



DISCUSSION PAPER

Deutschland auf seinem langen Weg vom *Payer* zum *Player* – internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe

Sonja Hövelmann und Ralf Südhoff
November 2022

Inhalt

1. Einleitung und Fragestellung	3
2. Deutschlands Entwicklung zum finanziellen Top-Geber und Grundlagen deutscher humanitärer Politik	4
3. Methodische Herangehensweise und Datengrundlage der Umfrage	6
4. Aktuelle quantitative und qualitative Wahrnehmungen deutscher humanitärer Politik	7
a. Motivation und Prinzipienorientierung deutscher humanitärer Politik	7
b. Themenschwerpunkte und Profil deutscher humanitärer Politik	9
c. Deutschlands internationaler Policy-Impact im Vergleich	11
d. Spotlight: Deutschlands Rolle im Grand Bargain	12
e. Strategien deutschen Policy Engagements: Process- versus Policy-Oriented?	13
f. Ebenen deutscher humanitärer Policy Praxis: Soft Power und Hard Power	14
g. Deutschlands strukturelle und institutionelle Aufstellung	16
5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlung	18
Literaturverzeichnis	20
Interviewliste	23

1. Einleitung und Fragestellungen

Die Entwicklung kaum eines Akteurs in der internationalen humanitären Hilfe ist in den vergangenen Jahren mit so viel Spannung verfolgt worden wie jene der deutschen Bundesregierung. Das rasant wachsende finanzielle Engagement Deutschlands und sein Aufstieg von einem unbedeutenden humanitären Finanzier zur mit Abstand zweitgrößten Gebernation der Welt ist mit Bewunderung, Erstaunen, dynamisch wachsenden Erwartungen und vielen Fragezeichen von internationalen Beobachter*innen verfolgt worden.

Zugleich ist die deutsche humanitäre Hilfe und ihre internationale Rolle aktuell auf multiplen Ebenen an einem wegweisenden Punkt: Der Krieg in der Ukraine hat die Überforderung des internationalen humanitären Systems insbesondere, aber nicht nur in finanzieller Hinsicht auf ein neues Level gebracht, wie u.a. das globale Rekorddefizit verdeutlicht zwischen humanitären Bedarfen und ihrer Deckung im Oktober 2022 von nur 40,8% (OCHA FTS 2022). Deutschlands finanzielle, aber auch normative Rolle als beispielhafter Geber sowie die entsprechenden Erwartungen an Berlin haben sich hierdurch noch einmal verstärkt. Gleiches gilt für Deutschlands Rolle als Motor in einem reformbedürftigen humanitären System, dessen Werte und Rechtsgrundlagen bedroht sind in Zeiten eines im Ukraine-Krieg und weit darüber hinaus vielfach missachteten humanitären Raumes und humanitären Völkerrechts (*International Humanitarian Law* - IHL), zunehmender Kontroversen über die Aktualität humanitärer Prinzipien, etwa dem Prinzip der Neutralität versus dem Ansatz der Solidarität, wie auch ausbleibenden Reformen zu einer stärkeren Lokalisierung, welche die Partizipation und Förderung lokaler Akteur*innen grundlegend ausweitet.

Diese Trends der wachsenden Bedeutung bzw. Erwartungen an Deutschland spiegeln sich auch in relevanten Themenfeldern: So engagiert sich Deutschland u.a. im global bedeutendsten und inklusivsten Reformprozess der humanitären Hilfe, dem *Grand Bargain* (GB), so stark wie nie zuvor, während der *Grand Bargain* 2.0 droht seine Ziele zu verfehlen. In der Migrations- und Flüchtlingspolitik gilt Deutschland als einziges Land der Welt, das sowohl zu den führenden Gebernationen wie auch den führenden gastgebenden Nationen für Flüchtlinge zählt und deshalb seine Glaubwürdigkeit nutzen sollte, in internationalen Migrationsfragen Debatten und Agenden zu gestalten (UNHCR 2022). Im Rahmen der Europäischen Union (EU) ist zugleich im Zuge des Brexits und des Ausbleibens zuvor sehr präsenter bis dominanter britischer humanitärer *Policy*-Beiträge eine Lücke entstanden. Diese europäischen und globalen Entwicklungen haben abermals den Fokus auf Deutschlands Rolle nicht nur als *Payer*, sondern auch als *Player* in der internationalen humanitären Hilfe verstärkt. Wie groß letztere Herausforderung für Deutschland war, fasst ein europäischer Diplomat so zusammen: „They had to hit the ground running. Germany became almost overnight the biggest European humanitarian donor (...) But if you

have money but no policies, you are only a cash machine while if you have policies but no cash, you are only a think tank.“

Aktueller nationaler Kontext

Zugleich stand Deutschland 2022 im nationalen Kontext vor einer Weichenstellung und einem möglichen Wendepunkt mit Blick auf sein humanitäres Engagement: Die im Dezember 2021 angetretene neue Bundesregierung hatte einerseits finanziell versprochen, Deutschlands humanitäres Engagement finanziell zu verstetigen und auszuweiten sowie im *Policy* Feld wichtige Reformen für eine flexiblere Finanzierung der Hilfe und ihre lokale Verankerung in Krisengebieten u.a. im *Grand Bargain* 2.0 sowie im Kontext eines verzahnten Nexus aus humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung (HDP) voranzubringen (SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP 2021). Andererseits hat die „Zeitenwende“ Debatte in Deutschland (Scholz 2022; Bundeszentrale für politische Bildung 2022; Politikum 2022) zwar große neue Fragen einer Neuorientierung in außen-, sicherheits-, wirtschafts- und energiepolitischer Hinsicht aufgeworfen, ohne aber bislang die Implikationen einer solchen Neuorientierung für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie die zusätzlichen direkten und indirekten humanitären Herausforderungen durch den Ukraine-Krieg zu thematisieren bzw. zu priorisieren. Ganz im Gegenteil: Der öffentliche Diskurs wandelte sich in Deutschland zu einer von Inflation und Rezessionsängsten getriebenen Debatte über eine notwendige Reorientierung auf nationale Herausforderungen, die nicht nur von rechtspopulistischer Seite, sondern auch von regierungsnahen Entscheidungsträgern im humanitären parlamentarischen Raum propagiert wurde (Deutscher Bundestag 2022; CHA Interview).

Die Budgetplanungen 2023 der neuen Bundesregierung wiesen in der Folge erstmals eine Kürzung des 2022 erreichten humanitären Rekordbudgets von 2,7 Mrd. € (inkl. sog. überplanmäßiger Mittel) auf 2 Mrd. € auf sowie eine drastische Kürzung des Gesamtbudgets 2024 für das zuständige Auswärtige Amt um 28 % im Vgl. zu 2022. Diese Kürzungen standen im Kontrast zu großen Finanzpaketen der Bundesregierung in Form von Sondervermögen, welche zur Ausstattung der deutschen Bundeswehr (100 Mrd.€) sowie zur Entlastung deutscher Bürger*innen und Unternehmen aufgelegt wurden (200 Mrd. €).

Überdies lassen auch noch Ende 2022 übergreifend relevante Prozesse, wie die Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie für Deutschland, bislang die Beachtung von Fragen internationaler Zusammenarbeit im Feld von Entwicklung und humanitärer Hilfe vermissen. Einschätzungen mehren sich, dass es nicht nur finanziell, sondern auch thematisch zu einem Spannungsfeld statt zu einer wechselseitigen Dynamik zwischen Deutschlands verteidigungs- und außenpolitischer „Zeitenwende“ versus seines entwicklungspolitischen und humanitären Engagements kommen könnte: „Mit der Zeitenwende, die Bundeskanzler Olaf Scholz verkündet hat, verschlechtern sich zudem die Bedingungen für die Umsetzung

globaler Ziele, wie die außenpolitische Klima-Agenda und die in den Vereinten Nationen vereinbarte Agenda 2030 mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDG)“, analysiert Brzoska (2022).

Kurz vor Jahresende 2022 war es der Deutsche Bundestag, der im Rahmen seiner nächtlichen „Bereinigungssitzung“ des Bundeshaushalts im buchstäblich letzten Moment eine Kürzung des humanitären Budgets verhinderte und es für 2023 auf 2,7 Mrd. € anhob. Dies geschah auch im Kontext einer Neuberechnung der unerwartet hohen deutschen Steuereinnahmen sowie einer höheren juristisch möglichen deutschen Neuverschuldung – ein budgetärer Spielraum, der künftig in Frage stehen dürfte, prophezeien doch Ökonomen Deutschland u.a. in 2023 erstmals wieder in eine Rezession zu rutschen, während Inflation und Energiepreise auf Rekordniveau bleiben könnten. Es bleibt daher eine offene Frage, ob Deutschlands humanitärer Hilfe bald deutliche Kürzungen bevorstehen, während die globalen humanitären Bedarfe weiterwachsen dürften.

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

Auch in dieser *Policy*-Dimension steht Deutschland vor wegweisenden Entscheidungen: Die aktuelle *Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland 2019-2023* neigt sich dem Ende zu. Anfang 2023 beginnt ein neuer Strategieprozess und der eigene Anspruch und die Selbstwahrnehmung Deutschlands in der humanitären Hilfe werden heute klar benannt: „Deutschland ist nicht mehr nur ein *Payer*, sondern auch ein *Player*“ fasst die Beauftragte für Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Susanne Fries-Gaier den jüngsten Vierjahresbericht der Bundesregierung zusammen² (Auswärtiges Amt 2019).

Inwieweit kann Deutschland aber diese national wie international substantiell gewachsenen Erwartungen an seine humanitäre Gestaltungsrolle heute tatsächlich erfüllen? Hier besteht ein Forschungsdefizit, welchem sich dieses Diskussionspapier als ein Element der CHA-Forschungsarbeit zum Thema annehmen möchte. Dies geschieht zugleich vor dem Hintergrund einer viele Jahre lang relativ begrenzten und national isolierten deutschen humanitären *Policy*-Debatte und -Kultur im öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Raum (s. Kapitel 2). Umso rele-

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

Fragestellungen

- Was sind die internationalen Wahrnehmungen und Erwartungen mit Blick auf die Motive des deutschen humanitären Engagements und ihrer Balance zwischen einer Werte- und einer Interessensorientierung?
- Welches Potenzial eines deutschen humanitären Engagements leitet sich hieraus ab und inwieweit schöpft der Akteur Bundesregierung dieses Potenzial bislang aus?
- Hat Deutschland in den vergangenen zehn Jahren ein Profil als *Player* in der humanitären Hilfe entwickelt, das seinem finanziellen Engagement als *Payer* entspricht? Und wenn ja, in welchen Themengebieten oder Prozessen? Wo vermissen internationale Stakeholder deutsches Engagement und welche Ursachen haben die identifizierten Schwächen?
- Wie nehmen internationale Stakeholder Deutschlands institutionelle Aufstellung als humanitärer Akteur wahr? Was sind die Vor- und Nachteile dieser Strukturen? Wie wirken sich die administrativen, strukturellen und personellen Bedingungen auf die Rolle aus, welche die Bundesregierung im humanitären System und im Wechselspiel von finanziellem und inhaltlichem Engagement einnimmt?

Für eine fundierte Analyse dieser Fragestellungen legt das CHA im ersten Schritt dieses Diskussionspapier vor, welches vorläufige Arbeitsergebnisse des Projekts teilt. In einem zweiten Schritt werden die Erkenntnisse im Rahmen einer für Anfang 2023 geplanten Studie mit weiteren Interviews für eine breitere Diversität an Sichtweisen ergänzt sowie durch die Rückmeldungen zum vorliegenden Papier und weiterer Triangulation der Ergebnisse abgesichert.

