

Influencer Europa

Wie europäische
Geber durch
strategischere
Koordination über-
fällige humanitäre
Reformen
voranbringen
könnten

Ralf Südhoff

Februar 2024

CHA

CENTRE FOR
HUMANITARIAN
ACTION



Dieses Papier ist ein Ergebnis der Projektkomponente **Vernetzung deutscher und europäischer Policy-Kapazitäten**, ein Teil des Projekts „**Stärkung der Programm- und Policy-relevanten Fähigkeiten humanitärer Akteure in Deutschland**“ (SPreAD), gefördert durch das Auswärtige Amt.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	7
Methode	9
2. Europäische Akteure als humanitäre Akteure	11
2.1. Finanzen	11
2.2. Europäische humanitäre Geber – Rollen, Profile, Policies	14
3. Koordination europäischer humanitärer Politik – Foren und Formate	17
3.1. Formelle Kooperationsforen	18
3.2. Informelle Kooperationsforen	19
3.3. Räumliche Koordinationsebenen	21
4. Erfolge und strukturelle Hindernisse der Foren und Ebenen europäischer Koordination	23
4.1. Erfolgsfaktoren wirkungsvoller Koordination	23
4.2. Strukturelle Ursachen von Koordinationsdefiziten europäischer humanitärer Akteure	27
5. Zusammenfassung und Empfehlungen	31
5.1. Verbesserte Prozesse europäischer humanitärer Koordination – Handlungsoptionen	32
5.2. Potentielle Themen verstärkter Policy Koordination – No gos and To gos	34
6. Ausblick	37
Literaturverzeichnis	38

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
COHAFA	Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid/ Gruppe Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe
DFID	United Kingdom Department for International Development/ Britisches Entwicklungsministerium
EC/EK	European Commission/Europäische Kommission
DG ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations/ Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
EHF	European Humanitarian Forum
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation/ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
HAC	Humanitarian Aid Committee/Ausschuss für humanitäre Hilfe
IASC	Inter-Agency Standing Committee/Ständiger interinstitutioneller Ausschuss der Vereinten Nationen
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IDP	Internally Displaced People/Binnenvertriebene
IFAD	International Fund for Agricultural Development/ Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung
NGO	Non-Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance/öffentliche Entwicklungsleistungen
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
ODSG	OCHA Donor Support Group/OCHA Geberunterstützungsgruppe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UN/VN	United Nations/Vereinte Nationen
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund/ Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WFP	World Food Programme/ Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen

Abstract

Der **Ruf nach Reformen der humanitären Hilfe** ist im Lichte der neuen Normalität multipler Krisen und über 300 Millionen Menschen in Not pro Jahr so laut wie seit vielen Jahren nicht mehr. Dazu trägt neben schon lange währenden Herausforderungen wie der Zunahme fragiler, autoritärer und konfliktiver Kontexte der Hilfe, der Dekolonialisierungs- und Lokalisierungsdebatte und den humanitären Folgen des Klimawandels insbesondere die **zunehmende Finanzierungslücke** für humanitäre Bedarfe bei. Die Reformdebatte hat hierdurch neues Momentum und einen aktuellen Fokus insbesondere von Geberregierungen auf **Fragen von Priorisierung, Effizienz und Accountability** erhalten. **Mit Blick auf diese Reformdebatten rücken einflussreiche europäische Geberregierungen in den Fokus**, da sie erstens neun der zwölf globalen Topgeber stellen und Europa in der Summe der **größte humanitäre Geber der Welt** ist. Zweitens dürfte die Bedeutung des europäischen Engagements und insbesondere seiner Koordination im Hinblick auf die anstehenden Wahlen in den USA und dortiger innenpolitischer Entwicklungen sowie des begrenzten Engagements neuerer Geber weltweit im humanitären Feld weiter zunehmen. Zugleich gilt Europa als außenpolitisch **bedingt koordiniert und wenig strategiefähig**, während dies mit Blick auf humanitäre *Policies* ein bislang kaum untersuchtes Feld ist. Auch internationale humanitäre Debatten zu Koordinationsfragen fokussieren bislang weitgehend auf operative Fragen, während humanitäre Politiken von Geberregierungen bedingt beachtet werden.

Dieses Paper untersucht daher den aktuellen **Status quo europäischer Koordination humanitärer Politiken** der Top 10 europäischen Geber, die relevanten **formalen und informellen Foren der Koordination** sowie ihre **räumlichen Ebenen** in Europa sowie in Krisenregionen. Aufbauend auf die Konzepte politischer Koordination von Braun (2008) sowie MacCarthaigh/Molenveld (2018) untersucht es das Ausmaß erfolgreicher Koordination in formalen Gremien wie COHAFA, DG Group und dem HAC und informellen Gremien wie der Stockholm Group, der E6 Gruppe und lokalen Netzwerken anhand von drei Kategorien, der *informativen*, der *inhaltlichen* sowie der *strategischen* Koordinationsebene. Es analysiert die **strukturellen Schwächen der europäischen Koordination**, die **strategischen Gründe von politischen Akteuren**, bewusst nicht zu kooperieren und analysiert Themenfelder, in denen dies auch durch bessere Koordinationsmechanismen aufgrund eines Spannungsfeldes zu politischen Interessenslagen zeitnah nicht grundlegend verbesserungsfähig sein wird (u.a. *Humanitarian Diplomacy*, institutionelle Nexus-Fragen). Es unterbereitet zugleich **zehn Empfehlungen für verbesserte europäische Koordinationsprozesse** sowie **fünf pragmatische Vorschläge für thematische Policy-Felder**, in denen substantielle Fortschritte für die humanitäre Hilfe erreichbar und dringend benötigte Reformen umsetzbar wären trotz der beschriebenen politischen und institutionellen Herausforderungen. Zugleich könnten die skizzierten Fortschritte Basis und Momentum aufbauen für ein Europa, das mittelfristig dank strategischer Koordination vom multiplen Chor zum Influencer humanitärer Politiken und zentraler Reformen wird.

Danksagung

Dieses Paper ist nur ermöglicht worden durch die große Bereitschaft aller Gesprächspartner*innen, sich trotz großer Arbeitsbelastungen Zeit zum Austausch und zur Reflexion zu nehmen. Ohne diese Bereitschaft wäre die Analyse nicht möglich gewesen. Gleiches gilt für die umfassende Unterstützung für dieses Papier durch die Kolleg*innen vom CHA, insbesondere durch unsere großartigen studentischen Hilfskräfte Felicitas Becker, Johanna Fipp, Micha Knispel, Jascha Vonau sowie Yesica Garcia. Anne Tritschler war auf Kommunikationsseite wie immer eine ebenso begnadete wie geduldige Koordinatorin, Jana Degebrodts eine Bank in der administrativen Abwicklung. Andrea Düchting und Sonja Hövelmann gilt mein Dank für die sehr hilfreiche Review des Draft Papers.

1. Einleitung

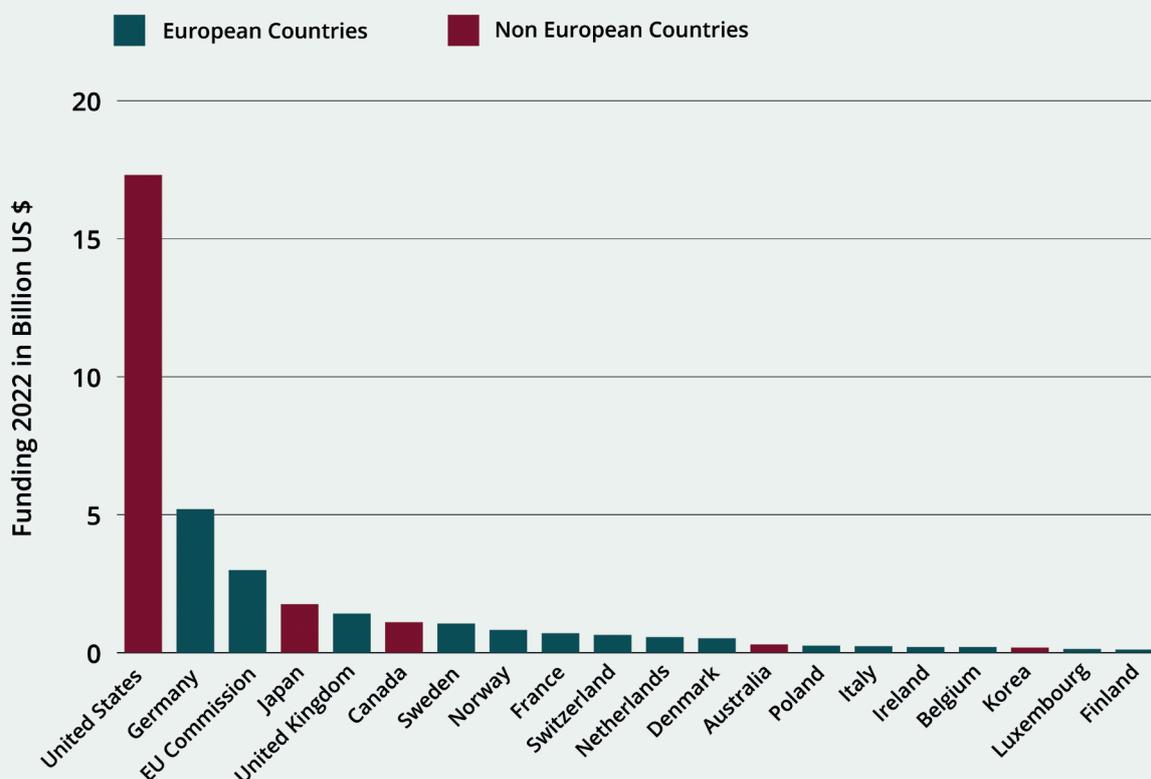
Der **Ruf nach Reformen in der humanitären Hilfe ist derzeit so laut wie seit Jahren nicht mehr** und er erreicht eine neue Dimension, insbesondere durch seine beeindruckende Diversität. Die Herausforderungen sind immens, die geforderten Reaktionen je nach Perspektive einmal mehr divers, doch **eines eint alle Akteure in größter Sorge**, ob kleine lokale Nichtregierungsorganisation (NGO), UN-Agency oder Top-Geber: **Es fehlt an Geld in dramatischem Ausmaß**. Die international bereitgestellten Mittel für humanitäre Hilfe drohen rasant zu sinken in einer zugleich neuen Normalität der multipolaren Krisen und von über 300 Millionen Menschen in Not weltweit (OCHA 2023). Menschen, denen wenige Entwicklungen Hoffnung machen in einer Welt der multiplen Konflikte und immer länger währenden *protracted crises*, in Wendezeiten einer bislang weitgehend traditionell definierten sicherheitspolitischen Zeitenwende, einer Welt der rasant zunehmenden humanitären Folgen des Klimawandels und bislang weitgehend folgenlosen Dekolonisierungsdebatten, welche die Machtfrage stellen auf allen Ebenen des humanitären Systems.

Doch wer könnte diesen immer lauterem Ruf nach Reformen erhören? Nicht nur zum European Humanitarian Forum (EHF) 2024, dem derzeit wichtigsten humanitären Gipfel weltweit, richten sich **Augen und Erwartungen auf die europäischen Staaten¹** und Akteure und damit auf **die in der Summe größten humanitären Geber der Welt**.

Die Augen richten sich auf die europäischen Staaten, die in der Summe größten humanitären Geber der Welt

Die Relevanz der europäischen Akteure und ihres Engagements könnte neben den **Vereinigten Staaten (USA)**, die schon bald mit Blick auf ihr humanitäres und internationales Engagement in eine **Trump 2.0 Ära** eintreten könnten und 2024 bereits ihr humanitäres Budget drastisch kürzen, in naher Zukunft noch weiter zunehmen. Sie werden unvermeidlich auf Regierungsseite die Hauptadressaten für die Frage sein, ob es gelingt, den überwältigenden neuen und alten Herausforderungen für die humanitäre Hilfe etwas entgegenzusetzen.

Geber Europa: 9 der Top 12



Grafik 1: Humanitäres Funding der Top 20 Geber weltweit / Quelle: OCHA FTS 2024

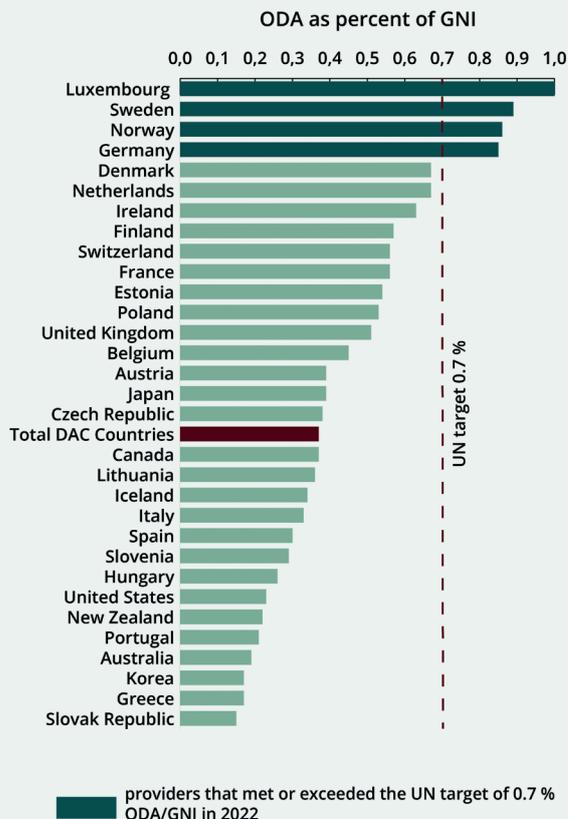
Kann ein koordiniertes Europa im Konzert eine entscheidende Reformkraft sein, auf die diverse Akteure, Stakeholder und Betroffene seit langem vergeblich hoffen? Und kann es seine eigenen, inzwischen sehr grundsätzlichen Reformwartungen in humanitären Fragen erfüllen? Wer mit Regierungsvertreter*innen führender europäischer humanitärer Geber wie auch der Europäischen Kommission (EK) spricht, hört in **seltener Einigkeit und Übereinstimmung in den Zielen und ihrer Dringlichkeit** fast unisono die gleichen Schlagworte: mehr **Effizienz** auf allen Ebenen und mehr **Priorisierung** auf wenige Ebenen; der Ruf nach mehr **Accountability** aller Akteure, und nach einer grundlegenden **Hinterfragung von humanitären Mandaten** und ihren Ausweitungen, von besserer Arbeitsteilung und Prioritätensetzung wie auch einer **Neuinterpretation der Prinzipien** humanitärer Hilfe insgesamt.

