zu (Supporting Syria & the Region, 2016). Zwei Interviewte bezeichneten die Konferenz ausdrücklich als ‚Durchbruch‘ für die humanitäre Hilfe in der deutschen Außenpolitik. In ähnlicher Weise war Deutschland 2017 Mitveranstalter der ersten Tschadsee-Konferenz in Oslo, an der der damalige Außenminister teilnahm, der als erster Außenminister galt, der ein starkes persönliches Interesse an humanitärer Hilfe zeigte.

Die Interviewpartner nannten auch den Weltgipfel für humanitäre Hilfe als Schlüsselereignis für die Entwicklung Deutschlands zu einem Geber von humanitärer Hilfe. Insbesondere nahm Bundeskanzlerin Merkel als eines der wenigen Staatsoberhäupter persönlich am Weltgipfel für humanitäre Hilfe 2016 in Istanbul teil und signalisierte damit Deutschlands Engagement für die internationale Agenda. Die

---

<sup>7</sup> Aufgrund der Personalaufstockung wurde die Abteilung in den Jahren 2016 und 2020 weiter unterteilt. Eine Abteilung ist für die thematische Politik, das internationale humanitäre System und die multinationalen Organisationen zuständig. Und eine für die humanitären Grundsätze, das internationale Katastrophenmanagement und die humanitäre Minenräumung. Eine dritte Abteilung wurde 2022 hinzugefügt.

Vorbereitungen für den Gipfel sowie die Arbeit an den Grand Bargain Workstreams, die auf den Gipfel folgten, wurden als wichtige Instrumente für die weitere Professionalisierung der Arbeitsweise der beiden Abteilungen und für eine stärkere Präsenz in verschiedenen Geberforen identifiziert. Zu den erörterten Themen gehörten zentrale Anliegen wie die Bereitstellung flexiblerer Finanzmittel, die Fortsetzung der Lokalisierung der Hilfe und die Verknüpfung mit der Entwicklungszusammenarbeit, die sogar in die aufeinanderfolgenden Koalitionsverträge aufgenommen wurden, die 2018<sup>8</sup> und 2021<sup>9</sup> unterzeichnet wurden.

### 3.4 Öffentliche Meinung und Medienberichterstattung über humanitäre Hilfe

Umfragen zeigen, dass die deutsche Öffentlichkeit die internationale Hilfe im Allgemeinen befürwortet. Auch wenn die Unterstützung nachlässt, ist die öffentliche Polarisierung beim Thema internationale Hilfe immer noch weniger ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern. Im Jahr 2018 hielten es 93 % der befragten Bevölkerung in Deutschland für wichtig, ‚Menschen in Entwicklungsländern zu helfen‘ (Focus2030, 2019). Im Januar 2020 sprachen sich 68 % der Befragten für die derzeitigen oder höheren Ausgaben für Entwicklungshilfe aus; im Januar 2023 waren es nur noch 59 % (Morini, 2023). Dies ist weniger als die öffentliche Unterstützung in Frankreich (61 %), aber deutlich mehr als die Unterstützung im Vereinigten Königreich (48 %) (ebd.). Es gibt eine kleine, aber sichtbare geografische Abweichung: Im östlichen Teil des Landes, der wirtschaftlich schwächer dasteht als die westlichen Bundesländer, unterstützen nur 52 % die Entwicklungszusammenarbeit. Und die ältere Generation ist ein stärkerer Befürworter als die jüngere.<sup>10</sup>

Die Medien sind wichtige Akteure, die die öffentliche Meinung beeinflussen. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass sich die deutsche Medienlandschaft erheblich von der in anderen Ländern, insbesondere in der anglophonen Welt, unterscheidet. Die Deutschen lesen hauptsächlich lokale und regionale Zeitungen.<sup>11</sup> Es gibt nur eine einzige Zeitung, das Boulevardblatt die BILD, die immer noch

- 
- 8 ‚Wir werden die humanitäre Hilfe stärker und effizienter mit den Aufgaben der Krisenprävention, der Stabilisierung, der Katastrophenrisikovorsorge sowie der Friedensförderung abstimmen und in Umsetzung der Beschlüsse des Humanitären Weltgipfels 2016 stärker mit der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit vernetzen.‘ (Koalitionsvertrag, 2018: 156.)
  - 9 ‚Wir sind den Zielen des Humanitarian Development Peace Nexus und des Grand Bargain verpflichtet und werden an deren Umsetzung und fortwährender Weiterentwicklung engagiert und aktiv mitwirken. Wir werden dort jeden dritten Euro als flexible Mittel auszahlen und die Lokalisierung weiter ausbauen.‘ (Koalitionsvertrag, 2021: 147.)
  - 10 Dieses Ergebnis wird durch eine andere Umfrage bestätigt, die speziell zur Entwicklungszusammenarbeit für Afrika durchgeführt wurde: 61 % der über 65-Jährigen halten es für richtig, afrikanische Länder zu unterstützen, aber nur 28 % der 18- bis 29-Jährigen (Umfrage von Civey im Auftrag von Table.Media; Schutte, 2023).
  - 11 Anfang 2023 gibt es in Deutschland 307 lokale oder regionale Zeitungen. Im ersten Quartal 2023 waren 81,1 % aller verkauften Tageszeitungen lokale oder regionale Zeitungen (Die Zeitungen, 2023).

eine beträchtliche (wenn auch abnehmende) nationale Reichweite hat und auf der rechten Seite des politischen Spektrums angesiedelt werden kann. In der linken Mitte gibt es mehrere Tageszeitungen und zwei Wochenzeitungen, Der Spiegel und Die ZEIT.

Insgesamt bezeichneten die Interviewten die Presseberichterstattung über humanitäre Hilfe als ‚freundlich-desinteressiert‘; ein Interviewter sagte: ‚Wenn man über Hilfsmaßnahmen berichtet, verhält man sich ähnlich wie beim Besuch eines Bestatters, man zeigt Respekt.‘ Die übergreifende Medienerzählung ist eine ziemlich vereinfachte Erzählung von ‚Wohltätigkeit‘. Von gelegentlichen Ausnahmen abgesehen, gibt es weder einen starken kritischen Diskurs über die Wirksamkeit der Hilfe (zumindest bei der humanitären Hilfe) noch investigative oder destruktive Kampagnen gegen Hilfsprogramme, wie sie beispielsweise im Vereinigten Königreich zu beobachten sind.

Die Medien berichten fast ausschließlich über große, plötzlich auftretende Katastrophen, zeigen den hohen Bedarf und die Dringlichkeit der Hilfe auf und berichten über die Zusagen der Regierung. Innerhalb weniger Tage verschwindet das Thema von den Titelseiten und es folgt, wenn überhaupt, nur eine sehr geringe Berichterstattung. Die für diese Untersuchung befragten Journalisten gaben an, dass es immer schwieriger geworden ist, Berichte über humanitäre Hilfe oder Entwicklungszusammenarbeit in ihren Nachrichten zu platzieren, was die sehr begrenzte Aufmerksamkeit bestätigt, die diesem Thema zuteil wird. Je weiter von Deutschland entfernt sich eine Katastrophe ereignet, desto schwieriger wird es, darüber in den Nachrichten zu berichten. Die Medienanalyse hat gezeigt, dass es nur sehr wenige Artikel gibt, die eine konzeptionelle Kritik an der internationalen humanitären Politik üben, und dass nur sehr wenig über strategische Ambitionen im Zusammenhang mit der deutschen Hilfspolitik berichtet wird.

Die Medienanalyse stützt die Erkenntnisse aus den Schlüsselinterviews. Die Berichterstattung über politische oder humanitäre Krisen ist häufig vereinfachend und stellt die Bevölkerung oft als unschuldige Opfer von Gewaltherrschern dar. Die Aufrufe zum Handeln beziehen sich häufig auf Spenden an Hilfsorganisationen und nicht auf politisches Engagement. Die Unterscheidung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe ist oft verschwommen. Wenn Politiker\*innen in Medienartikeln zitiert werden, unterscheiden sie selten klar zwischen den beiden Formen der Hilfe. Darüber hinaus taucht humanitäres Engagement im untersuchten Zeitraum häufig als Nebenschauplatz in Artikeln über ‚harte Politik‘ auf, wie z. B. die Lieferung von Waffen an die kurdische Bevölkerung im Irak im Kampf gegen den Islamischen Staat (oder ISIS), die Beteiligung an einem robusten militärischen Engagement in Mali oder die Enthaltung Deutschlands bei der Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Libyen im Jahr 2011.

Die Medienanalyse zeigte, dass zwischen 2013 und 2021 der Entwicklungsminister die humanitäre Hilfe vor allem strategisch für die Öffentlichkeitsarbeit nutzte und nicht das Außenministerium. Obwohl er nicht für das Ressort zuständig war, verstand er die Wirksamkeit dieser Hilfe als öffentliches Anliegen. Allerdings bescheinigen ihm die Interviewten auch einen prinzipienfesten und ethisch motivierten Ansatz in der Entwicklungshilfe und dass er sich dadurch in seiner Partei (der CSU in Bayern) auszeichnet.

## 21 HPG-Forschungsbericht

---

Einige Interviewte erwähnten, dass sie in den sozialen Medien Stimmen sehen, die weniger Hilfe und mehr Unterstützung im eigenen Land fordern, was auch in der Umfrage des Development Labs bestätigt wurde: 57 % der Befragten gaben an, dass mehr Entwicklungsgelder im Inland ausgegeben werden sollten (Oh et al., 2022). Es ist jedoch schwierig zu beurteilen, inwieweit dies auch für die humanitäre Hilfe gilt und ob es sich um einen wachsenden Trend handelt, da diese Meinung nicht über einen längeren Zeitraum hinweg verfolgt werden konnte, was auch auf eine mögliche Verzerrung der Befragungsstichprobe zurückzuführen ist.

## 4 Global ausgerichtete Narrative über Deutschlands außenpolitische Rolle

Das folgende Kapitel untersucht die Narrative, die verwendet werden, um die Rolle zu beschreiben, die Deutschland derzeit in der Welt spielen will, auch als Geber von humanitärer Hilfe. Die drei zentralen Narrative, die hier erläutert werden, sind:

- Ein Narrativ der Humanität und Solidarität mit den Opfern von Katastrophen, insbesondere in großen Notsituationen, aber auch in anderen Krisensituationen. Dieses Narrativ ist in der Öffentlichkeit weit verbreitet, wird durch die Medienberichterstattung über Notsituationen großen Ausmaßes verstärkt und vom Auswärtigen Amt und allen wichtigen Hilfsakteuren aufrechterhalten.
- Ein Narrativ, das die selbst wahrgenommene globale Rolle Deutschlands und die Art und Weise beschreibt, wie es seine Außenpolitik gestaltet – globale Verantwortung übernehmen, aber auch seine Interessen vertritt. Das ist ein Narrativ, mit dem insbesondere die Bundesregierung ihre Außenpolitik beschreibt und das in dem Slogan „Außenpolitik mit Mitteln“ zusammengefasst ist.
- Ein Narrativ, das Deutschlands Ambitionen als humanitärer Geber beschreibt, wie es seine Rolle von einem großen Bezahler zu einem wichtigen Akteur weiterentwickeln will.

Alle drei Narrative sind direkt oder indirekt in den politischen Willen zur Aufstockung des Haushalts eingeflossen. Das erste Narrativ war in den Interviews, in offiziellen Dokumenten und Medienartikeln weit verbreitet und wurde durch Meinungsumfragen bestätigt. Das zweite Narrativ wird in „informierten Kreisen“ der Regierung, in außenpolitischen Think Tanks und in parlamentarischen Diskussionen verwendet und von Nicht-Regierungsorganisationen kommentiert, aber nicht direkt kommuniziert. Das dritte Narrativ ist eher eine „Nische“ und wird in der Regel nur unter den Mitarbeitenden des Auswärtigen Amtes, den Fachleuten der humanitären Hilfe und den Organisationen – Vereinte Nationen und Nicht-Regierungsorganisationen –, die direkt in der humanitären Hilfe tätig sind, diskutiert und verbreitet.

In den folgenden Abschnitten werden diese drei Narrative und ihre Funktion näher beleuchtet.

### 4.1 Das Narrativ der Menschlichkeit und Solidarität mit den Opfern von Katastrophen

In der Öffentlichkeit und auf Regierungsebene herrscht ein starkes Gefühl – und ein damit einhergehendes Narrativ –, dass es wichtig und richtig ist, den Opfern von Katastrophen zu helfen. In der Medienberichterstattung spiegelt sich dieser Ansatz der humanitären Hilfe wider. Nicht-Regierungsorganisationen multiplizieren ihn – als Teil ihrer Fundraising-Aktivitäten – und er spiegelt sich auch im Selbstverständnis des Auswärtigen Amtes als Geber von humanitärer Hilfe wider, der humanitäre Grundsätze, allen voran das Prinzip der Menschlichkeit, hochhält.