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

Deutschland Aufstieg als humanitärer Akteur ist vor allem finanzieller Natur. Wie Grafik 1 zeigt, ist der Mittelaufwuchs vor allem in den vergangenen zehn Jahren und insbesondere nach dem Jahr 2015 und der Fluchtbewegung von Syrer*innen nach Europa und Deutschland

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

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

erfolgt. Zuvor lag die Fördersumme Deutschlands bei 50-100 Mio. € jährlich. Mit seinem Fördervolumen, welches 2021 rund 2,57 Mrd. € betrug, ist Deutschland zum zweitgrößten Geber für humanitäre Hilfe geworden. Rund 10 % der globalen Mittel für humanitäre Krisen kommen aus Deutschland (Development Initiatives 2022). Diese beispiellose Entwicklung bettet sich in jüngste Kürzungen des humanitären Etats in Großbritannien (rd. 30 %) und eine weitgehende Stagnation der Mittel anderer Geberstaaten ein, während das humanitäre System trotz Rekorddefiziten immer mehr Menschen in Not versorgen muss (Development Initiatives 2022). Das Auswärtige Amt, zuständig für humanitäre Hilfe, implementiert Hilfsprojekte nicht selbst, sondern fördert dafür Partnerorganisationen wie Rotkreuz-/Rothalbmond-Gesellschaften, UN-Organisationen und humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Analysiert man die finanzielle Verteilung je nach Partnerorganisation zeigt sich, dass zunehmend ein größerer Anteil über UN-Agenturen vergeben wird (2021: 77 % UN, 13 % NGOs und 10 % Rotkreuz/Rothalbmond) (Auswärtiges Amt 2022a).

Mit dem Aufstieg ging auch erstmals die Entwicklung einer humanitären Strategie einher, die 2012 veröffentlicht wurde. Diese führte alle Bereiche der humanitären Hilfe – Soforthilfe, Nothilfe, Übergangshilfe und Katastrophenvorsorge – erstmals strategisch zusammen. Außerdem formulierte die Strategie erstmals Grundlagen deutscher humanitärer Hilfe, etwa den Partnerschaftsansatz, themenspezifische Leitlinien und den Anspruch in Gremien und Initiativen zur Gestaltung und Weiterentwicklung des humanitären Systems beizutragen. Weiterhin informiert die Bundesregierung in einem regelmäßigen Vierjahresbericht den deutschen Bundestag über das humanitäre Engagement, das meist im zuständigen parlamentarischen Ausschuss diskutiert wird.

Formal hat sich an diesen Richtlinien kaum etwas geändert. Die Berichterstattung erfolgt weiterhin alle vier Jahre, trotz der raschen Veränderungen des Sektors und der zunehmenden Bedeutung von sich überlagernden Krisen für die deutsche Politik insgesamt. Der letzte Bericht der Bundesregierung legte thematische Schwerpunkte beim *Grand Bargain*, der antizipativen Hilfe, dem Schutz des humanitären Raumes, Flucht, Gender und Covid-19 (Auswärtiges Amt 2022a). Die Strategie wurde 2018 überarbeitet und für den Zeitraum 2019-2023 neu veröffentlicht mit den Schwerpunktthemen humanitärer Zugang, Innovation und vergessene Krisen.

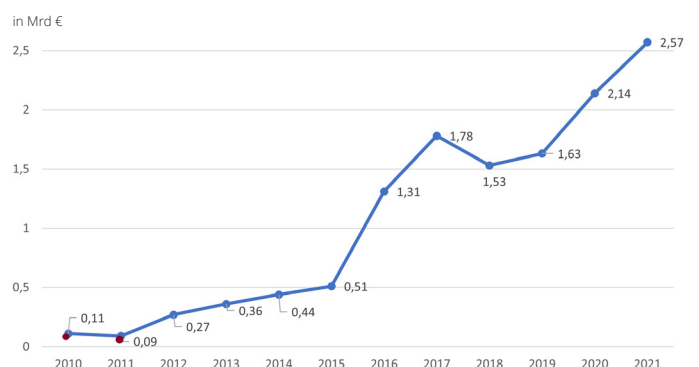
Anders als etwa Großbritannien und Frankreich gibt es in der Bundesrepublik keine lange Tradition der humanitären Hilfe als Politikfeld. Dies zeigt sich etwa darin, dass Fachdebatten etwa zu Bargeldhilfen oder dem Cluster-System zumeist eher aus dem anglophonen Bereich angetrieben wurden. Auch auf zivilgesellschaftlicher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

substantiellerer Rolle in entwicklungspolitischen Diskursen, wie auch der Anzahl der Institutionen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

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

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

Wie sehen vor diesem Hintergrund internationale Akteure die deutsche humanitäre Hilfe, ihr Potential, ihre Stärken und Schwächen? Welche Lehren lassen sich aus diesen Perspektiven für die Weiterentwicklung ihrer Strukturen, Prioritäten und ihrer neuen Strategie ziehen?



Grafik 1: Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes 2010-2021.
Quelle: Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2010-2013; 2014-2017; 2018-2021

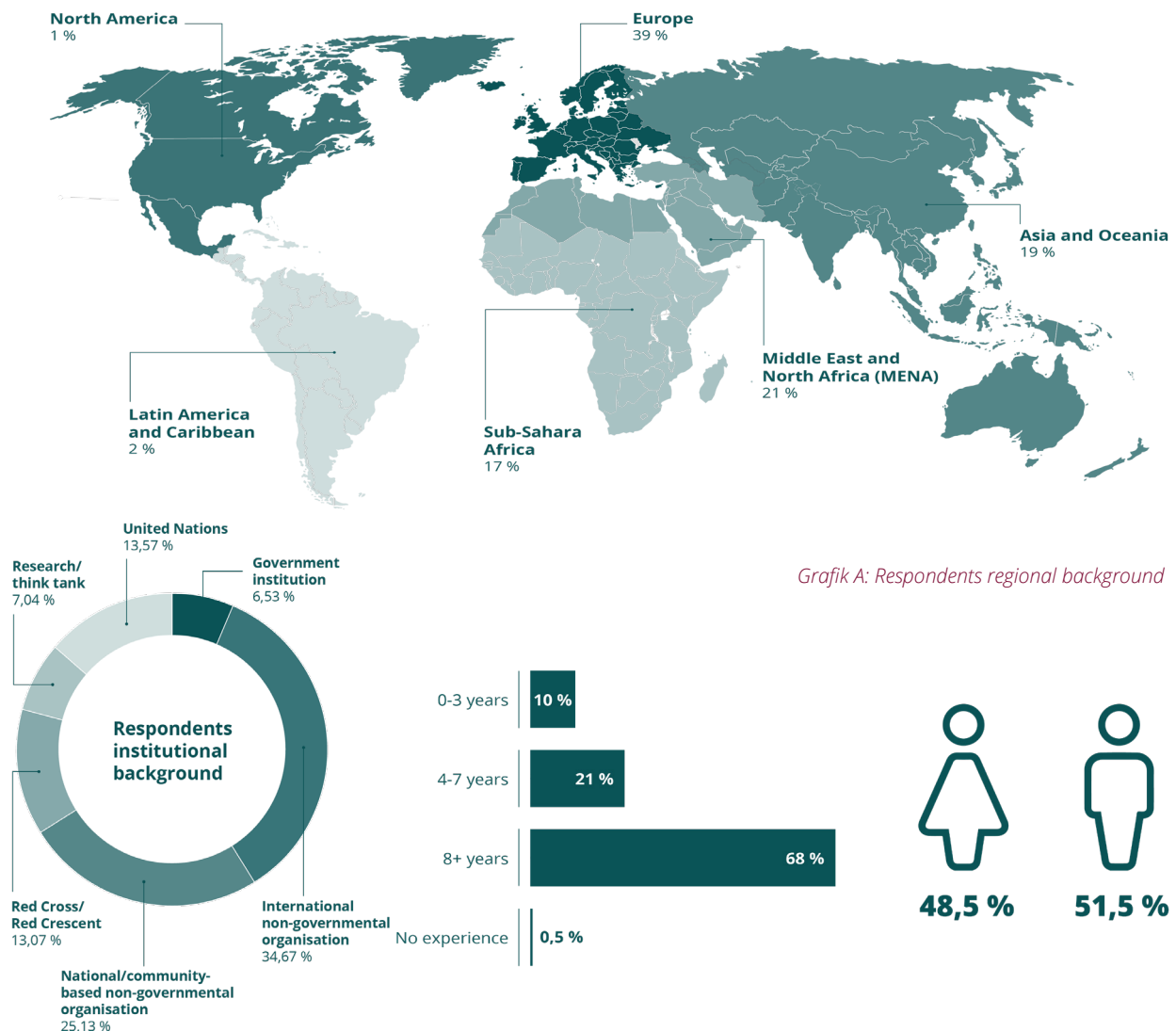
3. Methodische Herangehensweise und Datengrundlage der Umfrage

Methodisch basiert das Diskussionspapier insbesondere auf zwei Säulen: Erstens einer Umfrage unter ca. 200 Personen, die in der humanitären Hilfe tätig sind und zweitens 37 qualitativen, semi-strukturierten Interviews mit Expert*innen von Geberregierungen, UN-Organisationen, internationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen sowie internationalen Think Tanks. Neben der vor allem qualitativen Datenerhebung war die Analyse einschlägiger *Policy*-Dokumente Gegenstand der methodischen Herangehensweise. Theoretisch orientiert sich das Diskussionspapier an anderen Analysen der deutschen außenpolitischen Strategiefähigkeit sowie der sozialwissenschaftlichen Untersuchung von Wahrnehmung (Brockmeier 2020; Schlie 2020; Witt 2020; Angenendt 2021; Klope-Lesch 2021). Eine weitere Einordnung erfolgt im Rahmen der geplanten Studie.

Mittels einer Umfrage wurden internationale Wahrnehmungen des deutschen humanitären Engagements gesammelt. Insgesamt nahmen 203 Teilnehmende (N=203) aus 52 Ländern an der Umfrage teil. Dabei lag

der Fokus regional auf den größten humanitären Krisenkontexten und ihren Nachbarländern (Irak, Niger, Mali, Demokratische Republik Kongo, Jemen, Somalia, Syrien, Äthiopien, Afghanistan, Myanmar, Nigeria, Jordanien, Südsudan, Sudan). Dadurch ergaben sich in der regionalen Verteilung der Befragten Schwerpunkte in Asien (19 %), dem Mittleren Osten und Nordafrika (20 %) sowie Sub-Sahara Afrika (17 %) und erklären damit geringe Teilnehmendenzahlen aus Nord-, Mittel- und Südamerika. 39 % der Befragten gaben an, in Europa zu arbeiten. Die Teilnehmenden der Umfrage verteilen sich zu zwei Dritteln auf das Ausland und ein Drittel auf das Inland (Deutschland). Wie die Grafik B zeigt, ist der institutionelle Hintergrund der Befragten aus Vereinten Nationen, Rotkreuz- und Rothalbmond, internationalen, nationalen und regionalen Nichtregierungsorganisationen sowie Forschungseinrichtungen divers. Allerdings arbeiten rund 41% der Befragten für zivilgesellschaftliche Organisationen, was die Ergebnisse möglicherweise verzerren kann. Dieser Verteilung wurde versucht während der Datensammlung entgegenzusteuern, indem der Anteil der Mitarbeitenden anderer Institutionen erhöht wurde. Allerdings können aufgrund der Stichprobengröße keine Gewichtungen bei der Berechnung der Ergebnisse vorgenommen werden.

Respondents Background



Grafik A: Respondents regional background

Grafik B: Respondents institutional background

Grafik C: Respondents work experience

Grafik D: Respondents gender

Es wurden insgesamt ca. 660 humanitäre Expert*innen direkt kontaktiert. Weiterhin wurde über andere Kanäle und über das Schneeballprinzip zur Beteiligung eingeladen. Für die direkt kontaktierten Personen lässt sich eine Antwortrate von 24 % ermitteln, d.h. im Schnitt nahm jede*r vierte Kontaktierte an der Umfrage teil. Es ist zu betonen, dass die Umfrage aufgrund der Stichprobengröße nicht als repräsentativ gelten kann, sondern als indikativ gelesen werden muss. Die Datenerhebung fand zwischen dem 19. Mai und 4. Juli 2022 statt und wurde mittels *Survey Monkey* als eigenständige Online-Befragung durchgeführt. Die anschließende Datenanalyse wurde mittels Pivot-Tabellen in Excel durchgeführt, da die Stichprobengröße keine Korrelations- bzw. Regressionsanalyse erlaubte.