Neun der zwölf größten Geber weltweit kommen aus Westeuropa

Die Europäer setzen damit eine ambitionierte Agenda, und viele Zahlen und Trends sprechen dafür, wie zentral sie selbst in ihrer Verwirklichung sind: **Neun der zwölf größten Geber weltweit kommen aus Westeuropa** (s. Grafik 1). Zusammen stehen die EU-Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission sowie Nicht-EU-Mitglieder wie Großbritannien, Norwegen und die Schweiz für über **43% des weltweiten humanitären Fundings**, noch vor den USA (s. Grafik 2). Während internationale humanitäre und Official Development Assistance-Budgets (ODA) schrumpfen oder stagnieren, sind die Top 10 Staaten, welche sich dem 0,7% Ziel annähern oder es bereits übertreffen durchweg europäische Staaten (s. Grafik 3)².

Neun der zwölf größten Geber weltweit kommen aus Westeuropa (s. Grafik 1). Zusammen stehen die EU-Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission sowie Nicht-EU-Mitglieder wie Großbritannien, Norwegen und die Schweiz für über **43% des weltweiten humanitären Fundings**, noch vor den USA (s. Grafik 2). Während internationale humanitäre und Official Development Assistance-Budgets (ODA) schrumpfen oder stagnieren, sind die Top 10 Staaten, welche sich dem 0,7% Ziel annähern oder es bereits übertreffen durchweg europäische Staaten (s. Grafik 3)².

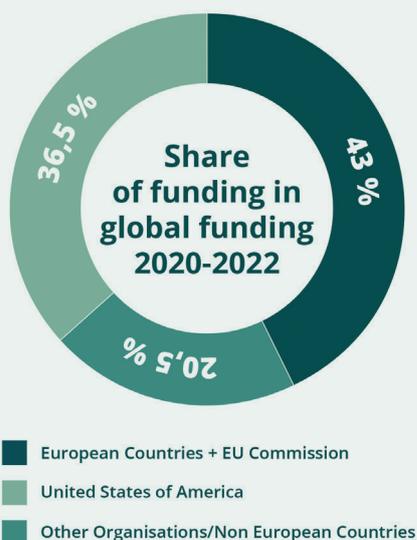
Überdurchschnittliche ODA Geber – einsame Europäer



Grafik 3: Quote der Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (ODA) am Bruttoinlandsprodukt – internationale Top 30 Geber / Quelle: Flourish, OECD 2023

Mehrere EU-Mitglieder setzen einen budgetären Gegentrend, indem sie jüngst **per Gesetz** verankert haben, bis wann sie das **0,7% Ziel** erreicht haben müssen (s. Kapitel 2), während alle Hoffnungen auf eine internationale Verbreiterung der Geberbasis immer wieder ins Leere laufen (Benlahsen und Rodier 2023a, 4). Osteuropäische Staaten, bislang kaum wahrnehmbare Akteure in der internationalen Zusammenarbeit und Migrationspolitik, sind durch die Aufnahme von Millionen ukrainischer Flüchtlinge und den geopolitischen Entwicklungen vor ihrer Haustür teils sensibilisiert und finanziell weit engagierter als zuvor (s. Kapitel 2). Die **größten humanitären Krisen** der 2020er finden bislang fast alle mit der Ukraine **in Europa selbst oder seiner unmittelbaren Nachbarschaft** im Nahen Osten statt (Palästina, Syrien, Jemen) und dies teils mit weitreichenden sicherheitspolitischen (Zeitenwende) und migrationspolitischen Auswirkungen, was den Ruf nach mehr europäischer Verantwortung weiter verstärkt. Einer Verantwortung, der nur **koordinierte europäische Akteure** gerecht werden können – worin zahlreiche Akteure **großes, bislang ungenutztes Potenzial** sehen:

Europa: Größter Geber weltweit



Grafik 2: Anteil von Akteursgruppen am weltweiten humanitären Funding in 2020-2022 in % / Quelle: OCHA FTS 2024

„The coordination potential is tremendously underused on the EU level“, sagt ein*e europäische*r Diplomat*in. Ein ehemaliger Direktor eines europäischen Top-Gebers stellt den offiziellen Koordinationsmechanismen überdies ein erschreckendes Zeugnis aus: „The scope for better coordination is today even more evident. Aid agencies often believe donors are a mysterious, aligned body. In fact, donor coordination meetings are mostly chaotic and pointless.“

„In fact, donor coordination meetings are mostly chaotic and pointless“

Der Ruf nach einer besser koordinierten internationalen Zusammenarbeit und humanitären Politik Europas ist nicht neu. Lehtinen analysierte mit Blick auf die EU Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bereits 2003: „The EU has so far failed to have an impact commensurate with its financial contributions, due to a substantial lack of coordination and complementarity between aid provided by the Member States and the Commission“ (Lehtinen 2003, 8). Doch Initiativen für eine bessere Koordination internationaler Zusammenarbeit, wie das 2002 von der damaligen deutschen Entwicklungsministerin Wiecek-Zeul gemeinsam mit drei EU-Kolleginnen gegründete Frauen-Quartett „Utstein-Initiative“ (Greife 2013), hingen stark an persönlichen Banden und versandeten. In der Literatur beschäftigten sich weitere Analysen noch punktuell mit der Koordination internationaler Katastrophenhilfe (Hirschmugl 2013), während die **Koordination europäischer humanitärer Hilfe** bis heute ein **überraschend vernachlässigtes Thema** ist in Analyse und Praxis.

Die Debatte um internationale Koordinationsprozesse ist stetiger Begleiter der humanitären Hilfe (K. Clarke und Campbell 2016; HERE-Geneva 2020) und sie gewann jüngst neues Momentum, wie u.a. ein vertraulicher runder Tisch mit Stakeholdern des Think Tanks HERE-Geneva in Genf zeigte, der das Thema Koordination zu einer strategischen Priorität seiner Arbeit gemacht hat. Auch eine jüngere Kooperation führender Think Tanks zu Leadership Fragen fokussierte sich auf die Herausforderung, wie eine bessere Koordination humanitärer Akteure Wandel erst ermöglichen könnte (GELI und CHA 2023). **Bisherige Analysen fokussierten** aber weitgehend **auf die sehr relevanten Fragen einer besseren operativen Koordination**, während Fragen der *Policy*-Koordination staatlicher und politischer Akteure weit weniger Beachtung fanden. Mit Blick auf europäische humanitäre Akteure hat jüngst eine erste Debatte begonnen, die Hoffnungen weckt, es könne in international wahrgenommenen Wendezeiten und in Krisenzeiten auch des humanitären Systems selbst zu ernsthaften europäischen Anstrengungen für Wandel und Fortschritt kommen. Europa habe „a unique capacity to offer a powerful and stable environment where (...) new solutions could be tested and operationalized“, u.a. „by offering the space for true innovative and disruptive thinking“, schreiben Benlachen und Rodier (2023a) in einer der ersten Analysen zum Thema.

Doch warum sollten ausgerechnet die Mitglieder einer kriselnden EU, einer 2024 neu zu besetzenden Europäischen Kommission, eines Europäischen Parlaments, das bei den **Wahlen 2024** einen **rechtspopulistischen Ruck** erleben könnte und über das neu zu verhandelnde mehrjährige Budget (*multiannual financial framework*) mitbestimmen wird das Potential haben, Fortschritte mit Blick auf all diese Herausforderungen auf den Weg zu bringen? Was soll mit Europas Potenzial gemeint sein im Lichte von allein **27 auch im humanitären Feld sehr diversen EU-Mitgliedsstaaten**, sowie formal desintegrierten humanitären Top-Gebern wie **Großbritannien, Norwegen** und der **Schweiz** außerhalb der EU? Gäbe es realistischere potenzielle Akteure im Konzert europäischer Staaten, dem es **bislang** nach Einschätzung von Kritiker*innen an **Komponist*innen, Dirigent*innen wie auch ersten Geigen mangelt**, während zahlreiche Verantwortliche bestenfalls neutral im Publikum sitzen? Lässt sich aus der außenpolitisch vielfach beklagten europäischen Vielstimmigkeit (Wientzek und Rieck 2018) in bisweilen politisch konsensualeren humanitären Fragen ein kräftiger Chor komponieren, mit gemeinsamem Text und eingängigem Refrain? Sprich ein Narrativ, dass auch außerhalb Europas erfolgreich auf Reform-Tournee gehen könnte? Oder wird dieser Chor nicht gerade da, wo die meiste humanitäre Musik spielt, in den politischsten und kontroversesten internationalen Krisen, immer ein naives Wunschbild bleiben?

Einigkeit besteht in Literatur und Praxis gleichermaßen darin: Zentral für Fortschritte humanitärer Reformen und *Policies* wäre eine gute Koordination von führenden Geberregierungen als qua Finanzkraft einflussreichste Akteure. **Aber wo steht die Koordination in Europa**, und kann sie einen Beitrag leisten, damit Europa einen größeren Reformbeitrag leistet, der heute womöglich so dringend nötig wäre wie nie zuvor?

Dieses Paper soll hierzu als eine aktuelle **scoping study** erste Einschätzungen, Anregungen und Handlungsvorschläge liefern auf die **Frage, ob und wie ein verstärkter Fokus auf eine koordiniertere europäische humanitäre Hilfe** Teil der dringend benötigten **Antworten sein kann auf die dramatisch wachsenden Herausforderungen und humanitären Reformbedarfe**.

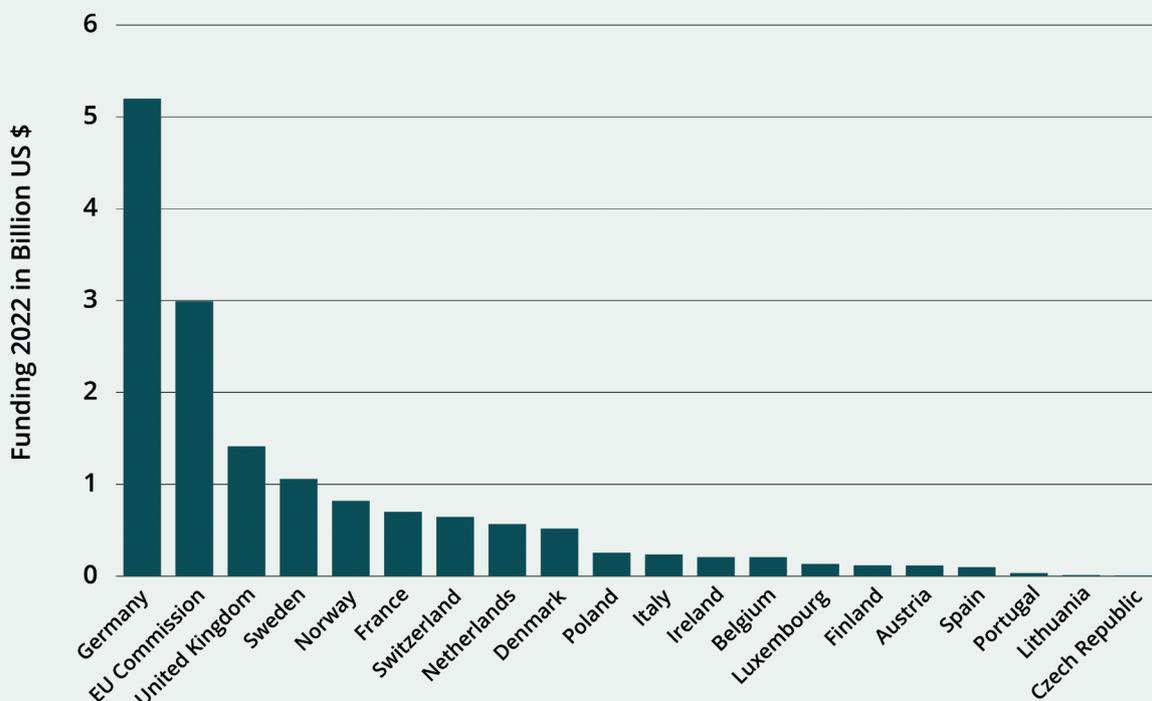
Methode

Zu diesem Zweck fasst das Papier die Erkenntnisse aus insgesamt 28 semistrukturierten Interviews zusammen, die vom August 2023 bis Januar 2024 mit 8 Repräsentant*innen von europäischen und in Krisenregionen beheimateten Regierungen, 10 Repräsentant*innen der Europäischen Kommission (ECHO) in Brüssel und regionalen Hubs, 5 UN und 3 NGO Vertreter*innen sowie 2 Wissenschaftler*innen geführt wurden in Brüssel, Genf, Kairo, Amman, Berlin, Rom, Bern und Oslo (davon 11 Frauen, 17 Männer) sowie von einer Analyse der bisher

sehr überschaubaren Literatur zum Thema europäischer Koordination (versus lokaler und internationaler, siehe HERE-Geneva 2021, P. K. Clarke und Campbell 2018). Darüber hinaus profitiert das Papier von den insgesamt 40 Interviews, die für eine vorherige Analyse zur internationalen *Policy*-Rolle Deutschlands (Hövelmann und Südhoff 2023) geführt wurden und in denen mehrheitlich das Zusammenspiel europäischer und internationaler Akteure ebenfalls thematisiert wurde, u.a. in Interviews in den UN-Hubs New York und Genf sowie mit Akteuren in humanitären Krisenkontexten wie Syrien und dem Libanon.

Die **Fragestellungen und Ebenen der Analyse** sind dabei **ausgesprochen komplex**, berühren sie doch alle Ebenen der humanitären Koordination (lokal, regional, national, international sowie multi- und bilateral, inter- und intrainstitutionell etc.), je nach Zählung¹ 45 in Europa beheimatete Staaten inklusive ihrer relevanten Akteure sowie die ganze Bandbreite operativer und *policy*-orientierter humanitärer Fragestellungen. Die Analyse dieses **Papers muss sich daher auf der Akteursebene auf die Koordination von humanitären *Policies*** unter politisch und finanziell **führenden europäischen Geberregierungen einschließlich der EK** fokussieren (Top 10 Geber, s. Grafik 4), welche kraft ihrer Ressourcen den

Die Top 20 Geber in Europa



Grafik 4: Ranking europäischer humanitärer Geberregierungen / Quelle: OCHA FTS 2024

potenziell größten Einfluss und die größte Hebelwirkung mit Blick auf die Fragestellung mitbringen.