Die Mitarbeitenden des Auswärtigen Amtes beschreiben einen prinzipien- und bedarfsorientierten Ansatz als ihre Verteidigung gegen Versuche, die Haushaltslinien für humanitäre Hilfe für andere, eher politisch motivierte Zwecke zu instrumentalisieren. Sie sehen sich selbst als erfolgreich bei der Wahrung der humanitären Grundsätze, wie sie in der humanitären Strategie des Auswärtigen Amtes beschrieben sind und von den zuständigen Abteilungen nachdrücklich befürwortet werden. Interviewte, die nicht für das Auswärtige Amt arbeiten, stellten jedoch manchmal in Frage, ob diese Darstellung in der Praxis befolgt wird, wenn das Budget auf verschiedene Krisenkontexte aufgeteilt werden muss. Ein Interviewter forderte eine nuanciertere Analyse, bei der die normativen Grundsätze von den operativen Grundsätzen getrennt werden, wie es das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) praktiziert.

Mehrere Interviewte stellten eine starke öffentliche Unterstützung für diesen prinzipiellen Ansatz fest (bestätigt durch die in Kapitel 3 zitierten Meinungsumfragen), der vor allem auf Solidarität und dem moralischen Gefühl beruht, helfen zu müssen, insbesondere, wenn Frauen und Kinder betroffen sind. Ein Grund für diese weit verbreitete öffentliche Zustimmung ist die hohe Zahl deutscher Wohlfahrtsverbände, die von der deutschen Zivilgesellschaft anerkannt und unterstützt werden. Ein ehemaliger Abgeordneter ging sogar so weit zu sagen, dass ‚eine grundsätzliche Ablehnung der humanitären Hilfe in Deutschland einfach nicht angebracht ist‘. Wenn die Menschen von einer massiven humanitären Krise hören oder sehen, wie sie sich ausbreitet, kann die Ankündigung von finanzieller Unterstützung durch die Regierung für die Opfer eine beruhigende Funktion haben, da die Öffentlichkeit das Gefühl hat, dass sich ‚jemand um die betroffenen Menschen kümmert‘ (siehe weitere Einzelheiten in Unterabschnitt 5.2.3 zu dieser emotionalen Funktion der Narrative). Dies unterscheidet sich deutlich von der Entwicklungszusammenarbeit, die vor allem von der rechten Partei Alternative für Deutschland (AfD) stärker angegriffen wird. Interviewte sahen die Berichterstattung in den Medien über gut sichtbare Naturkatastrophen, insbesondere Fotos in Zeitungen und Fernsehberichten, als das einflussreichste Instrument, um den politischen Willen zur Aufstockung der Haushaltsmittel für humanitäre Hilfe zu erzeugen.

Das grundlegende moralische Narrativ von Altruismus und Solidarität wurde als solides Fundament identifiziert, auf das sich die Forderungen nach einem stärkeren Engagement in globalen Krisen und die Aufrufe zur Aufstockung der entsprechenden Haushaltslinien stützen könnten. Die Mitarbeitenden des Auswärtigen Amtes berichteten, dass es ungemein hilfreich war, sich auf einen breiten öffentlichen Konsens der Solidarität berufen zu können, als sie sich für zusätzliche Mittel einsetzten, insbesondere in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums. Auch die Besuche von ‚humanitären VIPs‘, d. h. von Persönlichkeiten wie dem Präsidenten des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, dem Executive Director des Welternährungsprogramms (WEP) oder dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, wurden als äußerst wirksam für die Beeinflussung politischer Entscheidungsträger\*innen bezeichnet. Die Einigkeit zwischen den Regierungsparteien, dass humanitäre Hilfe eine moralisch gerechtfertigte gute Sache ist, unterstützte auch die Aufstockung der Mittelzuweisungen. Ein Interviewter sagte Folgendes:

Kein\*e Politiker\*in wollte als Blockierer der Hilfe für die Opfer einer Katastrophe dastehen und gegen das Narrativ der Solidarität verstoßen, und er/sie wäre auch nicht bereit gewesen, eine Reduzierung

der Hilfe öffentlich zu verteidigen.

Wie jedoch ein Interviewter betonte, hatte das Narrativ der Humanität und damit eines förderlichen Umfelds schon viele Jahre zuvor bestanden und nicht zu einem stärkeren Engagement der deutschen Regierung als humanitärer Geber vor 2011 geführt. Um die Budgeterhöhung auszulösen, bedurfte es eines Zündstoffs.

Die Forschung fand zwei solcher Elemente. Erstens lagen der Arabische Frühling und insbesondere die Syrienkrise viel näher am eigenen Land als frühere Krisen – wie zum Beispiel am Horn von Afrika – und setzten 2015 eine Flüchtlingsbewegung in Gang. Der zweite Funke waren die verantwortlichen Persönlichkeiten im Auswärtigen Amt, insbesondere im Zeitraum 2011-2015, aber auch darüber hinaus. Sie wollten der Führungsebene des Ministeriums und den betroffenen Politiker\*innen zeigen, dass die Aufstockung der Haushaltsmittel für humanitäre Hilfe sowohl eine moralische Verantwortung als auch ein wirksames Mittel ist, um zu zeigen, dass Deutschland bereit ist, mehr Verantwortung in globalen Angelegenheiten zu übernehmen.

### 4.2 Das Narrativ von Deutschlands globaler Verantwortung

Diese Vision, die humanitäre Hilfe viel prominenter auf der außenpolitischen Agenda Deutschlands zu positionieren, folgte auf eine allgemeine Verschiebung in der öffentlichen Debatte über Deutschlands Rolle in der Welt, mit der wachsenden Einsicht, dass es an der Zeit war, ein neues Gleichgewicht zwischen seiner wirtschaftlichen Bedeutung und Gewinnen zu finden, eine Balance zwischen seiner starken exportorientierten Wirtschaft einerseits und dem Tragen eines Teils der Last des globalen Krisenmanagements andererseits.

In vielen der Interviews verwiesen die Befragten insbesondere auf die Verantwortung des Landes als wirtschaftlich wohlhabende Nation („Reichtum verpflichtet“). Die Nutzung der Wirtschaftskraft des Landes als zentrales Mittel der Außenpolitik – anstelle von militärischer Gewalt – ist in Deutschland schon lange ein Thema. Das Scheckbuch ist eine der wichtigsten Modalitäten seiner internationalen Politik, die über mehrere Jahrzehnte für das Land funktioniert hat.<sup>12</sup>

Der allgemeine wirtschaftliche und politische Kontext in Deutschland während des Berichtszeitraums kann als förderlich für ein verstärktes Engagement in der internationalen humanitären Hilfe bezeichnet werden, insbesondere in den ersten Jahren des untersuchten Zeitraums. Die Jahre vor der Covid-19-Pandemie waren eine Zeit des wirtschaftlichen Wohlstands, und die deutsche Wirtschaft litt weniger unter den Auswirkungen der Pandemie als andere europäische Länder (Abbildung 5).

---

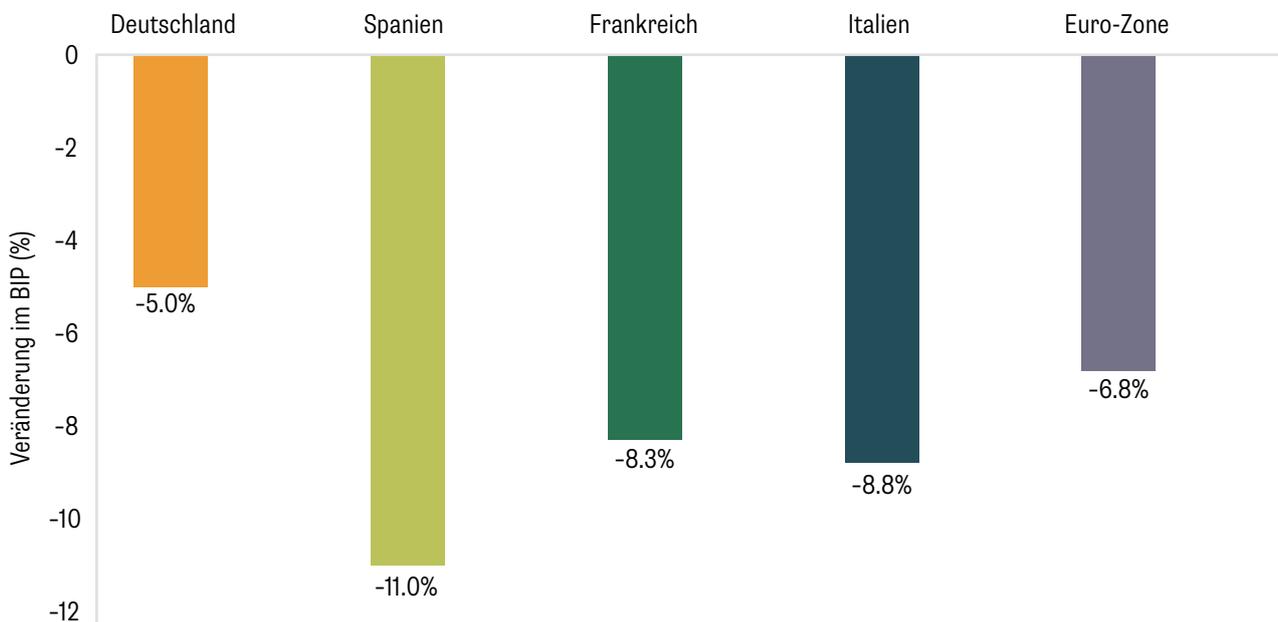
12 Ein Interviewter wies darauf hin, dass hohe öffentliche Mittel für Entwicklung als Grund für die Verfehlung des Ziels von 2 % der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) für den Verteidigungshaushalt herangezogen werden könnte.

Im Laufe der Zeit stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2,7 Billionen Euro im Jahr 2011 auf 3,6 Billionen Euro im Jahr 2021 (ein Anstieg von 33,7%) (Statista, 2023) und der Bundeshaushalt stieg von 306 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf 573 Milliarden Euro im Jahr 2021 (ein Anstieg von 87,3%) (Bundesfinanzministerium, 2023). Dies war vor allem auf einen Anstieg der öffentlichen Einnahmen aufgrund der guten Wirtschaftsleistung und der historisch niedrigen Zinssätze für den öffentlichen Schuldendienst zurückzuführen, die eine Menge ‚freier‘ Mittel im Haushalt ermöglichten.<sup>13</sup> Aufgrund einer mutigen Entscheidung, zusätzliche Schulden aufzunehmen, stieg der deutsche Haushalt sogar während der Covid-19-Pandemie erheblich an. Daher gab es weniger Druck, die Staatsausgaben zu kürzen und Mittel für Entwicklung oder humanitäre Hilfe für andere Zwecke zu verwenden.

---

13 Im Jahr 2012 musste der Bund 10,4 % seines gesamten Haushalts für den Schuldendienst aufwenden. Dieser Prozentsatz ging im Untersuchungszeitraum kontinuierlich zurück und erreichte im Jahr 2021 ein Rekordtief von 2,7 % (Bundesfinanzministerium, 2023).

**Abbildung 5** Bruttoinlandsprodukt der vier größten Länder in der Eurozone, 2020



Quelle: ECFIN, 2021

Aus historischen Gründen verzichtete Deutschland bis Mitte der 2010er Jahre auf ein militärisches Engagement in Konfliktsituationen und kompensierte diesen Mangel an hartem Machteinsatz mit Geld, indem es z. B. friedenserhaltenden Maßnahmen finanzierte oder in die Entwicklungszusammenarbeit investierte, jedoch nur unbeträchtlich in humanitäre Hilfe.<sup>14</sup> Als nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats enthielt sich Deutschland im Jahr 2011 der Abstimmung über die Anwendung der Verpflichtung zur Schutzverantwortung in Libyen.<sup>15</sup> Dies stieß auf großes Unverständnis bei den traditionellen Verbündeten, die im Rahmen dieses politischen Engagements zunehmend einen stärker interventionistischen Ansatz verfolgten und diente als Signal dafür, einen alternativen Ansatz zu finden im Gegensatz zur bloßen wirtschaftlichen Unterstützung. Die breite Öffentlichkeit unterstützte jedoch die nicht-militärische Haltung nachdrücklich: 86 % der Bevölkerung, die 2014 im Rahmen der strategischen Review der Außenpolitik befragt wurden, waren ausdrücklich für ein stärkeres Engagement Deutschlands in der humanitären Hilfe, wohingegen nur 13 % militärische Interventionen der Bundeswehr befürworteten (Auswärtiges Amt, 2015: 26).

Mehrere Interviewte bezeichneten den Arabischen Frühling als den Wendepunkt für die Erkenntnis, dass es nicht mehr ausreicht, sich herauszukaufen. Diese Krise ereignete sich in der Nachbarschaft Europas, ganz in der Nähe eines wichtigen Verbündeten (Israel), und drohte eine ganze Region zu

14 So enthielt sich Deutschland beispielsweise bei der von den Vereinigten Staaten im Jahr 2003 geführten Koalitionsinvasion im Irak.

15 Erst im Jahr 2017 verpflichtete sich Deutschland zur Schutzverantwortung, als es die Prävention von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum nationalen Interesse erklärte (Genocide Alert, 2020).

destabilisieren. Die Möglichkeit einer militärischen Intervention wurde weiterhin mit großer Skepsis aufgenommen und so stellte sich die Frage, wie man sonst vorgehen könnte. Dies war einer der zentralen Punkte der strategischen Review der Außenpolitik, die 2014 durchgeführt wurde.

