

Principled Payer, but Purposeful Player?

Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit

Sonja Hövelmann und Ralf Südhoff
Oktober 2023

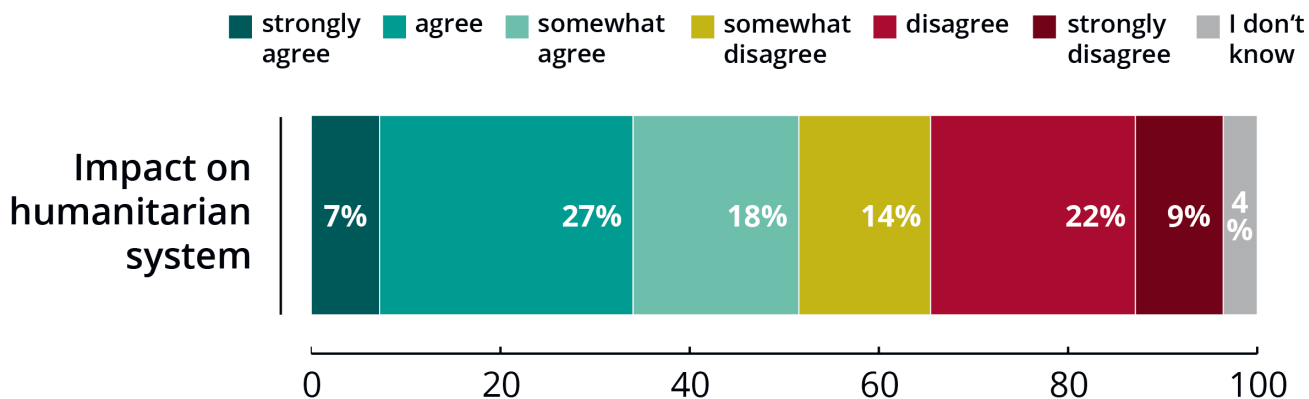
Inwieweit kann Deutschland die Erwartungen an seine humanitäre Gestaltungsröle erfüllen?

Deutschlands rasanter Aufstieg zum zweitgrößten humanitären Geber ist national wie international mit Spannung verfolgt worden. Mit dem gewachsenen finanziellen Engagement gehen auch Erwartungen an Deutschland als Gestalter des humanitären Systems einher, eine Entwicklung vom Payer zum Player vor dem Hintergrund eines stark reformbedürftigen und unterfinanzierten humanitären Systems.

Das humanitäre Engagement bettet sich ein in eine außenpolitischen „Zeitenwende“, welche bislang die

Implikationen dieser „Neuorientierung“ für die Entwicklungszusammenarbeit oder die humanitäre Hilfe nicht benennt. Auch in übergreifenden außenpolitischen Prozessen, wie der Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie fanden entwicklungspolitische und humanitäre Aspekte wenig Beachtung.

Die aktuelle Budgetplanung für 2024 sieht drastische Kürzungen des 2023 erreichten deutschen humanitären Budgets von 2,7 Mrd € auf 1,7 Mrd € vor. Dies wirft Fragen nach Prioritätensetzungen und strategischen Zielen umso dringlicher auf. Die neue Strategie für die humanitäre Hilfe im Ausland 2024-2027 kann hier wegweisend sein.



Spiegelt sich die Rolle Deutschlands als zweitgrößter humanitärer Geber in seinem Einfluss auf das humanitäre System wider?
Datengrundlage: Erhebung des CHA, Sommer 2022

Zentrale Erkenntnisse

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

Bei der Analyse von Motiven, Werten und Interessen der deutschen humanitären Hilfe schreiben die in

Interviews und Survey befragten Personen Deutschland eine Funktion als ehrlicher Makler zu, der humanitäre Hilfe prinzipientreu und glaubwürdig vertritt. Dieses Bild ist unter den internationalen Stakeholdern deutlich positiver als unter in Deutschland ansässigen Befragten. Eine erfolgte Analyse der Mittelverwendung, welche humanitären Krisen Deutschland in welcher Höhe finanziert, bestätigt, dass dies weitgehend bedarfs- und

prinzipienorientiert erfolgt. Aus dieser Kohärenz und Glaubwürdigkeit lässt sich ein großes Potential bei der Gestaltung und Reform des humanitären Systems ableiten.

Es zeigt sich ein Strategiedefizit Policy-Themen international voranzubringen.