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

Einschränkungen

Da es sich bei dem vorliegenden Diskussionspapier um erste Arbeitsergebnisse handelt, sind die Erkenntnisse aus Interviews und Umfrage nur anfänglich im Kontext weiterer Literatur analysiert und mit weiteren Datenquellen trianguliert.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass es durch die unterschiedliche globale Verteilung der Teilnehmenden der Interviews und der Umfrage zwar möglich ist, die quantitativen und qualitativen Ergebnisse zu vergleichen, jedoch nicht, die Aussagen in einen kohärenten Zusammenhang (Korrelation) zu stellen. Auch bilden die genutzten Datenquellen überwiegend Wahrnehmungen und Aussagen von im Globalen Norden bzw. Westen ansässigen Personen ab, die nur eine Perspektive auf das deutsche Engagement darstellen.

Darüber hinaus wurden für die Interviews und Umfrage vorrangig Expert*innen des humanitären Systems befragt. Das bedeutet, dass vor allem Wahrnehmungen von Personen aus dem Sektor selbst untersucht wurden. Angrenzende Bereiche wie Perspektiven von Akteur*innen aus Entwicklungszusammenarbeit und Stabilisierungs- oder Friedensinterventionen, aber auch andere Sichtweisen wie die von Journalist*innen oder Vertreter*innen der Privatwirtschaft fanden hier kaum Berücksichtigung.

4. Aktuelle quantitative und qualitative Wahrnehmungen deutscher humanitärer Politik

Einführung

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Befragungen zu internationalen Wahrnehmungen dargelegt, welche als Außenperspektive humanitärer Expert*innen von großer Bedeutung für das Potenzial, die Wirkung und die Zukunft der deutschen humanitären Hilfe sind. Der Fokus der Befragungen lag hierbei auf den Motiven und Werten (a), welche der deutschen humanitären Hilfe zugrunde liegen und die ihr Potenzial und das Standing Deutschlands beeinflussen; den Themenfeldern, welche mit Deutschland als Akteur assoziiert werden und seiner respektiven thematischen Strategiefähigkeit (b) sowie auf seiner Einordnung als *Player* im Ranking der Top-Gebernationen (c). In Abschnitt (d) werden die genannten Aspekte im Rahmen eines Fallbeispiels anhand des deutschen Engagements im *Grand Bargain* 2.0 Prozesses beleuchtet, um die Ergebnisse im Kontext zweier Analysekategorien einzuordnen: In Abschnitt (e) wird die Frage nach einer *Process*- vs. einer *Policy*-Orientierung Deutschlands thematisiert sowie in Abschnitt (f) das deutsche Engagement und dessen Wahrnehmung auf den Ebenen von Deutschlands *hard power* versus seiner *soft power* differenziert. Abschließend werden die strukturellen und administrativen Spezifika der deutschen humanitären Hilfe dargelegt und die internationale Wahrnehmung ihrer Stärken und Schwächen geteilt (g).

a. Motivation und Prinzipienorientierung deutscher humanitärer Politik

Die deutsche Bundesregierung beansprucht für sich, ein humanitärer Akteur mit einer klaren Orientierung an den humanitären Prinzipien zu sein und auch ihre Finanzmittel durch das Auswärtige Amt bedarfsorientiert zu vergeben (Auswärtiges Amt 2019). Eine Werteorientierung wird in Deutschlands humanitärer Strategie unterstrichen und ein Spannungsfeld zu einer Interessenorientierung negiert (Auswärtiges Amt 2019; 2022a). Die Fragestellung ist von großer Relevanz im Lichte eines international bedrohten humanitären Raumes und einer sinkenden Priorisierung humanitärer Prinzipien und Werte auch in manchen Hauptstädten westlicher Gebernationen (Worley 2020).

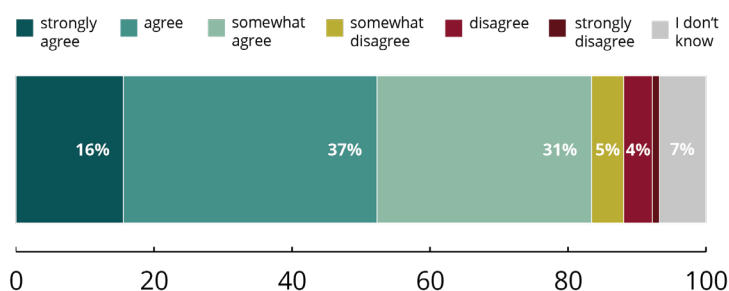
Die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Vertreter humanitärer Werte steht zudem in Korrelation zu seinem eigenen humanitären Handeln. Auch vor diesem Hintergrund wurde in der Vergangenheit die konsequente Prinzipienorientierung des deutschen Engagements wie auch seine außen-, sicherheits- sowie migrationspolitische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

Wie die Umfrage zeigt, stimmen über die Hälfte der Befragten der Aussage zu, dass Deutschland ein ehrlicher Makler („*honest broker*“), also ein werte- und prinzipienorientierter Geber in der humanitären Hilfe ist mit entsprechender Glaubwürdigkeit als Vermittler und Moderator. Nimmt man die Kategorie „stimme teilweise zu“ sind es sogar 80 % der Befragten (Grafik 2). Unterteilt man die Befragten, ob sie ihren Arbeitsplatz in Deutschland oder im Ausland haben, zeigt sich, wie oben angedeutet, bei Letzteren ein noch positiveres Bild. Sogar 60 % der im Ausland ansässigen Teilnehmenden stimmen zu, dass Deutschland ein ehrlicher Makler ist, während nur 5 % die Aussage ablehnen (Grafik 3).

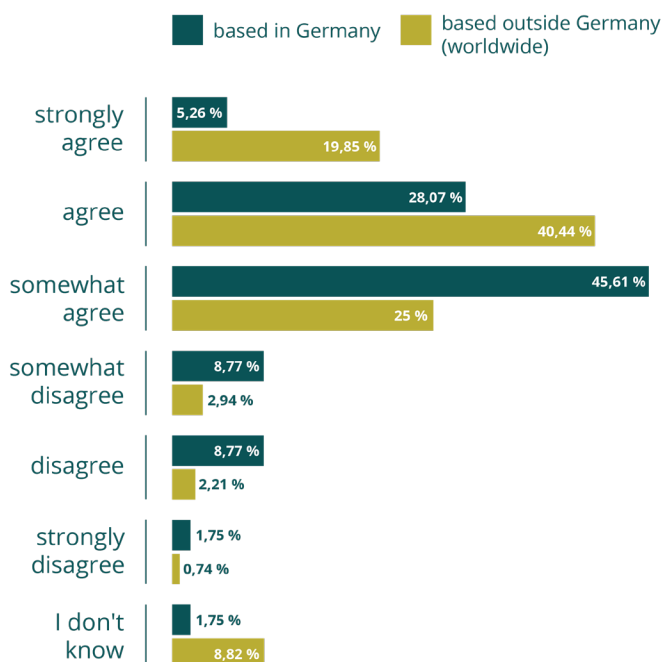
Bei der Befragung wurde dieses Stimmungsbild durch die Frage überprüft, aus welchen Beweggründen in Deutschland humanitäre Hilfe vergeben wird (Grafik 4). Dazu gab es sechs Antwortmöglichkeiten mit drei Fragen, die eher eine altruistische, und drei, die eher eine interessensgeleitete Mittelvergabe nahelegen. Hier gab ebenfalls eine große Mehrheit von 70 % der Befragten

an, dass sie hinter der Mittelvergabe eher altruistische Motive sah (Stärkung des multilateralen Systems, langfristige Nutzen aus der Bewältigung humanitärer Krisen), während 30 % die Gründe der Vergabe als eher transaktionsbezogen identifizierte. Jede*r fünfte Befragte sah hier vor allem geopolitische oder migrationspolitische Erwägungen.

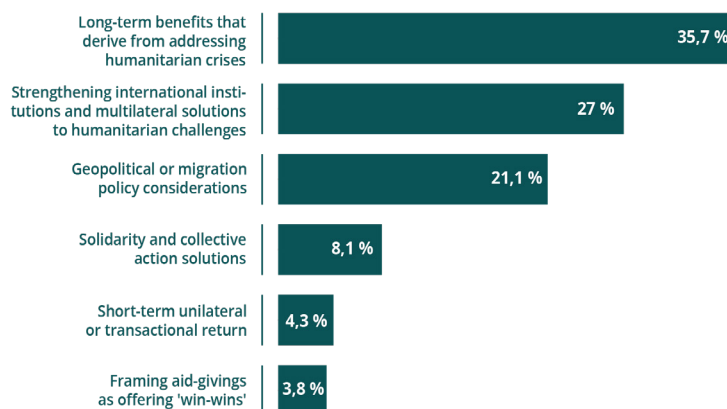
Allerdings wiesen Umfrageteilnehmende bei ihren Antworten darauf hin, dass sich kein klarer singulärer Beweggrund ausmachen lässt, sondern die deutsche Mittelvergabe aus ihrer Sicht vielmehr eine Mischung mehrerer Motive ist. Grafik 5 zeigt, dass Befragte, die ihren Arbeitsort in Deutschland haben, geopolitische und migrationspolitische Erwägungen als häufigste Antwortmöglichkeit gewählt haben, gefolgt von der Kategorie ‚Stärkung des multilateralen Systems‘. Befragte, die sich weniger gut mit dem deutschen Kontext auskennen, sahen als primäre Motivation eher den Nutzen, der aus der Bewältigung humanitärer Krisen folgt.



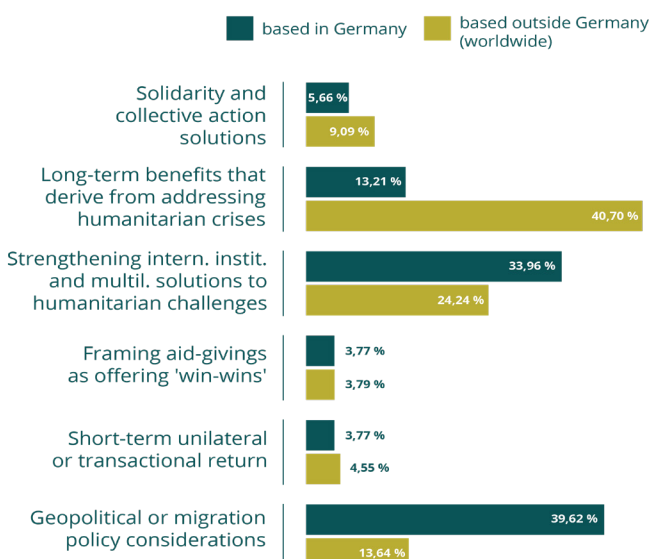
Grafik 2: Is Germany an honest broker in humanitarian affairs?



Grafik 3: Is Germany an honest broker in humanitarian affairs? (based on location of respondent)



Grafik 4: What drives Germany's aid spending primarily?



Grafik 5: What drives Germany's aid spending primarily? (based on the location of the respondent)

Die quantitativen Ergebnisse der CHA-Umfrage werden von einem breiten Konsens im Kontext der durchgeführten Interviews bestätigt. Dies spiegelte sich sowohl im Rahmen von offenen Fragestellungen, was Interviewte als wesentlichste Charakteristik deutscher humanitärer Hilfe sehen: Die mit Abstand meistgenannte Antwort unter den 37 Gesprächspartner*innen war eine wahrgenommene Orientierung der deutschen Hilfe an den vier humanitären Prinzipien (Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit). Die große Mehrheit der Interviewten stimmte mit Blick auf eine geschlossene Frage der Aussage zu, dass Deutschland ein sehr prinzipien- und werteorientierter Geber sei.