Es folgt dabei der Definition politischer Koordination nach Boston (1992), der schreibt: „Policy’ or ‘functional’ coordination is about the development of a clear, consistent and agreed set of policies, the determination of priorities and the formulation of strategies for putting these policies into practice“ (Boston 1992, 89). Wie weit verbreitet in der Politikwissenschaft (Painter 1981; Braun 2008) wird hier der Begriff Koordination in einem weiteren Sinne verwandt, der Dimensionen, die bisweilen auch als *collaboration* oder *coadunation* definiert werden, mit einschließt (MacCarthaigh und Molenveld 2018, 661).

Aufbauend auf dem Ansatz relevanter „scales of coordination“ (Metcalf 1994) folgt diese Analyse der Annahme „coordination can be considered as a continuum scaled from independent decisions by organizations to the development of government-wide strategies, which require a high degree of coordination (and political engagement) to ensure all parts of the bureaucracy are working towards common objectives“ (MacCarthaigh und Molenveld 2018, 658). Zu scales bzw. „Levels of coordination“ verwendet Braun (2008, 230) die Gegenüberstellung von *negative coordination*, „that leads (...) to the mutual adjustment of actors, but not to concerted action nor to cohesiveness of policies“ (Braun 2008, 230), die für *positive coordination* stünde. Während dies zu zwei

sehr zugespitzten, widerstreitenden Kategorien führt, operationalisieren MacCarthaigh und Molenveld dies weiter durch insgesamt neun Level der Koordination: von Level 1 und 2 (*Communication* und *Consultation*) über Level 5 und 6 (*Search for agreement / Arbitration of policy differences*) bis zu den höchsten Leveln der Koordination durch *Establishing central priorities* und gemeinsamer *Government strategies*.

Die folgende Analyse folgt daher der oben genannten Definition von Koordination nach Braun sowie zu ihrer Messbarkeit dem Level-Ansatz von MacCarthaigh und Molenveld. Zur Anwendbarkeit im Rahmen dieser begrenzten *scoping study* werden diese Ebenen zu **drei**

Kategorien zusammengefasst, die **nachfolgend angewandt** und wieder aufgenommen werden:

- **Informative Koordination**
(*Communication and Consultation*)
- **Inhaltliche Koordination**
(*Search for Agreement / Arbitration of differences*)
- **Strategische Koordination**
(*Establishing central priorities / government strategies*)

2. Europäische Akteure als humanitäre Akteure

2.1. Finanzen

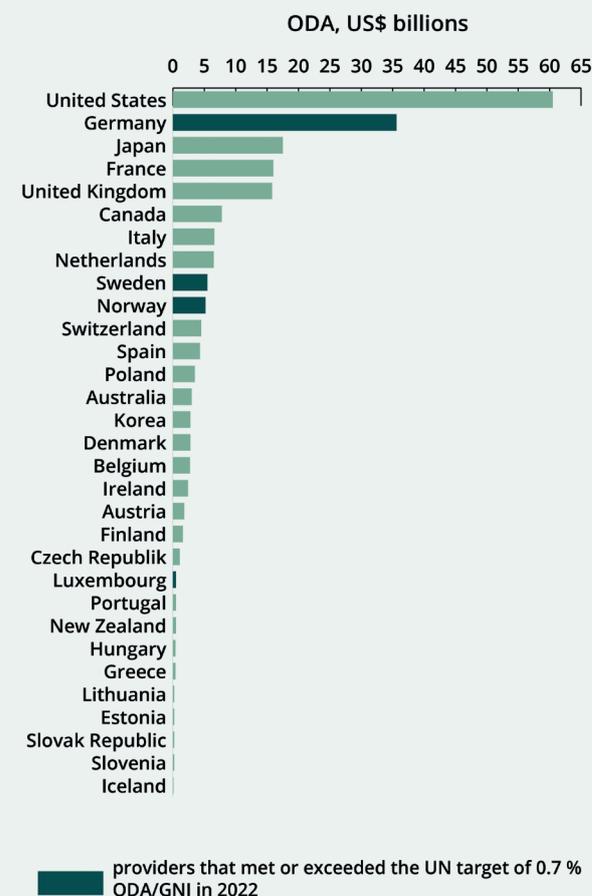
Europäische Regierungsakteure zählen zu den größten und traditionell einflussreichsten Geberregierungen der Welt und stellen kumuliert wie beschrieben die größte internationale Gebergemeinschaft dar. Dieser Trend hat sich im letzten Jahrzehnt noch verstärkt, nicht zuletzt mit dem **rasanten Aufstieg Deutschlands** von einem humanitären Zwerg zum Top 2 Geber der Welt nach den USA. Mag man diesen Aufstieg insbesondere seit 2015 und dem damaligen Zustrom vieler syrischer Flüchtlinge nach Deutschland noch mit speziellen Faktoren und Narrativen erklären (Kreidler, Hövelmann, und Spencer 2023), steht er zugleich für einen langjährigen Trend: **Großbritannien** und die Europäische Kommission/European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), aber auch kleinere europäische Staaten wie **Norwegen, Schweden, die Niederlande, die Schweiz** stehen für eine Tradition als international führende Geber. Mit dem aufstrebenden **Frankreich** kommt die Mehrheit der Top 10 Geber weltweit aus Europa, und die

Die zehn Staaten, welche der Erfüllung des ODA-Ziels von 0,7 % am nächsten kommen, sind durchweg europäische Länder

zehn Staaten weltweit, welche der Erfüllung des ODA-Ziels von 0,7% am nationalen BIP am nächsten kommen, sind durchweg europäische Staaten, von denen mit **Luxemburg, Norwegen, Schweden und Deutschland** vier sogar

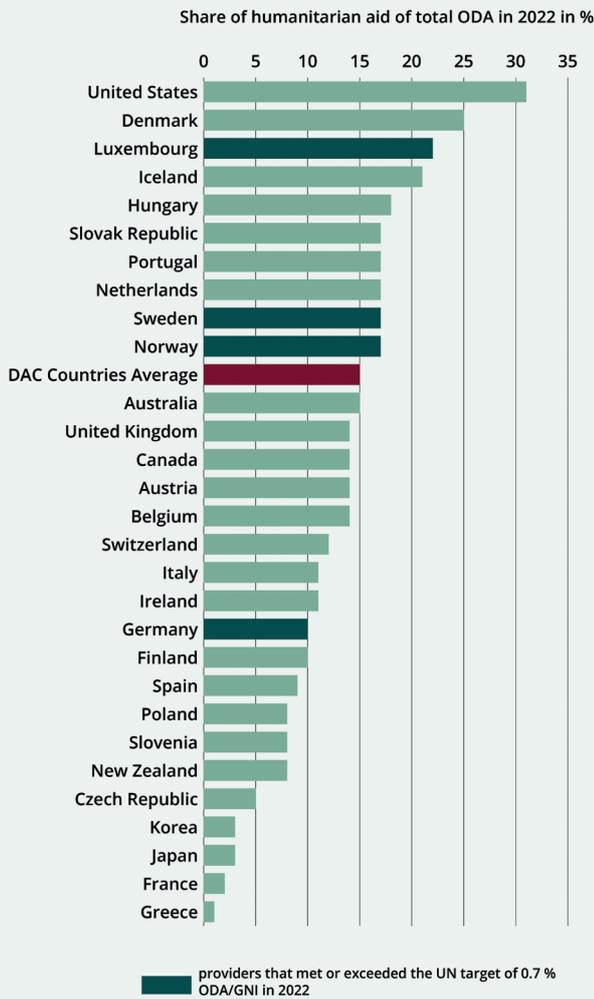
2022 das 0,7% Ziel übertrafen (s. Grafik 3, Seite 8, und Grafik 5). Zehn Staaten reservieren zudem innerhalb ihres ODA-Budgets einen **überdurchschnittlich hohen Anteil für humanitäre Hilfe**, neben den USA durchweg Europäer einschließlich eher kleinerer Geberstaaten wie Ungarn, die Slowakei, Island und Portugal (Grafik 6).

7 der Top 10 - europäische ODA-Geber



Grafik 5: Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (ODA) in US \$ – internationale Top 30 Geber / Quelle: Flourish, OECD 2023

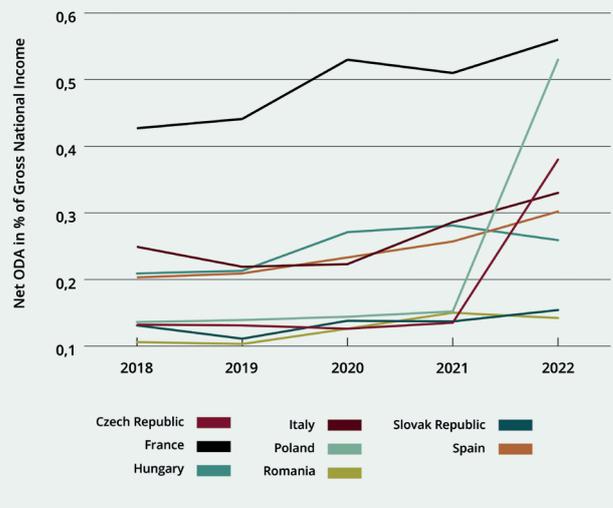
Europäischer Fokus: Humanitäre Hilfe



Grafik 6: Prozentualer Anteil des Sektors Humanitäre Hilfe an der gesamten ODA im Jahr 2022 / Quelle: OECD 2024

Diese Entwicklung geht über eine Momentaufnahme hinaus: Gleich drei europäische Staaten (**Spanien, Italien, Frankreich**) haben jüngst verbindliche **Gesetze beschlossen, bis wann sie das 0,7% Ziel erreichen wollen**, Budgeterhöhungen vorgenommen und teils feste Mindestquoten für humanitäre Hilfen in ihrem ODA-Budget festgeschrieben, wie Madrid mit einem 10% ODA-Anteil für humanitäre Hilfe. Zudem brachte der Angriffskrieg gegen die Ukraine ein **neues Momentum** in das Werben eines größeren Engagements **osteuropäischer Staaten** und führte auch durch die Aufnahme zahlreicher ukrainischer Flüchtlinge in angrenzenden Staaten zu rasant steigenden ODA-Ausgaben bei den bislang in der internationalen Zusammenarbeit sehr zurückhaltenden EU-Mitgliedsstaaten im Osten (s. Grafik 7). „In many EU member states, there is currently a momentum that should be an opportunity for a broader humanitarian donor base within the EU“, sagt ein*e europäische*r Diplomate*in stellvertretend für viele interviewte Repräsentant*innen. Entsprechend organi-

Gegen den Trend – steigende Hilfsbudgets europäischer Staaten



Grafik 7: Quote der Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (ODA) am Bruttoinlandsprodukt / Quelle: OECD 2024

sierte ECHO zuletzt auch mehrere Foren und Workshops für eine Verbreiterung der Geberbasis und machte es zu einem zentralen Thema des EHF 2023 und des EHF 2024.

Zugleich hat das Thema **internationale Zusammenarbeit eine ganz neue Dynamik** auf europäischer Ebene erhalten mit den sicherheits-, außen-, handels- und rohstoffpolitischen Herausforderungen im Zuge des Ukraine-Kriegs und handelspolitischer Abhängigkeiten von China und Russland, die auf Brüsseler Ebene unter anderem in der **Global Gateway Initiative** mündete. Die von Kommissionspräsidentin von der Leyen stark unterstützte Initiative mit einem Fokus auf internationale Infrastruktur-Projekte und rohstoffpolitische Allianzen in Asien und Afrika soll bis 2027 **300 Mrd.€** mobilisieren und in 2024 mit einer deutlich erhöhten Zahl von Projekten Fahrt aufnehmen (Furness und Keijzer 2022; Furness und Houdret 2021; Emmrich 2024) (s. Grafik 8), wodurch Europas internationale Zusammenarbeit neue Akteure und neue Dimensionen gewinnen könnte.

Zugleich ist auch eine gegenteilige Lesart der dargestellten Trends zu hören und zu lesen. Je nach Ausgestaltung könnte die *Global Gateway Initiative* klassische

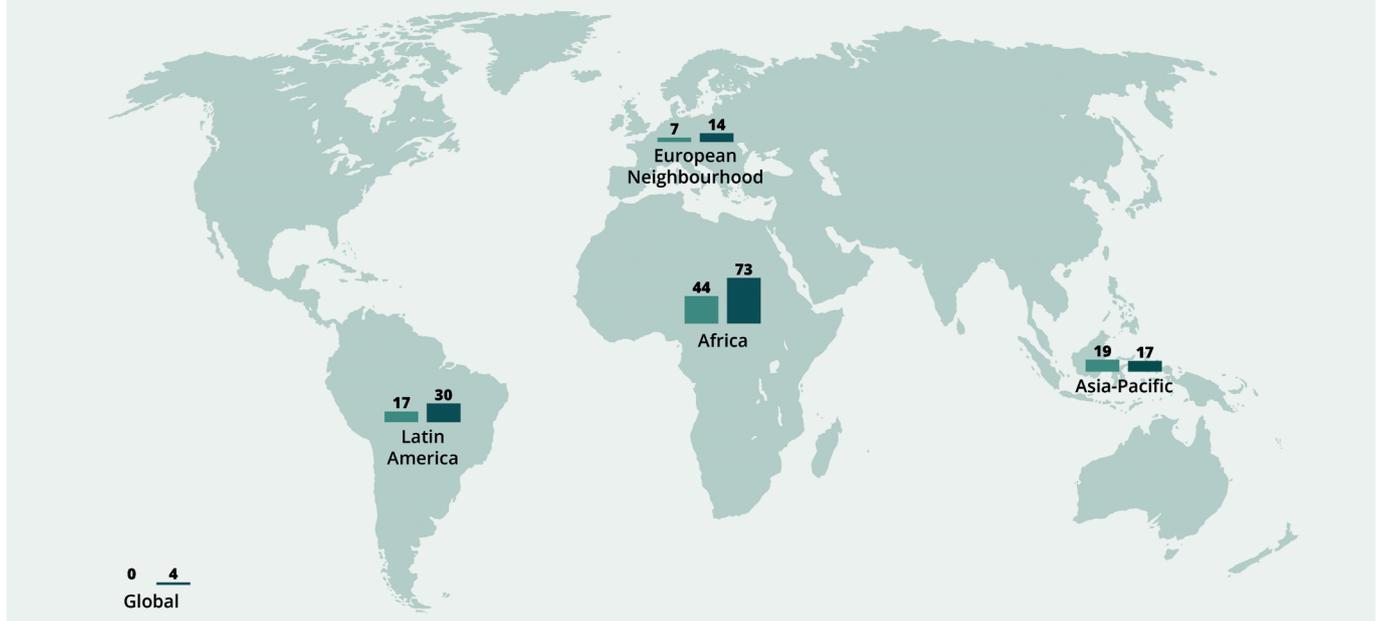
Die Global Gateway Initiative könnte auch klassische Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe marginalisieren

Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe und ihre Mandate marginalisieren oder finanziell zu ihren Lasten gehen, denn „until now development actors are not on board of this process“, warnt ein*e interviewte*r Wissenschaftler*in.