Ein Kernthema, das diese Review ergab – und eine häufige Aussage in vielen Interviews – war der Slogan ‚Außenpolitik mit Mitteln‘. Dieser Ausdruck beschreibt einen außenpolitischen Ansatz, bei dem Ressourcen – meist Geld, aber auch andere Maßnahmen wie technische Hilfe – eingesetzt werden, um außenpolitische Ziele zu erreichen. Um diese Bestrebungen zu stärken, brauchte die neu eingerichtete Abteilung des Auswärtigen Amtes entsprechende Finanzmittel, um die Strategie in die Praxis umzusetzen. Ein wichtiger Interviewter drückte es so aus: ‚Wir wollten eine Außenpolitik, die auch über entsprechende Instrumente verfügt (und nicht nur Strategiedokumente schreibt)‘; ein anderer Interviewpartner stellte fest, dass das Ministerium bestrebt sei, ‚sein eigenes operatives Umfeld‘ zu schaffen.

Im Zuge dieser politischen Richtlinienänderung begann das Auswärtige Amt humanitäre Hilfe als Instrument zur Krisenbewältigung zu betrachten, das (zumindest kurzfristig) ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis und weiche Macht (Soft Power) bietet und zeigt, dass Deutschland ‚etwas tut‘. Dies wurde von der damaligen Leiterin des humanitären Resorts und ihres Stellvertreters vorgebracht, die von Interviewpartnern dafür anerkannt wurden, dass sie die humanitäre Hilfe ‚aus ihrer Nischenposition‘ innerhalb der deutschen Außenpolitik geholt haben, indem sie ‚keine mildtätigen sondern konzeptionelle‘ Ziele verfolgten, eine klare Strategie vorlegten und hartnäckig genug waren, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, das Profil sowie die Finanzierung für humanitäre Hilfe zu verbessern.

Die Befreiung Mosuls von ISIS wurde von den Befragten als Beispiel für einen Fall genannt, in dem Deutschland sich nicht an der militärischen Koalition vor Ort beteiligte. Stattdessen leistete Deutschland einen erheblichen Beitrag zum Budget für die humanitäre Hilfe, die zur Unterstützung der Hunderttausenden von Zivilist\*innen, die durch die Militäroffensive vertrieben wurden, notwendig war. Ein Regierungsvertreter brachte es folgendermaßen auf den Punkt: ‚Humanitäre Hilfe ist nicht die Lösung, aber sie ist ein Beitrag zu einem politischen Ansatz zur Krisenbewältigung‘. Ein Interviewter des Ministeriums fasste diese Gesamtentwicklung etwa so zusammen, dass sie zu einem ‚Grundnarrativ‘ führe, wonach ‚es für einen glaubwürdigen, zuverlässigen, internationalen Partner angemessen ist, umfangreiche, humanitäre Hilfe als Beitrag zur internationalen Lastenteilung zu leisten und es notwendig ist, diese langfristig fortzusetzen‘.

Die günstige Wirtschaftslage unterstützte diesen neuen politischen Ansatz durch die Bereitstellung überschüssiger Haushaltsmittel, insbesondere in der zweiten Hälfte eines Haushaltsjahres, in dem überschüssige Mittel ausgegeben werden mussten und humanitäre Hilfe als würdiger Zweck angesehen wurde. Zusätzliche, für Notfälle vorgesehene Mittelzuweisungen konnten relativ einfach beschaffen werden; der Mehrbedarf konnte mit einem unvorhergesehen Anstieg an humanitärem Bedarf

erklärt werden – oft, aber nicht immer, verursacht durch eine Naturkatastrophe. Und im folgenden Haushaltsjahr wurde das aufgestockte Budget des Vorjahres als Maßstab herangezogen, was zu der Erwartung führte, dass das Niveau des Vorjahres erreicht werden sollte.

Durch diese erheblichen Budgeterhöhungen wurde Deutschland 2017 zum zweitgrößten Geber humanitärer Hilfe. Diese Tatsache entwickelte sich zu einem eigenständigen Narrativ, das allerdings nur in einem kleinen Kreis von humanitären Fachleuten und politischen Akteuren herangezogen und diskutiert wurde.

### **4.3 Das Narrativ der zweitgrößte Geber zu sein sowie ein ‚Zahler und Akteur‘ (Payer and Player)**

Dass Deutschland der zweitgrößte Geber humanitärer Hilfe geworden ist, ist sowohl Tatsache als auch Teil eines Narrativs. Das Erreichen eines durchgehend hohen Haushaltsniveaus wurde bei vielen Interviewten als großer Erfolg gewertet und einige hatten den Eindruck, dass dieser Rang in politischen Kreisen sehr hoch angesehen wird. Innerhalb einer (kleinen) Gruppe sachkundiger Expert\*innen und politischer Stakeholder hat sich diese Erkenntnis zu einem Narrativ entwickelt, das zur Unterstützung wachsender Ambitionen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Finanzierungsniveaus und einer guten humanitären Spendenbereitschaft genutzt wird und zu einem weiteren Engagement für die humanitäre Politik selbst führt. In diesem Sinne hat sich das Narrativ selbst erfüllt.

Das Narrativ des ‚Payer oder Player‘ erkennt sowohl die bisherige Haltung Deutschlands als ‚Zahler‘ (Payer), als auch seine künftigen Absichten an: Als zweitgrößter Geber steigt die Erwartung, auch ein ‚Akteur‘ (Player) zu sein, d. h. die Position zu nutzen, um politisch wichtige Ziele voranzubringen und erkannte Schwächen des humanitären Systems zu beheben. Ob dies in der Praxis umgesetzt wird, bleibt abzuwarten, aber es ist klar, dass dieses Narrativ ein gewisses Engagement antreibt, eine größere Rolle im internationalen System zu übernehmen. Im Jahr 2022 stellten Hövelmann und Südhoff fest, dass viele deutsche Fachkräfte der humanitären Hilfe den Eindruck haben, dass das Auswärtige Amt in den humanitären Foren nun präsenter ist – zum Beispiel im höchsten Steuerungsgremium des Grand Bargain, der Facilitation Group –, dass es aber immer noch nicht die Tagesordnung dieser Foren bestimmt. Die Studie ergab, dass Deutschland bei humanitären Prozessen eher als Moderator statt als Gestalter auftritt, ohne klare Prioritäten hinsichtlich der Ziele, die es durch diese Prozesse vorantreiben möchte.

Dennoch nannten mehrere Interviewte personelle Engpässe als Hauptgrund dafür, dass das Auswärtige Amt auf politischer Ebene international immer noch unterdurchschnittlich abschneidet. Einige verwiesen auf die im Vergleich zu anderen großen Gebern begrenzte Personalausstattung des Auswärtigen Amtes als eine wesentliche Einschränkung. Hövelmann und Südhoff stellten fest, dass ‚Schweden dreimal so viel Personal pro ausgegebenem Euro/US-Dollar beschäftigt wie Deutschland, die USA viermal so viel und die GD ECHO neunmal so viel Personal‘ (2022: 4). Sie stellten fest, dass selbst innerhalb des Auswärtigen Amtes nur ein begrenztes Verständnis dafür herrscht, dass die

Programmierung der Mittel für humanitäre Hilfe über die Verwaltung von Zuschüssen hinausgeht und daher mehr Personal innerhalb des Ministeriums<sup>16</sup> und zusätzlich zu wichtigen Verbündeten außerhalb des Ministeriums benötigt wird.

Die Untersuchung ergab nur sehr wenige destruktive oder negative Darstellungen über humanitäre Hilfe in der Medienanalyse oder in den Interviews. Ein seltenes Gegennarrativ, das von mehreren Befragten angeführt wurde, betraf die öffentliche und politische Wahrnehmung von UNRWA, des Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge. Sie sahen ein Narrativ, das nahelegt, dass durch einige der Aktivitäten von UNRWA, insbesondere durch das Bildungssystem, Antisemitismus geschürt wird – beispielsweise durch die Art und Weise, wie die palästinensische Geschichte in den Schulbüchern dargestellt wird. Das Narrativ impliziert, dass diese Art von Bildung zu einer direkten oder sogar indirekten Unterstützung der Hamas führen könnte. Die Befragten berichteten, dass sie diesem Narrativ aktiv entgegenwirken mussten. Aufgrund der deutschen Geschichte wird jede Unterstützung einer vermeintlich oder offen israelfeindlichen Organisation von den politischen Akteuren als absolut inakzeptabel angesehen; die Sicherheit des Staates Israel wird als integraler Bestandteil der nationalen Interessen Deutschlands betrachtet und die deutsche Regierung sichert Israel ihre uneingeschränkte Unterstützung zu. Im Koalitionsvertrag von 2021 hat sich die Regierung für eine unabhängige Evaluierung von UNRWA ausgesprochen, was für die Hartnäckigkeit des Narrativs spricht (Koalitionsvertrag, 2021).

---

<sup>16</sup> Im Jahr 2021 waren insgesamt 75 Stellen für rund 40 % des Gesamtbudgets (8,05 Milliarden Euro) des Auswärtigen Amtes verantwortlich (Hövelmann und Südhoff, 2022).

## 5 Das Narrativ zur Fluchtursachenbekämpfung

Während die (finanzielle) Solidarität mit Opfern von Katastrophen im Ausland als Thema mit großem Konsens in Deutschland identifiziert wurde, gehen die Meinungen zur Aufnahme von Flüchtlingen im Inland deutlich auseinander. Bis 2015 war die Polarisierung in Bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen weniger offensichtlich, doch mit der Ankunft von fast 1 Million Flüchtlingen aus Syrien und seinen Nachbarländern änderte sich dies dramatisch. Als Reaktion auf diese Migrationsbewegung entwickelte sich ein äußerst wirkungsvolles Narrativ, das internationale Hilfe, einschließlich humanitärer Hilfe, als Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung darstellt. Es ist anzumerken, dass dies zwar ein einflussreiches und anhaltendes Narrativ ist, die Forschung jedoch zeigt, dass die Kausalität zwischen der Erhöhung der Hilfe und der Verringerung der Migration nicht bewiesen ist (siehe De Haas, 2007; Clemens und Postel, 2018; Dennison et al., 2019; Clist und Restelli, 2020; Restelli, 2020; Lucht et al., 2021; Fitchett und Wesselbaum, 2022).<sup>17</sup> Tatsächlich deutet vieles darauf hin, dass die Migration aus einkommensschwachen Ländern mit mehr Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe eher zunimmt als abnimmt.

Nichtsdestotrotz war dieses Narrativ eine wichtige Triebfeder für die Erhöhung der Mittel für humanitäre Hilfe und wird daher ausführlicher analysiert als die in Kapitel 4 beschriebenen Narrative.

### 5.1 Die Entstehung des Narrativs

Bis 2015 hatten hochrangige Regierungsbeamt\*innen wenig Interesse an weltweiter Flucht und Vertreibung gezeigt. Dies änderte sich 2015 und 2016 dramatisch, als die größte Bewegung von (ausländischen)<sup>18</sup> Flüchtlingen in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg ankam. Deutschland sah sich plötzlich mit einem Ausnahmezustand vor seiner Haustür konfrontiert. Etwa 1 Million Flüchtlinge erreichten die deutschen Grenzen und die Bundeskanzlerin beschloss ohne große politische Rücksprache, die Grenzen nicht zu schließen. Der damalige Finanzminister Wolfgang Schäuble bezeichnete diesen Moment als ‚ein Rendezvous unserer Gesellschaft mit der Globalisierung‘ (n-tv, 2015).

Der politische Druck, die Ursachen für die Vertreibung dieser Menschen besser zu verstehen und Lösungen für die sich ausbreitende sogenannte ‚Flüchtlings- und Migrationskrise‘ zu finden, veranlasste

---

17 Die meisten dieser Studien beziehen sich auf Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne und nicht auf humanitäre Hilfe. Die Gründe für die Migration sind komplexer, als es das Narrativ vermuten lässt, und wir können nicht mit Sicherheit sagen, dass die humanitäre Hilfe keinen Einfluss auf die Entscheidung des Einzelnen hatte, auszuwandern.

18 Hunderttausende von Menschen wurden am Ende des Zweiten Weltkriegs vertrieben und kamen nach Deutschland, aber es waren deutsche Staatsbürger\*innen. Obwohl auch sie als Außenseiter angesehen wurden, war ihre rechtliche Situation grundlegend anders.

die Politiker\*innen dazu, bisher unbeachtete Forderungen von humanitären Organisationen nach mehr humanitärer Hilfe für Syrien und die Region zu unterstützen. Fundraising-Narrative dieser Organisationen, insbesondere über die Kürzung von Lebensmittelrationen in Flüchtlingslagern in Jordanien, im Libanon und der Türkei, suggerierten vereinfacht, dass die Unterfinanzierung der Syrien-Hilfe ein wichtiger Grund für die Menschen war, sich von der Region abzuwenden und nach Deutschland zu gehen. Dieses Narrativ durchdrang sogar die höchsten Ebenen der Regierung. Mehrere Interviewte, die in die damaligen Entwicklungen involviert waren, bestätigten, dass die Bundeskanzlerin regelmäßige Updates über die Finanzierungssituation der Flüchtlingslager im Libanon und in Jordanien verlangte und sich regelmäßig mit den Leitungen des WEP, des UN-Flüchtlingswerks und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) austauschte, wobei sie die üblichen Kommunikationskanäle über das Auswärtige Amt umging und so zur direkten Empfängerin der Botschaften dieser Organisationen wurde.