Jedoch zeigt sich gerade bei der Frage nach Deutschlands Strategien und Schwerpunktsetzungen, dass laut internationalen Stakeholdern das Potential nicht ausgeschöpft wird, da Deutschlands Profil und Prioritäten in humanitären Policies nicht erkennbar seien. Zwar weist die Analyse hier auf das Thema antizipative humanitäre Hilfe als Positivbeispiel. Darüber hinaus zeigt sich jedoch ein Strategiedefizit humanitäre Policy-Themen über verschiedene Prozesse und Foren voranzubringen, da Deutschland bisher weder – wie andere führende Gebernationen – die ganze Breite der humanitären Themen, noch ausgewählte Schwerpunkte in der nötigen Tiefe bespielt, wie es zahlreiche mittelgroße Geber praktizieren.

Dieser Eindruck geht auch einher mit einem wahrgenommenen Missverhältnis zwischen Deutschlands finanziellem Engagement auf der einen und seiner Gestaltungskraft und seinem Gestaltungswillen (Policy-Wirkung) auf der anderen Seite. Allerdings zeichnete sich in den letzten Jahren eine Verringerung des Ungleichgewichts ab, seit Deutschland u.a. über internationale Prozesse wie dem Grand Bargain oder seine Präsidentschaft in multilateralen Foren humanitäre Policy-Themen stärker gestalterisch mitbestimmt. In diesen wird Deutschland jedoch noch häufig mehr als Moderator denn als Motor wahrgenommen. Einer Weiterentwicklung steht jedoch maßgeblich die strukturell komplexe Aufstellung und administrative Ausstattung der deutschen humanitären Hilfe im Weg, wie etwa die vergleichsweise sehr begrenzten und durch starke Rotation gekennzeichneten personellen Ressourcen für den Bereich humanitäre Hilfe.

Die Analyse des deutschen humanitären Policy-Engagements lässt zwei Handlungsmuster erkennen. Ein konsultativer und kooperativer Ansatz, der von internationalen Stakeholdern geschätzt wird im stark agendageleiteten humanitären System. Aber auch große ungenutzte Potentiale, beispielsweise im Bereich von als *soft power* charakterisierten Ansätzen, um Themen jenseits der finanziellen *hard power* auch informell voranzubringen.

Kernthesen & Empfehlungen

Aus den erhobenen Wahrnehmungen und Analysen ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

- Deutschland ist bislang nicht in der Lage alle humanitären Themen in derselben Breite zu bespielen wie andere Top-Geber. Eine Priorisierung im Sinne einer **Schärfung des Profils** und gestalterischer Wirksamkeit könnte die Strategiefähigkeit Deutschlands deutlich erhöhen. Auch in die **Kommunikation** dieser Schwerpunkte nach innen und außen, zwischen Berlin und den Auslandsvertretungen sollte investiert werden.
- Aufbauend auf der gewachsenen Präsenz und der anerkannten Fähigkeit internationale Policy-Prozesse zu moderieren könnte Deutschland von einer Prozessorientierung zu einer **Policy-Orientierung** gelangen, in deren Zentrum steht, was Deutschland in den relevanten Foren im Kern bewirken möchte.
- Die strategische Priorisierung sollte unterfüttert werden durch eine substantielle **Verbesserung der Datenlage**, welche humanitären Programme und Sektoren Deutschland finanziert, und eine **erhöhte Digitalisierung und Transparenz**.
- Investitionen in deutlich mehr **Personal** sowie dessen Qualifikation und Seniorität ist dringend geboten. Auch eine **Begrenzung der personellen Rotation** beispielsweise nach dem Vorbild anderer Geber wäre förderlich.
- Mit Blick auf seine Gestalterrolle sollte Deutschland gemeinsam mit Partnern aktiver eine **Vision** entwickeln, wie das internationale humanitäre System „fit for purpose“ sowie transparenter, lokaler und zukunftsfähiger werden kann.

Die Methodik in Kürze

Die Ergebnisse basieren auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse, einer internationalen Umfrage und Expert*inneninterviews. An der Umfrage nahmen ca. 200 Personen aus 52 Ländern teil. Die Erkenntnisse wurden weiter qualifiziert durch 40 semi-strukturierte Interviews mit Regierungsvertretenden, UN-Repräsentant*innen, internationalen und lokalen NGO-Vertretenden, RCRC-Vertretenden sowie Wissenschaftler*innen.

© Centre for Humanitarian Action, Oktober 2023.

Sonja Hövelmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am CHA. Sie war zuvor u.a. für Caritas international und das Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht tätig.

Ralf Südhoff ist Direktor des CHA. Er war zuvor u.a. Leiter des Regionalbüros des VN-Welternährungsprogramms (WFP) für die Syrien-Krise in Amman und des WFP-Büros in Berlin sowie Referent der damaligen Parl. Staatssekretärin im BMZ, Uschi Eid.

CHA CENTRE FOR HUMANITARIAN ACTION

Centre for Humanitarian Action e.V.

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