Auch national sind teils Warnzeichen angegangen: **Deutschland** als leuchtendes Beispiel wachsenden finanziellen Engagements seit rund 10 Jahren hat im Jahr 2024 zum zweiten Mal in Folge sein

Global Gateway - Dynamik oder Bedrohung für Entwicklung und Humanitäres?

● 2023 (Total: 87) ● 2024 (Total: 138)



Grafik 8: Ausbau der Global Gateway Initiative (Projektanzahl 2023 / 2024)

Quelle: Emmrich 2024

entwicklungspolitisches wie auch humanitäres Budget gekürzt, letzteres allerdings von einem einsamen Rekordlevel von 3,2 Mrd.€ in 2022.

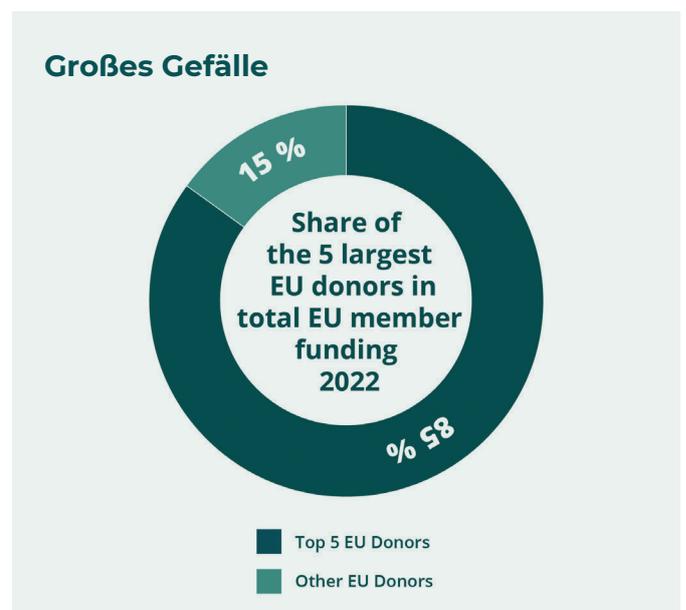
Zudem bleibt die finanzielle Disparität zwischen europäischen Geberstaaten trotz der angedeuteten Gegen-trends zumindest noch eine große Herausforderung, „current trends show that the risk of a two-tier system dividing EU members is growing“ (Benlahsen und Rodier 2023b, 3). Tatsächlich **tragen nur fünf EU-Mitgliedsstaaten 85 %** zum gesamten europäischen Engagement bei (s. Grafik 9). Zudem könnten im Zuge von Schulden- und Migrationsdebatten in Europa sowie dem Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen die bislang positiven Narrative pro Europas internationaler Verantwortung politisch und budgetär an Einfluss verlieren.

Insgesamt bleibt aber festzuhalten, dass **Europas finanzielles Gewicht in humanitäre Politiken und Prioritäten führend ist weltweit**, und dieses auch proportional betrachtet **eher zu- denn abnehmen** dürfte: Auch wenn das finanzielle Engagement europäischer Staaten kumulativ stagnieren oder leicht abnehmen sollte, dürfte Europa relativ betrachtet sehr einflussreich bleiben im Lichte von deutlichen Budgetkürzungen in den USA und den bislang erfolglosen Bemühungen, Staaten außerhalb der Organisation

Europa hat substantielles Potenzial in den anstehenden humanitären Reformdebatten aufgrund seiner großen hard power

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wie Indien, China oder die Golf-Staaten für ein substantielles, nachhaltiges Engagement zu gewinnen (Benlahsen und Rodier 2023a, 4).

Dies indiziert substantielles Potenzial für einen koordinierten europäischen Ansatz in den anstehenden humanitären Reformdebatten mindestens aufgrund der großen europäischen finanziellen *hard power* (Voss-Wittig



Grafik 9: Anteil der 5 größten EU Geber am EU Funding in %
Quelle: OCHA / FTS 2024

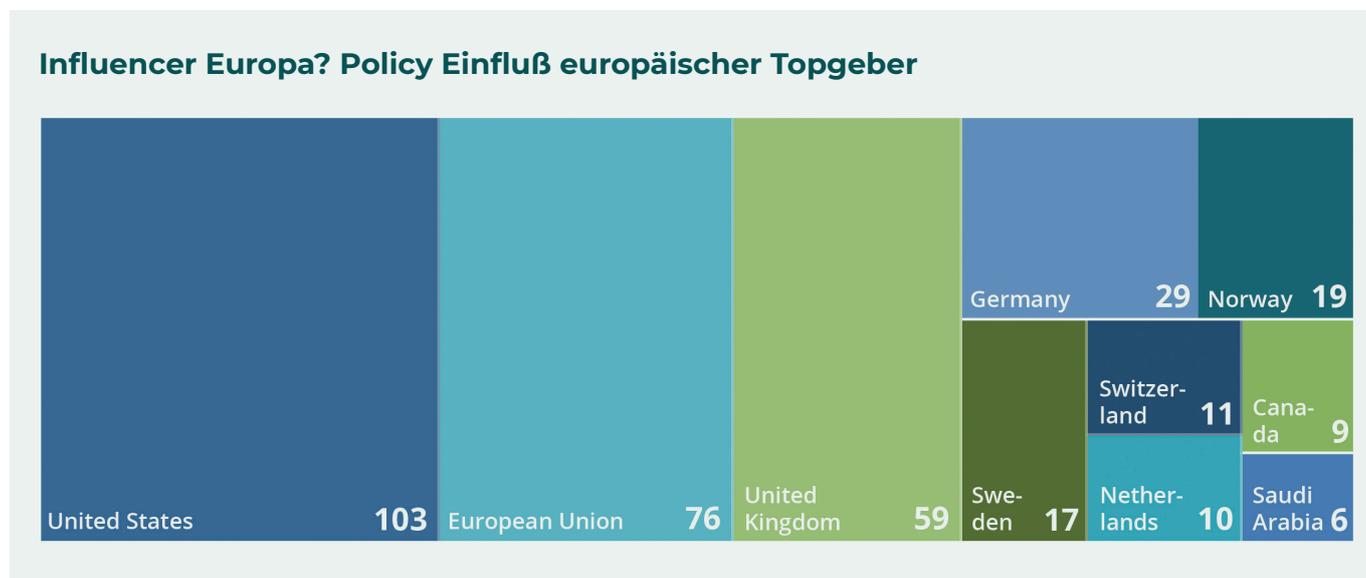
2006), um Einfluss zu nehmen. Zugleich ergibt sich bereits unter den genannten Top-Gebern intern ein strukturelles Dilemma der innereuropäischen Koordination: Mit **Großbritannien, Norwegen** und der **Schweiz** sind **drei der größten europäischen Geber nicht Mitglied der**

EU und damit nicht in EU-Prozesse eingebunden. Diese Fragmentierung in EU-interne und -externe Prozesse spiegelt sich auch in den folgenden Einschätzungen zum Einfluss und zu humanitären Ansätzen europäischer Geber wider.

2.2. Europäische humanitäre Geber – Rollen, Profile, Policies

Die Relevanz europäischer Staaten in der Gestaltung der humanitären Hilfe wie auch in grundsätzlicheren außenpolitischen Fragen ist vielfach diskutiert, aber selten versucht worden zu messen und zu analysieren. Eine CHA-Umfrage von 2022 kann erste Hinweise geben, wie groß das unilaterale Potenzial europäischer Staaten und ihres Einflusses einzuschätzen ist: Befragt nach

dem Einfluss von Top-Gebern auf humanitäre Politiken, schätzten rund 200 befragte internationale Expert*innen nach den USA die Europäische Kommission und **Großbritannien** als mit Abstand am einflussreichsten ein, gefolgt von einer Gruppe von drei als Mittelmächte eingestuftem Ländern mit **Deutschland, Norwegen und Schweden** (Grafik 10).



Grafik 10: CHA Umfrage: „Welchen Einfluß haben Ihrer Meinung nach die folgenden Geber auf die Gestaltung der humanitären Politik?“
Quelle: CHA Berlin 2023 - nicht-repräsentative CHA Umfrage unter 200 internationalen humanitären Stakeholdern (basierend auf den Antworten „sehr einflussreich“ – Mehrfachnennungen möglich)

Zugleich ist ein Gefühl von mangelndem Fortschritt und Reformwillen im Sektor weit verbreitet, wie Analysen internationaler Reformprozesse und Foren verdeutlichen (s. Kapitel 4). In einer aktuellen, nicht repräsentativen Umfrage zum humanitären Ausblick auf 2024 war die mit Abstand am häufigsten gewählte Antwort: „Sense of dread. Needs are only rising, reforms the sector has tried to make for years have not worked, and I’m pretty pessimistic that things will get better.“³ Welche Rolle spielen also führende europäische Akteure in einem Spannungsfeld, in dem ihnen einerseits erheblicher Einfluss und vielfach reputable Zielsetzungen zugesprochen werden, andererseits international ein substantieller Mangel an Fortschritten fast unisono konstatiert wird?

Die Ansätze europäischer Staaten, sich in humanitären Debatten zu engagieren und diese zu beeinflussen, sind sehr divers und zugleich in ihrem Zusammenspiel kaum analysiert. Über Fragen einer kohärenteren, wirkungsvol-

Zentrale Herausforderungen **internal contestation, regional fragmentation und multipolar competition**

leren europäischen Außenpolitik wird seit vielen Jahren diskutiert (Lehne 2022; Cramer und Franke 2021; Finke 2018), und zentrale Herausforderungen wie *internal contestation*, *regional fragmentation* und *multipolar competition* erst jüngst wieder benannt (van Bentum u.a. 2023). Fragen humanitärer Hilfe in diesem Kontext spielten jedoch keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle. Brouwer und Rodier veröffentlichten erst vor wenigen Jahren eines der ersten Papiere überhaupt, welche die Frage einer kohärenten, koordinierten europäischen humanitären Politik aufwarf (Brouwer und Rodier 2021).

Die Herausforderungen des Themenfeldes beginnen mit **sehr unterschiedlichen Herangehensweisen mit Blick auf humanitäre Strukturen, Strategien und Prinzipienorientierung** selbst von europäischen Akteuren, die

oftmals als weitgehend *like-minded donors* betrachtet werden, wie nachfolgend dargelegt wird.

Strategische Ansätze europäischer humanitärer Geber

Mit Blick auf den **strategischen Ansatz**, in welcher Breite und Tiefe humanitäre Fragen bearbeitet und beeinflusst werden sollen, haben **nur zwei Akteure den Anspruch und die Ressourcen, alle relevanten humanitären Policy-Themen in ihrer Breite zu bespielen** sowie prioritäre Themen in der benötigten Tiefe zu verfolgen: die **Europäische Kommission und Großbritannien**. Von **Deutschland** als zweitgrößtem Geber erhoffen sich internationale Stakeholder eine ähnliche Rolle, es kann diese Erwartungen aber bislang nur bedingt erfüllen (Hövelmann und Südhoff 2023).

Berlin befindet sich hier an einer entscheidenden Weggabelung mit der Entwicklung der neuen humanitären Strategie von 2024-2028, welche einerseits im Lichte begrenzter Kapazitäten klarere Prioritäten für wenige Schwerpunktsetzungen definieren soll als die vorherige deutsche Strategie. Andererseits scheint Berlin bedingt bereit, den theoretischen Anspruch aufzugeben, alle Themen in ihrer Breite als Top-Geber begleiten zu wollen. Da es zugleich über einen Bruchteil der personellen Ressourcen verfügt im Vergleich zur EK und **Großbritannien** (s. Tabelle 1), hat dies **Folgen für sein Ansinnen, nicht nur als Payer, sondern auch als Player** einflussreich zu sein. Erfolge wie das sehr strategische und anerkannte deutsche Agenda-Setting beim Thema Antizipative Hilfe bilden hier die Ausnahme statt der Regel. Zwar wird **Deutschland** als Moderator in internationalen Prozessen wie auch Brückenbauer in Foren wie dem Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (COHAFA) mit Blick auf kleinere Geberstaaten mit weniger Know-how wahrgenommen, doch ein*e Repräsentant*in eines europäischen Gebers konstatiert stellvertretend für viele: „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.“

Deutschland: Viel Geld, wenig Personal

Humanitarian Assistance	Overall funding (rounded) in million euro 2020	Number of staff	Funding per staff (rounded) in million euro
Germany	2,137	76.5	27.9
Sweden	405.9	45	9.0
US	4,972	750	6.6
United Kingdom	1,762	150	11.7
EU Commission (DG ECHO)	1,823	600	3.0

Tabelle 1: Vergleich von zu vergebenden humanitären Mitteln pro Mitarbeiter in humanitären Einheiten führender Geber in 2020
Quelle: Deutscher Bundestag 2020

Deutschland ist damit bislang eine Art Zwitter zwischen den anderen Top-Gebern und finanziell weit kleineren Gebern, die statt auf Breite auf Tiefe und Profil in wenigen Themen setzen: Kolleg*innen anderer Geberstaaten erkennen sehr an, wie insbesondere **mittelgroße europäische Geber mit einer fokussierten Strategie Themen besetzen** und diese gezielt versuchen voranzutreiben, wie beispielsweise **Norwegen** (u.a. Gender, flexibles Funding), **Schweden** (flexibles Funding, fragile Staaten), **Niederlande** (Mental Health, Lokalisierung) und die **Schweiz** (Nexus, International Humanitarian Law). Diese Ansätze mittelgroßer Geber sind vielfach von Erfolg gekrönt mit Blick auf ihren individuellen Einfluss und ihr Profil. Zahlreiche internationale Experten sprechen ihnen einen deutlich überproportional großen Einfluss im Vergleich zu ihrem finanziellen Engagement zu, teils werden Akteure wie **Schweden** oder die **Schweiz** sogar als einflussreicher etwa im humanitären Kontext der humanitären Hubs in New York oder in Genf eingeschätzt als das finanzielle Schwergewicht **Deutschland**. Dies hat neben Fragen von Tradition und langjährigem Wissens- und Personalmanagement auch eine Dimension von *soft power* Fragen neben der stets dominant diskutierten *hard power* durch finanzielle Ressourcen. Im Feld der *soft power* wird europäischen Akteuren wie **Schweden**, der **Niederlande** und der EK eine besondere Expertise im Kontext des *wining&dining*, der Vernetzung und der Sichtbarkeit ihrer Positionen zugesprochen, während andere dieses Feld stark vernachlässigen (Hövelmann und Südhoff 2023).