Daraus zogen hochrangige Regierungsbeamt\*innen den Schluss, dass, wenn die verringerte Hilfe in den Lagern ein Grund dafür sei, dass Menschen in Europa Zuflucht suchen, mehr internationale Hilfe sie daran hindern könne, die Lager zu verlassen. Dies wird in einem Zitat von Merkel aus dem Jahr 2022 deutlich (Hildebrandt und di Lorenzo 2022):

Deshalb würde ich im Rückblick deutlich früher daran arbeiten, dass eine Situation wie im Sommer 2015 gar nicht erst entstehen muss, zum Beispiel mit einer Erhöhung der Beiträge zum World Food Programme für Flüchtlingslager in besonders von Migration betroffenen Nachbarländern, wie wir sie dann auch gemacht haben.

Der damalige Gesundheitsminister gab diese Aussage in derselben Wochenzeitung am 15. Juni 2023 wieder und sagte: ‚Ein Fehler, der 2015 gemacht wurde, war, in der Krisenregion nicht genug zu helfen‘ (Bittner und Machowecz, 2023), was zeigt, dass das Narrativ von Politiker\*innen auf höchster Ebene geglaubt und gefördert wurde.

## 5.2 Den Erfolg dieses Narrativs verstehen

Es ist wichtig, das Narrativ der ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ genauer zu untersuchen, um seine enorme Wirkung auf die öffentliche Meinung in Deutschland und auf die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zu erklären. Es zeigt mehrere Elemente erfolgreichen Storytellings: Wiederholung, Vereinfachung und die Fähigkeit, an unterschiedliche politische Überzeugungen anzuknüpfen (Breithaupt, 2023) und folgt in fast lehrbuchartiger Weise den Faktoren für die Popularität eines Narrativs gemäß Dennisons Rahmen für den Erfolg von Narrativen: Plausibilität, empfängliche Rezipient\*innen und förderlicher Kontext (Dennison, 2021: siehe Kapitel 1).

### 5.2.1 Die Erfolgsfaktoren Plausibilität, Wiederholung und Vereinfachung

Der erste Erfolgsfaktor liegt in der Plausibilität eines Narrativs. Das Narrativ, dass internationale Hilfe Fluchtbewegung eindämmt, klingt instinktiv plausibel und enthält eine innere Logik. Darüber

hinaus wurde es häufig auf eine relativ einfache Art und Weise wiederholt, die für die breite Öffentlichkeit leicht verständlich war. Die Medienanalyse zeigte, dass das Narrativ zwischen 2015 und 2017 häufig aufgegriffen wurde. In vielen Artikeln werden Lebensmittelrationierungen und die Kürzungen des UN-Budgets als Ursachen für die Flüchtlingsbewegungen nach Europa, insbesondere von Syrer\*innen, genannt. Zwar werden in den Artikeln auch Perspektivlosigkeit, aufgebrauchte Ersparnisse und das Ausbleiben einer politischen Lösung des Konflikts in Syrien als Auslöser genannt, aber der Zusammenhang zwischen Lebensmittelrationierung aufgrund des knappen UN-Budgets und Flüchtlingsbewegungen wurde in mehreren Artikeln quer durch das Spektrum der Tageszeitungen deutlich hergestellt (Bild-Zeitung, 2015a; 2015b; Behrens und von Eichhorn, 2015; Gutschker, 2015; Schäfers und Staib, 2015; Zeit Online, 2015; Alkousaa et al., 2016; Bohnet, 2016; Kanning, 2017).

Die wichtige Nuance, dass es sich bei denjenigen, die die Reise antraten, nicht unbedingt um die am meisten gefährdeten Bewohner\*innen der Lager und Empfänger\*innen humanitärer Hilfe handelte, sondern um diejenigen, die sich die teure Reise leisten konnten, ging in der Vereinfachung des Narrativs unter. Auch Forscher aus entwicklungspolitischen Think Tanks stellten in ihren Veröffentlichungen eine ähnliche Verbindung her. In einem vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik 2016 veröffentlichten Papier heißt es, dass zu den Fluchtursachen Kriege, politische Unterdrückung, Terrorismus, Nahrungsmittelknappheit und Naturkatastrophen gehören, und es wird gefragt, was die Entwicklungspolitik, einschließlich der humanitären Hilfe, tun kann, um diese Ursachen zu bekämpfen (Schraven et al., 2015: 1).

Wichtige UN-Organisationen, insbesondere das Welternährungsprogramm, ritten auf der Welle dieses aufkommenden Narrativs und nutzten es zu ihrem Vorteil beim Fundraising statt es in seiner Kausalität in Frage zu stellen.<sup>19</sup> Einige Interviewte sprachen sogar davon, dass humanitäre Organisationen die deutsche Regierung ‚erpressen‘. Darüber hinaus machten sich andere humanitäre und politische Akteure dieses Narrativ zunutze und verstärkten es durch ständige Wiederholung in Interviews, Medienartikeln und Reden. Das UN-Flüchtlingswerk gab Erklärungen ab, die in dieselbe Richtung gingen. Der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge, Antonio Guterres, wurde mehrfach mit den Worten zitiert, dass ‚die Kürzungen der Auslöser für die Flüchtlingswelle dieses Sommers‘ seien (Gutschker, 2015), womit eine klare Kausalität zwischen beiden Ereignissen hergestellt wurde. Ob die humanitären Helfer\*innen selbst an den kausalen Zusammenhang glauben, der in solchen Narrativen angedeutet

---

19 Das WEP tut dies immer noch. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2022 sagte der geschäftsführende Direktor David Beasley: ‚Wir haben jetzt einen Feuerring rund um die Erde, welcher von der Sahelzone über den Südsudan, Jemen und Afghanistan bis nach Haiti und Mittelamerika reicht. Wenn wir die Situation nicht unverzüglich angehen, werden wir in den kommenden neun Monaten Hungersnöte, eine Destabilisierung der Nationen und eine Massenmigration erleben. Wenn wir nichts tun, werden wir einen sehr hohen Preis zahlen.‘ (WEP, 2022). Außerdem stellte der WEP-Landesdirektor für den Libanon, Dominik Heinrich, in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2023 eine Verbindung zwischen der finanziellen Untätigkeit der Geberstaaten im Bereich der humanitären Hilfe und der zunehmenden Migration nach Europa her (Heinrich und Husein, 2023).

wird, ist für die breitere Öffentlichkeit nicht von großer Bedeutung. Ein Interviewter wies darauf hin, dass es zum Wesen von Narrativen gehöre, ‚dass sie leben, weil sie (immer wieder) erzählt werden, nicht weil sie wahr sind‘.

Es liegt nahe, einen direkten Kausalzusammenhang abzulehnen, da es viele Gründe gibt, warum Menschen zur Flucht gezwungen werden oder sich freiwillig entscheiden, ihr Heimatland zu verlassen. Interviewte betonten, dass die kausale Erklärung, wonach unzureichende humanitäre Hilfe in den Flüchtlingslagern *zu einer erhöhten Migration geführt* habe, einerseits zu vereinfachend sei, und dass die umgekehrte Argumentation ein Trugschluss sei, nämlich die Annahme, dass mehr Hilfe die Migration *verhindert* hätte (wie von Bundeskanzlerin Merkel im obigen Zitat angedeutet). Die Ursachen für Flucht sind komplex; die wirtschaftliche Verzweiflung in den Herkunftsländern führt z. B. zu sehr unterschiedlichen Beweggründen für die Migration. Aber diese komplexen Faktoren sind schwer zu entwirren und nicht leicht kommunizierbar.

In den letzten Jahren haben mehrere Studien dieses Narrativ entlarvt. Dreher et al. (2018) fanden heraus, dass es keine Belege dafür gibt, dass Hilfe langfristig die weltweite Flüchtlingsbewegung oder die Migration in die Geberländer verringert. Sie zeigen jedoch, dass humanitäre Unterstützung in Form von Lebensmittelhilfe, Unterkünften und Medikamenten die Flüchtlingsbewegung aus humanitären Situationen nur für kurze Zeit reduziert. In ihrer Analyse von Asylanträgen in Italien stellten Clist und Restelli (2020) fest, dass ‚Hilfsleistungen offenbar kein wirksames Mittel zur Abschreckung von regulärer oder irregulärer Migration sind‘ (S. 1305). Clemens und Postel (2018) zeigen, dass es kaum Belege dafür gibt, dass Hilfsleistungen die Migration langfristig wesentlich bremsen. Die Forschung über diese Verbindungen gewann in den Jahren nach der Einwanderung an Fahrt, als das Narrativ zumindest in der deutschen öffentlichen Meinung bereits Fahrt aufgenommen hatte. Tatsächlich wurde ein Teil dieser Forschungsarbeit als Reaktion auf das Narrativ durchgeführt. Und doch finden diese komplexen Teile der Analyse nur selten Anklang in der breiten Öffentlichkeit.

Die Analyse der seriellen Reproduktion von Narrativen zeigt, dass die Wiederholung zu einer Vereinfachung führt und die Rationalität zwischen jeder Iteration abnimmt (Breithaupt, 2023). Das einfache Narrativ ‚wenn wir sie dort ernähren, kommen sie nicht hierher‘ ist auch eine leicht verdauliche ‚Lösung‘, die den weit verbreiteten karitativen Impuls anspricht (wie in Abschnitt 4.1 beschrieben) und daher im politischen Sinne attraktiv ist. Darüber hinaus eignet sich eine 60-sekündige Medieneklärung für den öffentlichen Konsum. Bei den anderen humanitären Aktivitäten war es weniger einfach, ein intuitives Narrativ zu schaffen. Beispielsweise gewann das Narrativ über den Verlust des Schutzstatus syrischer Flüchtlinge im Jahr 2015, nachdem die libanesische Regierung die Möglichkeit der Flüchtlinge, sich beim UNHCR zu registrieren, ausgesetzt hatte, keine ähnliche Zugkraft, obwohl dies als ein wichtiges Motiv für Sekundärbewegungen genannt wurde (UNHCR, 2016). Das spricht für die Verwendung von Narrativen, um einfache und leicht verständliche Informationen zu verbreiten, oftmals in kurzen, prägnanten Beiträgen, um Meinungen zu beeinflussen (siehe Saez und Bryant, 2023: 6).

Die Wirkung des Narrativs zeigt sich in Meinungsumfragen: Eine Umfrage aus dem Jahr 2017 ergab, dass zwei Drittel (65 %) der deutschen Bevölkerung glaubten, dass Entwicklungshilfe die Zahl der

Flüchtlinge reduzieren kann (GPI, 2017). Die Zahl ging in den folgenden Jahren zurück, was im Einklang mit der Tatsache steht, dass das Narrativ in den Medien an Bedeutung verlor, obwohl es nie ganz verschwand. Im Januar 2023 teilten 41 % der Befragten in einer Umfrage des Development Engagement Lab die Ansicht, dass ‚Entwicklungszusammenarbeit dazu beiträgt, die Zahl der Flüchtlinge, die zu uns kommen, zu verringern‘ (Morini, 2023). Eine Umfrage unter deutschen Entscheidungsträger\*innen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit,<sup>20</sup> welche Anfang 2021 durchgeführt wurde, bestätigt diese Erkenntnis. Alle Abgeordneten, die an dieser Umfrage teilnahmen, waren der Meinung, dass es bei der Entwicklungszusammenarbeit darum geht, die Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge zu reduzieren, und bestätigten, dass Flüchtlinge und Migration als Thema Nummer eins von ihrer Wählerschaft angesprochen und diskutiert wird (Oh et al., 2021).

### 5.2.2 Einverständnis der Empfänger\*innen und Vereinbarkeit mit politischen Interessen

Ein weiterer Erfolgsfaktor eines Narrativs ist das Maß, in welchem die Zielgruppe bereit ist, zuzustimmen. Die Forschung zeigt, dass Narrative dann aufgegriffen werden, wenn sie sich auf die bereits bestehenden kognitiven *frames*, Glaubenssätze, Verhaltensweisen und Interessen einer Person beziehen (Dennison, 2021; siehe auch Wehling, 2016; Cairney und Oliver, 2017; El Ouassil und Karig, 2021; Cullerton et al., 2022; Saez und Bryant, 2023).

