

# ZEIT FÜR EINEN NEUANFANG?

## 5 JAHRE WORLD HUMANITARIAN SUMMIT UND GRAND BARGAIN

Ralf Südhoff  
Goda Milasiute

April 2021

## **Inhalt**

Abkürzungsverzeichnis	3
Zusammenfassung: 10 Thesen zum Jubiläum des World Humanitarian Summit und Grand Bargain	4
Grand Bargain Unterzeichner*innen	6
1. Die Bedeutung des Grand Bargain und die Herausforderungen der humanitären Hilfe	8
Das Potenzial des Grand Bargain	11
2. Stand des Grand Bargains – Erfolge und Defizite	12
2.1. Pilotprojekte versus Prozesse – die prozessrelevanten Ziele des GB	12
2.1.1 Flexible und mehrjährige Finanzierung	13
2.1.2 Transparenz und Bürokratieabbau	16
2.2 Begrenzter Wandel – die systemrelevanten Ziele des GB	19
2.2.1 Lokalisierung und partizipative Revolution	19
2.2.2 Querschnittsthema Nexus	24
2.2.3 Querschnittsthema Innovation	28
3. Die Reform des humanitären Systems, der GB und die humanitären Prinzipien	30
4. Zukunft und Anpassungsbedarfe des GB	34
Literaturverzeichnis	38

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBPF	Country-Based Pooled Funds
CERF	Central Emergency Response Fund
DFID	Department for International Development
DI	Development Initiatives
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
Fbf	Forecast-based Financing / Antizipatorische Hilfe
GB	Grand Bargain
GBV	Gender-Based Violence / Geschlechtsspezifische Gewalt
GFFO	German Federal Foreign Office / Auswärtiges Amt
GHD	Good Humanitarian Donorship
IATI	International Aid Transparency Initiative
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
INROs	Internationale Nichtregierungsorganisationen
IOs	Internationale Organisationen
IRC	International Rescue Committee
ODI	Overseas Development Institute
MSF	Médecines Sans Frontières
NRC	Norwegian Refugee Council
NROs	Nichtregierungsorganisationen
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
WHS	Humanitärer Weltgipfel / World Humanitarian Summit

## Zusammenfassung: 10 Thesen zum Jubiläum des World Humanitarian Summit und Grand Bargain

1. Das Jahr **2021 könnte eine wichtige Zäsur für die globale humanitäre Hilfe wie auch den Grand Bargain** (GB) zu ihrer grundlegenden Reform werden. Die **COVID-19 Pandemie steht für die Zuspitzung einer Serie von grundlegenden humanitären Herausforderungen**, die auch das 2016 auf dem Humanitären Weltgipfel (WHS) beschlossene Reformpaket GB adressieren sollte. Dabei gelang es mit dem **GB** einen Prozess zur Reform der humanitären Hilfe anzustoßen, der so **inklusiv und umfassend ist wie kein Zweiter**, indem er vier humanitäre Akteursgruppen zusammenbringt: Regierungen, Internationale Organisationen (IOs), Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie die Rotkreuz- / Roter Halbmond- Bewegung.
2. Fünf Jahre nach dem WHS hat der GB wichtige Diskussionen entfacht und vielfach auf der **Mikroebene Pilotprojekte und Programme angestoßen** und so Potenziale von großer Relevanz identifiziert, vielfach auch angetrieben oder unterstützt von der deutschen Bundesregierung. Gleichwohl hat der GB bislang auf der **Makroebene sehr selten Prozesse nachhaltig verändert oder eine Systemrelevanz entfaltet**, die für substanzielle Reformen stünde.
3. Entsprechend blieb der GB mit Blick auf viele seiner Initiativen bislang überwiegend **Output-orientiert und erzielte selten umfassende Wirkungen (Outcomes)**. Die hier als **prozessrelevant** definierten Ziele des GB (mehr Transparenz, flexiblere Finanzierungen und Bürokratieabbau) materialisieren sich vielfach in interessanten Pilotprojekten, nur selten aber in einer Veränderung der Prozesse selbst. Die hier als **systemrelevant** definierten Ziele des GB setzten wichtige Initiativen in Gang. Sie konnten aber grundlegende Fragen etwa zur Lokalisierung der Hilfe und einer „Revolution der Partizipation“ von Akteur\*innen aus dem Globalen Süden sowie zu Querschnittsthemen wie einen integrierten Nexus-Ansatz, Gender- oder Innovationsfragen noch nicht entscheidend voranbringen. **Die Verantwortung** für wichtige Fortschritte und schleppende Umsetzungen der GB-Ziele **liegt sowohl bei Regierungen wie auch VN-Agenturen und NROs**.
4. Das **deutsche öffentliche Engagement im GB hat beachtliche Erfolge erzielt**. Das finanziell weiterwachsende, große humanitäre Engagement der Bundesregierung geht mit einer **Zunahme mehrjähriger Förderungen, einfacheren Berichtsverfahren** und Ansätzen für eine „**antizipative Hilfe**“ einher, welche das humanitäre System weit effektiver und effizienter machen kann. Gleichwohl mangelt es oftmals an Transparenz und es **kommen auch deutsche Initiativen nur zum Teil über einen Pilotstatus hinaus**.
5. Auch die Resultate von internationalen sowie deutschen Hilfsorganisationen mit Blick auf ihre GB-Verpflichtungen sind gemischt und die Kritik einer „Rosinenpickerei“ je nach Organisationsinteresse verbreitet. **Unter VN-Agenturen und NROs mangelt es teils an Transparenz** in ihrer Selbstauskunft auf die im GB formulierten Ziele, **einschließlich** des von NRO Seite besonders unterstrichenen Ziels einer zivilgesellschaftlichen **Lokalisierung** der humanitären Hilfe und ihrer Mittel.
6. Eine künftige thematische **Fokussierung** auf strategisch für den GB besonders relevante Themen wie Lokalisierung, bessere Finanzierungsmodelle und Geschlechtergleichheit erscheint **geboten**. Hierfür braucht es zugleich klare Ziele und Indikatoren, wie diese jenseits der Projektebene durchgesetzt und strategisch vorangebracht werden können. Hierbei tragen Geberinstitutionen aufgrund ihres Einflusses eine besondere Verantwortung unter den GB-Unterzeichner\*innen.

**Einflussreiche Geber wie die deutsche Bundesregierung sollten sich daher dafür einsetzen,**

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

b) dass beim Thema **Qualität der humanitären Finanzierungen** flexible **Programm- statt Projektförderungen** zur Regel und die GB-Ziele für mehrjähriges und flexibles Funding substanziell umgesetzt werden, insbesondere von anderen großen Gebern. Vorschläge wie die elf „**best practice examples**“ im „**Catalogue of quality funding**“ (FAO, DI, und NRC 2020) sollten **ernsthaft aufgegriffen werden**. Auch in diesem Zusammenhang rücken immer stärker gemeinsame Fonds in den Vordergrund, um Mittel flexibel und transparent zu vergeben. Die meisten Geber sind jedoch weit entfernt vom WHS Ziel, 15 % ihrer Mittel über solche Fonds einzusetzen.

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

7. Um den GB prozess- und systemrelevant zu machen, ist eine Re-Fokussierung des Reformvorhabens auf **strategische Fragen, politisches Momentum und an Zielen messbare Reformprojekte** notwendig. Zugleich gilt es auch im GB-Kontext den zunehmend bedrohten **humanitären Raum und seine Prinzipien zu schützen**. Für den Schutz der humanitären Prinzipien braucht es **Allianzen von Akteur\*innen des GB-Prozesses**, die sich zunutze machen, dass die Konfliktlinien in diesem Kontext vielfach auch innerhalb der beteiligten multimandatierten Institutionen und Organisationen verlaufen
8. Auch **in der deutschen humanitären Hilfe und ihrem GB Engagement gilt es die humanitären Prinzipien noch konsequenter zu achten**. Einerseits hat die Bundesregierung wichtige politische Initiativen zum Schutz der humanitären Prinzipien und des Völkerrechts ergriffen. Andererseits stehen diese teils im Widerspruch zu anderen Ansätzen der Bundesregierung wie einer **Vermischung von humanitären und sicherheitspolitischen Zielen in GB-relevanten Nexus-Fragen** oder einer deutschen und europäischen Migrations-, Seenotrettungs- und Waffenexportpolitik, die zu einem inkohärenten humanitären Engagement führen. Auch **institutionell sollte die humanitäre Hilfe im AA** durch die Schaffung einer **eigenständigen, personell substanziell ausgebauten „Abteilung H“** gestärkt werden.
9. Die Dynamik des Humanitären Weltgipfels (WHS) und damit des GB wurde 2016 entscheidend entfacht durch international **hochrangiges politisches Engagement**, u.a. der deutschen Bundeskanzlerin. Eine solche Dynamik im Sinne des GB und der humanitären Reform ist erneut erforderlich. Hierfür wäre beispielsweise auf deutscher Seite eine **höhere Priorisierung der humanitären Hilfe auf der obersten Leitungsebene** im AA geboten.
10. Gelingt es, die oben genannten Veränderungen anzugehen, könnte der **GB ab 2021 zu einem Katalysator werden für Reformen einer humanitären Hilfe**, die angesichts einer Rekordzahl von Menschen in Not heute so wichtig ist wie selten zuvor und gerade deshalb sich grundlegend verändern muss.

# Grand Bargain Unterzeichner\*innen

- 
1. ActionAid International
  2. Alliance for Empowering Partnership
  3. Australia
  4. Belgium
  5. Bulgaria
  6. CAFOD
  7. Canada
  8. CARE International
  9. Catholic Relief Services
  10. Christian Aid
  11. Czech Republic
  12. Danish Church Aid
  13. Denmark
  14. Estonia
  15. European Commission - ECHO
  16. FAO
  17. Finland
  18. France
  19. Germany
  20. Global Communities
  21. ICRC
  22. ICVA
  23. IFRC
  24. ILO
  25. InterAction
  26. IOM
  27. IRC
  28. Ireland
  29. Italy
  30. Japan
  31. Luxembourg
  32. Médecins du Monde
  33. Mercy Corps
  34. Near Network
  35. New Zealand
  36. Norway
  37. NRC
  38. OCHA
  39. OECD
  40. Oxfam
  41. Relief International
  42. Republic of Korea
  43. Save the Children
  44. SCHR
  45. Slovenia
  46. Spain
  47. Sweden
  48. Switzerland
  49. Syria Relief
  50. The Netherlands
  51. UN Women
  52. UNDP
  53. UNFPA
  54. UNHCR
  55. UNICEF
  56. United Kingdom
  57. United States of America
  58. UNRWA
  59. WFP
  60. WHO
  61. World Bank
  62. World Vision International
  63. ZOA International

Updated: 23. September 2020

Abbildung 1:  
What is the Grand Bargain?  
Quelle: IASC, 2019..