Das sehr diverse Bild vervollständigen unter den europäischen Top-Gebern aufstrebende Mitgliedsstaaten wie **Frankreich** und **Spanien**, die einerseits ihr **finanzielles Engagement** relativ betrachtet stark ausweiten, andererseits dies ähnlich wie Deutschland **nicht mit angemessenen Projekt- und Policy-Kapazitäten begleiten**, wie mehrere wissenschaftliche Interviewpartner beklagten. Im Falle **Frankreichs** führt dies, wie europäische Diplomaten*innen in Interviews kritisierten, zu deutlich mehr Meinungsfreude und Dominanz, denn eingebrachter Expertise. Im Falle **Spaniens** zu einer Zurückhaltung, die das Potential als wachsender Geber im *Policy* Bereich brach liegen lässt. Die einstige humanitäre Führungsmacht **Großbritannien** zehrt wiederum vom in der DFID-Ära aufgebauten Ruf und Know-how, hat aber **stark an Personal, Einfluss und Präsenz** nicht nur im EU-Kontext **verloren**. „We have all lost a humanitarian leader“, bedauert eine Wissenschaftler*in diese Entwicklung und resultierend einen wahrgenommenen großen Mangel an europäischem *thought leadership*.

Hinzukommen im europäischen Geberpuzzle allein innerhalb der EU mehr als ein **Dutzend Staaten**, die sich in humanitären *Policy*-Fragen bislang auch in

formalen Foren wie dem COHAFa laut Teilnehmenden nicht engagieren und selbst in den Hauptstädten **keine Expert*innen für dieses Feld** beschäftigen. Dies verdeutlicht die sehr diversen strategischen Ansätze allein unter den EU-Staaten und die Herausforderung, diese zu koordinieren.

Strukturelle Ansätze europäischer humanitärer Geber

Das Bild diverser europäischer strategischer Ansätze wird noch komplexer auf **struktureller** Ebene und mit Blick auf Geberstrukturen und lokale Strukturen in Krisenkontexten und Hubs im Globalen Süden. Nur zwei europäische Geber haben umfassende lokale Strukturen und Präsenzen, welche auch zu teils substanziell anderen operativen Ansätzen als Geber führen: **Großbritannien** und die **EK**.

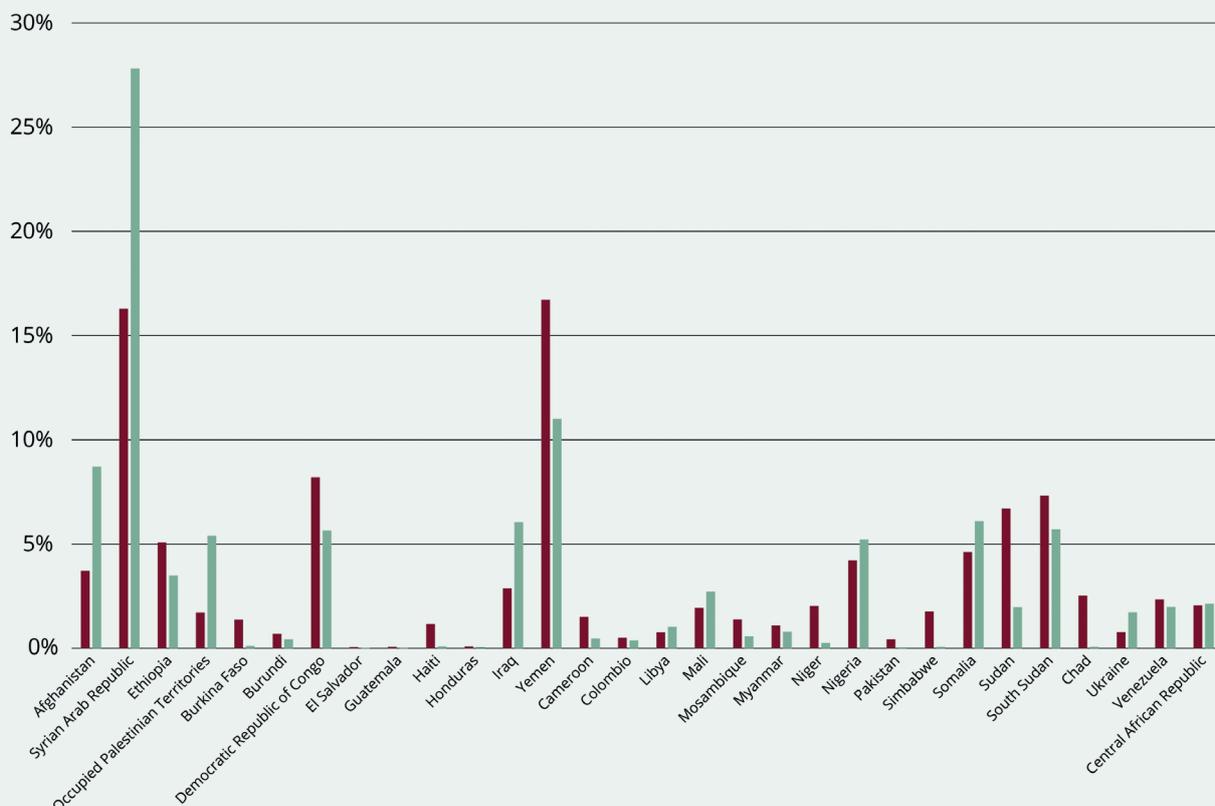
Während die britische Präsenz auch in lokalen Kontexten zuletzt wie beschrieben etwas abnahm, hat allein ECHO neben seinen über 400 Mitarbeitenden in Brüssel (Deutschland in Berlin: 65) rund 450 Mitarbeitende in

Botschaften vor Ort angestellt. Darunter sind neben dem Gros von rund 300 sogenannten *technical assistants* in Krisenländern allein 40 *technical experts*, die als Fachleute in regionalen Hubs Fachwissen und lokale Insiderkenntnisse kombinieren und diese sowohl in Entscheidungsprozesse vor Ort wie auch international einbringen können. Insbesondere in informellen Settings und offenen Diskussionen entsteht so eine Expertise in Krisen präsenter Geber, „much helped by their missions abroad“, sagt ein Top-Geberrepräsentant. Zugleich nutzt **ECHO** sein Netzwerk vor Ort für einen **operativen Ansatz, der deutlich mehr auf zweckgebundene Zuwendungen und operative Begleitung** vor Ort setzt bis hin zu „Micromanagement“, wie ein*e Praktiker*in im Interview beklagt. Damit **unterscheidet sich ECHO zugleich in wichtigen Reformdebatten** beispielsweise von europäischen Staaten wie **Schweden** und **Norwegen**, die seit vielen Jahren für eine Flexibilisierung der Geberfinanzierung plädieren.

ECHO unterscheidet sich in wichtigen Reformdebatten von europäischen Staaten

Prinzipienorientiertes Deutschland: Hilfe nach Bedarfen

- Share of the national Humanitarian Response Plan in global humanitarian needs in % (2019-2021)
- Share of German humanitarian aid in the country in Germany's global humanitarian aid in % (2019-2021)



Grafik 11: Proportionaler Vergleich Anteil humanitärer Bedarfe je Krise an globalem Bedarf zu Anteil deutscher humanitärer Hilfe je Krise zu gesamtem deutschen humanitären Funding
 Quelle: Report of the Federal Government on German humanitarian aid abroad 2018-2021; FTS OCHA 2023; Global Humanitarian Overview 2021

Auch strukturell hat ECHO mit seiner lokalen Präsenz innerhalb der EU ein beachtliches Alleinstellungsmerkmal, da neben **Großbritannien** lediglich in geringerem Maße die **Schweiz** und **Norwegen** über gewisse lokale Strukturen und Expertise verfügen. Selbst der sehr zentralisierte Top-Geber **Deutschland** verfügt nach eigenen Angaben über keine*n einzige*n humanitären Expert*in in seinen Botschaften (außerhalb der UN-Hubs Genf und New York, Bundestag 2023) und leidet massiv unter der kontinuierlichen internen Rotation seines weitgehend fachfremden Personals (Hövelmann und Südhoff 2023).

Prinzipienorientierte Ansätze europäischer humanitärer Geber

Mit Blick auf die **Prinzipienorientierung** stellt sich die Querschnittsfrage einer Werte- und Prinzipienorientierung versus einer interessensgeleiteten humanitären Politik. Unter diesem Blickwinkel ergeben sich mit Blick auf die europäischen Staaten erneut andere Schnittmengen von Akteuren und widerstreitenden Lagern. Hier steht in einer – von Natur aus schwerlich systematisch zu bemessenden – **Skala der Werteorientierung auf der einen Seite eine Europäische Kommission**, der im Rahmen von ECHO auch Zivilgesellschaftsvertreter sowie andere Geberregierungen eine weitgehend werte- und prinzipienorientierte Mittelvergabe attestieren, welche sich vorwiegend an humanitären Bedarfen orientiert. Gleiches gilt für **Deutschland**, dem internationale Partner eine ausgeprägte Prinzipienorientierung zusprechen, welche auch CHA-Analysen einer weitgehend bedarfsorientierten Mittelvergabe bestätigen (s. Grafik 11).

Ähnliche Profile sprechen Interviewpartner*innen den meisten skandinavischen Staaten zu wie auch Akteuren wie der **Schweiz** und den **Niederlanden**. Eine der wenigen vergleichenden Analysen in diesem weiteren Kontext kann dies indirekt bestätigen, im stärker entwicklungspolitisch orientierten *Principled Aid Index* schnitten 2023 nordeuropäische Staaten und die **Niederlande** besonders gut ab, während osteuropäische Staaten zu den Schlusslichtern gehörten (ODI 2023).

Der Gruppe eher prinzipienorientierter und bisweilen als *like-minded* bezeichneten Europäer stehen jedoch eine **Reihe von europäischen Akteuren** gegenüber, die sich in diesem Feld entweder kaum positionieren oder **explizit eine Interessenorientierung** ihrer humanitären Hilfe und internationalen Zusammenarbeit **betonen**, wie **Großbritannien** seit 2020 (Worley 2020), **Frankreich** etwa im Kontext seiner vielfach kritisierten Politik im frankophonen Afrika oder **Ungarn**, das seine humanitäre Hilfe exklusiv an den Bedarfen von Christ*innen in Krisengebieten ausrichtet.⁴ Zusammengefasst kann festgehalten werden: **Europäischen Akteuren** wird individuell oftmals ein **erheblicher Einfluss zugesprochen**. Inwiefern die europäischen Puzzleteile in der Summe aber **ein komplementäres Ganzes ergeben** und sich befruchten, eher isoliert wirkungslos bleiben **oder sich gar aufgrund von Widersprüchen** kontraproduktiv **schwächen**, führt zur **zentralen Frage der Koordination** europäischer humanitärer Politiken und ihrer Formate und Folgen.

ECHO gilt als sehr prinzipienorientiert, Ungarn will im Ausland nur Christ*innen helfen

3. Koordination europäischer humanitärer Politik – Foren und Formate

Eine Analyse von Koordinationsmechanismen humanitärer Akteure ist ein komplexes Unterfangen, da es gilt zahlreiche thematische, geographische/regionale, intra- und inter-institutionelle, informelle und formale Ebenen zu unterscheiden, die sich zugleich naturgemäß überlappen und gegenseitig beeinflussen. Überdies kommen in formalen, institutionellen Foren und informellen Formaten mit Blick auf den Einfluss von Akteuren andere Dimensionen von *hard power* und *soft power* Elementen und ihren Kombinationen zum Tragen, ohne trennscharf analysiert werden zu können. Europäische Koordination findet schon örtlich betrachtet in einem globalisierten humanitären System zwangsläufig auf einer **Fülle von räumlichen Ebenen statt, u.a. den Ebenen**

- **Nationale und lokale Krisenkontexte**
- **Regional Hubs**
- **(UN) Hubs im Globalen Norden**
- **Hauptstädte relevanter Geberregierungen**
- **Brüssel als Sitz von EU und Europäischer Kommission (EK)**

Wird die Koordination europäischer Außenpolitiken diskutiert, rücken stets die Ebene der europäischen Hauptstädte sowie der Sitz der EK in Brüssel in den Fokus, welche deshalb auch hier zunächst betrachtet werden sollen.

3.1. Formelle Kooperationsforen

Auf europäischer Ebene sind die relevantesten formalen EU-Foren für humanitäre Fragen, die zugleich nur EU-Mitgliedsstaaten zugänglich sind, die Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (**COHAFA**), ein **halbjährliches DG Meeting auf Direktoren-Ebene** von allen EU-Mitgliedsstaaten (eine Art *high-level* COHAFA) sowie das **Humanitarian Aid Committee** (HAC, siehe auch Glossarkasten S. 20). Hinzukommt oberhalb des humanitären Sektors u.a. die **Triangel Group**, eine Gruppe der drei aufeinander folgenden Mitgliedsstaaten, welche jeweils die 6-monatige EU-Ratspräsidentschaft stellen.