Interviewte bezogen diese Prinzipientreue und entsprechende Glaubwürdigkeit sowohl auf Deutschlands thematisches Engagement beispielsweise für humanitäre Zugangsfragen und den Schutz humanitärer Helfer*innen, etwa im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (2020/2021), und seines weiteren *Policy*-Engagement, wie auch auf die Vergabe deutscher humanitärer Mittel in einem bedarfsorientierten Sinne. Auch Deutschlands großes Engagement im Migrationskontext 2015 und in den Folgejahren für syrische Flüchtlinge wurde in zahlreichen Interviews als ein relevanter Faktor für Deutschlands Glaubwürdigkeit und Werteorientierung in humanitären Fragen benannt, während etwa jede*r fünfte Teilnehmende des Surveys heute mit Migrationsfragen eher eine Interessensorientierung Berlins verbindet. *“2015 has been a watershed moment”,* sagt ein Geberrepräsentant. *„Germany is a top 2 donor and a top 5 refugee hosting country – this is a unique mix and moral stance, but it is not yet making much out of it”,* sagt eine UN-Repräsentantin.

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

Die internationale Wahrnehmung von Deutschlands Motiven und der Werteorientierung seines humanitären Engagements ist damit deutlich positiver als die respektiven national geführten Debatten in der Vergangenheit über beispielsweise eine beklagte strukturelle Vermischung von Deutschlands humanitärem Engagement mit sicherheits- und stabilisierungspolitischen Interessen, etwa in der Sahelregion, oder migrationspolitischen versus bedarfsorientierten Aspekten in der Finanzierung fluchtrelevanter Kontexte (Westphal 2020; Meissler 2021; Steinke 2021; von Pilar 2022). Auch die aktuellen Ergebnisse der CHA-Umfrage unter in Deutschland ansässigen Befragten ergaben wie beschrieben eine Differenz zu internationalen Stakeholdern.

Unabhängig von der Frage, welche Maßstäbe und Kriterien den jeweiligen Urteilen zugrunde liegen, ergibt sich

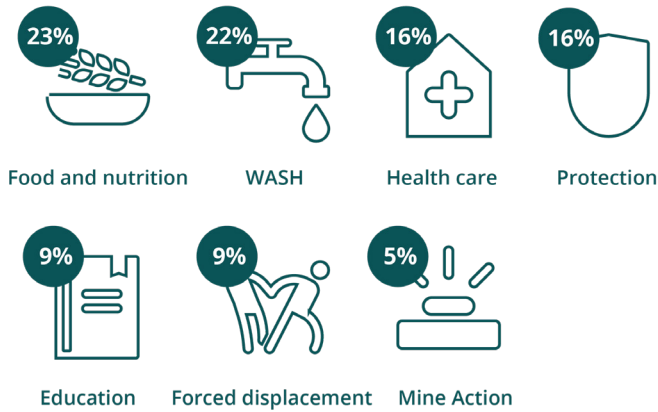
aus der positiveren internationalen Wahrnehmung ein großes Potential für Deutschland als glaubwürdiger und mindestens finanziell mächtiger Makler für eine prinzipienorientierte und sich dynamisch und reformfähig wandelnde humanitäre Hilfe. Dieses Potenzial und die Erwartung einer deutschen Rolle in dieser Richtung als führender *Player* wurden auch in zahlreichen Interviews benannt. *“There are some expectations to fill. There is since Brexit now more space for Germany and others, and Germany has also a special role due to its limited colonial past and being less economically, politically influenced than, for example, France”,* sagt eine Diplomatin. *“Germany has the potential to provide the leadership in ensuring in the European landscape the humanitarian space, and a European project on humanitarian affairs”,* sekundiert ein Geberrepräsentant.

b. Themenschwerpunkte und Profil deutscher humanitärer Politik

Deutschlands wie beschrieben anerkannte Glaubwürdigkeit als werteorientierter „ehrllicher Makler“ und prinzipienorientierter Geber wird international mit großem Potential des *Players Germany* assoziiert, humanitäre Themen zu bewegen und elementare Reformen des Sektors anzustoßen. Inwiefern Deutschland dieses Potential aus Sicht internationaler Stakeholder bereits ausschöpft, soll zunächst mit Blick auf zentrale Themenfelder der humanitären Hilfe anhand der Fragestellung, ob Deutschland für ein klares thematisches Profil als humanitärer Akteur wahrgenommen wird, analysiert werden.

In der Umfrage wurden die Teilnehmenden gefragt, in welchen von sieben thematischen Sektoren deutsche öffentliche Akteure besonders präsent sind. Jeweils ein Viertel der Befragten des Survey sehen hier Ernährungssicherheit und Wasserversorgung und Hygiene (WASH) als zentrale Themenschwerpunkte (Grafik 6). Auf Platz drei und vier folgen Gesundheitsversorgung und humanitärer Schutz. Hier gibt es zwar Überschneidungen mit den in der humanitären Strategie gesetzten zentralen Themenbereichen (s. Kapitel 2). Gleichzeitig lässt sich aus der Umfrage keine eindeutige Schwerpunktsetzung ablesen für welche Themenfelder Deutschlands Engagement steht. Diese Wertung ändert sich auch nicht, wenn man nur Befragte im Ausland filtert oder nach Regionen clustert.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für *Policy*-Themen (Grafik 7). Hier wurde in der Umfrage nach insgesamt zehn Bereichen gefragt, in denen das deutsche Engagement als besonders einflussreich wahrgenommen wird. Auf Platz eins wurde Vorsorge und vorausschauende Hilfe genannt (16% der Befragten), dicht gefolgt von Bemühungen um eine bessere Vernetzung zwischen Humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden (HDP/Triple Nexus). Bei weiteren *Policy*-Themen wie der Förderung von Lokalisierung, hochwertige Finanzierung oder Bargeldhilfen zeigt sich kein klares Bild, wo die Befragten einen Schwerpunkt des deutschen Engagements sehen.



Grafik 6: In which thematic areas is Germany particularly present?



Grafik 7: In which policy areas have German public actors been particularly influential?

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

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

Hilfe heraus, dass mehr als die Hälfte der Gesprächspartner*innen als deutsches Topthema benannten.

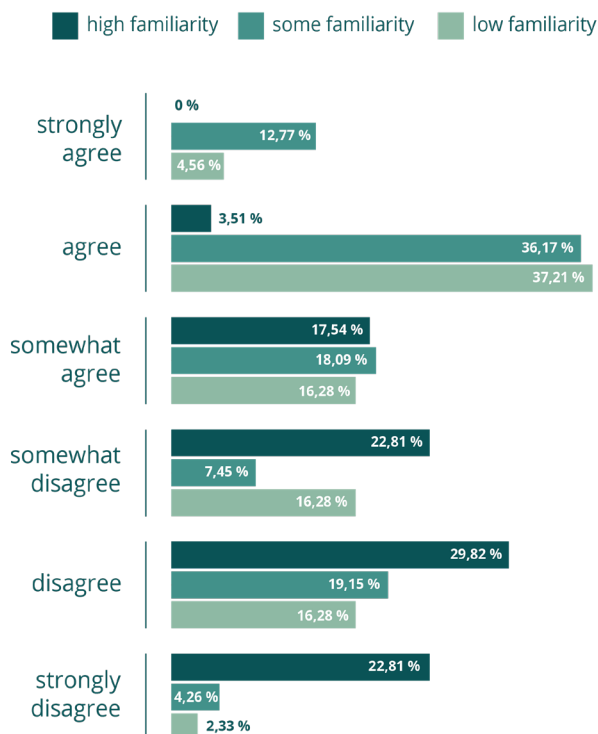
Auch mit Blick auf weitere relevante *Policy*-Themen ergaben die Interviews ein relativ einheitliches Bild, indem sich die Gewichtung der Themen lediglich regional je nach Standort der Gesprächspartner*innen teils unterschieden. In europäischen Hauptstädten wurde Deutschland noch in mehreren Interviews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

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

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

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

Aus internationaler Perspektive kam Deutschlands jüngste thematische Priorität auf antizipative Hilfe einem *role model* nahe, wie Deutschland Themen künftig spielen und bewegen sollte. Zudem bestätigt sich hier die Selbsteinschätzung der Bundesregierung, die in ihrem jüngsten Vierjahresbericht auch selbst dies als führendes Schwerpunktthema benennt, während der Bericht die ursprünglichen Schwerpunktthemen der deutschen humanitären Strategie, Innovation und vergessene Krisen, kaum aufgreift. Entsprechend ist auch festzuhalten, dass kein*e Gesprächspartner*in ein zweites Thema benennen konnte, das Deutschland ähnlich strategisch und wirksam in den letzten Jahren bewegt habe wie die antizipative Hilfe. Dies galt auch für das teils ebenfalls genannte Thema humanitärer Zugang und humanitäres Völkerrecht. In New York ansässige Diplomaten bestätigen, dass sie es als ein wichtiges Thema im UN-Sicherheitsrat mit dem *Humanitarian Call for Action* wahrgenommen haben, danach aber kein Folgeprozess und „keine Strategie dahinter erkennbar“ war. Der humanitäre Direktor einer Top-Gebernation konnte sich im Gespräch nicht mehr an den *Humanitarian Call for Action* erinnern. Ähnliche Einschätzungen wurden zum Thema Gender und geschlechtsspezifische Gewalt geteilt, das während der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ein Schwerpunkt war. *„It then has been an issue, but there was no follow up“*, kritisiert ein UN-Repräsentant. Auch in program-matischer Hinsicht führte der Schwerpunkt zu keiner nennenswerten Finanzierung zum Beispiel für lokale frauengeführte Organisationen durch Deutschland oder andere *Grand Bargain* Akteure (Milasiute 2021). *„Germany has not yet either the wideness or the depth. They cannot yet deal with all key topics, and they have not yet the depth to move some topics“*, fasst ein leitender Geberrepräsentant zusammen.

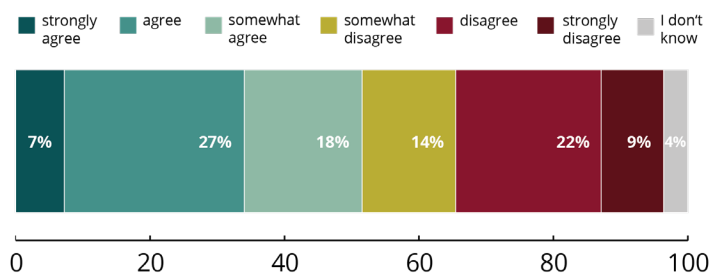


Grafik 9: Is Germany's role as second largest donor reflected in the humanitarian system? (based on familiarity of German context)

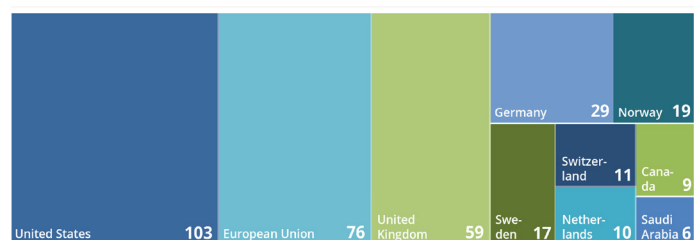
c. Deutschlands internationaler Policy-Impact im Vergleich

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

Die Umfrageergebnisse geben eine Antwort auf die Fragen, die eher zeigt, dass hier noch Luft nach oben ist. So schätzt ein Drittel der Befragten, dass Deutschlands Rolle als zweitgrößter Geber sich auch in einer entsprechend einflussreichen Gestaltung des humanitären Systems widerspiegelt. (Grafik 8) Ebenso widerspricht ein Drittel der Umfrageteilnehmenden dieser Aussage – ein deutlich kritischeres Ergebnis verglichen mit den anderen Umfragewerten. Unterteilt man die Antworten gemessen an der fachlichen Nähe zum deutschen Kontext, zeigt Grafik 9, dass es vor allem diejenigen mit guten Kenntnissen von Deutschland als Geber sind, die den *Policy Impact* eher (noch) nicht im angemessenen Maße sehen. Teilnehmende mit geringerer fachlicher Nähe werteten Deutschlands Rolle hier deutlich positiver. Um diese Antworten im Kontext anderer Geber zu vergleichen, fragte die Umfrage außerdem nach dem *Policy-Einfluss* der zehn größten humanitären Geberstaaten (laut DI Global Humanitarian Assistance Report 2021). Die Grafik 10 zeigt, wie viele Befragte den jeweiligen Geber als „sehr einflussreich“ bewerteten. Wie die Interviews verdeutlicht auch die Umfrage, dass die USA (USAID), die europäischen Institutionen (DG ECHO) und Großbritannien (FCDO) als besonders einflussreich in *Policy*-Themen wahrgenommen werden. Deutschland belegt den vierten Platz, gefolgt von Norwegen und Schweden.