# THE GRAND BARGAIN

July 2019

## WHAT IS THE GRAND BARGAIN?

As part of the preparations for the World Humanitarian Summit (WHS) in 2016, the **High-Level Panel on Humanitarian Financing sought solutions to close the humanitarian financing gap**. Their report made recommendations to shrink the needs, deepen and broaden the resource base for humanitarian action, and to improve delivery. In relation to the latter recommendation, the report suggested "a *Grand Bargain between the big donors and humanitarian organisations in humanitarian aid*". The Grand Bargain, launched during the WHS in Istanbul in May 2016, is a unique agreement between some of the largest donors and humanitarian organisations who have committed to get **more means into the hands of people in need** and to **improve the effectiveness and efficiency of the humanitarian action**. Currently **61 Signatories** (24 Member States, 21 NGOs, 12 UN agencies, two Red Cross movements, and two inter-governmental organisations) are working across nine **Workstreams** to implement the commitments:

1  
**Greater transparency**

Co-conveners: The Netherlands, World Bank

2  
**More support and funding tools for local and national responders**

Co-conveners: Switzerland, IFRC

3  
**Increase the use and coordination of cash-based programming**

Co-conveners: UK, WFP

4  
**Reduce duplication and management costs with periodic functional reviews**

Co-conveners: Japan, UNHCR

5  
**Improve joint and impartial needs assessments**

Co-conveners: ECHO, OCHA

6  
**Participation Revolution: include people receiving aid in making the decisions which affect their lives**

Co-conveners: USA, SCHR

7  
**Increase collaborative humanitarian multi-year planning and funding**

Workstreams 7 & 8 were merged in 2018.  
Co-conveners: Canada, Sweden, UNICEF, ICRC

8  
**Reduce the earmarking of donor contribution**

9  
**Harmonize and simplify reporting requirements**

Co-conveners: Germany, ICVA

10  
**Enhance engagement between humanitarian and development actors**

Workstream was mainstreamed in 2018.

Das Jahr 2021 könnte eine wichtige Zäsur für die weltweite humanitäre Hilfe wie auch den *Grand Bargain* zu ihrer grundlegenden Reform werden.

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

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

•Mit welchen finanziellen Mitteln kann der weltweiten Rekordzahl von 235 Mio. Menschen in Not künftig geholfen werden? Einerseits sind die humanitären Bedarfe seit dem Jahr 2000 um rund 2000% auf zuletzt fast \$40 Mrd. pro Jahr gestiegen (Grafik 1). Andererseits drohen die finanziellen Beiträge der Länder des Globalen Nordens für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit 2021 um \$25 Mrd. zu sinken, oder wurden durch einen Topgeber wie Großbritannien bereits um rund ein Drittel gekürzt (s. Tew, Knox, und Dodd 2020)?

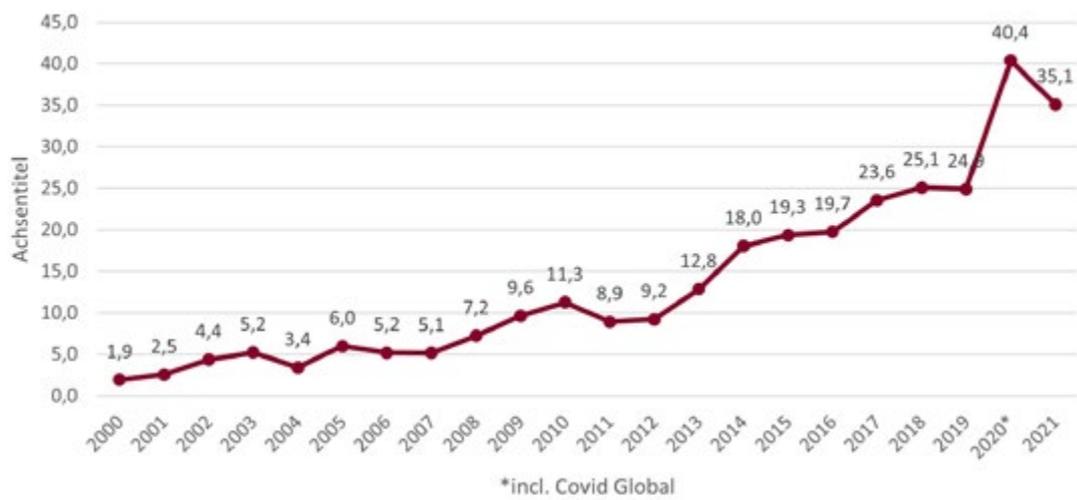
•Wie können im Einsatz der vorhandenen Mittel die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität und damit Wertekern und operative Basis der Hilfe bewahrt werden, während diese immer weniger Akteur\*innen schützen und sie nicht nur in Damaskus, Riad oder Caracas, sondern auch in Washington, London oder Brüssel zunehmend infrage stehen?

•Wie kann in Zeiten von immer länger währenden Krisen und Großkonflikten, die heute durchschnittlich 27 Jahre anhalten, nachhaltigere Lösungen gefunden werden, indem humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit sich komplementieren, statt zu isolieren? Wie und wo kann dies praktisch gelingen, ohne den unparteiischen Kern der humanitären Hilfe zu zerstören oder die Hilfe zu instrumentalisieren?

•Wie gelingt eine Hilfe, in deren Zentrum nicht eine häufig ebenso effektive wie ignorante humanitäre Hilfsmaschinerie des Globalen Nordens steht, sondern die betroffenen Menschen und ihre Gemeinden und Regionen selbst?

Grafik 1:  
Benötigte Mittel laut VN-Bedarfsplänen (in Mrd USD).  
Quelle: OCHA FTS, 2021.

### Benötigte Mittel laut VN-Bedarfsplänen (in Mrd USD)



COVID-19 hat nachhaltig unterstrichen, was der GB 2016 in seinen Zielen gefordert hat.

Wie die oben aufgeführten Punkte beleuchten, ist das humanitäre System heute zeitgleich so wichtig und so gefährdet wie selten zuvor. Auch dies hat die COVID-19 Pandemie nachhaltig unterstrichen:

Die lokale Hilfe vor Ort, die Schätzungen zufolge bereits zuvor die große Mehrheit der weltweiten Unterstützung informell als Nachbarschafts-, Familien- und Gemeindehilfe geleistet hat, rückte ins Zentrum eines humanitären Systems, dessen internationale Akteur\*innen ihre Mobilität und damit ihren Zugang weitreichend verloren haben. Zugleich nahmen die Einschränkung der lokalen Zivilgesellschaft und damit der lokalen Helfer\*innen weiter zu. Zahlreiche Regierungen nutzten die pandemiebedingten Einschränkungen für die weitere Stützung eines „zivilgesellschaftlichen Raumes“, die sich vielfach auch in einem „Shrinking Humanitarian Space“ widerspiegelte (Milasiute 2020).

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

Die Folgen von COVID-19 machten zugleich wie unter einer Linse deutlich, dass nur integrierte Maßnahmen die global rasant wachsende Not eindämmen könnten. Während die gesundheitlichen Folgen der Pandemie im Globalen Süden vielfach erfolgreich bekämpft wurden, sind die sozio-ökonomischen Folgen verheerend. Im Globalen Süden drohen neue Hungersnöte, die Zahl der Armen weltweit steigt rasant, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt nimmt zu und substanzielle Entwicklungsfortschritte etwa im Bildungsbereich könnten wieder verloren gehen. Auch die Relevanz des GB-Ziels eines integrierten Nexus-Ansatzes (urspr. GB-Ziel 10), in dem humanitäre Hilfe und Entwicklungsziele besser verzahnt werden, haben die jüngsten Entwicklungen deutlich unterstrichen.

Gleiches gilt für die multiplen GB-Ziele, die den Bürokratieabbau und eine bessere Qualität der Finanzierung anstreben, um die rasant wachsenden Finanzbedarfe zumindest deckeln zu können: mehrjähriges und flexibles Funding (GB-Ziele 7 und 8), gemeinsame statt konkurrierende Bedarfsanalysen (Ziel 5), Bürokratieabbau mittels einheitlichen Berichtsformaten und Reviewprozessen (Ziele 4 und 9) sowie eine Transparenz-Revolution der Hilfe aller Akteur\*innen (Ziel 1).

2021 ist daher ein elementares Jahr für die Frage, **welche Lehren die humanitären Akteur\*innen aus der COVID-19 Pandemie sowie den grundlegenden Herausforderungen der humanitären Hilfe ziehen**. Eine Frage, die eng verbunden ist mit der Zukunft des GB selbst, dessen „function, focus and format“ (Metcalf-Hough u. a. 2020) auch unter den GB Unterzeichner\*innen hinterfragt und über dessen Zukunft im Juni 2021 entschieden wird.

## Das Potenzial des Grand Bargain

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

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

Kritik am GB konzentrierte sich in der Folge daher punktuell noch auf grundsätzliche Fragen, etwa **seinem starken Fokus auf Fragen von Effizienz und Effektivität**, während Tendenzen einer zunehmenden Instrumentalisierung der humanitären Hilfe und ihren Folgen ausgeblendet werden (s. auch Kapitel 3). Insgesamt hat sich die GB Kritik jedoch weniger auf seine Grundidee oder Existenz fokussiert, sondern eher auf **Fragen nach den richtigen Foren, agileren Formaten und ihre teils isolierten Fragestellungen**. Weitgehend unumstritten erscheinen heute seine elementaren Ziele und seine Relevanz unter humanitären Akteur\*innen einschließlich zahlreicher Organisationen und Netzwerke, die nicht zu den formalen Unterzeichner\*innen zählen (Charter for Change 2020a; NEAR 2019; VOICE 2017).

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

Mit Blick auf den globalen Umfang der Hilfen repräsentieren allein die damals 52 Unterzeichner\*innen des GB heute mindestens 75% des von Hilfsorganisationen eingesetzten Hilfen sowie rund 90% des weltweiten Geber-Fundings.

Der GB hat einen Prozess zur Reform der humanitären Hilfe angestoßen, der so inklusiv und umfassend ist wie kein Zweiter.

## 2. Stand des Grand Bargains – Erfolge und Defizite

Fünf Jahre nach dem Beschluss des GB sind die vorläufigen Bewertungen divers und abhängig von den Erwartungen der Wertenden. Neben den untenstehend detaillierter vorgenommenen Einschätzungen erscheint folgende Gesamtbewertung angemessen:<sup>1</sup>

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

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

Hierbei ist wichtig festzuhalten, dass der bisweilen als geberorientiertes Reformprojekt wahrgenommene GB alle humanitären Akteur\*innen in ihren Tätigkeitsfeldern in die Pflicht nimmt und ihnen im Sinne eines wechselseitigen „Grand Bargain“, einer „Umfassenden Vereinbarung“, Reformen abverlangt. Die folgenden Bewertungen adressieren daher, dass einerseits zahlreiche Geberregierungen, VN-Agenturen wie auch zivile Hilfsorganisationen die GB-Ziele substantiell vorangetrieben haben. Andererseits ist auch ein Mangel an Transparenz, Engagement und messbaren Resultaten unter allen Akteursgruppen anzutreffen, sowie eine „Rosinenpickerei“ zu beobachten, in deren Zuge für die eigene Institution attraktive GB-Ziele aufgegriffen und andere stark vernachlässigt werden.