Das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung hat funktioniert, weil es den Interessen der verschiedenen Gruppen diente. Bundeskanzlerin Merkel wollte an ihrem prinzipientreuen Ansatz festhalten, denjenigen Menschen Zuflucht zu gewähren, die vor Gewalt fliehen müssen, und musste zugleich zeigen, dass sie auch gegen die Ursachen der Flucht vorgeht, um Deutschland vor künftigen großen Migrationsbewegungen zu schützen. Das Narrativ rund um die humanitäre Unterstützung von Flüchtlingen in den Nachbarländern Syriens bot ihr einen Ausweg aus der Sackgasse der Migration, in der sie sich befand. Folglich wurde die vermeintliche Verbindung zwischen humanitärer Unterstützung und der Bekämpfung von Fluchtursachen auf der höchsten Ebene der deutschen Politik hergestellt. Ein Gesprächspartner äußerte die Meinung, dass nur eine konservative Kanzlerin die humanitäre Hilfe so weit oben auf die Tagesordnung setzen könne, da kein Verdacht bestehe, dass sie dies aus ideologisch falschen Gründen tue.

Jenseits des Kanzleramtes griffen verschiedene Parteien das Narrativ im Parlament auf. Progressivere und linksgerichtete Politiker\*innen wollten betonen, dass eine verstärkte Unterstützung und verbesserte Lebensbedingungen bzw. Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts den Menschen die Möglichkeit geben würden, in ihrem Heimatland zu bleiben. Eher konservative Politiker\*innen wollten ihrer Wählerschaft zeigen, dass sie die Migrationsbewegung nach Deutschland verhindern. Folglich könnten verschiedene politische Beteiligte sehr unterschiedliche politische Agenden in ein und dasselbe

---

<sup>20</sup> Von Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeitenden sowie von Verantwortlichen des BMZ gingen 85 Antworten ein.

übergreifende Narrativ einbringen. Dies ist einer der Gründe, warum dieses Narrativ so erfolgreich war: Es ermöglichte den verschiedenen politischen Parteien, es als *frame* für ihre politischen Interessen zu nutzen und mit ihrer Wählerschaft zu sprechen. Ein Hauptgesprächspartner fasste dies zusammen:

Das Besondere an diesem Narrativ war, dass es beiden politischen Lagern dienen konnte. Diejenigen, die sagen, dass wir die Heimat hier schützen müssen, es sei besser, [die Hilfe dorthin zu schicken], als [sie hier aufzunehmen]. Aber es gab auch diejenigen, die sagten, Außenpolitik muss sich an den Menschenrechten messen lassen, an dem, was gut für die Menschen ist. Man konnte also beiden gerecht werden, und aus diesem Grund war eine Seite überzeugt und die andere hat sich damit arrangiert.

### 5.2.3 Die Notwendigkeit eines Narrativs zur Beendigung des Flüchtlingszustroms

Ein dritter Faktor für den Erfolg liegt im Kontext. Narrative entstehen eher dann, wenn sie aufgrund der Bedeutung einer aufkommenden Problematik oder eines hohen Maßes an Unsicherheit oder Komplexität erforderlich sind. Die Analyse von Medienartikeln im Zeitraum 2011 bis 2021 zeigt, dass das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung in den ersten Jahren von 2011 bis 2014 nur selten auftauchte, da keine Notwendigkeit dafür gegeben war. Mit der plötzlichen und dann anhaltenden Bewegung von Flüchtlingen an die Grenzen von Europa und Deutschland änderte sich dies jedoch dramatisch. In den Medien wurde es zum bestimmenden Thema, und der vermeintliche Verlust der Kontrolle des Staates darüber, wer seine Grenzen betritt, wurde zu einem heiß diskutierten Streitpunkt. Politische Entscheidungsträger waren gezwungen, gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien zu rechtfertigen, wie sie mit der Situation umgingen, und somit war dieses Narrativ ein sehr hilfreiches Instrument (Dennison, 2021).

Angesichts von Ungewissheit und Komplexität ist ein Narrativ nicht nur eine Beschreibung einer Krise, sondern auch ein Teil des Bewältigungsmechanismus. Kollektive Narrative bieten eine Möglichkeit, um eine Krise zu lösen (Breithaupt, 2023). Diejenigen Beteiligten, die die Narrative aufgreifen, werden von passiven Empfangenden zu aktiven Mitwirkenden. Dieser Wechsel vom passiven zum aktiven Handeln diente nicht nur als Lösung für die Sackgasse, in welche Bundeskanzlerin Merkel mit ihren politischen Gegnern geraten war (Alexander, 2017), sondern auch für die deutsche Gesellschaft als Ganzes. Es bot denjenigen, die von der gefühlten Unsicherheit aufgrund der Fluchtbewegung betroffen waren, Beruhigung und denjenigen, die sich für die Lösung des Problems einsetzten, Legitimität.

Breithaupt zufolge (2023: 188), wird der emotionale Wechsel vom passiven Empfangenden zum aktiven Gestaltenden durch unser Gehirn belohnt. Über diese emotionale Struktur der Anerkennung können kollektive Narrative eine entlastende Funktion erfüllen. Aufgrund ihrer erzählerischen Struktur können kollektive Narrative Erleichterung verschaffen, da sie erklärend, integrativ und emotional belohnend sind. Er argumentiert, dass Narrative frühere Ereignisse umdrehen und so umformulieren können, dass die Krise Teil einer zusammenhängenden Sequenz wird. Die von der Regierung beschlossene bessere Finanzierung der humanitären Hilfe in der Region ist mit dem Versprechen verbunden, dass künftige

Krisen verhindert werden können. ‚Das Jahr 2015 darf sich nicht wiederholen‘ ist ein fester Vorsatz, der in der deutschen Politik regelmäßig wiederholt wird, vor allem von konservativen Politiker\*innen und Mitgliedern von Merkels Partei.

Doch die Finanzierung der humanitären Hilfe war nicht die einzige Maßnahme, die die Zahl der Flüchtlinge reduzieren sollte. Im Jahr 2016 wurde das Abkommen zwischen der EU und der Türkei veröffentlicht (Rat der Europäischen Union, 2016), welches wirksam verhinderte, dass Menschen auf der Flucht die Türkei in Richtung EU verließen, und im Gegenzug einen finanziellen Beitrag in Höhe von 3 Milliarden Euro leistete, wovon ein großer Teil als humanitäre Hilfe gezahlt wurde. Hilfsorganisationen kritisierten das Abkommen als Abschreckung und als Hindernis für Menschen, ihr Recht auf Asyl zu beantragen.<sup>21</sup> Eine Befragte bezeichnete dies als ‚bezahlte Migrationsprävention im Gewand humanitärer Narrative‘. Zwischen 2016 und 2017 gingen infolge des EU-Türkei-Abkommens die Ankünfte von Menschen an den Mittelmeergrenzen per Seeweg deutlich zurück (Knaus, 2020).

### 5.3 Widerlegung des Narrativs der ‚Fluchtursachenbekämpfung‘

Es gab auch Beteiligte, die sich zunehmend unwohl mit dem Narrativ fühlten und versuchten, dagegen anzugehen. Prinzipienorientierte humanitäre Organisationen, aber auch Mitarbeitende des Auswärtigen Amtes sahen darin eine Gefährdung humanitärer Prinzipien. Die humanitären Referate des Auswärtigen Amtes betonten immer wieder, dass Fluchtursachenbekämpfung weder Motiv noch Rechtfertigung für humanitäre Hilfe ist. Zum einen wiesen sie darauf hin, dass humanitäre Hilfe bedarfsorientiert geleistet wird, und zum anderen verteidigten sie die rechtlichen Unterschiede zwischen Flucht und Migration. Im Ministerium selbst wurde dies jedoch wenig bis gar nicht anerkannt, und die beiden Gruppen – Flüchtlinge und Migrant\*innen – wurden zunehmend zu einer Kategorie von ‚Menschen auf der Flucht, egal aus welchem Grund‘ zusammengefasst (Interviewter).<sup>22</sup>

Einige der Beteiligten versuchten, ein Gegenargument vorzubringen, wonach das humanitäre Ziel darin bestehe, den Menschen durch Investitionen in Unterstützungsstrukturen in der Region die *Möglichkeit* zu geben, näher an ihrem Wohnort zu bleiben, und nicht darin, die Menschen an der weiteren Flucht über die Nachbarländer hinaus zu hindern. Allerdings erzielte dies keine große Wirkung. Und angesichts der Tatsache, dass die Hilfsorganisationen von der erheblichen Aufstockung der Mittel für humanitäre Hilfe profitierten, welche durch die weit verbreitete Verwendung des Narrativs politisch ermöglicht wurde, ritten viele von ihnen auf der Welle mit und hatten wenig Anreiz, aktiv gegenzusteuern.

---

21 Ärzte ohne Grenzen kündigte beispielsweise in einer Pressemitteilung an, dass sie aufgrund der Abschreckungspolitik keine Gelder mehr von EU-Mitgliedstaaten oder EU-Institutionen annehmen würden.

22 Eine neu geschaffene und in der Ministerialbürokratie häufig verwendete Abkürzung – FluMi (kurz für ‚*Flucht und Migration*‘) –, ist ein gutes Beispiel für diese Zusammenführung.

### 5.4 Der Erfolg und das Fortwirken des Narrativs der Fluchtursachenbekämpfung auf die Entscheidungsfindung

Das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung wurde als dasjenige identifiziert, welches sich am unmittelbarsten auf die Haushaltsentscheidungen auswirkte, und es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen diesem Narrativ und dem damals größten Beitrag, den das Welternährungsprogramm jemals erhalten hatte (WEP, 2017). Das Narrativ um die Rationierung der Lebensmittelverteilungen schien einen solchen Eindruck zu hinterlassen, dass das WEP und nicht das UNHCR zu dieser Zeit der größte Empfänger humanitärer Mittel war, obwohl es sich bei der Krise um eine Flüchtlingshilfe handelte.

Es war das einzige in der Studie ermittelte Narrativ, das für sich genommen ausreichte, um eine beispiellose Aufstockung des Haushalts zu bewirken. Es bezog ihren Einfluss aus einer Überschneidung von innenpolitischen Interessen und außenpolitischen Zielen. Die Ausnutzung dieser sich überschneidenden Interessen schuf den politischen Willen, einen Wandel herbeizuführen, nämlich die Aufstockung des Budgets für humanitäre Hilfe für Syrien und die Region. Darüber hinaus zeigte die detaillierte Analyse, dass das Narrativ besonders erfolgreich war, weil es plausibel war, wiederholt wurde und für eine Reihe von Akteuren wie die Regierung, Oppositionspolitiker\*innen, die breite Öffentlichkeit und Hilfsorganisationen einen Zweck erfüllte.

Ein weiterer Indikator für die Wirkung des Narrativs war die Tatsache, dass 2017 in den Wahlprogrammen aller Parteien, insbesondere aber der Grünen und der SPD, die Bekämpfung von Fluchtursachen und Migration als politisches Ziel genannt wurde. Nach der Wahl zu einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD wurde im Koalitionsvertrag 2017 festgehalten, dass zur Bekämpfung von Fluchtursachen und Vertreibung mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit benötigt werden. Dieses Ziel wurde bei den Haushaltsverhandlungen für 2017 unterstrichen, indem über 1,1 Milliarden Euro für humanitäre Hilfe und die Bekämpfung von Flucht- und Vertreibungsursachen bereitgestellt wurden. Davon entfielen 630 Millionen Euro auf die humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt und 550 Millionen Euro auf das BMZ für die Bekämpfung von Fluchtursachen (ZEIT Online, 2016). Innerhalb des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde eine spezielle Haushaltlinie ‚Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re)integrieren‘ stark aufgestockt.

In einem Artikel wird das BMZ als neues ‚Fluchtursachenbekämpfungsministerium‘ bezeichnet (Kanning, 2017). Doch obwohl das Narrativ zur Fluchtursachenbekämpfung immer wieder verwendet wird (siehe z. B. Dawi, 2023), scheint es an Zugkraft und Wirksamkeit zu verlieren. Eine Regierungsvertreterin sagte: ‚Man kann nicht immer wieder die gleiche Karte spielen, das Thema ist vorbei‘. Einige räumen ein, dass die Nutzung des Narrativs möglicherweise nicht zu den gleichen Zuwächsen im Budget für humanitäre Hilfe führt wie 2016 und 2017.

## 6 Schlussfolgerungen

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt wurde, haben die Narrative, die im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe verwendet werden – sei es in Bezug auf ihre Rechtfertigung, ihren Einsatz als außenpolitisches Instrument oder zur Bekämpfung von Fluchtursachen – die Entscheidungsfindung in Bezug auf den deutschen Haushalt für humanitäre Hilfe beeinflusst. Der Einfluss variiert jedoch von Narrativ zu Narrativ, und es ist schwierig, einem einzelnen Element Kausalität oder Korrelation zuzuschreiben. Darüber hinaus wirkten wichtige kontextuelle Faktoren als Beschleuniger; ein nicht zu vernachlässigender Faktor war insbesondere die wirtschaftliche Lage, die es ermöglichte, dass die Regierung überschüssige Mittel zur Aufstockung der Haushaltsmittel für humanitäre Hilfe zur Verfügung stellte. Es war auch von Bedeutung, dass eine konservative Bundeskanzlerin im Amt war, die sich für eine stärkere humanitäre Hilfe einsetzte, was mögliche Gegenreaktionen von konservativen Mitstreiter\*innen abschwächte. Schließlich spielten auch die Medien eine Rolle bei der Beeinflussung der öffentlichen Meinung, da diese bei der Berichterstattung über große (meist Natur-) Katastrophen eine eher unkritische Haltung einnahmen.