Grafik 8: Is Germany's role as second largest humanitarian donor reflected in its impact in the humanitarian system?



Grafik 10: How influential do you perceive the following donors in shaping humanitarian policy? (based on "very influential" answers)

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

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

Die große Mehrheit der Befragten sieht analog zu den Umfrageergebnissen eine anhaltende Abstufung im *Policy* Bereich zwischen den einstigen drei Top-Gebern (USA, DG ECHO, Großbritannien) und Deutschland und damit Berlins neue Rolle als Top 2 Gebernation seit 2016 noch nicht reflektiert (OCHA FTS 2016). Parallel zu weitergehenden außenpolitischen Debatten wird hier Deutschland teils als eine Art „Mittelmacht“ im aktuellen humanitären Umfeld verortet, die Teil einer Art 2. *Policy*-Liga ist. Die Einschätzungen zur Frage, inwiefern Deutschland in dieser Liga ein führender, nachrangiger oder ebenbürtiger Akteur ist, waren zugleich regional divers. Zahlreiche Interviewpartner*innen sahen Deutschland als ähnlich einflussreichen *Player* wie Schweden oder die Schweiz, gefolgt von Akteuren wie den Niederlanden, Norwegen und Kanada. Andere sahen Berlin als diese Gruppe klar anführend, mehrere Gesprächspartner*innen u.a. am UN-Hub in New York betrachteten beispielsweise Schweden als deutlich relevanteren Akteur.

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

d. Spotlight: Deutschlands Rolle im Grand Bargain

Deutschlands Rolle im *Grand Bargain* zeigt symbolhaft den herausfordernden Weg vom *Payer* zum *Player*. Schon seit der Initiation des *Grand Bargain* 2016 ist Deutschland Unterzeichner. Im Prozess von 2016 bis 2021 hatte Deutschland Initiativen und Reformen punktuell angestoßen, war aber in deren Wirkung selten über Pilotprojekte hinausgekommen und hatte nur begrenzt strukturelle Veränderungen erreicht (Südhoff und Milasiute 2021). Seit Sommer 2021 ist das Auswärtige Amt (AA) als Vertreter der staatlichen Geber in der Steuerungsgruppe und verfügt damit über eine zentrale Position humanitäre *Policy* mitzugestalten. Es zeigt sich, dass die deutsche Vertretung den Prozess fördert und aktiv mitgestaltet, jedoch eigene Akzente zur Veränderung des humanitären Systems ausbleiben (Hövelmann 2022).

Der *Grand Bargain* ist einer der umfangreichsten Reformprozesse in der Geschichte der humanitären Hilfe. Seit 2016 in Istanbul der erste „Große Vertrag“ zwischen Geberstaaten und Hilfsorganisationen geschlossen wurde, ist viel Arbeit in zentrale Bereiche wie Finanzierung, Koordination und Lokalisierung geflossen. Nachdem der selbstgesteckte Zielhorizont des *Grand Bargain* im Jahr 2021 auslief, sahen viele einen Wert in seiner Verlängerung. Diesmal auf zwei Jahre ausgelegt, vereinbarten 64 Unterzeichner einen Folgeprozess unter dem Titel *Grand Bargain* 2.0 mit dem Ziel Lokalisierung zu fördern sowie mehrjährig und ungebundene Finanzierung zu erhöhen.

Deutschlands vor allem finanziellen Rolle im humanitären System ist zu Beginn des 2.0 Prozesses eine andere als 2016 zur ersten Iteration. So resümierte eine Interviewpartnerin, dass Deutschland 2016 wohl nicht für die Steuerungsgruppe angefragt worden wäre (Interview Think Tank Vertreterin). Dennoch brauchte es „*a certain amount of arm-twisting*“ (Interview Think Tank Vertreterin) damit Deutschland neben DG ECHO die Stimmrechtsgruppenvertretung in der *Facilitation Group* erwog. Zusätzlich brauchte Berlin sechs Monate bis zu einer finalen Entscheidung, nachdem Großbritannien seinen Rückzug im Sommer 2021 angedeutet hatte. Viel Zeit in einem nur 24-monatigen Prozess.

International wird der Einsatz für die Sache honoriert. Sowohl in Interviews als auch in der Umfrage wurde Deutschlands Engagement im *Grand Bargain* sehr positiv wahrgenommen. Wie Grafik 7 zeigt, wurde der *Grand Bargain* an dritter Stelle für *Policy*-Prozesse genannt, in denen Deutschland besonders präsent ist. In Interviews wurde ein wahrnehmbarer Umschwung in der Außenwirkung Deutschlands als humanitärer Akteur konstatiert. „*Germany is very visible compared to Italy, France and Spain*“, sagte ein Interviewpartner eines INGO-Netzwerkes.

Für das Auswärtige Amt ergibt sich eine doppelte Verpflichtung, da sowohl in der *Humanitären Strategie* 2019-2023, als auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung die Zielsetzungen des Reformvertrags als Priorität genannt werden (SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP

2021). Gleichzeitig ist nicht klar, wo Deutschland bei den beiden grundlegenden Prioritäten – Lokalisierung und hochwertige Finanzierung – seine Schwerpunkte legt. Eine Interviewpartnerin, die den Prozess eng begleitet, sagte: „I'm not sure what policies they are pursuing and where their priorities are“. So zeigt beispielsweise die Grafik 11, dass nur etwa ein Viertel der Befragten Deutschland als Vorantreiber von Reformprozessen wahrnehmen, während gut 40 % dieser Aussage nur teilweise zustimmen. 16 % der Surveyteilnehmenden sehen von dem Top-Geber keine großen Initiativen für Reformvorhaben.

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

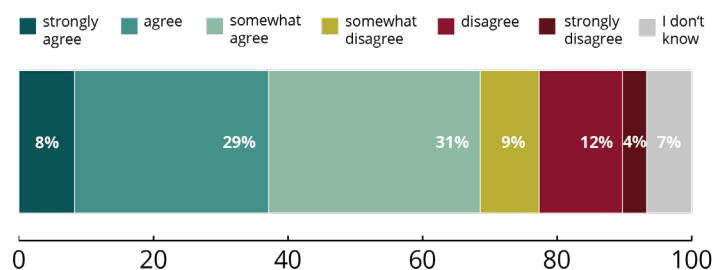
Gleichzeitig ist bedauerlich, dass Deutschland innerhalb der beiden grundlegenden Prioritäten des *Grand Bargain* 2.0 (hochwertige Finanzierung und Lokalisierung) keine zentrale Führungsrolle übernahm. Aufgrund der Vorreiterrolle, etwa bei der Mehrjährigkeit der Mittelvergabe, wäre hochwertige Finanzierung eine naheliegende Priorität. Jedoch war Deutschland im entsprechenden thematischen Ausschuss nicht vertreten. Stattdessen haben sich Vertretende des Auswärtigen Amtes im Ausschuss für die Rolle von Mittlerorganisationen engagiert, obwohl die bisherige Förderpraxis keine ambitionierte Lokalisierungsagenda nahelegt. Hier kam Deutschland über eine Vertretung in den Ausschuss, blieb dann jedoch bis zum Abschluss. Übereinstimmend berichten Teilnehmende des Ausschusses, dass die Diskussionen zäh waren, sodass auch das Ergebnisdokument weitgehend weiche Selbstverpflichtungen enthält.

Auch die von Deutschland selbst formulierten „Hausaufgaben“ für den weiteren Verlauf des *Grand Bargain* 2.0 bleiben vage und eher normativ: Berlin verpflichtet sich

mehr Gelder für Mittlerorganisationen bereitzustellen, wenn diese an lokale Partner weitergeleitet werden, und dass von Krisen betroffene Bevölkerungsgruppen mehr Mitsprache bei Anträgen und Berichten haben sollen, ohne dass diese Zielvorgaben konkretisiert werden (GB Secretariat 2022). Das Engagement im *Grand Bargain* 2.0 und seinen Ausschüssen steht damit ein Stück weit im Widerspruch zu dem Vorgehen bei der Erarbeitung des 8+3 Templates während des ersten Prozesses, welches als „strategisch und effizient“ gelobt wurde (Interview Think Tank Repräsentantin).

Wie auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass die begrenzten Personalkapazitäten für strategische Arbeit und internationale politische Prozesse ein Nadelöhr für das deutsche *Policy*-Engagement sind. Zumal wenn zentrale Stellen unbesetzt sind, führt dies schnell zur Überfrachtung bzw. De-Priorisierung einzelner Portfolios. Dabei könnte gerade die Verankerung des *Grand Bargain* im Koalitionsvertrag ein gewichtiges Instrument und Argument sein, dass die Begleitung internationaler humanitärer *Policy*-Prozesse im Auswärtigen Amt entsprechend personell ausgestattet wird. Aber auch Klarheit über die Rolle und Prioritäten Deutschlands würde erlauben, die vorhandenen Kapazitäten bestmöglich zu nutzen. Eine Interviewpartnerin schlägt vor: „Germany cannot sustain the same level of leadership as the United Kingdom with this little staff, but it can strategically utilise other resources to make sure that all this money is spent wisely“.

Während die Zielgerade des *Grand Bargain* 2.0 in Sichtweite gerät, ist es hilfreich, dass Deutschland sich als klarer Befürworter für die Fortführung des Prozesses in der einen oder anderen Art positioniert hat. In einem Multi-Stakeholder Ansatz ist das Interesse nicht bei allen Akteuren gleich, die arbeitsintensiven Diskussionen fortzusetzen. Umso wichtiger ist es, dass Berlin den Wert in einem Dialogprozess sieht, dessen einmaliges Charakteristikum im Vergleich zu den bisherigen Formaten darin besteht, Geberstaaten, Zivilgesellschaft, UN und lokale Akteure an einen Tisch zu bringen.



Grafik 11: Is Germany a leader in humanitarian reform processes?

e. Strategien deutschen Policy Engagements: Process- versus Policy-Oriented?

Der *Grand Bargain* 2.0 zeigt beispielhaft, dass Deutschland heute in zentralen Gremien vertreten ist, die humanitäre *Policy*-Fragen verhandeln und gestalten. Teils hat sich Berlin in Konkurrenz zu anderen Gebern durchsetzen können. Deutsche Vertretende sind auch in ver-

schiedenen Aufsichtsgremien der UN wie UNHCR, IOM, WFP und UNICEF aktiv und ihr Engagement wird als sehr professionell gelobt. Allerdings gibt es auch Kritik, dass es weniger an strategischen Fragen orientiert erfolgt und teils der Fokus eher auf formelle Prozesse und Mikro-management gelegt wird. „Sometimes it seems more about rules to be followed and if 50 € have been spent the right way“, fasste ein Geberrepräsentant zusammen.

Interviewpartner*innen, die an Gremien wie der EU-Koordinationsgruppe COHAFA (Working Party Humanitarian Aid and Food Aid) oder der *Grand Bargain* Steuerungsgruppe beteiligt sind, berichten, dass deutsche Vertretende stets sehr gut vorbereitet, sehr professionell und engagiert sind und über das institutionelle Backing verfügen. Auch wird den diplomatischen Vertretungen trotz ihrer Größe ein konsultierendes Vorgehen in internationalen *Policy*-Prozessen als zentrales Merkmal zugeschrieben, bei dem es Offenheit für andere Perspektiven, gerade auch kleinerer Geber gibt. Dies wirft die Frage auf, ob es in einem internationalen Gefüge, welches stark durch agendatreibende Akteure wie den USA, Großbritannien, der EU und teils Frankreich (siehe Kapitel 4d) bestimmt wird, eine solche Rolle der moderierenden Prozesssteuerung für die Verlässlichkeit und Stabilität des Systems notwendig ist. Ein Repräsentant einer europäischen Geberregierung sah Deutschland hierdurch einzigartig befähigt, internationale humanitäre *Policy*-Prozesse zu moderieren und zu befördern. „Es ist auch wichtig, einen solchen großen Akteur zu haben, der glaubwürdig eine solche Rolle interessensfrei spielen kann, damit die Prozesse funktionieren“.