### 2.1 Pilotprojekte versus Prozesse – die prozessrelevanten Ziele des Grand Bargains

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

## 2.1.1 Flexible und mehrjährige Finanzierung

Insbesondere die Frage nach **flexiblerem, mehrjährigem und damit qualitativ besserem Funding („Quality Funding“)** ist seit vielen Jahren eine Gretchenfrage der humanitären Praxis. Die rasante Zunahme von Krisen und der Anzahl von Menschen in Not in fragilen Staaten und Kontexten, die vielfache Zunahme von wetterbedingten Katastrophen und weiteren Schocks in einst vergleichsweise stabilen Entwicklungskontexten haben die Anforderungen an Hilfsorganisationen massiv erhöht, schnell und agil reagieren und auch zwischen Entwicklungsprogrammen und Noteinsätzen wechseln zu können. Neben zahlreichen anderen Herausforderungen (s. Nexus-Abschnitt 2.2.2.) sind hierfür flexible Finanzmittel entscheidend, die nach dem humanitären Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe schnell umgewidmet und eingesetzt werden können. Darüber hinaus profitieren Querschnittsthemen wie die Gleichstellung der Geschlechter durch eine gendersensible und gendertransformative humanitäre Hilfe von einer flexiblen, mehrjährigen Finanzierung, da die Veränderung sozialer Normen und Verhaltensweisen eine langfristige Planung erfordert (Informal Friends of Gender Group for the Grand Bargain 2017).

Die Vorteile von mehrjährigem, flexiblen Funding sind umfassend belegt (IRC 2020). Der GB hat daher das Ziel gesetzt, dass **mindestens 30% der Hilfsgelder weltweit nicht oder nur mäßig zweckgebunden vergeben werden sollen**. Doch noch 2020 berichteten nur 11 der 25 unterzeichnenden Geberstaaten, sie hätten das 30% Ziel erreicht. Bilaterale Geber wie Schweden und Kanada werden teils gelobt für flexible Budgetmittel und flexible Programme etwa in Somalia, Kamerun oder der Zentralafrikanischen Republik (IRC 2020). Im „Catalogue for Quality Funding Practices to the Humanitarian Response“ haben FAO (Food and Agriculture Organisation der VN), Development Initiatives (DI) und Norwegian Refugee Council (NRC) elf beispielhafte Finanzierungsmechanismen hervorgehoben, die für eine flexible Hilfe stehen (FAO, DI, und NRC 2020).

Während NRC, Internationales Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) und andere zivile Akteur\*innen hier konkrete Vorschläge entwickelt haben und in der COVID-19 Nothilfe es teils erste Fortschritte gab, haben sie doch nur sehr eingeschränkt den Pilotenstatus überwunden, da „nur ein begrenztes Interesse und Handeln der wichtigsten Geber“ zu existieren scheint.<sup>2</sup> NRO-Vertreter\*innen konstatieren, dass die Zuwendungen weiterhin weitgehend zweckgebunden und unflexibel seien; dies bestätigen unabhängige Analysen: „funding patterns have not changed at all – their funding from institutional donors remains largely earmarked, projectised and short-term“ (Metcalf-Hough u. a. 2020). Beispielhaft sind auch die sehr oder weitgehend flexiblen Mittel des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) drastisch gesunken von 52% in 2012 auf 28% in 2020.<sup>3</sup>

Noch 2020 berichteten nur 11 der 25 unterzeichnenden Geberstaaten, sie hätten das 30% Ziel erreicht.

Die deutsche Bundesregierung verweist auf ein zu 36,9% flexibles humanitäres Funding in 2020. Dies ist ein beeindruckender Anstieg.

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

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

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

## Pooled Funds – eine vielfach ungenutzte Chance

Von der Flexibilität der deutschen COVID-19 Soforthilfe profitierten allerdings vorwiegend „the Red Cross Movement [...] and the respective UN agencies“, wie die Bundesregierung selbst einräumt (GFFO 2021). Mit Blick auf den Einsatz dieser Mittel moniert beispielsweise das International Rescue Committee (IRC) in einer Analyse des internationalen COVID-19 Global Humanitarian Response Plans, dass nur für etwa 21% der an VN-Partner\*innen vergebenen Mittel deren Weiterleitung an weitere Durchführungsorganisationen bisher transparent sei.<sup>4</sup> Als Mittel der Wahl rücken in diesem Zusammenhang immer stärker gemeinsame Fonds (*Pooled Funds*) in den Vordergrund, um Mittel flexibel und transparent zu vergeben. Die meisten Geber sind jedoch ebenso wie Deutschland weit entfernt vom WHS-Ziel, 15% ihrer Mittel über *Pooled Funds* zu vergeben. Überdies kommt es auch hier sehr auf Prozesse und Partizipationsmöglichkeiten an, um sie zu einem effektiven Instrument für „Quality Funding“ zu machen (Koepl 2019).

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

Prinzipiell anzuerkennen ist zudem beim Thema Zweckbindung ein potenzieller Zielkonflikt von Gebern wie Deutschland: Einerseits gilt es politische Unterstützung für große Zusatzfinanzierungen zu sichern, wie in der COVID-19 Pandemie oder der Syrienhilfe, und diese geht häufig mit einer Zweckbindung und entsprechend empfundenen größeren Accountability ein her. Andererseits sind vollständig flexible Mittel stets operativ das Mittel der Wahl. Beispiel Deutschlands COVID-19 Hilfe: Nur dank politischer Unterstützung des Bundestags gelang es dem AA für den Zweck der COVID-19 Pandemie erhebliche zusätzliche Mittel zu erhalten, die entsprechend diesem Zweck gewidmet sind.<sup>5</sup> Die Herausforderung wird nun sein, einen substanziellen Teil dieser Mittel zu verstetigen und künftig als flexible Posten im Budget zu behaupten, wie es dem AA nach 2015 mit dem zweckgebundenen Aufwuchs im Lichte der Syrienkrise gelungen ist. Zumindest der Haushaltsansatz 2021 über mindestens €2,1 Mrd. erscheint hier als erfolgreicher erster Schritt.

## Mehrjährige Förderungen – Deutschland mit gutem Beispiel

Mit Blick auf die **Mehrjährigkeit** der Mittel und planbare Förderungen (GB-Ziel 7) ergibt sich international ebenfalls ein durchwachsendes Bild – trotz Zeiten dominanter langjähriger Krisen und umfassender Belege für die Vorteile langfristiger Hilfen (IRC 2020). Nach substanzieller Kritik des Overseas Development Institute (ODI) im Jahr 2019,<sup>6</sup> notierten in ihren Selbstberichten zumindest sieben Geberregierungen 2020 einen gewissen Anstieg ihrer mehrjährigen humanitären Hilfe im Vergleich zum Vorjahr, bei vielfach bedingt transparenten Methoden der Erfassung.

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

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

Das „Quality Funding“ hat interessante Pilotprojekte und Initiativen hervorgebracht. Hier sind jedoch ebenso bislang keine wirklich prozessverändernden Dimensionen erkennbar.

## 2.1.2 Transparenz und Bürokratieabbau

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

Eine kontinuierliche Überprüfung, inwiefern Deutschland und andere Regierungen ihre Hilfe beispielsweise am humanitären Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe ausrichten, ist so nur bedingt zu leisten.

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

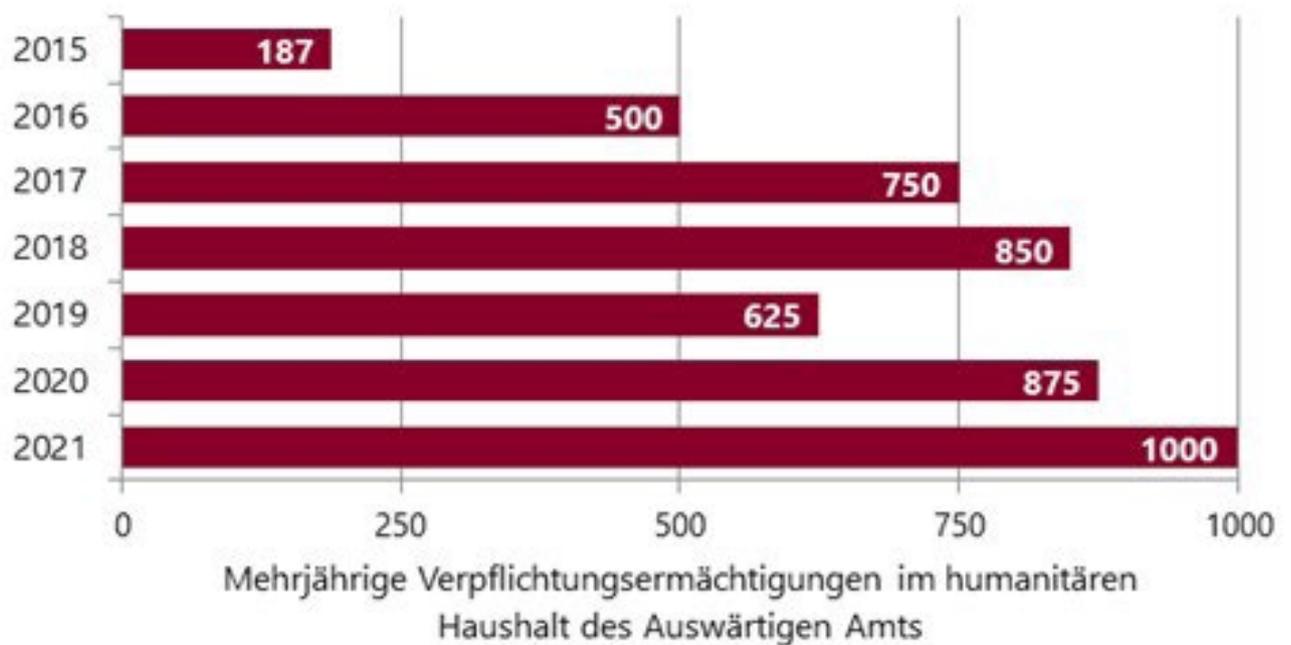
### Herausforderung Transparenz – auch in Genderfragen

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

Auch die deutsche Bundesregierung fordert seine Partner\*innen systematisch auf, Geschlechtergleichheit in alle Phasen der Projektplanung und -durchführung einzubeziehen und hat jüngst einen Gender-, Alters- und Behinderungsmarker eingeführt. Dieser *Output* ist jedoch noch im Pilotstatus und die Gender-Daten in der deutschen humanitären Hilfe müssen noch systematisiert und veröffentlicht werden, um nachhaltige Wirkungen zu entfalten. Dies spiegelt den bislang mangelnden Querschnittscharakter des Themas auch in der deutschen humanitären Hilfe wider.

Grafik 2:  
Budgetmittel für mehrjährige humanitäre Hilfe  
(in Millionen Euro).  
Quelle: Auswärtiges Amt, 2015-2021.

### Budgetmittel für mehrjährige humanitäre Hilfe (in Millionen Euro)



Als zumindest  
deutlich  
ergebnisorientierter  
hervorgehoben  
wird in diesem  
Kontext das von der  
Bundesregierung  
und ICVA  
koordinierte  
GB-Thema zum  
Bürokratieabbau.