Das bekannteste Forum, der COHAFA, tagt zehn Mal im Jahr, zumeist in Präsenz in Brüssel und definiert sich als Hauptforum „for strategic and policy debate“ (European Commission 2024) zu humanitärer Hilfe zwischen den EU Mitgliedsstaaten und der EK. Sein Ziel ist ausdrücklich „to enhance the consistency of relief efforts at both the EU and global levels“ (European Commission 2024). Es war jedoch **Konsens** unter allen befragten Geberrepräsentant*innen einschließlich der EK, **dass das Forum diese Aufgabe nur bedingt erfüllt**, während die Ursachen teils unterschiedlich beurteilt werden. Konsens besteht über die Herausforderung einer sehr diversen Gruppe von Mitgliedsstaaten und Teilnehmenden vielfach auf Juniorlevel und mit begrenztem humanitärem Fachwissen sowie einer aktiven Teilnahme von höchstens einem halben Dutzend Mitgliedern.

Nutzen des COHAFA? „There aren't even any meeting notes taken“

Das Niveau der Diskussionen beschränkt sich zudem weitgehend auf die **informative Koordinations-ebene** (MacCarthaigh und Molenveld 2018). Dies führt nach Beschreibung von Teilnehmenden zu einem „Briefingmarathon“ (ein*e Interviewte*r) ohne greifbares Ergebnis, „There aren't even any meeting notes taken“, beklagt ein*e europäische*r Diplomate*in. Wertgeschätzt wird das Forum in Fällen akuter ausbrechender Krisen (u.a. Angriff auf die Ukraine 2022, Taliban-Machtübernahme in Afghanistan 2021, Gewalteskalation in Tigray 2021), wenn es vor dem Hintergrund großer Dringlichkeit auch als Forum für Informationsaustausch in unübersichtlichen Krisensituationen einen Mehrwert hat für Teilnehmende. Alle interviewten *Stakeholder* beklagen jedoch, dass es weder für eine punktuell inhaltliche Koordination, geschweige denn für die Koordination und Verfolgung gemeinsamer strategischer Prioritäten ein geeignetes Forum ist.

Die Verantwortung hierfür wird teils dem COHAFA Sekretariat zugewiesen, teils der Struktur eines mit der EU-Ratspräsidentschaft rotierenden Vorsitzes, was bislang in einer mangelnden Federführung und Koordination über logistische Fragen hinaus auf Brüsseler Seite führe. „At times, it is quite apparent that the ECHO colleagues view the

COHAFA merely as a box-ticking exercise, where they have to brief the member states on their activities.“, beklagte ein*e Geberrepräsentant*in im Interview. Auf Brüsseler Ebene wird bisweilen auf eine mangelhafte Koordination unter den Mitgliedsstaaten selbst verwiesen, welche das Forum nicht besser nutzten und keine thematische und personelle Kontinuität in ihren Beiträgen sicherstellten, beispielsweise auf deutscher Seite. „How do you ensure a continued process and progress on the topics moved (...)“, fragt ein*e involvierte*r EU-Diplomate*in, „when shortly after no counterpart on the German side is anymore in place?“

Im HAC werden weder operative Förderschwerpunkte noch Policy-Fragen substantiell diskutiert

Das **Humanitarian Aid Committee** (HAC) ist ein jährliches Forum der Mitgliedsstaaten, in der die EK insbesondere ihre geplante Mittelvergabe für das kommende Haushaltsjahr vorstellt. Über das Briefing hinaus werden in der Gruppe jedoch **weder die operativen Förderschwerpunkte noch Policy-Fragen substantiell diskutiert**; 2023 kam es laut Teilnehmenden überhaupt zum ersten Mal zu einer Kontroverse, da einige osteuropäische Staaten sich einen größeren ECHO-Förderschwerpunkt für die Ukraine gewünscht hätten.

Das **DG-Meeting**, gehostet von ECHO ist wiederum in seiner Inklusivität aller 27 Mitgliedsstaaten von Wert, wurde aber von keinem*r interviewten Vertreter*in eines EU Mitgliedsstaates als relevantes Forum erwähnt. Gleiches gilt für die **Triangle Group**, in der sich die alle 6 Monate wechselnden Regierungen, welche die EU-Ratspräsidentschaft stellen, auch in Fragen internationaler Zusammenarbeit und humanitärer Hilfe koordinieren sollen. Dies funktioniert aber laut Interviewpartner*innen im besten Fall in Maßen, wenn mehrere interessierte und engagierte Mitgliedsstaaten einmal einander folgen, stößt aber an harte Grenzen, wenn das Zepter wie im Sommer 2024 von **Belgien an Ungarn** und nachfolgend an **Polen, Dänemark, Zypern** weitergereicht wird. Zudem beklagen auch NGO-Vertreter*innen im Interview, dass das Forum aus ihrer Perspektive nur auf dem Papier als Triangle existiere, da Briefings und Advocacy-Arbeit stets trotzdem mit allen Mitgliedern bilateral durchgeführt werden müssten.

3.2. Informelle Koordinationsforen

Neben diesen formalen Gremien koordinieren sich insbesondere humanitär führende europäische Regierungen jedoch auch in zahlreichen **informellen Foren**, welche für viele Interviewpartner*innen einerseits nur eine Ersatzstruktur für bedingt funktionierende Gremien sind, andererseits teils als **durchaus effektiv** eingestuft werden:

Zu den wichtigsten Foren gehören hier bilaterale Konsultationen sowie Formate wie die **Group of Nordics**, die **E6-Gruppe**, die **Stockholm Gruppe** sowie Initiativen zu Konsultationen zwischen Mitgliedsstaaten. Auf internationaler Ebene hat zudem die Bedeutung der **G7-Arbeitsprozesse** im humanitären Feld laut beteiligten Regierungsvertretern zugenommen.

Dies gilt für die Ebene bilateraler Konsultationen, die ECHO mit zahlreichen Mitgliedsstaaten abhält sowie Deutschland inzwischen sehr proaktiv verfolgt.

So kam es 2022 auf Einladung Berlins

profiliertesten Mitglieder **Schweden** und **Norwegen** und beschränken sich daher oftmals auf eine **informative Koordination**. Die E6-Gruppe von sechs europäischen Staaten (**Schweden, Deutschland, Dänemark, Norwegen, Schweiz, Niederlande**) ging derweil auf eine Initiative Deutschlands und Schwedens zurück mit dem Ziel, die Kräfte von *like-minded* europäischen Partnern **inhaltlich und strategisch** zu bündeln; mit dem Positionswechsel der Hauptinitiatoren versandete das Format jedoch zunehmend in den letzten Jahren bzw. wurde ersetzt durch die sogenannte „**Stockholm-Gruppe**“.

Das bei einem ersten Treffen in Stockholm 2021 initiierte Format zielt auf die größten Geber ab und umfasst bislang in einer bewusst kleingehaltenen *small donor group* nur

Die Stockholm-Gruppe gilt als effektives Forum, das Einfluss und Expertise zusammenbringt

Deutschland, Schweden, Großbritannien, ECHO und die **USA** als feste Teilnehmende, während zu bestimmten Themen



erstmalig zu Konsultationen zwischen Deutschland und der *Group of Nordics*, einem Zusammenschluss aller skandinavischen Staaten; deutsche Konsultationen mit der **Schweiz** finden ebenfalls statt wie auch mit der **Niederlande**, sowie inzwischen jährliche mehrtägige Konsultationen mit den **USA** als Top-Geberland. Bilaterale innereuropäische Konsultationen können laut Teilnehmenden gute Foren sein für sowohl **informative** wie auch **inhaltliche** Koordinationslevels (s. Kapitel 1), finden jedoch selten systematisch und regelmäßig statt, sondern beruhen „**mostly about people and their personal interest**“, und die Planung sei eher ad hoc, „**when one thinks, we really should talk to the Swiss again soon**“, erläutert ein*e ehemalige*r Teilnehmer*in.

Ein festes Format sind die regelmäßigen internen Konsultationen der *Group of Nordics*, welche sich 1-2 Mal im Jahr trifft. Laut Teilnehmenden leidet die Gruppe jedoch an schwankendem Interesse unterhalb der humanitär

bisweilen kleinere Geber hinzugezogen werden. Die Stockholm-Gruppe gilt als vergleichsweise effektives Forum, das mit seinen **Top 5** Mitgliedern **Einfluss und Expertise** zusammen bringt und damit Themen vorantreiben kann. Die Gruppe trifft sich etwa einmal im Jahr auf Abteilungsleiter-Ebene, was hierarchisch einen effektiven Follow-up Prozess in den jeweiligen Hauptstädten zumindest ermöglicht, sowie unregelmäßig auf Leitungs-/Deputyebene online und hybrid. Die so **persönlich entstehenden Bande** ermöglichen eine vertrauensvolle Zusammenarbeit laut Teilnehmenden, wie auch eine große **Agilität**. Beispielsweise war laut eines Mitglieds auch am zweiten Weihnachtstag 2022 kurzfristig ein Treffen online möglich im Lichte des Arbeitsverbots für Frauen in Afghanistan, das die Mitarbeit von Frauen in Hilfsorganisationen künftig ausschließen sollte und große Kritik auch auf Geberseite hervorrief.

Illustration: Formelle und informelle humanitäre Koordinationsforen in Europa (dunkelblau) und international (hellblau) und ihre relative Bedeutung (unsystematische Interviewauswertung)

„In the Stockholm Group, only those genuinely interested are seated at the table, bringing forward issues of great urgency and truly wanting to drive these forward“, beschreibt ein Regierungsvertreter die Vorteile der Gruppe als einer *Coalition of the Willing*. „The level of collaboration enables an impact both upwards towards the leadership level and downwards to the operational level within domestic institutions“, konstatiert ein*e weitere*r Regierungsvertreter*in, sofern die Ergebnisse hinreichend kommuniziert werden, was untere Arbeitsebenen teils bemängeln. Als Beispiele jüngst gemeinsam bearbeiteter Themen nennen Teilnehmende neben dem Frauen-Erlass in Afghanistan u.a. *accountability issues*, wie im Falle der viel diskutierten *food diversion* Vorwürfe gegen das Welt-

ernährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) in Äthiopien 2023, den internationalen Reviewprozess zum Umgang mit *Internally Displaced People* (IDP) sowie die **Abstimmung in akuten und komplexen Krisenfällen** wie Palästina, Ukraine und Afghanistan auf hoher Arbeitsebene.

Die Gruppe füllt damit aus Sicht mancher Teilnehmenden zumindest im kleinen Kreis teils **eine Lücke**, welche auf formaler Ebene von Brüssel bislang nicht geschlossen werden kann. Zugleich zeigt sich, wie stark **fast alle informellen Foren Konjunkturen, persönlichen Banden und Interessen unterliegen**.

Glossar

Relevante Foren humanitärer europäischer Koordination

Formelle Foren

COHAFA / DG Meeting

Die Gruppe Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid, COHAFA) ist das wichtigste Forum für humanitäre Hilfe zwischen allen EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission und tritt durchschnittlich zehnmal im Jahr in Brüssel zusammen. Die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO) und die EU-Mitgliedstaaten tauschen Informationen über humanitäre Krisensituationen aus und bewerten den humanitären Bedarf. Ziel ist es, die Kohärenz der Hilfsmaßnahmen sowohl auf EU- als auch auf globaler Ebene zu verbessern. Die COHAFA-Sitzung findet zweimal jährlich als DG Meeting auf Direktorebene statt und wird von der derzeitigen Ratspräsidentschaft im Rahmen einer Sitzung der Generaldirektion aller 27 Mitgliedstaaten ausgerichtet.

Der Ausschuss für humanitäre Hilfe (HAC)

Der von der Europäischen Kommission betriebene Ausschuss für humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid Committee, HAC) wurde 1995 gegründet und führte die früheren Ausschüsse RRC (Relief and Rehabilitation Commission) und COVA (Commission of Voluntary Agencies Commission) zusammen. Er wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni formalisiert, in

der auch die Ziele der europäischen humanitären Hilfe in ihren Grundzügen festgelegt sind. In der Praxis tritt der Ausschuss einmal im Jahr mit allen EU-Mitgliedstaaten zusammen, wenn die Europäische Kommission ihre Pläne für die Vergabe ihrer humanitären Mittel in einem bestimmten Haushaltsjahr vorlegt.

Die Triangle Group

Die Triangle Group sind die drei Staaten, die abwechselnd den Vorsitz des Europäischen Rates in den aufeinanderfolgenden 6-Monats-Perioden führen. Die Ratspräsidentschaft rotiert unter den EU-Mitgliedstaaten. Dabei übernimmt jedes Land abwechselnd die Leitung des Rates und bereitet ein 6-monatiges Arbeitsprogramm vor. Die Ratspräsidentschaft hat auch den Vorsitz in Gremien wie der COHAFA inne. Die Mitgliedstaaten, die den Vorsitz haben, arbeiten in Dreiergruppen, der so genannten *Triangle Group*, zusammen. Die Gruppe soll langfristige Ziele festlegen und eine gemeinsame Agenda ausarbeiten, die von der Gruppe während ihrer gemeinsamen 18-monatigen Amtszeit behandelt werden soll. Auf die derzeitige belgische Präsidentschaft werden im Juli 2024 Ungarn und Anfang 2025 Polen folgen.

Informelle europäische Foren

Die Stockholm Group

Die Stockholm Group ging aus einer Klausurtagung hervor, die Schweden im Oktober 2021 in Stockholm veranstal-

tete. Die Teilnehmer waren eine Kombination aus den drei größten Gebern humanitärer Hilfe (USA, Deutschland und EU) und den drei größten Gebern des OCHA einschließlich der gebündelten Mittel (Deutschland, Schweden und Vereinigtes Königreich). Die Gruppe traf sich dann weiterhin am Rande anderer Tagungen (EHF/Weltbank/IMF-Frühjahrstagungen) sowie virtuell. Heute trifft sie sich in der Regel einmal im Jahr auf Direktoren-Ebene und ad hoc auf der Ebene einer*s stellvertretenden Direktors*in, um humanitäre Fragen informell und vertraulich zu erörtern.