Allerdings zeigen die Beispiele europäische Koordination und *Grand Bargain* auch, dass eine gute Balance zwischen Prozesssteuerung und Agenda-Setting gefunden werden muss. Im COHAFA Forum wie auch im Zuge der EU-Ratspräsidentschaft vermissten befragte Brüsseler Repräsentant*innen, dass Deutschland in seinem sehr konsultativen Ansatz an entscheidenden Punkten auch Führung und Orientierung bietet. Gleiches gilt im *Grand Bargain*: Auf Einladung Berlins fand im Mai 2021 ein Retreat der *Facilitation Group* zur Erarbeitung eines Arbeitsprogramms statt. Hier wurde Deutschlands Engagement eine intensive Moderationsrolle zu übernehmen honoriert, während jedoch eigene Inhalte, was in der Steuerungsgruppe bewegt werden sollte, in den Hintergrund rückten (Interview INGO-Vertreterin). Dadurch werden Momente verpasst, in denen *Policy*-Orientierung und Führung notwendig gewesen wären. Das Vorgehen der überparteilichen Moderation gegenüber einer offensichtlicheren Themensetzung führt zu der Wahrnehmung, dass Prozesse über *Policies* gestellt werden: „For the Germans it seems to be all about processes, but which policies shall be moved in these?“, fragte eine NGO-Vertreterin im Interview. Ebenso wurde in Gesprächen betont, dass das Auftreten am Ende eines Prozesses entschiedener sein könnte: „In Berlin gibt es die Tendenz Dinge erst sehr genau zu durchdenken. Jedoch kann man sich durchaus mehr trauen zu sagen: Das

haben wir jetzt sechs Jahre bearbeitet, so machen wir es jetzt“ (Interview Geberrepräsentant).

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

f. Ebenen deutscher humanitärer Policy Praxis: *Soft Power* und *Hard Power*

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

Definition soft vs hard power

Soft power wird in diesem Rahmen nach Nye (2004) verstanden als die Fähigkeit eines Akteurs, andere für sich einzunehmen oder zu einer im eigenen Interesse stehenden Entscheidung zu bewegen, ohne dabei Zwangsmaßnahmen anzuwenden. *Soft power* gründet sich auf die Überzeugungs- und Anziehungskraft der Akteure, die ihnen aus Sicht anderer Glaubwürdigkeit verleihe. Zum Instrumentarium von *soft power* zählen Mittel wie ein am Dialog orientierter Einsatz der Diplomatie, das Werben für die eigenen Werte und politischen Strukturen (*Public Diplomacy*) sowie eine in verschiedenen Politikbereichen mögliche, langfristige Investition in die Stabilität zwischenstaatlicher oder internationaler Beziehungen (z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit). *Soft power* steht damit im Gegensatz zu *hard power* als den traditionellen Formen von militärischer, wirtschaftlicher und finanzieller Macht, mit deren Hilfe Druck auf Dritte ausgeübt werden kann. Stanley R. Sloan und Heiko Borchert plädieren dafür, die beiden Machtvarianten komplementär zu verstehen. Ihrer Ansicht nach sind *Soft-Power*- und *Hard-Power*-Politik und die jeweiligen Ressourcen dann am wirkungsvollsten, wenn sie in Kombination eingesetzt werden. *Soft power* kann dazu beitragen, *hard power* zu legitimieren. (Voss-Wittig 2006).

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

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

Diese potentielle *hard power* Deutschlands materialisiert sich in der Wahrnehmung internationaler Stakeholder im humanitären Feld bis heute hingegen nur sehr begrenzt. „Germany has so much financial power, it is hard to understand why they don't use it more“, kritisiert ein UN-Repräsentant, dass Berlin nicht stärkeres Agenda-Setting betreibt. Zur Erklärung dieser Differenz zu anderen Top-Gebern führten Interviewpartner*innen im Wesentlichen zwei Gründe an: Zum einen den Mangel an überzeugenden strategischen Prioritäten, die auf allen Feldern und Foren der deutschen *hard power* dann auch verfolgt würde - mit der in Kapitel 4b beschriebenen Ausnahme des Themas antizipative Hilfe, das konsequent in allen relevanten Strukturen vorangebracht und auch finanziell unterfüttert wurde. „You have to come via topics here (...), so you need to be very prioritized like others do“, sagt eine UN-Repräsentantin in New York..

Zum zweiten sehen Gesprächspartner*innen eine wahrgenommene deutsche Zurückhaltung, teils auch eine „falsche Bescheidenheit“ als Hindernis auf dem Weg, die vorhandene *hard power* zu nutzen. Dies machten zahlreiche Interviewte an einer kommunikativen Zurückhaltung fest, die einerseits die deutsche Bereitschaft des Zuhörens und Lernens lobten, andererseits vermissten, dass Deutschland dann im weiteren Laufe von Prozessen an entscheidenden Stellen die Führungsrolle übernimmt und sie zu einem Ergebnis bringt. „They are rather the silent force“, sagt eine New Yorker Geberrepräsentantin.

„You could see the difference for example looking at the French approach to run its EU council presidency, and the German one“, sagt ein Brüsseler Geberrepräsentant. „France came basically with a set agenda and said that's the way forward.“ Frankreichs Ansatz eines relativ geringen finanziellen humanitären Engagements, das Paris jedoch nicht davon abhalte sehr selbstbewusst in humanitären *Policy*-Fragen aufzutreten, wurde von zahlreichen Gesprächspartner*innen kritisiert. Gleichwohl konstatierten viele Interviewte, das Deutschland oftmals drohe ins andere Extrem zu verfallen und sich auch im Zuge von Prozessen und nach erfolgten Konsultationen zu selten positionieren wolle. „Germany typically facilitates exchanges, while if no agreement can be reached its conclusion is that no decision can be taken rather than leading and guiding into a direction“, fasst ein europäischer Diplomat zusammen. „Germany is becoming a bit more confident on the international arena (...) but they could weigh in their political weight to move things, [while Germans were not so comfortable] speaking up and putting their foot down“, sagt ein NGO-Netzwerk Vertreter.

Der wahrgenommene mangelnde Wille Berlins, seine *hard power* strategisch einzusetzen, verbindet sich mit einer wahrgenommenen Schwäche, die zahlreiche Gesprächspartner*innen so auf den Punkt brachten: „The soft power is not there yet“, sagt ein NGO-Netzwerk Vertreter. Ein weiterer INGO-Repräsentant ergänzt: „Was ich bei den Deutschen noch gar nicht gesehen habe ist der Einsatz von *soft power*, und das trotz der finanziellen Power, auch konstruktive *soft power* sehe ich nicht.“

Charakteristika des deutschen Engagements, die in diesem Kontext von Gesprächspartner*innen als einer verstärkten *soft power* abträglich genannt wurden, waren zum einen ein ausgeprägtes „formaler Fokus“ auf die jeweiligen Formen und Foren des gemeinsamen *Policy*-Austauschs. Das wie beschrieben sehr professionelle und engagierte Auftreten in Gremien kontrastiert mit einem eher schwächeren Engagement in informellen Zusammenhängen und zu informellen Anlässen. „I almost never get an invitation to the German mission, coordination is non existing“, sagt der Repräsentant eines Top-Gebers, „while for example Sweden is a very reliable partner, we pick up the phone anytime, and Sweden, EU convene a lot of stuff“. Eine weitere Diplomatin zieht den direkten Vergleich zu Schwedens *soft power*: „Sweden is surely often engaged and often on a high level, while there is surely still space for bridge building, networking etc on the German side.“

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

Andere Geberrepräsentanten machten zudem eine begrenzte Bereitschaft aus, sich an gemeinsamen

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

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

Auch in informellen Koordinationsgruppen, wie die etwa 150 thematischen „Group of Friends“ Foren etwa in New York, in denen sich Geber informell koordinieren, wird Deutschland als begrenzt aktiv wahrgenommen. Gleiches gilt für Koordinationsrollen in relevanten Prozessen, wie beispielsweise der „Omnibus-Resolution“ zu humanitären Fragen im Rahmen der jährlichen UN *General Assembly*, welche Schweden einnimmt und damit informell nach Einschätzung mehrerer erhebliche *soft power* und Visibilität gewinnt. Dies spiegelt sich auch in den respektiven Abstimmungsprozessen in Genf, die von skandinavischer Seite erfolgen. „I have asked myself why we are always in the lead on this“, bestätigt eine skandinavische Vertreterin, „but I heard other states including Germany never asked to play a role in this“. Ein UN-Repräsentant ergänzt: „If they are the pen holder, they do a great job (...) But I can’t really name an area where they do this right now.“

In New York sahen manche Gesprächspartner*innen sogar *soft power* Ansätze als relevanter an als *hard power* Faktoren, wie einen aktuellen Sitz im UN-Sicherheitsrat. „It can be even useful not to be part of the Security Council as here is all so political. But for that work it would be good to join forces of the like-minded, like the Scandinavians do. The Scandinavians are much more proactive on this coordination of actors and approaches“, sagt eine UN-Repräsentantin.

g. Deutschlands strukturelle und institutionelle Aufstellung

In der internationalen Wahrnehmung der öffentlichen deutschen humanitären Akteure und ihres Einflusses spielen strukturelle und institutionelle Aspekte eine große Rolle, wie die durchgeführten Interviews ergaben.

Dies betrifft sowohl intra-institutionelle Strukturen innerhalb des Auswärtigen Amtes und seinen Außenstrukturen wie auch inter-institutionelle Strukturen (s. Kasten S17). „You have so many different agencies and I’m completely lost who is who, who is which ministry, what is the GIZ part etc“, sagt stellvertretend ein erfahrener humanitärer Direktor eines westeuropäischen Geberstaates. Unter den Gesprächspartner*innen bestand zu folgenden Punkten ein weitgehender Konsens, unabhängig vom Standort und Hintergrund des*der Interviewpartners*in:

- Deutsche Strukturen und Abläufe erscheinen externen Partnern häufig sehr komplex, intransparent und teils ein Hindernis für intensiven Austausch und Kooperation. „The German set up is not concise due to this fracturing of expertise at the mission; there is some structure missing below the ambassador level. At all other embassies I have one counterpart to deal with, while at the German [Embassy] there are 4 different ones“, kritisiert ein Geberrepräsentant in New York. Intransparenz kann sich zugleich mit Kompetenzgerangel und je nach deutschen Akteuren sehr unterschiedlichen Ansätzen und Policies kombinieren, wie mehrere Gesprächspartner*innen feststellten: „Structures are sometimes undermining coherence of much welcomed humanitarian policies, for example Germany’s support against counter-terrorism sanctions. But if you talk at the same time with their bank KfW they appear like a Trojan horse in the German house“, beklagt eine UN-Vertreterin.

- Die häufigen Personalwechsel sind in Deutschland ein großes Hindernis, um Vertrauen und persönliche Beziehungen sowie längerfristige Kooperationen aufzubauen. Insbesondere auf der höheren Arbeitsebene, welche jenseits der regulären Rotation zusätzlich noch von Umbesetzungen im Zuge von politischen Machtwechseln betroffen ist, wie beispielsweise zur Bundestagswahl 2021/2022. „This work is very personal, if you don’t build ties and trust, this won’t work here“, sagt eine New Yorker Botschaftsvertreterin. „If you leave after 3 years, it is not worth posting somebody here“. Ein anderer Geberrepräsentant beklagt jüngste Personalrochaden auf höchster Ebene: „It is a problem if you deal with three different Director-Generals within a year“.