## Bürokratieabbau? Anzahl der Bedarfsanalysen verdoppelt

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

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

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

## 2.2 Begrenzter Wandel – die systemrelevanten Ziele des GB

### 2.2.1 Lokalisierung und partizipative Revolution

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

Die **COVID-19 Pandemie gilt als große Chance für den Wandel** der humanitären Hilfe hin zu Zielen, die der GB als Partizipations-Revolution („participation revolution“, GB-Ziel 6) und Unterstützung lokaler Akteur\*innen („more support and funding tools for local and national responders“, GB-Ziel 2) definiert. Die weitreichenden Beschränkungen für internationale Akteur\*innen, die selten so wenig Zugang zu humanitären Krisen wie heute hatten, bieten eine buchstäblich aus der Not geborene Chance: Auch andere Krisen mit sehr beschränktem Zugang für internationale humanitäre Helfer\*innen wie die Ebola- oder die Syrienkrise führten ebenso wie deutlich verschlechterte Sicherheitslagen etwa in Pakistan zu mehr Dynamik und einer Diversifizierung der Partnerschaften von IOs und lokalen NROs (Hövelmann 2020a; Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020).

Dies ist zugleich eine der wenigen Bereiche, in denen mit der COVID-19 Pandemie teils große Hoffnungen verbunden werden.

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

### Lokalisierung – neue Chancen dank Black Lives Matter?

Beim Thema Lokalisierung stellen sich daher weiterhin im GB-Kontext praxisorientierte **operative wie finanzielle Fragen** wie auch die Frage nach einem systemischen Kulturwandel im Lichte einer neu angefachten Debatte um **Rassismus und Neo-Kolonialismus in der humanitären Hilfe** im Kontext der Black Lives Matter-Bewegung (Pellowska 2021). Bereits mit Blick auf die messbaren GB-Ziele, insbesondere einer **25% Finanzierungs-Quote für lokale Akteur\*innen**, erscheinen die Lokalisierungserfolge auch im GB-Kontext noch bescheiden:

Das AA konstatiert entsprechend, dass die „direkte humanitäre Förderung von lokalen und nationalen Akteuren mittelfristig für die Bundesregierung nicht umsetzbar“ sei.

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

Dennoch bleibt festzuhalten, dass im GB ein anderer Maßstab vereinbart wurde, der ausdrücklich erlaubt, dass eine Organisation zwischen Gebern und lokalen Akteur\*innen zwischengeschaltet ist. Hierfür kann es je nach Kontext auch ebenso gute wie schlechte Gründe geben: Wenn etwa Geber kompetente und vor Ort präsente Hilfsorganisationen in der Abwicklung ihrer Zuwendungen zwischenschalten, erhöht dies einerseits die Transaktionskosten. Andererseits können je nach Kontext die **komparativen Vorteile** der Partner\*innen diese teils rechtfertigen. Erstens können Mittlerorganisationen wichtige Aufgaben erfüllen wie Monitoring, Evaluation, Projektabwicklung, die sonst u.a. auf Geberseite ebenfalls Verwaltungskosten verursachen würden; zum anderen können sie Kompetenzen mitbringen, die auf Geberseite fehlen. **Beispiel deutsche Bundesregierung:** Im Lichte einer stark zentralisierten Struktur des AA in Berlin und sehr begrenztem Personal und humanitärem Know-how in seinen Botschaften vor Ort können hier klare komparative Vorteile entstehen.

Das AA konstatiert entsprechend, dass die „direkte humanitäre Förderung von lokalen und nationalen Akteuren mittelfristig für die Bundesregierung nicht umsetzbar“ sei (Bundesregierung 2020). Tatsächlich flossen 2020 **nur 0,02% der deutschen humanitären Hilfe direkt an lokale Partner\*innen**. Die Selbsteinschätzung des AA mag im Lichte einer weiterhin massiven personellen Unterbesetzung deutscher humanitärer Geberabteilungen im Vergleich zu anderen Ländern (s. Kapitel 3) eine ebenso zutreffende wie bedauerliche Beschreibung des Status quo sein. Gleichwohl bleibt es Aufgabe aller Akteur\*innen, in ihrem Handlungsrahmen zumindest den GB-Maßstäben einer indirekten Förderung zu genügen (Arbeitsgruppe „Lokalisierung“ des Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe 2018).

Die Bundesregierung nimmt dies für sich in Anspruch; flossen doch gut **26% ihrer Mittel 2020 über maximal einen Mittler an lokale Akteur\*innen**, darunter 22,8 % über eine andere Organisation und 3,7 % über humanitäre Länderfonds wie *UN Country-Based Pooled Funds* (CBPF) (Bundesregierung 2020). Während das GB-Ziel damit formal erfüllt ist, bleiben die realen Erfolge teils intransparent. Dies allerdings auf öffentlicher wie auch zivilgesellschaftlicher Seite mit Blick auf die Arbeitsteilung zwischen internationalen Gebern, internationalen Hilfsorganisationen und lokalen Akteur\*innen sowie der Finanzierung via Fonds.

## Mangelnde Transparenz vieler Hilfsorganisationen

So bleibt zum einen **vielfach intransparent, welchen Anteil der Gelder welche Mittlerorganisationen an lokale Partner\*innen weiterleiten**. So veröffentlichen auch wenige INROs konkrete Zahlen über ihre Transferleistungen an lokale Partner\*innen, und die bekannten Angaben schwanken zwischen z.B. 78% der Caritas international mit Blick auf die erhaltenen deutschen Hilfen und etwa 12% einer anderen NRO, die sich weit ambitionierte Ziele auf die Fahnen geschrieben hatte. Ähnlich zwiespältig sind die Ergebnisse mit Blick auf die Frage, **inwieweit deutsche und internationale Hilfsorganisationen erhaltene Verwaltungskosten an lokale Partner\*innen weiterleiten** und erst damit den beschworenen Aufbau von lokalen Kapazitäten ermöglichen. Auf der einen Seite gibt es hier teils ambitionierte Programme, etwa die vielfach gelobten Partnerschaftsvereinbarungen des UNHCR. Andererseits belegen Umfragen, dass lokale Akteur\*innen die finanzielle Kooperation in der Zusammenarbeit mit internationalen Partnerorganisationen am negativsten bewerten (Ground Truth Solutions 2019). Dies bestätigen auch aktuelle Analysen: „This disconnect between rhetoric and reality is most visible in terms of funding“ (Barbelet, Bryant, und Willitts-King 2020).

"This disconnect between rhetoric and reality is most visible in terms of funding".

**Diese Defizite sind gravierend**, zumal im Rahmen des GB eigens eine entsprechende *Guidance Note* verfasst wurde, wie sich die Arbeit von solchen Intermediaries künftig definieren sollte (Grand Bargain Localisation Workstream 2020). **Deutsche Hilfsorganisationen** räumen vielfach ein, dass beispielsweise eine Weiterleitung der erst seit kurzem vom AA eingeräumten **Verwaltungspauschale von 7% der Projektkosten an lokale Partner\*innen schwerfällt** und eher wenige diese partiell transferieren. „Wenn Finanzierungen lokale und nationale Akteure über Mittler erreichen, erhalten diese meist keinen Zugang zu Verwaltungskostenpauschalen, um ihre indirekten Kosten zu decken. Dies ist für die Stärkung der Kapazitäten dieser Akteure jedoch von entscheidender Bedeutung“, bemängelt Oxfam Deutschland (2021). Andere deutsche NRO Vertreter\*innen schlagen daher vor, einen Prozentsatz zur Weiterleitung an lokale Partner\*innen in Förderungen festzuschreiben bzw. eine nachweislich partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe von IOs und INROs mit lokalen Akteur\*innen zu einem relevanten Funding-Kriterium zu machen, um zumindest mittelfristig einen Systemwandel anzustreben.

## Keine Lokalisierung ohne Partizipations-Revolution

Ähnliche Forderungen richten sich auch an das **Instrument der gemeinsamen Fonds (Pooled Funds)**: Einerseits werden diese als Instrument begrüßt, da sie Geber und Hilfsorganisationen entlasten können (Oxfam Deutschland 2021).<sup>7</sup> Andererseits müssen auch diese sich hierfür weiterentwickeln, um die Lokalisierungsziele des GB voranzubringen:

Damit steht der UN verwaltete Fonds zugleich weit besser da als das NRO Netzwerk START.

**Während beispielsweise das AA seine CBPF Förderung als komplett lokalisierte Hilfe kalkuliert**, fließen nach Angaben des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) im Schnitt etwa 25% der Fondsmittel direkt an lokale Akteur\*innen. Damit steht der VN verwaltete Fonds zugleich weit besser da als das NRO-Netzwerk START. Der auch vom AA geförderte globale START Network Fonds für NROs vergibt bislang keine Mittel direkt an lokale Partner\*innen, und über Mittler lediglich 22% seiner Mittel (Featherstone und Mowjee 2020). Auch aufgrund deutlicher Kritik an dieser Praxis sollen nun START Länderfonds etabliert werden, beispielsweise in Bangladesch.

Konkrete Reformen sind hierfür vorgeschlagen, wie u.a. kostenlose Schulungen für lokale Partner\*innen zur Beantragung von *Pooled Funds* im Sinne der Lokalisierung und insbesondere lokale Partizipation in allen entscheidenden Gremien vor Ort (Koepl 2019). Dies rührt jedoch an einen noch viel weitreichenderen Kulturwandel des humanitären Systems und des GB-Ziels 6 einer Partizipations-Revolution.

Ein systemrelevanter Wandel hin zu einer lokal verankerten Hilfe erfordert einen Kulturwandel eines Systems, dessen Genese auf dem **Klischee des „weißen männlichen Helfers“ aus dem Globalen Norden** beruht, der den Armen im Globalen Süden Gutes tut. Nicht zuletzt die COVID-19 Pandemie hat hier erneut Fragen aufgeworfen über Partnerschaftsansätze und inwiefern eher Pandemie-erfahrene und COVID-resistente Länder des Globalen Südens Regierungen in Washington oder London humanitär hätten beraten oder nach Maßstäben des Globalen Nordens theoretisch selbst intervenieren müssen.

Im Lokalisierungs- und Partizipationskontext – nicht nur in der *COVID-19 Response* – werden zudem insbesondere **lokale frauengeführte Organisationen bzw. lokale Organisationen, die zu Gender arbeiten** vernachlässigt. Kulturelle Normen und Überzeugungen behindern die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen (Martin und de la Puente 2019a). Frauen werden immer noch von internationalen Akteur\*innen vielfach als Opfer gesehen und ihre Handlungsfähigkeiten werden systematisch unterschätzt oder ignoriert (ibid.). Wie schon angedeutet, erreichen insgesamt **kaum Mittel lokale zivilgesellschaftliche Frauenrechtsorganisationen oder gendersensible nationale humanitäre NROs** (Latimir und Mollett 2018). Zudem gibt es Hinweise darauf, dass selbst der Löwenanteil der schon niedrigen Finanzierung für die Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt (GBV)<sup>8</sup> in den Händen großer, von Männern geführten NROs konzentriert ist, die selten gendersensibel arbeiten (Bennett 2019; GBV AoR 2018).