Das Narrativ der Menschlichkeit und der Solidarität mit den Betroffenen von Katastrophen bildete jedoch die solide Grundlage, auf der die Argumente für eine Aufstockung der Haushaltsmittel für humanitäre Hilfe aufgebaut werden konnten. Zwar wurde dies als wichtiger förderlicher Faktor identifiziert, doch reichte das Narrativ allein nicht aus, um eine signifikante Aufstockung des Budgets in Gang zu setzen; vielmehr bedurfte es zusätzlicher zündender Faktoren, um Wirkung zu zeigen. Ein solcher Faktor war die Abkehr von der ‚Scheckbuchdiplomatie‘ hin zu einem neuen Verständnis der Rolle Deutschlands in der Welt, das als ‚Außenpolitik mit Mitteln‘ zusammengefasst wurde und zu einer allmählichen Verlagerung hin zu außenpolitischen Ansätzen führte, die sich einer Reihe von Soft-Power-Instrumenten bedienten, von denen die humanitäre Hilfe als ein zunehmend wichtiges Feld identifiziert wurde. Der politische Wandel erforderte Ressourcen, um in die Praxis umgesetzt werden zu können, und die humanitäre Hilfe erwies sich als professioneller und wirksamer Kanal für diese Ressourcen. Die Aufstockung der Mittel für humanitäre Hilfe und das politische Engagement in diesem Bereich profitierten also in gewisser Weise von diesen allgemeinen politischen Veränderungen. Der ‚zweitgrößte Geber‘ und das damit verbundene Narrativ des ‚Payer oder Player‘ war eher eine Folge als eine Ursache der Mittelaufstockung. Dennoch erwiesen sich die Narrative als nützlicher Maßstab für die Beibehaltung des Finanzierungsniveaus in den Folgejahren.

Stattdessen war jedoch das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung das einflussreichste in den Haushaltsverhandlungen über die Mittel für humanitäre Hilfe. Im folgenden Abschnitt werden einige der Auswirkungen dieser Erkenntnis untersucht.

### 6.1 Rechtfertigt der Zweck die Mittel?

Das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung wurde als das erfolgreichste angesehen, ‚das hat sicherlich den Geldbeutel schneller geöffnet, da müssen wir ganz nüchtern sein‘ (Interviewpartner). Obwohl

es vereinfachend und aus technischer und wissenschaftlicher Sicht ungenau ist, hatte und hat dieses Narrativ eine große Zugkraft, auch wenn inzwischen mehr über den Wahrheitsgehalt dieses Narrativs nachgedacht wird und die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Erhöhung der Mittel führt, geringer ist. Das positive Ergebnis war ein dramatischer Anstieg der Finanzmittel. Die Kehrseite der Medaille war die opportunistische Nutzung dieses Narrativs, auch durch Hilfsorganisationen, da es ihren finanziellen Interessen diene, was dazu führte, dass es keine Gegenwehr gegen dieses Narrativ gab.

Ist die humanitäre Gemeinschaft bereit, sich utilitaristischere Narrative zunutze zu machen, selbst wenn diese nachweislich technisch falsch sind und Werte unterstützen, die nicht mit den humanitären Prinzipien vereinbar sind? Rechtfertigt der Zweck die Mittel?

Die Befragten sahen verschiedene Grautöne in Bezug auf die Frage, ob dieses Narrativ eine Grenze überschreitet. Ein Befragter bezeichnete es als ‚Täuschung/Betrug an der Bevölkerung‘, wenn suggeriert wird, dass die Hilfe die Ursachen von Flucht mindern kann. Einige argumentierten, dass der Zweck die Mittel rechtfertige, da das zusätzlich erworbene Budget letztlich im Einklang mit humanitären Prinzipien ausgegeben werden solle und nicht, um beispielsweise Migrant\*innen an der Weiterreise zu hindern oder den Grenzschutz zu finanzieren. Andere warnten vor den Nachteilen einer extrem vereinfachten Darstellung, die auf dem Zusammenspiel von Werten und Interessen beruht: Wenn das Interesse schwindet – z. B. wenn keine Flüchtlinge mehr kommen oder eine Krise in einer Region auftritt, aus der die Menschen in andere Länder, aber nicht nach Europa fliehen –, droht das Argument in sich zusammenzufallen, was es sehr viel schwieriger macht, zu einer rein altruistischen Argumentation zurückzukehren. Somit könnte der langfristige Schaden größer sein als der kurzfristige Nutzen.

Wurde durch die Verwendung dieser Darstellung die Büchse der Pandora geöffnet? Im Nachhinein distanzieren sich die meisten Befragten von humanitären Organisationen von dem Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung oder versuchten zu erklären, dass ihre Organisation dieses Narrativ nicht genutzt oder befördert habe. Es gab jedoch eindeutig eine Instrumentalisierung durch große Akteure, die ein Interesse daran hatten, dieses Narrativ zu nutzen. Ein Interviewter drückte es so aus: ‚Wir haben bewusst öffentlichen Druck eingesetzt, um Bewegung zu erzeugen. Wenn die Geber nicht bereit sind, aus altruistischen Gründen zu helfen, dann müssen wir ihnen sagen, dass es bestimmte ‚Vorteile‘ gibt, die auch von (innen-)politischem Interesse sind‘. Dieser Ansatz birgt jedoch die Gefahr, dass nur diejenigen Menschen Hilfe erhalten, die eine realistische Chance haben, die europäischen Grenzen zu erreichen, anstatt dass die Hilfe nach dem Maß der Not erfolgt oder den Opfern vergessener Krisen zugute kommt. Im konkreten Fall von Deutschland hat sich dieses Risiko nicht verwirklicht. Vorläufige Untersuchungen vom Centre for Humanitarian Action (Südhoff und Hövelmann, 2019) zeigen, dass die deutschen Mittel größtenteils auf prinzipienorientierte Weise investiert wurden und nicht auf Kosten anderer humanitärer Notsituationen gingen.

Dies zeigt, dass die Nutzung von Narrativen, die innen- oder außenpolitischen Interessen von Geberstaaten dienen, ein legitimes Instrument<sup>23</sup> sein kann und in diesem konkreten Fall nicht bedeutete, dass Deutschland zu einem primär interessengeleiteten humanitären Geber wurde. Aber das interessengeleitete Narrativ der Bekämpfung von Fluchtursachen hat in Deutschland aufgrund des institutionellen Aufbaus möglicherweise nicht seine schlimmsten Auswirkungen entfaltet. Zwei Ministerien, die für verschiedene Bereiche der internationalen Hilfe zuständig sind, ermöglichten eine Arbeitsteilung: Das BMZ nutzte das Narrativ als Instrument, um Zugang zu Haushaltsmitteln des Bundes zu erhalten, und griff das politische Engagement zur Verhinderung von Flucht und zur Eindämmung der Migration mit seiner neuen Sonderinitiative zur Fluchtursachenbekämpfung auf. Ein Interviewter bestätigte dies: ‚Das BMZ hat schon immer mit Migrationskontrolle argumentiert, weil es billiger und sinnvoller ist, Bleibemöglichkeiten zu schaffen. Und das ist legitim. Was nicht legitim ist, ist die Hilfe direkt damit zu verknüpfen.‘ Das Auswärtige Amt hingegen war in der Lage – und wurde von den Befragten auch so wahrgenommen – sich bei der offensichtlichen Verwendung des Narrativs zurückzuhalten, was insbesondere für die Mitarbeitenden in den humanitären Referaten zutraf, die stattdessen auf bedarfsorientierte Argumente zurückgriffen.

### 6.2 Lehren aus Deutschland für andere Länder

Für andere Länder, die wie Deutschland ihre Ausgaben für humanitäre Hilfe erhöhen wollen, gibt es mehrere wichtige Lehren. Evidenz für die Wirksamkeit der humanitären Hilfe allein reichen nicht immer aus, um Veränderungen zu bewirken. Sie muss durch professionelles und bewusstes Storytelling ergänzt werden. Diese Narrative sollten die Erfolgsfaktoren Plausibilität, Wiederholung und Einfachheit nutzen und die politischen Interessen des Zielpublikums berücksichtigen.

Das humanitäre Personal des Auswärtigen Amtes und seine Partner bei den Vereinten Nationen und den Nicht-Regierungsorganisationen wiederholten ständig die Schlüsselbotschaften zu den humanitären Prinzipien, zum internationalen humanitären System, zu seinem professionellen Ansatz bei der Unterstützung von Menschen in Not und zu seiner Fähigkeit, Hilfe zu leisten. Dies war vor allem in den ersten Jahren des untersuchten Zeitraums ein erfolgreicher Zusammenschluss, der jedoch in letzter Zeit etwas an Schwung verloren hat, wie die Interviewten berichten. Die Sicherstellung des Engagements und der Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren der humanitären Hilfe ist wichtig für die Schaffung eines politischen Willens.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dort, wo die Hilfe als im nationalen Interesse liegend dargestellt wird – im Falle Deutschlands zur Fluchtursachenbekämpfung – und wo es eine kollektive Zustimmung der relevanten Interessengruppen gibt, dies ein förderliches Umfeld für bedeutende Veränderungen in der Hilfe darstellen kann.

---

23 Bei einer Veranstaltung befürwortete der amtierende Generaldirektor der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) die Nutzung innen- oder außenpolitisch interessengeleiteter Narrative, solange die humanitären Mittel auf prinzipientreue Weise ausgegeben würden (Egmont Institut, 2023).

## 7 Empfehlungen und Lösungsansätze

Die Forschung zeigt, dass es möglich ist, zu verstehen, wie und warum manche Narrative der humanitären Politik an Zugkraft gewinnen.

Für humanitäre Helfer\*innen, die das derzeitige hohe Niveau der von Deutschland geleisteten Hilfe aufrechterhalten wollen, zeigen die laufenden Diskussionen über den anstehenden Haushalt für das Jahr 2024 und darüber hinaus, wie wichtig es ist, die Lobbyarbeit zu maximieren. Zum ersten Mal müssen Narrative und die Lobbyarbeit rund um den Haushalt einem ‚Stresstest‘ standhalten. Die vorläufige Planung für 2024 sieht erhebliche Kürzungen bei den Haushaltslinien des Auswärtigen Amtes vor – bis zu 37 %, wenn das Parlament den vom Finanzministerium vorgelegten Haushaltsentwurf annimmt. In Anbetracht der wichtigen Position Deutschlands unter den Top-Gebern würde eine solche Kürzung die bereits bestehenden Probleme hinsichtlich hinreichender Finanzierung, die zu Beginn dieses Papiers erläutert wurden, erheblich verschärfen, zumal sie zu den Kürzungen anderer Geber, z. B. der USA, des Vereinigten Königreichs und Schwedens, hinzukommen würde.

Alle betroffenen Akteure sollten daher gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um dies zu verhindern. Wie die Lehren aus diesem Bericht zeigen, wird es nicht ausreichen, sich allein auf das moralische Argument zu verlassen, um fiskalische Sparmaßnahmen in Deutschland und darüber hinaus zu verhindern. Humanitäre Akteure müssen strategischer reflektieren, welche Geschichten und Argumente sie über humanitäre Hilfe, die Bedarfe und ihre Wirkung erzählen, wenn Mittel für humanitäre Hilfe auch in Zukunft gesichert werden sollen.

Es hat sich gezeigt, dass der Kontext in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielt. Humanitäre Helfer\*innen müssen sicherstellen, dass sie ihre Erzählungen unter Berücksichtigung der breiteren öffentlichen Debatte über Staatsausgaben entwickeln und die Einflussfaktoren sowie die innere Arbeitsweise der jeweiligen Regierung verstehen. Die Art und Weise, wie die Medien in einem Land über Hilfe berichten und darüber denken, ist ebenfalls ein entscheidender Kontextfaktor.

Es sollten auch Erkenntnisse aus der Kognitionswissenschaft genutzt werden, wie sie in der Analyse der Gründe für den Erfolg des Narrativs der Fluchtursachenbekämpfung dargelegt wurden. Einige der Erfolgsfaktoren wie Plausibilität, Glaubwürdigkeit des Erzählers, Einfachheit und Wiederholung können bis zu einem gewissen Grad auch von humanitären Helfer\*innen genutzt und damit zu ihren Gunsten eingesetzt werden. Andere Faktoren wie ein aufgeschlossenes Publikum, die Anknüpfung an bestehenden Interessen und die kontextuelle Notwendigkeit, einem Thema einen Sinn zu geben, sind schwieriger zu beeinflussen.