- Die begrenzte humanitäre Erfahrung des Personals wurde auch mehrfach als Grund für folgende Wahrnehmung der Stärken und Schwächen deutscher *Policy*-Beiträge benannt: In fast allen Interviews bestand ein Konsens, dass Deutschland einerseits stets sehr gut vorbereitet und mit sehr professionellem Auftreten fundierte und strukturierte Statements in die relevanten Foren und Gremien einbringt. Andererseits wurde mehrfach thematisiert, dass deutsche Counterparts jenseits vorbereiteter Statements seltener die notwendige Sprechfähigkeit und Flexibilität zeigen, sich in evolvierende Fragestel-

lungen und Debatten im Rahmen eines Prozesses weiter einzubringen und diese damit voranzutreiben.

„German diplomats are not coming with a specific expertise to weigh in on big debates“, bemängelt ein Diplomat. Diese vielfach benannte Schwäche wurde neben einem potentiellen Mangel an Erfahrung auch mit hierarchischeren Strukturen und Berichtslinien in Verbindung gebracht, und einer Kultur, die offenbar eine stetige Rückversicherung zu allen Punkten mit der Zentrale erfordere. „German colleagues are very reserved in these more open debates, and much more sitting on the fence than others“, stellt ein europäischer Counterpart fest. Ähnliches gilt auch für die Außenstrukturen, für die eine UN-Repräsentantin feststellt: „German embassy staff is always a „reporter“ to Berlin, they are not actively shaping the discussion and the conversation is driven by the tri-lateral of US, EU and UK“.

Eine ähnliche Zurückhaltung machten Gesprächspartner*innen insbesondere an den UN-Hubs in New York und Genf mit Blick auf den Austausch zu humanitären Krisenkontexten und deutscher Expertise zu diesen aus.

„UK and US for example have a real impact in informal settings, probably much helped by their missions abroad. They are very well connecting the dots“, konstatiert ein Geberrepräsentant in Genf einen klaren Kompetenzunterschied auch im Vergleich zu Deutschland und vor dem Hintergrund seiner zentralistischen Struktur.

„If donors have no way of filtering the intel they get from agencies, they are easy to confuse and easy to convince“, sagt eine UN-Repräsentantin. Ein grundlegendes strukturelles Problem, wie auch der ehemalige deutsche UN-Botschafter in New York Christoph Heusgen einräumt: „Deutsche Botschaften sind relativ klein, und das ganz besonders gerade in Ländern, wo die größten humanitären Krisen toben“³.

- Mehrere Gesprächspartner*innen sahen einen klaren Zusammenhang zwischen der deutschen Personalrotation und mangelndem Wissensmanagement und einem institutionellen Gedächtnis als Basis für mittelfristige Kooperationen und *Policy*-Prozesse. Dies galt auch für hochrangige Prozesse, welche Deutschland zunächst aufwendig angeschoben hatte, beispielsweise im Zuge seiner EU-Ratspräsidentschaft. „How do you ensure a continued process and progress on the topics moved during a EU council presidency, when shortly after no counterpart on the German side is anymore in place?“ fragte ein Geberrepräsentant aus Brüssel. Auch Akteure in New York sahen eine begrenzte Kontinuität auf deutscher Seite seit der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und darüber hinaus als Problem. Mangelndes Wissensmanagement ist zudem eine wiederkehrende Klage in vertraulichen Gesprächen auch von Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft mit Blick auf das AA.

Strukturen deutscher humanitärer Hilfe

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

Die dezentralen Strukturen von Gebern wie den USA, Großbritannien oder DG ECHO (das über 400 Mitarbeitende allein in den Auslandsmissionen beschäftigt) existieren nicht im deutschen humanitären Kontext. In den deutschen Botschaften gibt es weltweit keine Vollzeitstelle eines entsandten oder lokal rekrutierten Mitarbeitenden des AA (Deutscher Bundestag 2020). Die mangelnde Dezentralisierung humanitärer Kompetenzen im deutschen System ist spiegelbildlich für die Struktur des deutschen diplomatischen Dienstes insgesamt, der alle Entscheidungskompetenzen in Berlin vereint und als wenig durchlässig gilt, wie der damalige Staatsminister Annen zum 150-jährigen Jubiläum des Auswärtigen Amtes einräumte: „Wie können wir unsere Auslandsvertretungen besser einbeziehen in die Entscheidungen hier in Berlin in der Zentrale?“, fragte Annen, und räumte ein, dass im Jahr 2020 eine hausinterne Kultur von „Teamgeist statt Obrigkeitsdenken, Kollegialität statt Herrschaftswissen und Feminismus statt Patriarchat“ erst noch geschaffen werden müsse (Auswärtiges Amt 2020).

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

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

„einer Hand voll Referenten“, wie es ein ehemaliger Mitarbeiter beschreibt.⁴

2022 sind im Auswärtigen Amt drei humanitäre Referate mit insgesamt 66 Stellen (inkl. Teilzeitstellen) entstanden, wovon nach Angaben des AA etwa 5 % im Herbst 2022 unbesetzt waren. Hinzukommen im neu geschaffenen Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten neun Sachbearbeiter*innen. Die humanitären Referate waren programmatisch (Referat (S09) und im Policy-Feld (S07 & S08)) für ein Rekordbudget 2022 in Höhe von 3,2 Mrd. € zuständig. Insgesamt 75 Stellen, also 0,61 % des Gesamtpersonals (12.346 Mitarbeitende – Quelle: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/mitarbeiter-node>), verantworteten damit rund 40 % des Gesamtbudgets (8,05 Mrd. €) des Auswärtigen Amts. Personell gilt im deutschen diplomatischen Dienst zudem ein konsequentes Rotationsprinzip, dass für alle Mitarbeitenden alle drei Jahre einen Postenwechsel vorsieht. Um die hausinterne Expertise zu stärken, setzen die humanitären Referate zunehmend auch auf externe Besetzungen von Stellen. Diese Verträge sind jedoch in der Regel auf zwei Jahre befristet und bieten keine Aufstiegsmöglichkeiten im Haus.

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

Andererseits gilt diese Praxis auch für andere Geber, wie z.B. Schweden, und kann nur einen Teil der drastischen Unterschiede in der verhältnismäßigen Personalstärke erklären, wenn Schweden pro verausgabtem Euro / US-Dollar dreimal so viel Personal einsetzt wie Deutschland, die USA viermal so viel und DG ECHO neunmal mehr Personal (Deutscher Bundestag 2020). In 2022 dürfte sich das Gefälle zwischen den genannten Akteuren zudem noch einmal drastisch verstärkt haben, da Deutschland mit 75 Mitarbeitenden ein Budget von 3,2 Mrd. € umsetzen wird. Das Personal-Funding Verhältnis hat sich aktuell in Berlin also noch einmal von zu verantwortenden 27,9 Mio. € pro Mitarbeitenden in 2020 auf 42,7 Mio. € in 2022 verschlechtert.

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

Tabelle 1: Vergleich von Mitteln pro Mitarbeitenden im Auswärtigen Amt mit anderen humanitären Geberstaaten im Jahr 2020.

Quelle: Deutscher Bundestag 2020.

4 Das AA hatte keine Angaben zur Anzahl humanitärer Mitarbeiter 2011 verfügbar.

5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

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

Bei der Analyse von **Motiven, Werten und Interessen** der deutschen humanitären Hilfe schreiben die in Interviews und Survey befragten Personen Deutschland eine Funktion als ehrlicher Makler zu, der humanitäre Hilfe prinzipientreu und glaubwürdig vertritt. Dieses Bild ist unter den internationalen Stakeholdern deutlich positiver als unter in Deutschland ansässigen. Aus dieser Wahrnehmung lässt sich ein großes Potential für die Gestaltung und Reform des humanitären Systems im Lichte seiner anerkannten Reformnotwendigkeiten ableiten.

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

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

Dieser Entwicklung steht jedoch maßgeblich die **strukturelle Aufstellung und administrative Ausstattung** im Weg, wie etwa die vergleichsweise sehr begrenzten und durch kurze Verweildauer gekennzeichneten personellen Ressourcen für den Bereich humanitäre Hilfe. Außerdem konkurriert das deutsche Personal in *Policy*-Debatten mit weitaus besser und mit mehr thematischem Expertentum ausgestatteten anderen Geberregierungen. Besonders die schwach ausgebildete und stark über Berlin organisierte Außenstruktur wird in diesem Bereich als Defizit wahrgenommen.

Aus der Analyse des deutschen humanitären *Policy*-Engagements lassen sich zwei Handlungsmuster erkennen. Deutschlands **konsultativer und kooperativer Ansatz** wird von den internationalen Stakeholdern geschätzt und steht im Gegensatz zu anderen, deutlich agendatreibenderen führenden Gebern. Allerdings zeigt sich beispielhaft am *Grand Bargain* 2.0, dass das

Vorgehen der überparteilichen Moderation gegenüber einer offensiveren Themensetzung zu der Wahrnehmung führt, dass Prozesse über *Policies* gestellt werden. Zudem liegen, trotz oder wegen seines finanziellen Einflusses, für die deutschen Diplomaten*innen viele **ungenutzte Potentiale im Bereich *soft power***, um Themen mit Partnern voranzubringen. Hier hat das Auswärtige Amt auf Berliner Ebene jüngst relevante Initiativen gestartet, u.a. mit einer erstmaligen ausführlichen Konsultation mit der US-Regierung in Berlin sowie einem Treffen Deutschlands mit skandinavischen Vertreter*innen (Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland) im Herbst 2022.

Handlungsempfehlungen

Aus den Interviews mit internationalen Stakeholdern ergeben sich folgende vorläufige **Handlungsempfehlungen** für die deutsche Regierung auf ihrem weiteren Weg vom humanitären *Payer* zum *Player*:

- Solange Deutschland nicht in der Lage ist, alle humanitären Themen in derselben Breite zu bespielen wie die anderen Top 4 Geber, könnte eine größere Tiefe mit Bezug auf priorisierte Themen nach Vorbild des Bereichs antizipative Hilfe die Strategiefähigkeit Deutschlands deutlich erhöhen. Hier wäre eine klare Priorisierung im Sinne einer Schärfung des Profils und gestalterischen Wirksamkeit wichtig und ratsam. In die Kommunikation dieser Schwerpunkte und Prioritäten nach innen wie auch nach außen sollte entsprechend investiert werden.
- Mit einer strategischeren, thematischen Priorisierung könnte es Deutschland gelingen, nach seiner gewachsenen Präsenz und seiner anerkannten Fähigkeit Prozesse zu steuern und zu moderieren, den nächsten Schritt zu gehen und von dieser Prozessorientierung zu einer *Policy*-Orientierung zu gelangen, in deren Zentrum steht, was Deutschland in den relevanten Foren im Kern bewirken möchte. Hier wäre eine weiter entwickelte Balance, welche dieser Prozesse gezielt als Mittel zum Zweck reformorientierter *Policies* genutzt werden sollen, hilfreich.
- Um vom Wissen und den Kapazitäten anderer Akteure zu profitieren, wäre eine engere und strategischere Kooperation sinnvoll, die über einen Informationsaustausch hinausgeht und von deutscher Seite bisher vernachlässigt wurde. Hier hätte Deutschland viel Potential eine Lücke zu füllen und unter den Top-Gebern auch eine einzigartige Stellung als wahrgenommener „*honest broker*“, eine solche Zusammenarbeit aufgrund seiner Glaubwürdigkeit und seiner finanziellen *hard power* zu befördern.
- Strategischere Kooperationen mit spezifischen Partnern mit komplementären Fähigkeiten wäre ein Ansatz, der noch stärker verfolgt werden könnte. Beispiel DG ECHO: Hier gäbe es Optionen, dass Deutschland mit seinen begrenzten Personalressourcen weit stärker ECHO-Kapazitäten zur Bearbei-

tung von *Policy*-Fragen und eigenen Schwerpunkten sowie dezentrale Strukturen nutzen könnte. Auch ein deutscher Regierungsrepräsentant sah in der mangelnden Nutzung von ECHO-Personal in den Krisenkontexten als sekundäre dezentrale Strukturen eine brachliegende Ressource.