Darüber hinaus sind Menschen mit Behinderungen eine der am stärksten unterrepräsentierten und am wenigsten in humanitäre Entscheidungsprozesse eingebunden Gruppen. Obwohl weithin anerkannt ist, dass Menschen mit Behinderungen in humanitären Krisen in viel höherem Maße von Missbrauch, Gewalt und Ausbeutung konfrontiert sind, betrachten viele humanitäre Organisationen den Umgang damit und das Bewusstsein davon immer noch nicht automatisch als ihre Kernaufgabe (Al Jubeh und Abdalla 2020). Im GB-Jahresbericht 2020 wurde Behinderung kein Mal erwähnt. Das reflektiert die geringe Priorität des Themas, und die nicht ausreichende Konsultation mit und Beteiligung von Behindertenbewegungen (ibid.).

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

Ob auf internationaler Ebene ein grundlegender Kulturwandel zwischen internationalen und lokalen Akteur\*innen gelingt, wird sich künftig unter anderem an Fragen des Risikomanagements zeigen: Bislang vollzieht sich Lokalisierung dann dynamisch, wenn internationale Akteur\*innen aktuell keinen Zugang haben oder damit einhergehende Risiken scheuen – sei es gesundheitlich in der Pandemie, oder aus Sicherheitsgründen wie in den anhaltenden Großkonflikten. Der damit einhergehende **Risikotransfer an lokale Partner\*innen und lokales Personal** ist substanziell, Geberregierungen sind hieran stark beteiligt.

Insbesondere die zunehmenden Erwartungen auf Geberseite zur Rechenschaftspflicht (*accountability*) und die berechtigten Rufe nach Effizienz (*value for money*) können zu **massiven Zielkonflikten und unrealistischen Erwartungen** im Risikomanagement von Operationen führen, insbesondere wenn rund 80% der humanitären Hilfe in Konfliktgebieten heute geleistet wird. Die damit einhergehenden Risiken werden zugleich bis zur lokalen Ebene und damit das schwächste Glied in der Kette transferiert. Komplexe **Antiterror-Gesetzgebungen** verschärfen noch die juristischen und operativen Herausforderungen und Risiken für alle Praktiker\*innen (Roepstorff, Faltas, und Hövelmann 2020).

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

Bislang vollzieht sich Lokalisierung dann dynamisch, wenn internationale Akteur\*innen aktuell keinen Zugang haben oder damit einhergehende Risiken scheuen.

Wer die Ursachen  
der weiter rasant  
ansteigenden  
Zahlen  
hilfsbedürftiger  
Menschen weltweit  
bekämpfen möchte,  
muss sich zwingend  
neben der COVID-19  
Pandemie und  
Klimafragen mit  
Konfliktursachen  
beschäftigen.

## Partizipation? Herausforderung auch für den Grand Bargain selbst

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

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

### 2.2.2 Querschnittsthema Nexus

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

Mit dem **Humanitarian-Development-Peace Nexus** (oder *Triple Nexus*) setzte sich der WHS ambitionierte Ziele. Zum einen ist es eine seit Jahrzehnten bearbeitete Herausforderung, kurzfristige Nothilfe und langfristige Entwicklungszusammenarbeit besser zu verzahnen. Zum anderen erscheint offenkundig, dass heute in diesem Zusammenhang, Fragen von Frieden und Konfliktprävention nicht ausgeklammert werden können, wenn rund 80% der humanitären Hilfe in Konfliktkontexten geleistet werden muss. Wer die Ursachen der weiter rasant ansteigenden Zahlen hilfsbedürftiger Menschen weltweit bekämpfen möchte, muss sich zwingend neben der COVID-19 Pandemie und Klimafragen mit Konfliktursachen beschäftigen.

Angesichts ihres zumeist politischen Charakters stellt dieser Nexus-Gedanke jedoch insbesondere die humanitäre Hilfe, deren operative wie auch wertorientierte Basis auf Prinzipien wie Neutralität und Unparteilichkeit beruht, vor große Herausforderungen (Hövelmann 2020b). Die Einbindung humanitärer Akteur\*innen in einen als politisiert wahrgenommenen Nexus-Ansatz stand auch im Zentrum der Kritik am WHS. Dennoch hat der **Triple Nexus in den Folgejahren ein großes Momentum** in der internationalen Debatte gewonnen, auch unter zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen (Fanning und Fullwood-Thomas 2019; Plan International 2018; Thomas 2019).

Heute sehen gemäß einer nicht repräsentativen CHA-Umfrage weite Teile der deutschen Akteur\*innen den Triple Nexus als „Chance“ oder „Vision“ (51%, Grafik 3). Obwohl 43% der Befragten durchaus Risiken für die humanitären Prinzipien sehen, wünscht sich eine Mehrheit der Befragten ein Engagement der eigenen Organisation im Triple Nexus. Zugleich werden **drei entscheidende Defizite** benannt:

(1) eine weiterhin große Unklarheit, wie der Triple Nexus in die Praxis zu übertragen wäre;

(2) eine selbstkritische Analyse, inwieweit die eigenen Organisationen die nötigen Fähigkeiten für ein Engagement im Friedensbereich haben;

(3) ein Geber-Paradox, welches charakterisiert, dass viele Geberregierungen den Nexus propagieren und von Hilfsorganisationen einfordern, aber an der eigenen Praxis und ihren Budget-Mechanismen wenig verändern um dies zu ermöglichen (Grafiken 4-6).

Mit Blick auf das konstatierte **Geber-Paradox** werden hier **institutionelle Barrieren, unflexible Finanzierungen und Budgetlinien sowie wenig praxisorientierte Ansätze** (Südhoff, Hövelmann, und Steinke 2020; Hövelmann 2020b) wie auch eine **potenzielle Politisierung** des Nexus-Ansatzes ebenso zu Recht beklagt. Letztere Kritik benennt eine prinzipielle Gefahr, die für die humanitäre Hilfe und ihre Prinzipien nicht von der Hand zu weisen ist. Einige der bislang raren Analysen eines Triple Nexus in der Praxis können etwa an den Länderbeispielen Nigeria, Pakistan oder Mali (Hövelmann 2020a; Steinke 2021; Tronc, Grace, und Nahikian 2019) die Folgen verdeutlichen, wenn substantielle Interessen von Regierungen bzw. eine Vermischung militärischer und humanitärer Aktivitäten (z.B. durch die VN-Mission MINUSMA) ins Spiel kommen.

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

Heute sehen gemäß einer nicht repräsentativen CHA-Umfrage weite Teile der deutschen Akteur\*innen den Triple Nexus als „Chance“ oder „Vision“.

Für eine Einbindung der für den Triple Nexus elementaren Friedensfragen fehlt es insgesamt auf deutscher Seite zum einen an Konzepten, wie Regierungsvertreter\*innen, einräumen.

Dies verdeutlicht, dass auch **im GB-Prozess der Nexus-Ansatz nur praxisorientiert** und seinen Komplexitäten angemessen vorangetrieben werden kann. **Die Erfolge in dieser Hinsicht sind jedoch bescheiden auf internationaler wie auch deutscher Ebene:** Im Rahmen der Europäischen Union (EU) bleibt weitgehend intransparent, welche konkreten Resultate in den sechs Nexus-Pilotländern bislang erzielt wurden; gleichzeitig droht im Zuge des neuen Financial Frameworks der EU bis 2027 eine ebenso politische wie budgetäre **Vermischung von Migrationsfragen, Sicherheitsfragen und humanitären Ansätzen** (Oxfam International 2020). Die britische Regierung hat derweil das unabhängige Department for International Development (DFID) jüngst in das britische Außenministerium integriert und damit große Bedenken hinsichtlich unabhängiger Hilfe hervorgerufen (Mitchell 2020). Kurz darauf verkündete das Außenministerium explizit eine neue Strategie, nach der die britischen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe um rund ein Drittel in 2021 sinken werden sowie stets auch britischen Interessen dienen müssen (Worley 2021).

## Triple Nexus – ein anhaltendes Pilotprojekt?

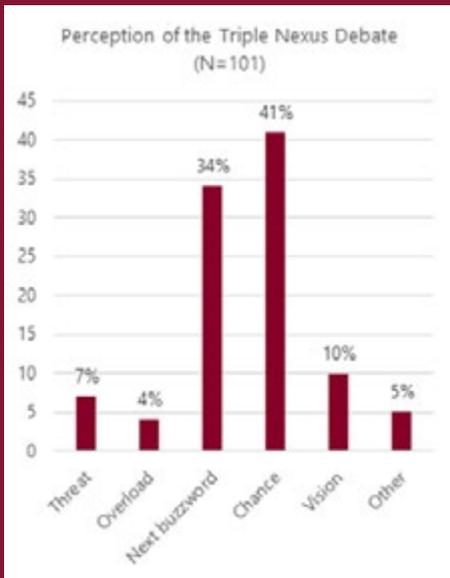
Im Rahmen des **deutschen Nexus Engagements** sticht insbesondere eine **anhaltende „Pilotisierung“ des Themas ins Auge**. Deutsche Nexus Projekte etwa in Somalia, Irak und dem Libanon verweilen auf einem Pilotstatus, in dem *Outputs* wie *Outcomes* nur teils zu identifizieren sind. Gleiches gilt für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

Derweil existiert auf struktureller Ebene eine seit vielen Jahren schwelende Debatte um die institutionelle Zusammenarbeit zwischen insbesondere dem AA und dem BMZ, in der es auf Arbeitsebene zweifellos Fortschritte gab. Gleichzeitig sind die prozessrelevanten Mängel mit der *Spending Review 2018* des Bundesfinanzministeriums und ihren nur bedingt abgearbeiteten Reformforderungen erneut deutlich geworden.

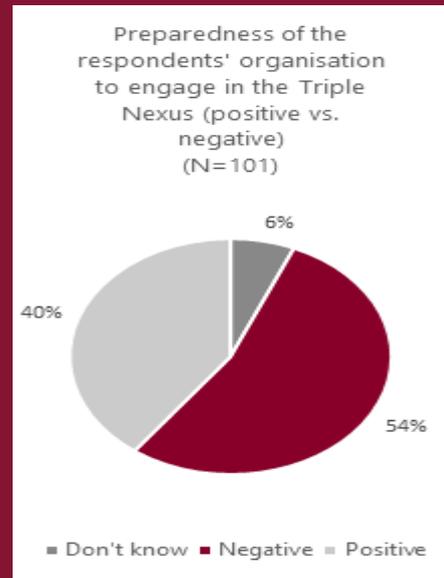
Für eine Einbindung der für den Triple Nexus elementaren Friedensfragen fehlt es insgesamt auf deutscher Seite zum einen an Konzepten, wie Regierungsvertreter\*innen, einräumen. Überdies muss auch im deutschen Kontext problematisiert werden, inwiefern eine Instrumentalisierung der humanitären Hilfe und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

Grafik 3, 4, 5, 6:  
Quelle: CHA Nexus Survey, 2020.