### 7.1 Narrative Erfolgsfaktoren, die humanitäre Akteure nutzen können

#### Über Plausibilität und Kohärenz:

- Ein plausibles und kohärentes Narrativ wird mit größerer Wahrscheinlichkeit positive Auswirkungen haben. Humanitäre Akteure sollten mehr Geschichten und Beispiele zusammentragen, die die Wirkung und Effektivität des humanitären Systems zeigen. Dazu gehört auch, dass sie immer wieder auf den humanitären Bedarf hinweisen und darlegen, warum und wo er zunimmt, aber auch neue Ansätze zur Verringerung der Bedarfe (z. B. antizipative humanitäre Hilfe) oder zur Effizienzsteigerung (z. B. digitale Innovationen) aufzeigen.
- Die Einbringung konkreter Beispiele für wirksame humanitäre Hilfe oder Reformansätze in parlamentarische Debatten wurde als erfolgreich für die Beeinflussung politischer Debatten angesehen. In Deutschland war die politische Priorität der antizipativen humanitären Hilfe ein ‚Hit‘ unter den Abgeordneten, sobald sie besser verstanden hatten, wie sie funktioniert. Humanitäre ‚VIPs‘, wie die Leitungen von UN-Organisationen oder anderen großen Hilfsorganisationen, sind angesehene und vertrauenswürdige Gesprächspartner\*innen und eignen sich gut, um politischen Entscheidungsträger\*innen Botschaften zu vermitteln, was auch in kleineren oder aufstrebenden Geberländern gut funktionieren könnte.

#### Über die Glaubwürdigkeit des Erzählenden:

- Hilfsorganisationen sollten die Transparenz erhöhen und Mängel bei der Verwendung von Hilfsgeldern zugeben und aufzeigen, welche Anstrengungen unternommen werden, um Ineffizienz im Hilfssektor zu beheben. Ein solches selbstkritisches Problembewusstsein ermöglicht auch eine bessere Rechenschaftspflicht der entscheidenden humanitären Akteuren, z. B. der Regierungsvertretenden, die für die Zuteilung von Haushaltsmitteln für humanitäre Hilfe zuständig sind, und zeigt, ob sie das von ihnen gepredigte Prinzip der bedarfsgerechten Zuteilung auch in die Praxis umsetzen.
- Hilfsorganisationen sollten auch in Bezug auf ihre eigenen Interessen, z. B. bei der Mittelbeschaffung, transparent bleiben, um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden.

#### Über Einfachheit und Wiederholung:

- Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche humanitäre Akteure müssen in mehr professionelle Kapazitäten und Ressourcen investieren, um den Kern der humanitären Hilfe zu vermitteln: die Unterstützung der von einer Katastrophe oder Krise betroffenen Menschen bei ihren eigenen Bemühungen, die schlimmsten Auswirkungen der Katastrophe zu überwinden und wieder eine menschenwürdige Lebenssituation zu erlangen. Kommunikationsfachleute müssen Wege finden, die Botschaft zu vereinfachen, ohne in die Falle zu tappen, die Betroffenen als hilflose Opfer darzustellen, die auf einen (weißen) Retter warten.

- Die Wiederholung wird erleichtert, wenn humanitäre Akteure Allianzen schmieden, auf die Vernetzung in die Zivilgesellschaft bauen und auf den positiven Ruf der Organisationen in der Bevölkerung bauen. Die Verbindung mit diesen Akteuren ermöglicht es den humanitären Organisationen, das Vertrauen anderer zu nutzen und ein breiteres Publikum über den Wert der humanitären Hilfe zu informieren.

### 7.2 Narrative Erfolgsfaktoren jenseits der eigenen Kontrolle

#### Über bestehende Interessen und Maximierung von Chancen:

- Es ist wichtig, an den bestehenden Interessen des Publikums anzuknüpfen – auch wenn es nicht in der Macht der humanitären Organisationen liegt, diese Interessen zu wecken, müssen sich die humanitären Helfer\*innen über neue Möglichkeiten der Einflussnahme im Klaren sein.
- Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sie über Narrative verfügen, die einsatzbereit sind, wenn sich ein Zeitfenster öffnet. Dies könnte eine plötzlich auftretende Katastrophe großen Ausmaßes sein, die die Aufmerksamkeit der Medien erregt und es den humanitären Helfer\*innen ermöglicht, die gesammelten Geschichten und Argumente zur Wirksamkeit des humanitären Systems, verpackt in eine einfache und gut verständliche Geschichte, im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu platzieren. Es ist auch wichtig, auf negative Narrative zu reagieren, die die Wirksamkeit der humanitären Hilfe in Frage stellen oder ihren Ruf schädigen könnten, sobald sie auftauchen. Um die Unterstützung der Öffentlichkeit für die humanitäre Hilfe aufrechtzuerhalten, ist es entscheidend, aktiv gegen Äußerungen wie ‚Es ist egal, wie viel Geld man in das humanitäre System steckt, es ist nie genug‘ vorzugehen.
- Ein solches Ereignis oder andere Vorfälle, auch negative wie ein Staatsstreich, können die Aufmerksamkeit der Politiker\*innen auf die Lage in von Krisen betroffenen Ländern lenken, wenn auch nur für kurze Zeit. Humanitäre Akteure können ihre Sichtweisen an eine generelle Berichterstattung anknüpfen, etwa wenn politische Ereignisse eintreten. Sie können dann zeigen, wie die Ursachen für solche Ereignisse mit ungedeckten Bedarfen zusammenhängen und wie wirksame humanitäre Hilfe zur Verringerung des verursachten Leids beitragen kann, und so auf dem Wunsch des Publikums aufbauen, dass Maßnahmen ergriffen und Hilfe geleistet wird.
- Um die Geberbasis für humanitäre Hilfe zu verbreitern, müssten die Interessen weiterer Regierungen berücksichtigt werden. Dies allein reicht jedoch nicht aus. Um mehr Vertrauen, Unterstützung und finanzielle Beteiligung von Akteuren außerhalb der EU oder des Westens zu gewinnen, ist es von entscheidender Bedeutung, den ‚humanitären Club‘ zu öffnen und zu einem wirklich global inklusiven humanitären System überzugehen, indem die Gremien und Ausschüsse diversifiziert und umstrukturiert werden, um eine globale Vertretung, Sichtbarkeit und die Meinungen derjenigen widerzuspiegeln, die zögern, sich anzuschließen.
- Wie die Analyse in Abschnitt 6.2 gezeigt hat, ist das Anzapfen politischer Interessen eine Option, aber auch ein Risiko. Diese Strategie bietet kurzfristige Chancen für die Mittelbeschaffung, aber der langfristige Nachteil könnte den kurzfristigen Gewinn in Frage stellen. Wenn humanitäre Akteure sich dazu entschließen, ihre Narrative an politische Interessen zu knüpfen, haben diese Bemühungen das Potenzial, zum Handeln und zu mehr Geld zu führen. Die Akteure müssen jedoch darauf achten, dass

sie bei ihren Maßnahmen prinzipienorientiert bleiben und sicherstellen, dass die Schutzmaßnahmen gegen Politisierung und Instrumentalisierung der zugewiesenen Haushaltsmittel stark bleiben. Dazu gehört auch eine ehrliche Diskussion innerhalb einer Organisation – vor allem zwischen den für das Fundraising und den für die Programme zuständigen Mitarbeitenden – bezüglich wo die rote Linie zu ziehen ist. Solche Gespräche müssen geführt werden, bevor die nächste Krise eintritt und die überwältigende Dringlichkeit eine sensible Diskussion verhindert.

Die Abhängigkeit humanitärer Organisationen von freiwilliger (staatlicher) Finanzierung bedeutet, dass es Argumente für die Konstruktion – und die Versuchung zur Konstruktion – von Narrativen geben kann, die in die politischen Interessen der Geber spielen. Aber wenn sie dies tun, müssen sie vorsichtig sein und sollten sich auf ihre Verantwortung für die Einhaltung globaler Normen und Grundsätze besinnen, wie z. B. die Bereitstellung von Hilfe nach dem Maß der Not und nichts anderem.

# Literatur

---

- Auswärtiges Amt** (2012) *Strategie zur humanitären Hilfe im Ausland*. Berlin: Auswärtiges Amt ([www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf)).
- Auswärtiges Amt** (2015) *Review 2014 – Außenpolitik weiter denken*. Berlin: Auswärtiges Amt ([www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/review-2014-aussenpolitik-weiter-denken-735224](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/review-2014-aussenpolitik-weiter-denken-735224)).
- Alexander, R.** (2017) *Die Getriebenen: Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*. Vierte Auflage. München: Siedler.
- Alkousaa, R.V., Becker, S., Brnada, N., et al.** (2016) ‚Das Märchen eines Sommers‘. *Der Spiegel*, 12. August ([www.spiegel.de/politik/das-maerchen-eines-sommers-a-5f943302-0002-0001-0000-000146269137](http://www.spiegel.de/politik/das-maerchen-eines-sommers-a-5f943302-0002-0001-0000-000146269137)).
- Behrens, C. und von Eichhorn, C.** (2015) ‚Was syrische Flüchtlinge in Jordanien durchmachen‘. *Süddeutsche Zeitung*, 30. November ([www.sueddeutsche.de/politik/kriegsopfer-was-syrische-fluechtlinge-in-jordanien-durchmachen-1.2743881](http://www.sueddeutsche.de/politik/kriegsopfer-was-syrische-fluechtlinge-in-jordanien-durchmachen-1.2743881)).
- Bild-Zeitung** (2015a) ‚Flüchtlingsdrama im Mittelmeer: 7 Wahrheiten, die Politiker gern verschweigen‘. *Bild*, 25. April ([www.bild.de/politik/ausland/fluechtling/sieben-wahrheiten-die-politiker-verschweigen-40700080.bild.html](http://www.bild.de/politik/ausland/fluechtling/sieben-wahrheiten-die-politiker-verschweigen-40700080.bild.html)).
- Bild-Zeitung** (2015b) ‚G7 und Golfstaaten: Weitere 1,8 Milliarden Dollar für Flüchtlingshilfe‘. *Bild*, 30. September ([www.bild.de/politik/ausland/bundesamt-fluechtlinge/golfstaaten-geben-milliarden-fuer-fluechtlingshilfe-42774912.bild.html](http://www.bild.de/politik/ausland/bundesamt-fluechtlinge/golfstaaten-geben-milliarden-fuer-fluechtlingshilfe-42774912.bild.html)).
- Bittner, J. und Machowecz, M.** (2023) ‚EU-Asylreform: An der Grenze des Machbaren?‘ *Die ZEIT*, 15. Juni ([www.zeit.de/2023/26/eu-asylreform-rasmus-andresen-jens-spahn](http://www.zeit.de/2023/26/eu-asylreform-rasmus-andresen-jens-spahn)).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (n.d.a) ‚Deutsche ODA‘. Webseite ([www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/deutsche-oda-leistungen-19220](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/deutsche-oda-leistungen-19220)).
- BMZ** (n.d.b) ‚Öffentliche Mittel für Entwicklungsleistungen‘. Webseite ([www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen)).
- Bohnet, M.** (2016) ‚Die Stunde der Entwicklungspolitik‘. *Süddeutsche Zeitung*, 8. April, S. 2.
- Breithaupt, F.** (2023) *Das narrative Gehirn: was unsere Neuronen erzählen*. Erste Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- Bundesfinanzministerium** (2023) ‚Bundeshaushalt digital‘. Webseite ([www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html](http://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html)).
- Cairney, P. und Oliver, K.** (2017) ‚Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy?‘ *Health Research Policy and Systems* 15(35) (<https://doi.org/10.1186/s12961-017-0192-x>).