- Unabhängig von der Frage strategischer Partnerschaften erscheinen Investitionen in deutlich mehr Personal sowie dessen Qualifikation und Seniorität dringend geboten. Eine Begrenzung der personellen Rotation wäre zudem förderlich, beispielsweise nach quantitativem Vorbild Kanadas (ein Kernbestand des humanitären Personals ist nicht in der Rotation) oder einer Rotation nach Schweizer Vorbild nur in thematisch verwandten Feldern, falls das frühere Modell des Department for International Development (DfID) einer vollständigen personellen Kontinuität keine realistische Option sein sollte.
- Ein Kulturwandel wäre entscheidend, in dem sich ein Ende von der traditionellen „außenpolitischen Zurückhaltung“ Deutschlands seit dem 2. Weltkrieg im humanitären Bereich spiegeln könnte. Dies könnte sich manifestieren durch weniger Scheu, Deutschlands finanzielle *hard power*, wo notwendig, auch einzusetzen, um Veränderungen voran-

zubringen; zum zweiten durch ein profiliertes, führenderes Auftreten, das auch auf Wirksamkeit durch Sichtbarkeit und *soft power skills* setzen würde. So könnte eine neue Balance zwischen einer hoch geschätzten Kultur des Zuhörens und der Zurückhaltung sowie Führungsqualitäten und eigenen strategischen Prioritäten entstehen.

- Zentralistische Entscheidungsstrukturen sollten flexibilisiert und entbürokratisiert werden, um den gesamten Spielraum aller Hierarchieebenen und Standorte diplomatisch zu nutzen und alle Mitarbeitenden zu befähigen, an resultat-orientierten Priorisierungsprozessen und strategischen Zielsetzungen besser mitzuwirken.
- Mit Blick auf den eigenen Anspruch, eine aktive Rolle in der Gestaltung und der Reform des internationalen humanitären Systems zu spielen, sollte Deutschland seinen strategischen Ansatz weiterentwickeln. Ziel eines solchen Ansatzes müsste sein, den finanziellen und politischen Einfluss Deutschlands gezielt zu nutzen, um zentrale Schwächen des Status Quo des humanitären Systems nicht zu fördern, sondern einen reformorientierten Wandel innerhalb und außerhalb der etablierten Strukturen und Prozesse anzustoßen.

Literaturverzeichnis

Angenendt, Steffen. 2021. „Der Weg zur Strategiefähigkeit“. <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/der-weg-zur-strategiefaeigkeit>.

Auswärtiges Amt. 2018. „Drei Jahre ‚Außenpolitik mit Mitteln‘“. Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/-/1697156>.

———. 2019. „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“. Berlin: Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/238812/145d15cc91bec5d173b87d75302b67e7/aa-strategie-humanitaere-hilfe-data.pdf>.

———. 2020. „Rede von Staatsminister Annen anlässlich der Eröffnung der Ausstellung ‚150 Jahre Auswärtiges Amt‘“. Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/annen-150-jahre-diplomatie/2291246>.

———. 2021. „Humanitäre Hilfe: Deutschland ist großer Geber“. Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/gho-2021/2498172>.

———. 2022a. „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 – 2021“. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bericht-der-bundesregierung-ueber-die-deutsche-humanitaere-hilfe-im-ausland-2018-bis-2021-2056022>

———. 2022b. „Ohne Geld geht Außenpolitik nicht: Der Haushalt des Auswärtigen Amtes“. Auswärtiges Amt. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/auswdienst/haushalt/2283092>.

Brockmeier, Sarah. 2020. „Ein Haus für unser Jahrhundert | Internationale Politik“. <https://internationalepolitik.de/de/ein-haus-fuer-unser-jahrhundert>.

Brzoska, Michael. 2022. „Zeitenwende: Wie groß ist die Herausforderung für die deutsche Außenpolitik?“ Wochenschau Verlag. <https://www.wochenschau-verlag.de/Zeitenwende-Deutsche-Aussenpolitik/Pk3-22>.

Bundeszentrale für politische Bildung. 2022. „Aus Politik und Zeitgeschichte: Internationale Sicherheit“. bpb.de. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/internationale-sicherheit-2022/>.

Centre for Humanitarian Action, Reg. 2021. The Grand Bargain 2.0 and new dynamics for humanitarian reform. CHA Event recording. Berlin. <https://www.youtube.com/watch?v=Q9Yfd1zWZlY>.

———, Reg. 2022. Rekorde, Rückschläge, Reformen - Wo steht die deutsche humanitäre Hilfe? CHA Event recording. Berlin. <https://www.youtube.com/watch?v=oLCNYP7E34>.

Deutscher Bundestag. 2020. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur Strategische Ausrichtung und Effizienz der deutschen humanitären Hilfe im Ausland“. Deutscher Bundestag. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/239/1923978.pdf>.

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

Development Initiatives. 2022. „Global Humanitarian Assistance Report 2022“. London: Development Initiatives.

Garavoglia, Matteo. 2015. „German Humanitarian Aid: More “Europeanisation” As A Way Forward?“ Zeitschrift Für Politikberatung 7 (1–2): 48–54. <https://doi.org/10.5771/1865-4789-2015-1-2-48>.

GB Secretariat. 2022. „Grand Bargain Annual Meeting 2022 - Outcome Document“. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-annual-meeting-2022-outcome-document>.

Germany and France. 2019. „Call for Action to strengthen respect for international humanitarian law and principled humanitarian action“. <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/call-for-action-to-strengthen-respect-for-international-humanitarian-law-and-principled-humanitarian-action.pdf>.

Hövelmann, Sonja. 2022. „Nur noch 9 Monate: Wo steht der Grand Bargain 2.0 und welche Rolle übernimmt Deutschland?“ CHA Policy Brief. Berlin: Centre for Humanitarian Action. https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/10/2022-10-cha-policy-brief-gb-web-de.pdf.

Kloke-Lesch, Adolf. 2021. „Change or Crumble! Germany Needs to Reposition Its International Cooperation“. Center For Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/change-crumble-germany-needs-reposition-its-international-cooperation>.

Meissler, Christine. 2021. „Stoppt die Kriminalisierung der Flüchtlingshilfe“. Centre for Humanitarian Action. The Humanitarian Blog (blog). 2021. <https://www.chaberlin.org/blog/stoppt-die-kriminalisierung-der-fluechtlingshilfe/>.

Metcalf-Hough, Victoria, Wendy Fenton, Patrick Saez, und Alexandra Spencer. 2022. „The Grand Bargain in 2021: An Independent Review“. London: ODI/HPG. https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-in-2021-an-independent-review/?utm_source=ODI+updates&utm_campaign=439b7c52a2-EMAIL_CAMPAIGN_2022_02_18_10_58_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_1413423dcc-439b7c52a2-76628772.

Milasiute, Goda. 2021. „Gender equality and the Grand Bargain: Whose efficiency and effectiveness?“ Centre for Humanitarian Action (blog). 10. Mai 2021. <https://www.chaberlin.org/blog/gender-equality-and-the-grand-bargain-whose-efficiency-and-effectiveness/>.

Nye, Joseph S. 2004. Soft power: the means to success in world politics. 1st ed. New York: Public Affairs.

OCHA FTS. 2016. „Total reported funding 2016 | Financial Tracking Service“. <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2016>.

———. 2022. „Appeals and response plans 2022“. <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022>.

Pilar, Ulrike von. 2022. „Humanitäre Hilfe als Kampfmittel?“ Centre for Humanitarian Action. The Humanitarian Blog (blog). <https://www.chaberlin.org/blog/humanitaere-hilfe-als-kampfmittel/>.

Politikum. 2022. „Zeitenwende - Deutsche Außenpolitik | Print | Pk3_22“. Wochenschau Verlag. <https://www.wochenschau-verlag.de/Zeitenwende-Deutsche-Aussenpolitik/Pk3-22>.

- Quack, Martin. 2016. „Herausforderung Humanitäre Hilfe“. Berlin: Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe, Ärzte ohne Grenzen. <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/quack-2016-herausforderung-huhi-de.pdf>.
- Schlie, Ulrich. 2020. „Deutsche Sicherheitspolitik Seit 1990: Auf Der Suche Nach Einer Strategie“. SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen 4 (3): 304–14. <https://doi.org/10.1515/sirius-2020-3006>.
- Scholz, Olaf. 2022. „Reden zur Zeitenwende“. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/2138164/52b9c090014da412b44fe160f2c24308/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-2-aufl-download-bpa-data.pdf?download=1>.
- SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP. 2021. „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP“. Berlin: Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf>
- Steinke, Andrea. 2021. „Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/the-triple-nexus-in-mali-coordination-securitisation-and-blurred-lines/>.
- Südhoff, Ralf, und Sonja Hövelmann. 2019. „Where Does German Humanitarian Assistance Stand?“ Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/publications/bundestagsanhoerung/>
- Südhoff, Ralf, und Goda Milasiute. 2021. „Time for a Reset? The World Humanitarian Summit and the Grand Bargain, 5 Years On“. Berlin: Centre for Humanitarian Action (CHA). <https://www.chaberlin.org/en/publications/time-for-a-reset-the-world-humanitarian-summit-and-the-grand-bargain-5-years-on/>.
- UNHCR. 2022. „Germany. Country Profile“. Global Focus. <http://reporting.unhcr.org/donors-germany>.
- Voss-Wittig, Huberta von. 2006. „Aktueller Begriff: Soft Power“. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. https://www.bundestag.de/resource/blob/189706/8c40cb75069889f8829a5a0db838da1f/soft_power-data.pdf.
- Weingärtner, Lioba, und Ralf Otto. 2013. „Die deutsche humanitäre Hilfe“. In Handbuch Humanitäre Hilfe, herausgegeben von Jürgen Lieser und Dennis Dijkzeul, 127–46. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-32290-7_7.
- Weingärtner, Lioba, Ralf Otto, und Thomas Hoerz. 2011. „Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Gemeinschafts-evaluierung. Band I: Hauptbericht“. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt. <https://www.oecd.org/derec/49865428.pdf>.
- Westphal, Florian. 2020. „Moria brennt, Geflüchtete ertrinken, Berlin zaudert -“. Centre for Humanitarian Action. The Humanitarian Blog (blog). 14. September 2020. <https://www.chaberlin.org/blog/moria-brennt-gefluechtete-ertrinken-berlin-zaudert/>.
- Witt, Antonia. 2020. „Understanding Societal Perspectives on African Interventions: A Methodological Agenda“, Nr. 50: 18.
- Worley, William. 2020. „UK aid to refocus on countries where ,interests align““. Devex. 25. November 2020. <https://www.devex.com/news/sponsored/uk-aid-to-refocus-on-countries-where-interests-align-98648>.

Interviewliste

Funktion	Interviewform	Datum
UN-Vertreterin	Persönliches Interview	Jul 22
EU-Vertreter	Persönliches Interview	Sep 22
EU-Vertreterin	Persönliches Interview	Sep 22
EU-Vertreter	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteilerin	Persönliches Interview	Jul 22
NGO Repräsentant	Online Interview	Sep 22
UN-Vertreter	Persönliches Interview	Jul 22
Rotkreuz-Vertreter	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteilerin	Online Interview	Sep 22
Netzwerk-Vertreterin	Online Interview	Sep 22
Netzwerk-Vertreterin	Online Interview	Sep 22
NGO Repräsentant	Persönliches Interview	Jul 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Jul 22
Gebervorteiler	Online Interview	Sep 22
UN-Vertreterin	Online Interview	Sep 22
UN-Vertreterin	Persönliches Interview	Jul 22
Think-Tank Vertreterin	Online Interview	Jun 22
Think-Tank Vertreterin	Persönliches Interview	Jul 22
NGO Netzwerkvertreter	Persönliches Interview	Sep 22
NGO Netzwerkvertreter	Online Interview	Sep 22
EU-Vertreter	Persönliches Interview	Sep 22
NGO Repräsentant	Persönliches Interview	Sep 22
NGO Repräsentantin	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Online Interview	Aug 22
Gebervorteilerin	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Sep 22
UN-Vertreter	Online Interview	Aug 22
EU-Vertreter	Persönliches Interview	Sep 22
Rotkreuz-Vertreterin	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Online Interview	Okt 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Jul 22
Gebervorteiler	Online Interview	Okt 22
Gebervorteilerin	Persönliches Interview	Sep 22
Gebervorteiler	Persönliches Interview	Okt 22