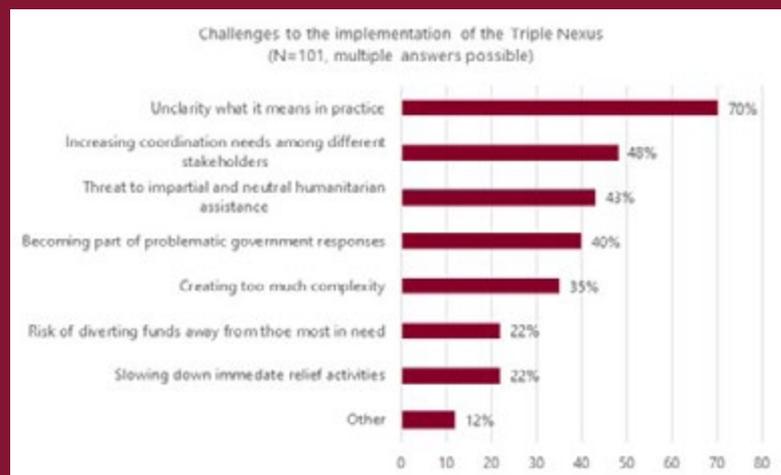
Grafik 3



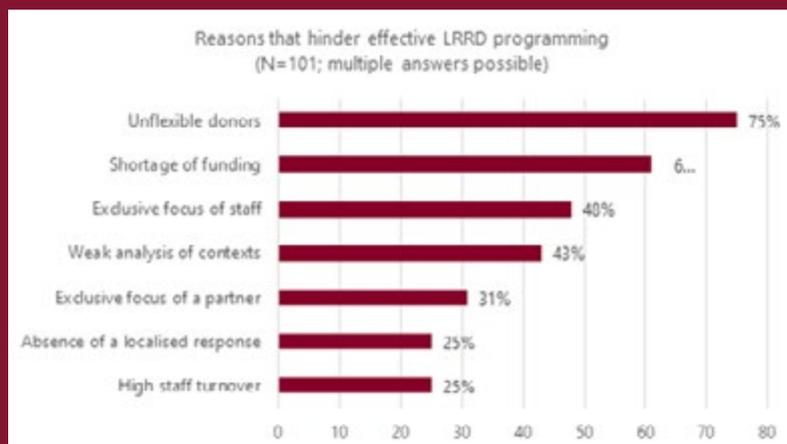
Grafik 5



Grafik 4



Grafik 6



## Nexus und das Potenzial der gendertransformativen Humanitären Hilfe

Die bislang begrenzte systemische Relevanz der Nexus-Debatte innerhalb wie außerhalb des GB-Prozesses verdeutlicht auch das Querschnittsthema Gender, das prinzipiell ein klassisches Nexus-Thema ist:

Im Bereich der Förderung der Geschlechtergleichstellung ist die Trennung zwischen humanitärer und Entwicklungszusammenarbeit oft künstlich.

Im Bereich der **Förderung der Geschlechtergleichstellung** ist die **Trennung zwischen humanitärer und Entwicklungszusammenarbeit oft künstlich**, was dazu führt, dass die Bemühungen um die Förderung von Frauen in Führungspositionen, die Sicherstellung ihrer aktiven Beteiligung und die Förderung des vollen Schutzes von Frauenrechten im humanitären Bereich begrenzt sind (Martin und de la Puente 2019). Angesichts dessen, dass humanitäre Praktiker\*innen kurzfristige humanitäre Zeitrahmen als eines der Haupthindernisse für eine sinnvolle Beteiligung von Frauen in humanitären Krisen nennen (Latimir und Mollett 2018), könnte der Nexus-Ansatz durch bessere Koordinierung zwischen humanitären, Entwicklungs- und Friedens-Akteur\*innen – inkl. lokalen Akteur\*innen – zu einem längerfristigen **gendertransformativen Wandel** beitragen. **Lokale Frauenorganisationen** spielen hier eine entscheidende Rolle: durch ihre Beteiligung können in Krisenzeiten erbrachte humanitäre Leistungen Teil einer langfristigen Entwicklungs- und Friedensarbeit werden und damit die Gendertransformation fördern (Martin und de la Puente 2019b).

Transformative Programme sind wichtig, da Probleme wie geschlechtsspezifische Gewalt (GBV) zutiefst systemisch und in ungleichen Geschlechternormen ursächlich sind: Humanitäre Notsituationen können bestehende Ursachen von GBV verschärfen oder ein Katalysator für transformative Veränderungen sein (Bennett 2019). Die **Arbeit zur Veränderung sozialer Normen** ist in diesem Kontext von entscheidender Bedeutung, damit die **Geschlechterhierarchien** nicht vertieft werden und die Hilfe dem „**Do No Harm**“-Prinzip nicht zuwiderlaufen würde.

### 2.2.3 Querschnittsthema Innovation

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

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die **Bundesregierung** mit dem Thema „**antizipierte Humanitäre Hilfe**“ und ihren Finanzierungsmechanismen gemeinsam mit Partnerorganisationen wie dem Deutschen Roten Kreuz (DRK), Welthungerhilfe und World Food Programme (WFP) eine systemrelevante Innovation in das humanitäre System eingebracht hat, die großes Potenzial mit sich bringt. Die Wirksamkeit einer antizipativen Hilfe, die auf Basis von Prognosen interveniert, bevor die Flut, die Dürre oder auch der Konflikt ausbrechen, ist vielfach belegt.<sup>9</sup> Die deutsche Bundesregierung hat daher zurecht das Thema Antizipatorische Hilfe / *Forecast-based Financing* (Fbf) auf die internationale Agenda gesetzt, eigene Mittel hierfür bereitgestellt und Instrumente wie den VN *Central Emergency Response Fund* (CERF) hierfür gewonnen.<sup>10</sup> Gleichwohl hat das Projekt noch keine systemische Relevanz gewonnen, werden doch laut START-Netzwerk noch unter 1% der globalen humanitären Hilfe für vorausschauende Hilfe eingesetzt (Weingärtner und Spencer 2019).

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

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

## Bargeldhilfen – ein intransparenter Boom?

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

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Bundesregierung mit dem Thema „antizipierte Humanitäre Hilfe“ eine systemrelevante Innovation in das humanitäre System eingebracht hat.

Letzteres Feld  
erscheint  
besonders  
für deutsche  
Akteur\*innen der  
humanitären Hilfe  
wie geschaffen  
und doch brach  
liegend.

In sehr GB-relevanten Innovationsfeldern werden daher Potenziale der deutschen humanitären Hilfe verschenkt, wie sich auch am Querschnittsthema **Digitalisierung** zeigt. Deren Potenzial hat auch die COVID-19 Pandemie etwa im Bargeld-Bereich unterstrichen, während weitergehende Hoffnungen etwa für einen Durchbruch im „remote management“, beispielweise durch den Einsatz von Drohnen, sich noch nicht bewahrheitet haben (Bryant u. a. 2020). Derweil gehen auf internationaler Ebene hier große Spieler wie WFP und UNHCR mit dem Einsatz von Innovationen wie biometrischen Daten und Blockchains rasant voran und erzielen deutliche Effizienzgewinne der Hilfe. Laut UNHCR konnten mittlerweile allein 10 Mio. Flüchtlinge weltweit biometrisch und damit weit effektiver als in der Vergangenheit registriert werden, wodurch substantielle Einsparungen von zuvor fehlgeleiteten Hilfstransfers möglich wurden. Kritiker bemängeln derweil eine mangelnde Balance manch internationaler Akteur\*innen mit Blick auf die Potenziale der Digitalisierung auch für Partizipations- und Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Letzteres Feld erscheint besonders für deutsche Akteur\*innen der humanitären Hilfe wie geschaffen und doch brach liegend. Die Kompetenzen deutscher ziviler und öffentlicher humanitärer Akteur\*innen sind auch nach eigener Einschätzung diesbezüglich sehr begrenzt und das Thema bedingt angenommen.

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

### 3. Die Reform des humanitären Systems, der GB und die humanitären Prinzipien

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

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

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

B. Der Vorwurf der Vermischung humanitärer Prinzipien und politischer Ziele etwa in der Migrationsabwehr und der Sicherheitspolitik in der Sahelzone, einschließlich der institutionellen Verschränkung innerhalb des AA von Stabilisierungs- und Sicherheitspolitiken mit den Referaten für humanitäre Hilfe innerhalb der „Abteilung S“ (Südhoff 2020).

C. Der Vorwurf mangelnder Kohärenz deutscher und europäischer Außenpolitik, etwa mit Blick auf eine Geo- und Waffenexportpolitik in Krisengebiete wie dem Jemen, welche mit den eigenen EU-Vorgaben bricht.

D. Die Kritik an einer Vergabe von humanitären Mitteln nach politischen Kriterien versus dem Prinzip der Menschlichkeit und der größten Bedarfe (Quack 2018).

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

Vorwurf D., eine von politischen Kriterien **versus dem Gebot der Bedarfe** gesteuerten Vergabe deutscher humanitärer Mittel lässt sich jedoch trotz anhaltender Kritik in dieser Hinsicht **nicht systematisch belegen.**

Vor diesem Hintergrund erscheint sehr problematisch, wenn der humanitäre Raum und seine Werte zunehmend auch in westlichen Hauptstädten hinterfragt oder aktiv untergraben werden.

Dieses Defizit lässt sich auch quantitativ an der Unverhältnismäßigkeit von Personalstärke und finanziellen Mitteln des AA im Vergleich zu anderen Gebern ablesen.

Weder Analysen des Berichts zur deutschen humanitären Hilfe der Bundesregierung von 2014-2017 (Südhoff und Hövelmann 2019), noch aktuelle Statistiken können dies untermauern: Einerseits sind der Bundesregierung beispielsweise besondere geo- und migrationspolitische Interessen in der Syrienkrise, in der Sahelzone oder in Afghanistan zuzuschreiben. Andererseits gehören diese sogar trotz des deutschen Engagements zu den am schlechtesten finanzierten *Humanitarian Response Plans* in 2020 und sogar höhere Leistungen wären humanitär gerechtfertigt: Keine der genannten humanitären Krisenpläne war in 2020 auch nur zu 50% finanziert, der für syrische Flüchtlinge besonders relevante *Syria Regional Plan* sogar nur zu 37% (Grafik 7).

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

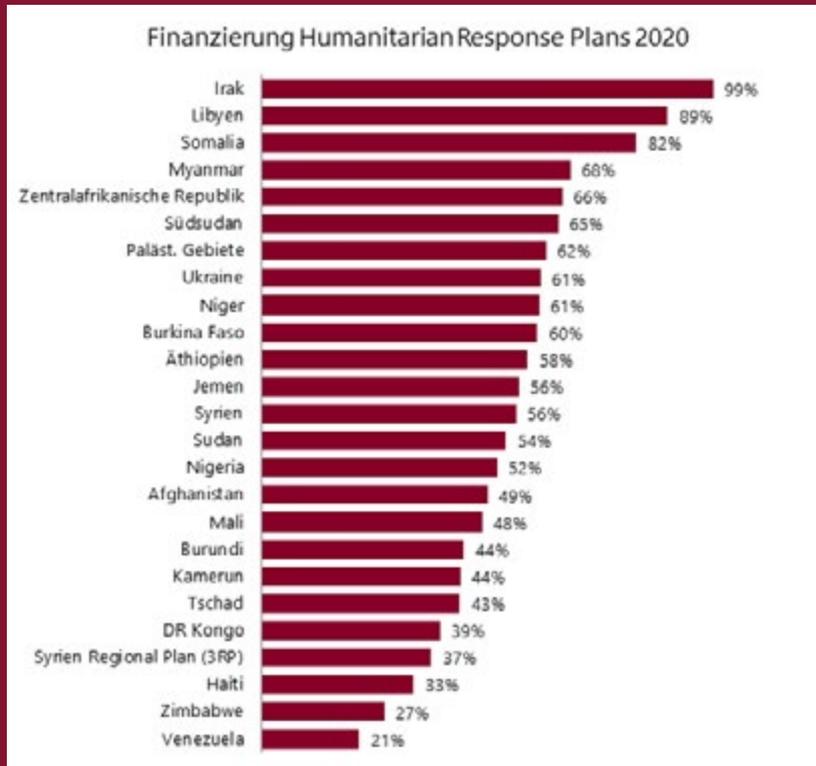
An dieser Schieflage wird auch das neue Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) nur sehr bedingt etwas ändern können. Die rapide Rotation im deutschen diplomatischen Dienst verhindert zudem den dauerhaften Aufbau von humanitärer Expertise, seine **mangelnde Dezentralität** eine angemessene deutsche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

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

Grafik 7:  
Prozentsatz zu dem Krisen-Bedarfspläne 2020.  
finanziert wurden.  
Quelle: OCHA FTS, 2021.