- Clemens, M.A. und Postel, H.M.** (2018) ‚Deterring emigration with foreign aid: an overview of evidence from low-income countries‘ *Population and Development Review* 44(4): 667–693 (<https://doi.org/10.1111/padr.12184>).
- Clist, P. und Restelli, G.** (2020) ‚Development aid and international migration to Italy: does aid reduce irregular flows?‘ *The World Economy* 44(5): 1281–1311 (<https://doi.org/10.1111/twec.13017>).
- Corcoran, B.** (2023) *Bilanz des Helfens 2022*, Deutscher Spendenrat e.V. Berlin: Deutscher Spendenrat e.V. ([www.spendenrat.de/wp-content/uploads/Downloads/Bilanz-des-Helfens/bilanz-des-helfens-2022-deutscher-spendenrat.pdf](http://www.spendenrat.de/wp-content/uploads/Downloads/Bilanz-des-Helfens/bilanz-des-helfens-2022-deutscher-spendenrat.pdf)).
- Council of the European Union** (2016) ‚EU-Turkey statement, 18 March 2016‘. Pressemitteilung, 18. März ([www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/)).
- Cullerton, K., Patay, D., Waller, M., et al.** (2022) ‚Competing public narratives in nutrition policy: insights into the ideational barriers of public support for regulatory nutrition measures‘ *Health Research Policy and Systems* 20(86) (<https://doi.org/10.1186/s12961-022-00891-6>).
- DARA** (2011) ‚Humanitarian response index: donor assessments Germany‘. Webseite (<https://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2011/donor-assessments/germany/>).
- Dawi, A.** (2023) ‚After earthquake, some Syrian war refugees look beyond Turkey‘. VOA, 22. Februar ([www.voanews.com/a/after-earthquake-some-syrian-war-refugees-look-beyond-turkey-/6974321.html](http://www.voanews.com/a/after-earthquake-some-syrian-war-refugees-look-beyond-turkey-/6974321.html)).
- De Haas, H.** (2007) ‚Turning the tide? Why development will not stop migration‘ *Development and Change* 38(5): 819–841 (<https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00435.x>).
- Dennison, S., Fine, S. und Gowan, R.** (2019) ‚False moves: migration and development aid‘. Berlin: European Council on Foreign Relations ([https://ecfr.eu/publication/false\\_moves\\_migration\\_and\\_development\\_aid/](https://ecfr.eu/publication/false_moves_migration_and_development_aid/)).
- Dennison, J.** (2021) ‚Narratives: a review of concepts, determinants, effects, and uses in migration research‘ *Comparative Migration Studies* 9: 50 (<https://doi.org/10.1186/s40878-021-00259-9>).
- Development Initiatives** (2013) *Global Humanitarian Assistance Report 2012*. Wells: Development Initiatives (<https://devinit.org/resources/gha-report-2012/>).
- Development Initiatives** (2022) *Global Humanitarian Assistance Report 2021*. Bristol: Development Initiatives (<https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2022/>).
- Die Zeitungen** (2023) ‚Auflagen‘. Webseite ([www.die-zeitungen.de/argumente/auflagen.html](http://www.die-zeitungen.de/argumente/auflagen.html)).
- Dreher, A., Fuchs, A. und Langlotz, S.** (2018) ‚The effects of foreign aid on refugee flows‘ *European Economic Review* 112: 127–147 (<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2018.12.001>).
- El Ouassil, S. und Karig, F.** (2021) *Erzählende Affen Mythen, Lügen, Utopien: Wie Geschichten unser Leben bestimmen*. Berlin: Ullstein Verlag.
- ECFIN – European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs** (2021) *European economic forecast: winter 2021 (interim)*. Brüssel: Europäische Union ([https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/winter-2021-economic-forecast-challenging-winter-light-end-tunnel\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/winter-2021-economic-forecast-challenging-winter-light-end-tunnel_en)).
- Egmont Institute** (2023) *Broke or broken? A necessary discussion about the humanitarian funding gap*. Egmont Institute/YouTube, 11. Juli ([www.youtube.com/watch?v=xlrEnx1ikbo](http://www.youtube.com/watch?v=xlrEnx1ikbo)).

- Fitchett, H. und Wesselbaum, D.** (2022) ‚Does aid drive migration? Evidence from a shift-share instrument‘ *International Migration Review* 56(4) (<https://doi.org/10.1177/019791832110693>).
- Focus2030** (2019) ‚Helping those in poor countries: a particular priority for European citizens‘. Webseite (<https://focus2030.org/Helping-those-in-poor-countries-a-particular-priority-for-European-citizens>).
- FundsforNGOs** (2019) ‚UK’s “humanitarian heroes” praised for their outstanding work globally‘. Webseite (<https://news.fundsforngos.org/humanitarian-relief/uks-humanitarian-heroes-praised-for-their-outstanding-work-globally/>).
- Auswärtiges Amt** (2019) *Federal Foreign Office strategy for humanitarian assistance abroad: 2019 to 2023*. Berlin: Auswärtiges Amt ([www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/humanitarianassistance/-/281920#:~:text=Strategy%20of%20the%20Federal%20Foreign%20Office%20for%20Humanitarian%20Assistance%20Abroad%202019%2D2023](http://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/humanitarianassistance/-/281920#:~:text=Strategy%20of%20the%20Federal%20Foreign%20Office%20for%20Humanitarian%20Assistance%20Abroad%202019%2D2023)).
- Genocide Alert** (2020) ‚Früher handeln statt später bedauern: Bilanz nach fünfzehn Jahren Schutzverantwortung‘. Genocide Alert, 6. Juli ([www.genocide-alert.de/frueher-handeln-statt-spaeter-bedauern-bilanz-nach-fuenfzehn-jahren-schutzverantwortung/](http://www.genocide-alert.de/frueher-handeln-statt-spaeter-bedauern-bilanz-nach-fuenfzehn-jahren-schutzverantwortung/)).
- GPI – Global Perspectives Initiative** (2017) *Wie die Deutschen Entwicklung und die Zukunft Afrikas sehen. Eine repräsentative Studie der Global Perspectives Initiative durchgeführt vom Institut für Demoskopie Allensbach*. Berlin: GPI (<https://globalperspectives.org/publications/gpi-studie-2017/>).
- Gutschker, T.** (2015) ‚Alles auf eine Karte‘. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 45. Aufl., 8. November, S. 6.
- Heinrich, D. und Husein, A.** (2023) ‚Tatenloses Zuschauen kommt teuer‘, in O. Karas und J. Kohlenberger (Hrsgg.) *So schaffen wir das. Wie wir das Thema Asyl und Migration dem linken und rechten Rand abnehmen und die Krise überwinden*. Wien: Edition a, S. 75–85.
- Hildebrandt, T. und di Lorenzo, G.** (2022) ‚Angela Merkel: „Hatten Sie gedacht, ich komme mit Pferdeschwanz?“‘ Die ZEIT, 7. Dezember ([www.zeit.de/2022/51/angela-merkel-russland-fluechtlingskrise-bundeskanzler](http://www.zeit.de/2022/51/angela-merkel-russland-fluechtlingskrise-bundeskanzler)).
- Hövelmann, S. und Südhoff, R.** (2022) *Germany on its long way from payer to player – international perceptions of German humanitarian action*. Berlin: Centre for Humanitarian Action ([www.chaberlin.org/en/news/cha22-annual-conference-event-review/](http://www.chaberlin.org/en/news/cha22-annual-conference-event-review/)).
- Jamieson, T. und Rivera, J.J.C.** (2021) ‚Our issue or their issue? Media coverage and framing of the Zika virus epidemic‘ *Disasters* 46(3): 677–699 (<https://doi.org/10.1111/disa.12497>).
- Kanning, T.** (2017) ‚Zuckerbrot oder Peitsche?‘. Frankfurter Allgemeine Woche, 17. Februar.
- Kaplan, T.** (1986) ‚The narrative structure of policy analysis‘ *Journal of Policy Analysis and Management* 5(4): 761–778 (<https://doi.org/10.1002/pam.4050050406>).
- Knaus, G.** (2020) *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*. München: Piper Verlag.
- Koalitionsvertrag** (2013) *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode*. Berlin: Koalitionsvertrag ([www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf)).

- Koalitionsvertrag** (2018) *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode.* Berlin: Koalitionsvertrag ([www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/obad5cb7d094fa10ed58a431d2f907ce/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1](http://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/obad5cb7d094fa10ed58a431d2f907ce/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1)).
- Koalitionsvertrag** (2021) *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).* Berlin: Koalitionsvertrag (<https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/>).
- Lucht, H., Engberg-Pedersen, L. und Savio Vammen, I.M.** (2021) ‚Development aid is unlikely to reduce migration from Africa‘ Danish Institute for International Studies, 18. November ([www.diis.dk/en/research/development-aid-is-unlikely-to-reduce-migration-from-africa](http://www.diis.dk/en/research/development-aid-is-unlikely-to-reduce-migration-from-africa)).
- Morini, P.** (2023) ‚DEL Dashboard – Germany January 2023‘. London: Development Engagement Lab ([www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/germany-dashboard-january-2023](http://www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/germany-dashboard-january-2023)).
- n-tv** (2015) ‚Schäuble: Es kann eine Lawine werden‘. n-tv.de, 12. November ([www.n-tv.de/politik/Schaeuble-Es-kann-eine-Lawine-werden-article16334686.html](http://www.n-tv.de/politik/Schaeuble-Es-kann-eine-Lawine-werden-article16334686.html)).
- Oh, S., Hudson, D. und Hudson, J.** (2021) ‚German decisionmakers’ attitudes towards development cooperation. What drives decisionmakers’ attitudes and engagement with global poverty?‘ London: Development Engagement Lab ([www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/de-decisionmaker-in-brief-english](http://www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/de-decisionmaker-in-brief-english)).
- Oh, S., Hudson, D. und Hudson, J.** (2022) ‚Development cooperation at crossroads? Geopolitics, climate & economic inequality‘ London: Development Engagement Lab ([www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/development-cooperation-at-a-crossroads-in-germany](http://www.developmentcompass.org/publications/briefs-and-reports/development-cooperation-at-a-crossroads-in-germany)).
- Quack, M.** (2016) *Herausforderung Humanitäre Hilfe.* Berlin: Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe, Ärzte ohne Grenzen ([www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/quack-2016-herausforderung-huhi-de.pdf](http://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/quack-2016-herausforderung-huhi-de.pdf)).
- Restelli, G.** (2020) ‚Development aid does not deter irregular migration‘. Blog. Global Development Institute, University of Manchester (<http://blog.gdi.manchester.ac.uk/development-aid-does-not-deter-irregular-migration/>).
- Saez, P. und Bryant, J.** (2023) *Understanding the role of narratives in humanitarian policy change.* HPG working paper. London: ODI (<https://odi.org/en/publications/understandingthe-role-of-narratives-in-humanitarian-policy-change>).
- Schäfers, M. und Staib, J.** (2015) ‚Wir brauchen einen EU-Flüchtlingsfonds von 10 Milliarden Euro‘. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Juni, S.19.
- Schraven, B., Trautner, B., Leininger, J., et al..** (2015) ‚Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?‘. Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen ([www.idos-research.de/analysen-und-stellungnahmen/article/was-kann-entwicklungspolitik-zur-bekaempfung-von-fluchtursachen-beitragen/](http://www.idos-research.de/analysen-und-stellungnahmen/article/was-kann-entwicklungspolitik-zur-bekaempfung-von-fluchtursachen-beitragen/)).
- Schutte, A.** (2023) ‚Doubts about the upswing in Africa‘. Table Africa, 14. Februar (<https://table.media/africa/analyse/zweifel-am-aufschwung-in-afrika/>).

- Statista** (2023) ‚Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2022‘. Dataset (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>).
- Südhoff, R. und Hövelmann, S.** (2019) *Where does German humanitarian assistance stand?* Berlin: Centre for Humanitarian Action ([www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-2.pdf](http://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-2.pdf)).
- Supporting Syria & the Region** (2016) ‚Co-host’s statement annex: fundraising‘. Pressemitteilung, 8. Februar (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180601145806/https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-statement-annex-fundraising/>).
- UNHCR – UN-Flüchtlingswerk** (2016) *2015 year-end report. Operation: Lebanon*. Beirut: UNHCR (<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GR2015-Lebanon-eng.pdf>).
- Wehling, E.** (2016) *Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr denken einredet – und daraus Politik macht*. Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weingärtner, L., Otto, R. und Hoerz, T., mit von Christian Berg, B.** (2011) *Gemeinschaftsevaluierung: Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt ([www.auswaertiges-amt.de/blob/248138/78731341d1ffde76a3f8be258262a03b/evaluierung-hh-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/248138/78731341d1ffde76a3f8be258262a03b/evaluierung-hh-data.pdf)).
- WEP – Welternährungsprogramm** (2017) ‚Deutsche Rekordhilfen für WFP 2016 sichern Millionen Syrern das Überleben und investieren in eine Welt ohne Hunger‘. Pressemitteilung, 23. Januar (<https://de.wfp.org/pressemitteilungen/deutsche-rekordhilfen-fuer-wfp-2016-sichern-millionen-syrern-das-ueberleben-und>).
- WEP** (2022) ‚A ring of fire is circling the globe, sparking starvation, mass migration and destabilization, warns WFP Chief‘. Pressemitteilung, 18. Februar ([www.wfp.org/news/ring-fire-circling-globe-sparking-starvation-mass-migration-and-destabilization-warns-wfp](http://www.wfp.org/news/ring-fire-circling-globe-sparking-starvation-mass-migration-and-destabilization-warns-wfp)).
- Zeit Online** (2015) ‚Afghanistan: Merkel warnt Afghanen vor Flucht nach Deutschland‘. Die ZEIT, 2. Dezember ([www.zeit.de/politik/ausland/2015-12/merkel-ghani-afghanistan-fluchtursachen](http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-12/merkel-ghani-afghanistan-fluchtursachen)).
- Zeit Online** (2016) ‚Bundshaushalt 2017: Mehr Geld für humanitäre Hilfe‘. Die ZEIT, 11. November ([www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/bundshaushalt-2017-mehr-geld-innere-sicherheit-humanitaere-hilfe](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/bundshaushalt-2017-mehr-geld-innere-sicherheit-humanitaere-hilfe)).



---

Die Humanitarian Policy Group (HPG) ist eines der weltweit führenden Teams unabhängiger Forschungs- und Kommunikationsfachkräfte, die sich mit humanitären Fragen befassen. Mit einer Kombination aus qualitativ hochwertigen Analysen, Dialog und Debatten setzen sie sich für eine Verbesserung der humanitären Politik und Praxis ein.

---

---

**Humanitarian Policy Group**

ODI  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ  
Vereinigtes Königreich

Tel: +44 (0) 20 7922 0300  
Fax: +44 (0) 20 7922 0399  
E-Mail: [hpgadmin@odi.org](mailto:hpgadmin@odi.org)  
Webseite: [odi.org/hpg](http://odi.org/hpg)

---