E6 Gruppe

Die E6 Gruppe von sechs europäischen Staaten (Schweden, Deutschland, Dänemark, Norwegen, Schweiz, Niederlande) ging auf eine Initiative u.a. von Deutschland und Schweden zurück mit dem Ziel, die Kräfte von gleichgesinnten europäischen Partnern zu bündeln. Das Ziel war, jeweils begrenzte *Policy*-Kapazitäten zu verbinden und auf komplementäre Weise das finanzielle Schwergewicht Deutschlands mit traditionellen europäischen Gebern zu vernetzen, die über langjähriges Know-how und ähnliche *Policy*-Positionen verfügen

Group of Nordics

Die Group of Nordics ist ein Zusammenschluß der skandinavischen Staaten (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Island), die sich in regelmässigen Konsultationen über humanitäre *Policies* austauschen.

3.3. Räumliche Koordinationsebenen

Der vermeintliche Hub Brüssel

Brüssel ist bis heute kein anerkannter Hub für humanitäre Stakeholder

Im Vergleich zu den Hubs New York und Genf ist Brüssel bis heute kein anerkannter Hub für humanitäre Stakeholder,

Debatten und Policy-Entwicklungen. Selbst im Vergleich zu weiteren europäischen Standorten lässt sich feststellen, dass es Brüssel trotz jüngster Bemühungen mit der Schaffung des EHF sowie weiterer Events bislang bedingt gelungen ist, sich als zentrales Forum und Schmelztiegel für europäische humanitäre Policies zu etablieren, geschweige denn als einflussreiches globales Forum.

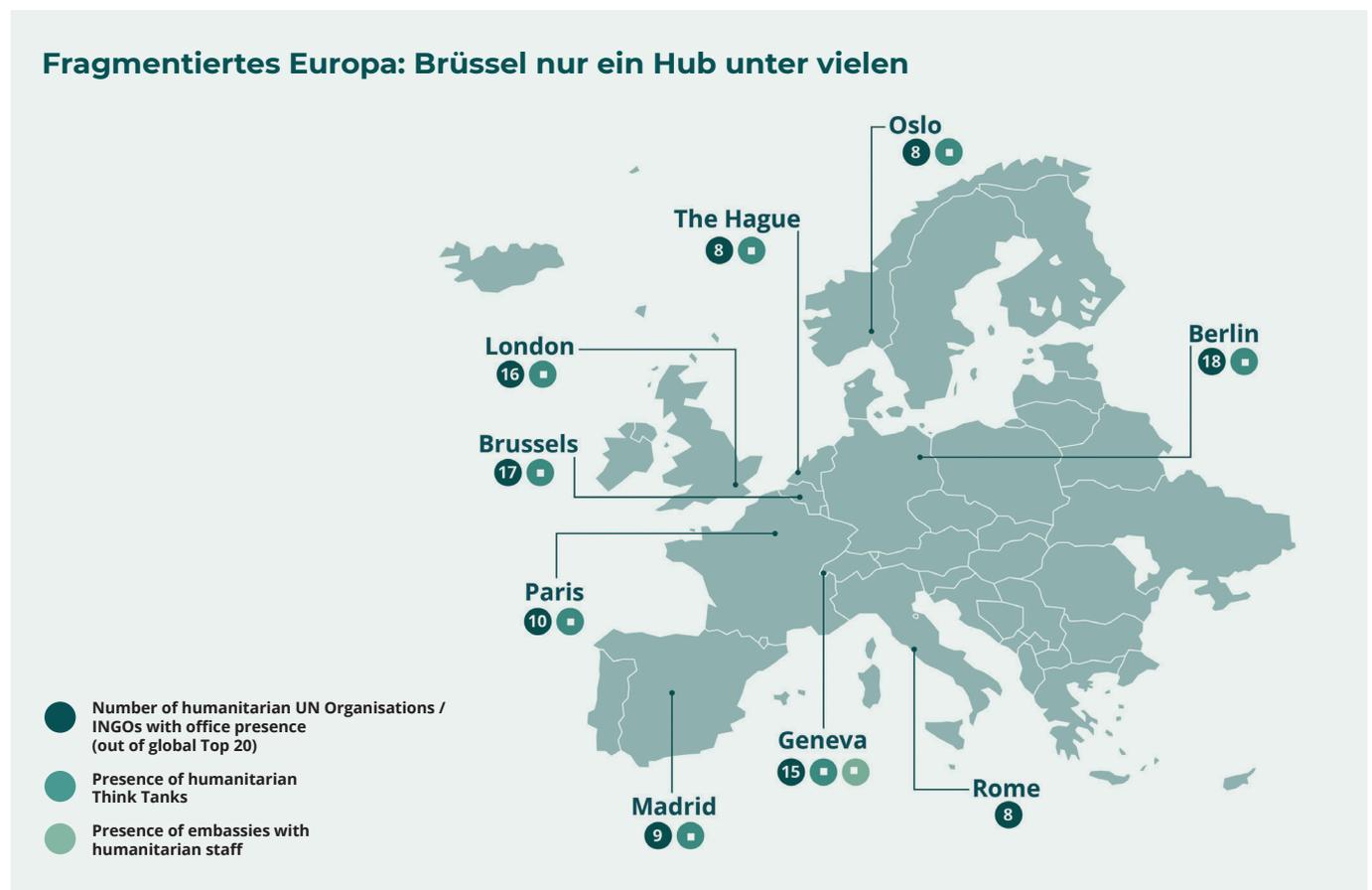
Ein Vergleich der Präsenz von entsprechenden Stakeholdern in wichtigen europäischen Hauptstädten macht deutlich, dass **Brüssel hier nur ein Spieler unter diversen fragmentierten Standorten** ist, und im Vergleich zu anderen Standorten **sogar deutlich abfällt**, was z.B. die Präsenz humanitären Personals in den Botschaften vor Ort betrifft im Vergleich zum UN-Hub Genf, oder auch mit Blick auf die in Brüssel mangelnde Präsenz humanitärer Think Tanks und wissenschaftlicher Einrichtungen (s. Karte Grafik 12). „There is no appetite in humanitarian issues in the think tank or policy arena in

Brussels“, kritisiert ein*e in Brüssel ansässige*r Wissenschaftler*in. Lediglich in der quantitativen Büro-Präsenz von UN-Organisationen und internationalen NGOs liegt Brüssel quantitativ auf ähnlichem Niveau wie Berlin oder London, fällt aber ebenfalls ab in qualitativer Hinsicht, da die meisten Akteure Lobby- und Fundraisingbüros in Brüssel betreiben, aber sich kaum ein Hauptsitz oder eine Europazentrale von UN-Organisationen oder INGOs inklusive ihrer Policy-Abteilungen in Brüssel befindet.

Besonders relevant ist das Defizit mit Blick auf die Koordination von Regierungspolitiken auf Ebene der europäischen Botschaften, von denen kaum eine humanitäres Personal in Brüssel beschäftigt. „The exchange on humanitarian policy always takes place with the capitals“, sagt ein*e zuständige*r Brüsseler Diplomat*in. Auch Vertreter der Zivilgesellschaft stehen vor der Herausforderung, ihre Positionen anders als in Genf und New York nicht vor Ort einspeisen zu können: „Key counterparts for donor exchanges are always the capitol representatives“, sagt auch ein*e Brüsseler NGO Repräsentant*in.

Kaum eine europäische Botschaft beschäftigt humanitäres Personal in Brüssel

Fragmentiertes Europa: Brüssel nur ein Hub unter vielen



Grafik 12: Präsenz humanitärer Akteur*innen in ausgewählten europäischen Zentren / Quelle: Interviews & websites of Top 20 humanitarian UN agencies and INGOS (measured by funding) and humanitarian Think Tank websites

Insbesondere unter europäischen Mitgliedsstaaten **entfällt damit ein Kontext** und eine Blase, in der stetige Präsenz und Alltagsaustausch schon ein **Netzwerk ermöglichen würde**, welches Koordination und Abstimmung informell ungemein erleichterte und neben der großen finanziellen *hard power* auch eine wirkungsvolle *soft power* europäischer Akteure entstehen ließe. Stattdessen birgt schon der monatliche COHAFA, zu dem fast alle Teilnehmenden aus den EU-Hauptstädten kommen, eine logistische Bürde und Last, wie ein*e Ex-Teilnehmer*in einräumt: „Due to the face-to-face meetings and journey, a COHAFA meeting actually costs two working days every month“, wodurch der Anreiz auch eher wächst, den Austausch auf das rein formale und notwendige zu begrenzen. Entsprechend fehlt es in Brüssel auch an so aktiven informellen Foren wie in New York, wo allein in rund 150 informellen *Group of Friends* Gruppen ein sehr breites Set an humanitären Fragen von wechselnden *focal points* moderiert und logistisch über Whatsapp koordiniert wird.

Räumlich betrachtet verharret daher der Austausch unter *Stakeholdern* in Brüssel weitgehend auf der **informativen Koordinationsebene** bzw. auch diese findet oftmals dezentralisiert in Brüssel, anderen Hauptstädten oder online stand.

Nationale und regionale Koordinationsebene

Relevante humanitäre *Policy*- und Programmatikfragen werden heute zunehmend statt in den Hauptstädten des Globalen Nordens auf nationaler Ebene und in Hubs in Krisenregionen diskutiert und entschieden. Die Diversität europäischer Präsenz und Koordination spiegelt sich jedoch auf der lokalen und regionalen Ebene in Krisenregionen wider, wodurch nach Einschätzung vieler Interviewten auf dieser Ebene **viel Potenzial für gemeinsame Ansätze und Fortschritte verschenkt wird**.

Europäische Akteure haben wie beschrieben in Krisenkontexten rein quantitativ eine nicht zu unterschätzende Präsenz durch das ECHO Netzwerk mit allein fünf regionalen Hubs in Amman, Dakar, Bangkok, Nairobi und Panama und den rund 400 *Technical Assistants und Technical Experts* in Krisenländern, deren Expertise auch von anderen Akteuren geschätzt wird. Nur die USA können eine ähnliche Struktur unter den Top-Gebern vorweisen. Das Fehlen humanitärer Ansprechpartner*innen selbst von europäischen Top-Gebern wie Deutschland, Frankreich oder Schweden macht eine **Koordination von Policies selbst an den regionalen Hubs kaum möglich**, geschweige denn in manchen fragilen Krisenländern selbst, etwa dem Jemen. Obwohl im Jemen seit vielen Jahren eine der größten humanitären Krisen der Welt tobt, sind trotz verbesserter Sicherheitslage kaum europäische Geber präsent und verschenken so ihren Einfluss auch im humanitären Bereich, wie ein*e UN-Repräsentant*in beispielhaft für viele beklagt. „If you want to influ-

ence the Huthis, you have to sit at the table and not in a distanced capitol“.

Zugleich nutzen die europäischen Staaten ECHO Kapazitäten und Netzwerke kaum für Wissensaustausch und Koordination, wie Diplomaten*innen auf ECHO wie auch auf Seiten der Mitglieder beklagen. Insbesondere die *Technical Experts*, welche an einem einzelnen Hub wie Amman mehr Themenfelder abdecken und Personal umfassen als die meisten europäischen Top-Geber in der Hauptstadt aufweisen können, sehen europäische Diplomaten als ein ungenutztes Potential für Fachaus-tausch, Koordination und gemeinsamen *Policy*-Impact auf der **inhaltlichen Koordinationsebene**. Es wäre beispielsweise sehr spannend, so ein*e europäische*r Diplomatin*in, „to bring the Technical Experts in the Hubs with German counterparts together“, um gemeinsame Herausforderungen und Reaktionen zu diskutieren. Es wäre eine Kooperation der beiden Top-Geber, die Potenzi-ale böte für zahlreiche vergleichbare relevante Geber wie Schweden oder die Niederlande, die ebenfalls sehr zentralisiert arbeiten.

Umgekehrt **mangelt** es zudem **an einem Policy-Prozess und Informationsfluss aus den europäischen Hauptstädten in die Hubs**; nur durch einen solchen Austausch könnten beispielsweise europäische Akteure vor Ort einige mit weniger präsenten europäischen Partnern vordiskutierte Positionen in die einschlägigen Foren in Hubs und lokalen Krisenregionen wirkungsvoll einbringen. Diese könnten sowohl informelle Foren befruchten, in die UN-koordinierten **Humanitarian Country Teams** eingespeist werden, wie auch in Fragen der Ausgestaltung von relevanten lokalen Institutionen und Gremien wirkungsvoll sein, an denen die Geber selbst nicht teilnehmen, deren Wirken jedoch von zentraler Bedeutung ist (Interview mit einer*m lokalen Geberrepräsentant*in). Wenn beispielsweise das umstrittene Cluster-System zur operativen Koordination oder die *Country-Based-Pooled-Funds* der UN als stetig wichtiger werdendes Finanzierungsinstrument weiterhin lokale Beteiligung und Expertise vernachlässigen, werden dies **nur Geber vor Ort nachhalten und konsequent einfordern können**; zugleich werden sie sich nur durchsetzen, wenn sie nicht als Einzelmeinung abgetan werden können.

Aufgrund der genannten Einschränkungen gelingt es daher auf der räumlichen Ebene der nationalen und regionalen Hubs in der Regel sogar **nur bedingt ein informatives Koordinationslevel** zu erreichen. Nur ganz punktuell und im kleinen Rahmen weniger präsen-ter Fach-Kolleg*innen kann sich ein **inhaltliches Koordinationslevel** zwischen einigen oft schnell wechselnden Kollegen*innen ergeben, wie zum Beispiel zwischen drei bis vier europäischen Geberrepräsentant*innen in Amman zu Themen wie *Protection* und *Gender* (Interviews mit Geberrepräsentant*innen).

4. Erfolge und strukturelle Hindernisse der Foren und Ebenen europäischer Koordination

Die geteilten Foren und Formate zur Koordination humanitärer Politik unter europäischen Regierungsakteuren ergeben ein gemischtes Bild, welche Koordinationsforen in welcher Dimension erfolgreich sind und wo Lücken bestehen. Trotz der beschriebenen Diversität soll in

diesem Kapitel versucht werden, hierzu verallgemeinerbare Erfolgsfaktoren zu identifizieren (4.1.) wie auch die derzeitigen strukturellen Hindernisse für weitergehende Koordinationserfolge (4.2.).