Grafik 8:  
Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage  
(2020), Drucksache 19/23978.  
Quelle: bundestag.de, 2020.

Grafik 7



Grafik 8

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

Diese Ansicht teilen auch die große Mehrheit der humanitären Akteur\*innen, indem sie unterstreichen, dass der GB Prozess fortgesetzt werden solle und einen Mehrwert leiste.

## 4. Zukunft und Anpassungsbedarfe des GB

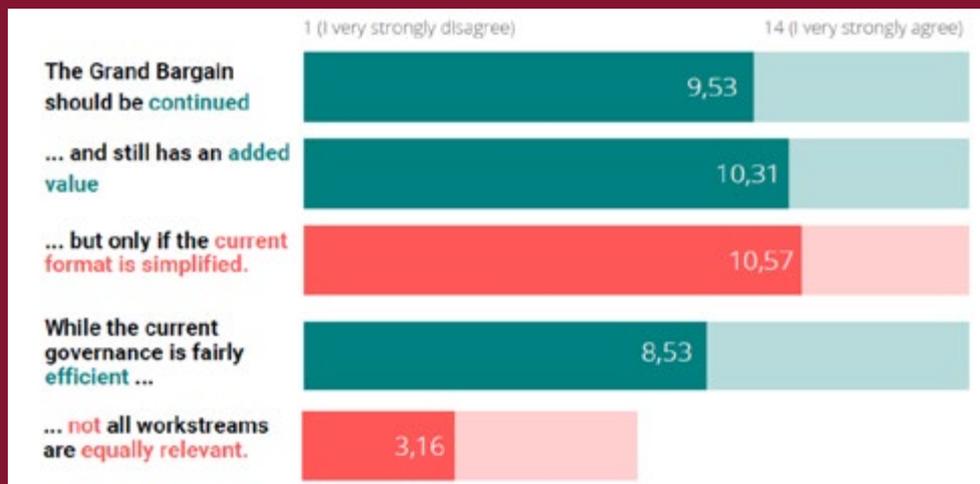
Die Beschlüsse des *World Humanitarian Summit* und des GB basierten 2016 auf dem Engagement der vielfach höchsten Regierungs- und Leitungsebene seiner Unterzeichner\*innen. Dies war entscheidend für das **politische Momentum des Reformpaketes**. Mit dem Erlahmen dieses Engagement drohte auch der GB zu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

Mit dem Engagement u.a. der niederländischen Ministerin Sigrid Kaag als Eminent Person des GB ist erneut eine gewisse Dynamik entstanden, welche neue Hoffnungen auf einen strategischer ausgerichteten und wirksameren GB entfacht hat. Diese **Dynamik wird eine entscheidende Voraussetzung sein**, um die interessanten **Ansätze und Pilotprojekte des GB prozess- und systemrelevant werden zu lassen** und über die teils relevanten *Outputs* der GB-Workstreams zu substanziellen *Outcomes* zu kommen. Im Lichte der beschriebenen grundlegenden Herausforderungen der humanitären Hilfe könnte ein auf diese Weise **wirksamer GB-Reformprozess auch über das Jahr 2021 von großer Bedeutung** sein. Diese Ansicht teilen auch die große Mehrheit der humanitären Akteur\*innen unabhängig von der Frage, ob sie GB-Unterzeichner\*innen sind, indem sie unterstreichen, dass der GB Prozess fortgesetzt werden solle und einen Mehrwert leiste (Metcalf-Hough 2020; Grafik 8, s. u.).

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

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

Grafik 9



Während zum  
WHS 2016 noch die  
Bundeskanzlerin  
reiste, setzt heute die  
oberste Leitung des  
Außenministeriums  
bedingt Prioritäten in  
humanitären Fragen.

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

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

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

Um letztere zu erreichen, könnte auch erneut der Ansatz diskutiert werden, integrierte **länderspezifische GB-Programme** zu entwickeln, ggf. zunächst in einer kleineren Auswahl von Ländern. Dies würde sowohl seinem ganzheitlichen Ansatz entsprechen wie auch der Grundidee eines GBs, in dem Geberregierungen und Hilfsakteur\*innen sich entgegenkommen und parallel die sich ergänzenden Reformen anstoßen.

Gelingt es die oben genannten Veränderungen anzugehen, könnte der **GB ab 2021 zu einem Katalysator werden für Reformen** einer humanitären Hilfe, die im Lichte einer Rekordzahl von Menschen in Not heute von überragender Bedeutung ist, und gerade deshalb sich grundlegend verändern muss.

## Endnoten

1 Dieses Papier und seine Bewertungen basiert auf virtuellen Interviews mit Vertretenden von Regierungen, NROs und VN-Organisationen im Januar und Februar 2021, der Sichtung von Sekundärliteratur sowie den GB-Dokumenten und jährlichen Berichten der GB-Unterzeichner\*innen. Die 2021 fälligen Selbstberichte der GB-Unterzeichner\*innen konnten in diese Analyse noch nicht berücksichtigt werden.

2 Interview, Februar 2021

3 Interview, Februar 2021

4 Interview, Februar 2021

5 Interview Februar 2021; AA Budgetanstieg 2020 von €1,5 Mrd. Plangröße für humanitäre Hilfe auf ca. €2,1 Mrd.

6 [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/gb\\_2019\\_annual\\_meeting\\_presentation\\_final.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/gb_2019_annual_meeting_presentation_final.pdf)

7 Interview, Februar 2021

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

9 <https://www.forecast-based-financing.org/>

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

## Literaturverzeichnis

- Al Jubeh, Kathy, und Alradi Abdalla. 2020. „A Participation Revolution: Creating Genuine Dialogue and Partnerships between Humanitarian Actors and the Disability Movement“. *Humanitarian Exchange: Disability Inclusion in Humanitarian Action*, Nr. 78 (Oktober): 9–13.
- Arbeitsgruppe „Lokalisierung“ des Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe. 2018. „So lokal wie möglich, so international wie nötig – die Lokalisierung des humanitären Systems“. VENRO. [https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Newsletter/Eckpunkte\\_Lokalisierung\\_11.04.18\\_Layout\\_final.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Newsletter/Eckpunkte_Lokalisierung_11.04.18_Layout_final.pdf).
- Barbelet, Veronique, John Bryant, und Barnaby Willitts-King. 2020. „All Eyes Are on Local Actors: Covid-19 and Local Humanitarian Action“. HPG (ODI). [https://cdn.odi.org/media/documents/All\\_eyes\\_are\\_on\\_local\\_actors\\_Covid-19\\_and\\_local\\_humanitarian\\_action.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/All_eyes_are_on_local_actors_Covid-19_and_local_humanitarian_action.pdf).
- Bennett, Karly. 2019. „Gender-Based Violence (GBV) Localization: Humanitarian Transformation or Maintaining The Status Quo? – A Global Study on GBV Localization Through Country-Level GBV Sub-Clusters“. CARE. <https://careevaluations.org/evaluation/gender-based-violence-gbv-localization-humanitarian-transformation-or-maintaining-the-status-quo-a-global-study-on-gbv-localization-through-country-level-gbv-sub-clusters/>.
- Bryant, John, Kerrie Holloway, Oliver Lough, und Barnaby Willitts-King. 2020. „Bridging Humanitarian Digital Divides during Covid-19“. HPG (ODI). <https://www.odi.org/publications/17580-bridging-humanitarian-digital-divides-during-covid-19>.
- Bundesregierung. 2020. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Jens Bееck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21943 –“. Drucksache 19/22854. <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2020-11/1922854.pdf>.
- Charter for Change. 2020a. „From commitments to action. Progress Report 2019-2020“. Charter for Change. [https://charter4change.files.wordpress.com/2020/09/c4c\\_progressreport\\_2020.pdf](https://charter4change.files.wordpress.com/2020/09/c4c_progressreport_2020.pdf).
- . 2020b. „Charter for Change Statement on the Revised UN Global Humanitarian Response Plan on Covid19“. Charter for Change. 7. Mai 2020. <https://charter4change.org/2020/05/07/charter-for-change-statement-on-the-revised-un-ghrp-on-covid19/>.

- Derzsi-Horvath, Andras, Julia Steets, und Lotte Ruppert. 2017. „Independent Grand Bargain Report“. GPPi. <https://www.gppi.net/2017/06/19/independent-grand-bargain-report>.
- DuBois, Marc. 2020. „The Triple Nexus - Threat or Opportunity for Humanitarian Principles?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-discussionpaper-triple-nexus-threat-opportunity-humanitarian-principles-dubois-1.pdf>.
- Fanning, Emma, und Jessica Fullwood-Thomas. 2019. „The Humanitarian-Development-Peace Nexus. What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?“ Oxfam Discussion Papers. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-en.pdf;jsessionid=751B87D3A5937CF056E874922AA318F8?sequence=1>.
- FAO, DI, und NRC. 2020. „Catalogue of quality funding practices to the humanitarian response: A reference tool for policymakers and practitioners to enhance the efficiency and effectiveness of programming“. Rome. <https://www.nrc.no/resources/reports/catalogue-of-quality-funding-practices-to-the-humanitarian-response/>.
- Featherstone, Andy, und Tasneem Mowjee. 2020. „Desk Review on Enhancing the Potential of Pooled Funds for Localisation“. [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18276/pdf/final\\_gbw2\\_pooled\\_funding\\_for\\_localisation.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18276/pdf/final_gbw2_pooled_funding_for_localisation.pdf).
- Fletcher-Wood, Elizabeth, und Roy Mutandwa. 2019. „Funding a Localised, Women-Led Approach to Protection from Gender Based Violence: What Is the Data Telling Us?“ ActionAid. <https://actionaid.org/publications/2019/funding-localised-women-led-approach-protection-gender-based-violence>.
- Gaus, Alexander, Steffen Eckhard, Marie Wagner, Vytautas Jankauskas, und Julia Steets. 2020. „Independent Review of Individual Donor Assessments in Humanitarian Operations“. GPPi. <https://www.gppi.net/2020/12/08/independent-review-of-individual-donor-assessments-in-humanitarian-operations>.
- GBV AoR. 2018. „Report on Workshop to Consult on the GBV AoR Task Team on Localization“.
- GFFO. 2021. „Grand Bargain in 2020: Annual Self Report - Narrative Summary by Germany“.

- Grabowski, Aria, und Parker Essick. 2020. „Are They Really Gender Equality Projects? An Examination of Donors' Gender-Mainstreamed and Gender-Equality Focused Projects to Assess the Quality of Gender-Marked Projects“. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620945/rr-are-they-really-gender-equality-projects-donors-050220-en.pdf>.
- Grand Bargain Localization Workstream. 2020. „Guidance note on arrangements between donors and intermediaries“. <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-05/Guidance%20note%20on%20arrangements%20between%20donors%20and%20intermediaries%20May%202020.pdf>.
- Ground Truth Solutions. 2019. „Grand Bargain: field perspectives 2018“. Ground Truth Solutions. [https://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2019/06/Grand-Bargain\\_briefing\\_note\\_June-2019.pdf](https://groundtruthsolutions.org/wp-content/uploads/2019/06/Grand-Bargain_briefing_note_June-2019.pdf).
- Hammerl, Sarah. 2020. „Nach Dem Pakt Ist Vor Dem Pakt“. Humanitarian Views (blog). Dezember 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/nach-dem-pakt-ist-vor-dem-pakt/>.
- Hövelmann, Sonja. 2020a. „Triple Nexus in Pakistan: Catering to a Governmental Narrative or Enabling Independent Humanitarian Action?“ Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-09-triple-nexus-pakistan-hoevermann-en-online.pdf>.
- . 2020b. „Triple Nexus to Go: Humanitarian Topics Explained“. Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-triple-nexus-to-go-hoevermann-en-online.pdf>.
- Humanitarian Advisory Group, und VANGO. 2020. „No Turning Back: Local leadership in Vanuatu's response to Tropical Cyclone Harold“. Humanitarian Horizons Practice Paper Series. <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/no-turning-back/>.
- IASC. 2020. „The Grand Bargain Bimonthly updates - November 2020“. November 2020. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-bimonthly-updates-november-2020>.
- Informal Friends of Gender Group for the Grand Bargain. 2017. „Aide-Memoire on Gender Mainstreaming in the Grand Bargain“. <https://www.icvanetwork.org/resources/grand-bargain-aide-memoire-gender-mainstreaming>.

- IOM. 2021. „IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders“. International Organization for Migration. 9. Februar 2021. <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders>.
- IRC. 2019. „Where’s the Money? How the Humanitarian System Is Failing to Fund an End of Violence Against Women and Girls“. <https://www.rescue.org/report/wheres-money-how-humanitarian-system-failing-fund-end-violence-against-women-and-girls>.
- . 2020. „A Win-Win: Multi-Year Flexible Funding Is Better for People and Better Value for Donors“. <https://reliefweb.int/report/world/win-win-multi-year-flexible-funding-better-people-and-better-value-donors>.
- Koepl, Dominik. 2019. „Country-based pooled funds - a reality check“. Caritas Germany, Diakonie Katastrophenhilfe, The Johanniter International Assistance, Malteser International and Deutsche Welthungerhilfe.
- Latimir, Kate, und Howard Mollett. 2018. „Not What She Bargained for? Gender and the Grand Bargain“. ActionAid UK and CARE International. <https://actionaid.org/publications/2018/not-what-she-bargained>.
- Martin, Sarah, und Devanna de la Puente. 2019a. „WPS and Humanitarian Action“. In *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, herausgegeben von Sara E. Davies und Jacqui True, 627–42. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190638276.013.48>.
- . 2019b. „How Can We Bridge the Gap between Humanitarian Aid and Peacebuilding?“ *Gender, Peace & Security in Brief #2*. Gender Associations. [https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2019/10/Gender\\_Peace\\_and\\_Security\\_in\\_Brief\\_2\\_Sarah\\_Martin.pdf](https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2019/10/Gender_Peace_and_Security_in_Brief_2_Sarah_Martin.pdf).
- Metcalf-Hough, Victoria. 2020. „The Future of the Grand Bargain: A New Ambition?“ HPG (ODI). <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-06/Grand%20Bargain%20ODI%20Think-piece%202020.pdf>.
- Metcalf-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Barnaby Willitts-King, und Alexandra Spencer. 2020. „Grand Bargain Annual Independent Report 2020“. ODI. <https://www.odi.org/publications/17044-grand-bargain-annual-independent-report-2020>.

- Milasiute, Goda. 2020. „Covid-19 in humanitarian settings: a multiple challenge“. In the Corona crisis: a voice from civil society (blog). 15. Mai 2020. [https://web.maecenata.eu/images/Stimme\\_15\\_V\\_2020.pdf](https://web.maecenata.eu/images/Stimme_15_V_2020.pdf).
- Mitchell, John. 2020. „We Need to Talk about Principles“. Humanitarian Views (blog). August 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/we-need-to-talk-about-principles-2/>.
- NEAR. 2019. „NEAR Statement on the future of the Grand Bargain“. NEAR. [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/near\\_-\\_grand\\_bargain\\_annual\\_meeting\\_2019\\_statement.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/near_-_grand_bargain_annual_meeting_2019_statement.pdf).
- NRC. 2020. „Make or break – the implications of Covid-19 for crisis financing“. NRC. <https://www.nrc.no/resources/reports/make-or-break--the-implications-of-covid-19-for-crisis-financing/>.
- Oxfam Deutschland. 2021. „Der deutsche Beitrag zur Lokalisierung der humanitären Hilfe“.
- Oxfam International. 2020. „EU Aid Increasingly Taken Hostage by Migration Politics“. Oxfam International. 29. Januar 2020. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-aid-increasingly-taken-hostage-migration-politics>.
- Pellowska, Darina. 2021. „Lokalisierung Nach COVID-19 Und Black Lives Matter“. Humanitarian Views (blog). Januar 2021. <https://www.chaberlin.org/en/blog/lokalisierung-nach-covid-19-und-black-lives-matter-2/>.
- Plan International. 2018. „Lake Chad Programme Strategy 2018-2023“. Plan International. <https://plan-international.org/publications/lake-chad-programme-strategy>.
- Quack, Martin, Hrsg. 2018. Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/based-on-need-alone-2/>.

- Quack, Martin, und Ralf Südhoff. 2020. „Triple Nexus in South Sudan – Learning from Local Opportunities“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. [content/uploads/2020/10/2020-10-triple-nexus-south-sudan-case-study-suedhoff-quack.pdf](https://www.cha-berlin.org/content/uploads/2020/10/2020-10-triple-nexus-south-sudan-case-study-suedhoff-quack.pdf).
- RedRAustralia. 2020. „Deployment update: Adapting humanitarian assistance during COVID-19“. 22. Mai 2020. <https://www.redr.org.au/news-and-publications/latest-news/adapting-humanitarian-assistance-during-covid-19/>.
- Reiche, Matthias. 2021. „EU startet Untersuchung gegen Grenzschutzagentur Frontex“. [tagesschau.de](https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-frontext-untersuchung-101.html). 23. Februar 2021. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-frontext-untersuchung-101.html>.
- Roepstorff, Kristina, Charlotte Faltas, und Sonja Hövelmann. 2020. „Counterterrorism Measures and Sanction Regimes: Shrinking Space for Humanitarian Aid Organisations“. Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/counterterrorism-measures-and-sanction-regimes-shrinking-space-for-humanitarian-aid-organisations/>.
- Schenkenberg, Ed. 2016. „The Challenges of Localised Humanitarian Aid in Armed Conflict“. MSF.
- Steinke, Andrea. 2021. „Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/the-triple-nexus-in-mali-coordination-securitisation-and-blurred-lines/>.
- Südhoff, Ralf. 2020. „Germany: Global Player without Strategy“. Humanitarian Views (blog). April 2020. <https://www.chaberlin.org/en/blog/germany-global-player-without-strategy/>.
- Südhoff, Ralf, und Sonja Hövelmann. 2019. „Where Does German Humanitarian Assistance Stand?“ Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-2.pdf>.
- Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann, und Andrea Steinke. 2020. „The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/the-triple-nexus-in-practice-challenges-and-options-for-multi-mandated-organisations-2/>.

- Tew, Rob, Duncan Knox, und Amy Dodd. 2020. „Coronavirus and Aid Data: What the Latest DAC Data Tells Us“. Development Initiatives. <https://devinit.org/resources/coronavirus-and-aid-data-what-latest-dac-data-tells-us/>.
- Thomas, Manisha. 2019. „NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus Approach: Exploring the Challenges and Opportunities“. Brussels: VOICE. <https://voiceeu.org/publications/ngos-perspectives-on-the-eu-s-humanitarian-development-peace-nexus.pdf>.
- Tronc, Emmanuel, Rob Grace, und Anaide Nahikian. 2019. „Realities and Myths of the “Triple Nexus”: Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali“. Boston: Harvard Humanitarian Initiative. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3404351](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351).
- UN Women and UNFPA. 2020. „Funding for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls“. UN Women and UNFPA. [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GEEWG\\_UN\\_WomenUNFPA.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GEEWG_UN_WomenUNFPA.pdf).
- VOICE. 2017. „Grand Bargain Localisation Workstream: VOICE Grand Bargain Task Force Input to DG ECHO“. VOICE position papers.
- Weingärtner, Lena, und Alexandra Spencer. 2019. „Analysing Gap in the Humanitarian and Disaster Risk Financing Landscape“. ODI and START Network. <https://startnetwork.org/resource/financial-flows-mapping-paper-2>.
- Worley, William. 2021. „FCDO staff ‘in shock’ at scale of aid budget cuts“. Devex. 1. Februar 2021. <https://www.devex.com/news/sponsored/fcdo-staff-in-shock-at-scale-of-aid-budget-cuts-99038>.

## **IMPRESSUM**

© Centre for Humanitarian Action, April 2021.

Diese Publikation ist Teil des CHA-Forschungsprojekts "Strategie- und Policyfähigkeit deutscher humanitärer Organisationen" am Centre for Humanitarian Action (CHA).

Ralf Südhoff ist Direktor des Centre for Humanitarian Action.  
Goda Milasiute ist CHA-Fellow.

## **VORGESCHLAGENE ZITIERWEISE**

Südhoff, Ralf, und Goda Milasiute. 2021. Zeit für einen Neuanfang? 5 Jahre World Humanitarian Summit und Grand Bargain. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

## **NEUE CHA PUBLIKATIONEN**

Faltas, Charlotte 2021. Humanitarian topics explained. Counterterrorism impact on humanitarian action to go. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Steinke, Andrea. 2021. The Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Schellhammer, Lena 2021. Breaking the silence – Lessons from humanitarian access negotiations under counter-terrorism legislation in north-western Syria. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann, and Andrea Steinke. 2020. The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf, and Martin Quack. 2020. The Triple Nexus in South Sudan. Learning from Local Opportunities. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

**CHA I Maecenata Stiftung**

Rungestrasse 17

D-10179 Berlin

Fon: +49 (0)30 2838 7911

[info@chaberlin.org](mailto:info@chaberlin.org)

April 2021