4.1. Erfolgsfaktoren wirkungsvoller Koordination

Formale europäische Koordinationsforen wie der COHAFA, der Ausschuss für humanitäre Hilfe und auch das DG-Meeting aller 27 Mitgliedsstaaten spielen eine relevante Rolle auf der **informativen Koordinations-ebene** bzw. der Ebenen 1+2 (*Communication/Consultation*) nach MacCarthaigh und Molenveld (Kapitel 1). Dies gilt insbesondere mit Blick auf den COHAFA im humanitären Tagesgeschäft, insbesondere aber auch im Falle unerwarteter ad hoc Krisen mit großem Austauschbedarf zu akuten, unübersichtlichen Krisensituationen. Auf der Ebene der **inhaltlichen Koordination** spielen die genannten formalen Foren aber **nur eine marginale**, auf der Ebene einer **strategischen Koordination** im Sinne einer mittel- und langfristigen Zielsetzung und Priorisierung von Agenden und Reformthemen **keine Rolle**. Ihre **Kernvorteile** liegen in großer **Inklusivität**, der **Bandbreite** von Themen, **niedrigschwelligen** Angeboten für Akteure mit geringem Know-how und Kapazitäten und einer **gewissen Struktur** durch einen fixen Rhythmus und eine Logistik, welche eine auch von Personen unabhängige Koordinationsarbeit ermöglicht.

Informelle Kooperationsformate zwischen europäischen Akteuren wie die E6 Gruppe, die *Group of Nordics* und bilaterale Austauschformate etwa zwischen ECHO und Mitgliedsstaaten sowie zunehmend von Deutschland vorangetrieben, sind ebenfalls auf der **Ebene der informativen Koordination sehr wirkungsvoll**. Auf dieser Ebene haben sie insbesondere seit der Covid-Pandemie einen Qualitätssprung gemacht, da die neuen digitalen Austauschoptionen bis heute weit häufigere und

Auch informelle Koordinationsforen erreichen selten nachhaltige inhaltliche Ergebnisse

niedrigschwelligere Koordinationsformate ermöglicht, wie eine leitende Geberrepräsentant*in bestätigt. Auf der **inhaltlichen Koordinations-Ebene** erreichen die genannten Foren aber **selten nachhaltige Ergebnisse, geschweige denn das strategische Level** gemeinsamer effektiver Prioritätensetzungen.

Rolemodel Cash?

Eine lehrreiche Ausnahme bildete in der Vergangenheit das in zahlreichen Interviews thematisierte **Erfolgsmodell Cash**:

Der Einsatz von Bargeldprogrammen versus Sachleistungen gehörte in den 2010er Jahren noch zu den **kontroversesten Programmdebatten** in der humanitären Hilfe. Einerseits dauerte es, bis Vorreiter und Befürworter wie ECHO und **Großbritannien** weitere Geber in Europa und insbesondere die **USA** von den Vorteilen flexibler Bargeldprogramme überzeugen konnten, und auch die Widerstände großer UN-Organisationen waren in der Besitzstandswahrung herkömmlicher Programme und Mandate zunächst groß (Bastagli, Hagen-Zanker, und Sturge 2016). Noch 2018 hosteten WFP und das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) gemeinsam eine einwöchige Gebermission nach Libanon und Jordanien, um widerstreitende Interessen unter den Top-Gebern ebenso zu überwinden wie Konkurrenzen unter den beiden Organisationen.

Rückblickend konstatieren jedoch Beteiligte, dass der nachfolgend **gemeinsame Druck aus London, Brüssel, später auch Berlin** und anderen Hauptstädten nicht nur in Nahost, sondern weltweit wann immer möglich auf *Cash-Programme* zu setzen, ein *change management* und eine **Reformagenda** so **erfolgreich vorantrieben**, dass sich auch die größten Hilfsorganisationen diesem nicht entziehen konnten. „Large organisations like ours need the pressure from donors for issues of fundamental change“, sagt ein*e damals beteiligte*r UN-Vertreter*in. Trotz anhaltender Konkurrenzen zwischen Hilfsorganisationen im Feld der *Cash-Koordination*, welchem der Grand Bargain 2021 einen eigenen politischen **Caucus** widmen musste, verdoppelte sich in der Folge der Anteil von Cash-Programmen an der weltweiten humanitären Hilfe von 10 % (2016) auf 21 % binnen weniger Jahre (HPG/ ODI 2019, CALP Network 2023), und der Wert von Bargeldhilfen als moderne Modalität für humanitäre Hilfe in Krisen mit funktionierenden Märkten ist heute weitge-

hend anerkannt. Für Expert*innen ist **Cash damit eine der wenigen jüngeren Erfolgsgeschichten humanitärer Reform**, die durch ein strategisches, koordiniertes Agenda-Setting europäischer Top-Geber (insbesondere UK, ECHO) durchgesetzt werden konnte (siehe auch ODI/HPG Projekt 2023).

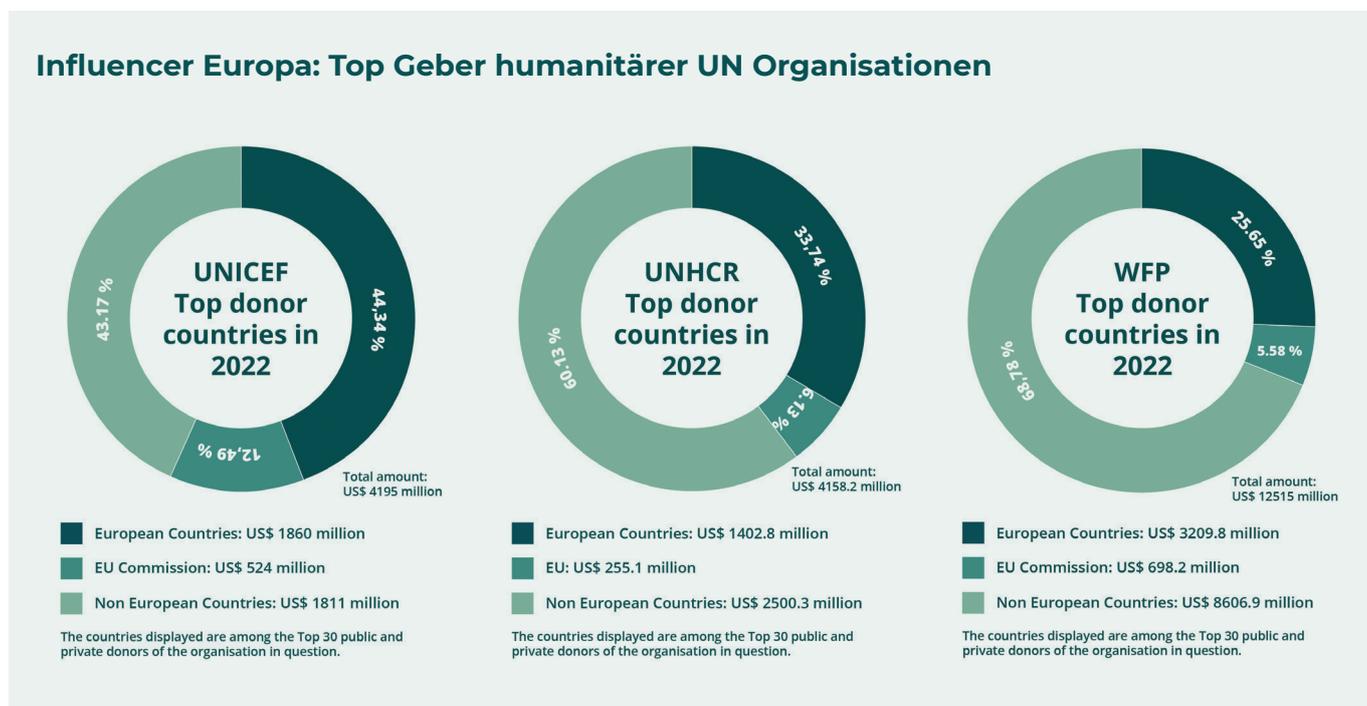
Insgesamt bemängeln jedoch europäische Diplomaten*innen, dass in den genannten informellen Foren unregelmäßiger bilateraler Konsultationen und kleinerer Gruppen relevante Kommunikationslücken verbleiben. Dies kann auch das Beispiel eines nordischen Staates illustrieren, welcher 2023 seine humanitäre Strategie überarbeitete, vom parallel stattfindenden Prozess auf deutscher Seite zugleich keine Kenntnisse hatte.

Vorreiter Stockholm Gruppe

Auf der hier behandelten Ebene informeller Foren ist in weiteren Dimensionen die Stockholm Gruppe erfolgreich, welche sowohl auf dem **informativen Koordinationslevel wie auch teils auf dem inhaltlichen Koordinationslevel** einen substantiellen Beitrag unter führenden europäischen Gebern plus den USA leistet, insbesondere wenn diese Themen zeitlich sensibel sind oder gemeinsame Interessen berühren. Eine **strategische Koordination** ist auch auf dieser Top-Ebene eines elitären kleinen Kreises jedoch **bedingt erkennbar**, wie am Beispiel der aktuellen Geber-Priorität *Accountability* illustriert werden kann:

Eines der prominentesten in zahlreichen Interviews genannten Beispiele für ein auch durch die Stockholm-Gruppe koordiniert adressiertes *Accountability* Problem war das im Jahr 2023 sehr relevante *food diversion* Thema im Kontext von WFP Äthiopien und der Krise in Tigray. Nachdem WFP lange „downplayed the issue“ (ein*e europäische*r Diplomat*in), gelang den wichtigsten **Geberstaaten aus Europa im Einklang mit den USA** durch eine gemeinsame Position, eingefrorenes Funding, einen gemeinsamen Brief etc. hier für Aufklärung und **Behebung der Misstände zu sorgen** (Interviews mit Geberrepräsentant*innen). Auch im Falle UNRWAs setzten aufgrund der Vorwürfe im Januar 2024, dass UNRWA Mitarbeiter sich an den Massakern vom 7.10.23 im Zuge des Angriffs auf Israel beteiligt haben, fast alle relevanten europäischen Geber einheitlich ihre Zahlungen zunächst aus (tagesschau.de und Kuntschner 2024).

Zugleich kann das zentrale Feld der *Accountability*⁵ von UN-Organisationen, welche global rund 70 % der humanitären Hilfe erhalten (FTS 2024), über erfolgreiche Einzelbeispiele hinaus große Herausforderungen der Koordination unter europäischen wie auch internationalen Gebern illustrieren. Einerseits sind europäische Staaten in den Aufsichtsgremien der großen humanitären UN-Organisationen WFP, UNHCR und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) sehr prominent vertreten und entscheidende Finanzquellen humanitär führender Organisationen, was ihnen großen Einfluss ermöglichen sollte (siehe Grafiken 13,14,15,16). Andererseits ist die Positionierung und Prioritätensetzung unter europäischen Gebern oder sogar innerhalb von Geber-



Grafiken 13, 14, 15: Anteil europäischer Finanzierung an den Budgets der größten humanitären UN Organisationen in % (2022)
 Quellen: UNICEF Annual Report 2022; the countries displayed are among the Top 30 public and private donors of the organisation in question; UNHCR Donor Ranking; the countries accumulated are the Top 30 public and private donors of the organisations in question; Contributions to WFP in 2022; the countries displayed are among the Top 30 public and private donors of the organisation in question.



Grafik 16: Anzahl europäischer Länder in den Exekutivausschüssen von UN-Organisationen

“It is so obvious that fragmented donor structures allow organisations to get away with major issues”

institutionen teils strittig bzw. unklar. „We are now sitting in all these fora, but it is not clear what exactly we want to achieve there“, beklagt ein*e Vertreter*in. „It is so obvious that fragmented

donor structures allow organisations to get away with major issues“, sagt ein*e europäische*r Diplomat*in.

Zudem kann die EK nur begrenzt eine koordinierende Rolle spielen: Da sie keinen Nationalstaat repräsentiert, sitzt sie in UN-Boards nur als Gast und darf im Normalfall in allen Debatten erst als letzter Akteur sprechen, was ihre potenziell repräsentative Rolle europäischer Positionen bisweilen „significantly weakens“, wie ein*e europäische*r Diplomat*in einräumt.

Interne institutionelle Konflikte zwischen EK-Direktoren bzw. Ministerien einer Regierung können zudem zu **widersprüchlichen Positionen innerhalb eines Geberakteurs** führen, beispielsweise zu zentralen Effizienz Fragen der Abgrenzung humanitärer und entwicklungspolitischer Arbeitsteilungen und Mandate von Organi-

sationen zur Vermeidung von Duplikationen und ineffizienten Silos. Dies eröffnet **Spielräume** auf UN-Seite (wie auch bei großen INGOs), Erwartungen ins Leere laufen zu lassen und **Akteure gegeneinander auszuspielen**, da es bereits intern bei relevanten Gebern an Koordination mangelt.

Das beschriebene Problem mangelnder Präsenz und Koordination in den Krisenkontexten vor Ort führt zudem zu fehlenden operativen Einblicken und Expertisen von Regierungsmitarbeiter*innen, welche zugleich die operative Arbeit von sich zu vermarkten wissenden Hilfsorganisationen kontrollieren und finanzieren sollen.

„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.

Die Herausforderung mangelnder Präsenz europäischer Akteure in lokalen Kontexten spiegelt sich auch in einer teils **mangelhaften Präsenz** und entsprechend begrenzter Koordination **europäischer Geber an Hubs und Zentralen großer Hilfsorganisationen** wider, einschließlich der größten humanitären Organisation, WFP. Deren Folgen mit Blick auf **mangelnde Abstim-**

UN-Accountability und fehlende europäische Koordinierung – das Beispiel der UN Ernährungsorganisationen in Rom

„Food security is since the Ukraine war even a geopolitical issue, it would be very helpful if the EU would better coordinate on this“, sagt ein*e europäische*r Diplomat*in in Rom. Doch selbst hinsichtlich der sehr großen Herausforderungen mit Blick auf *Accountability*, Effizienz und Prioritätensetzung, die insbesondere WFP am Sitz seiner Zentrale in Rom wird meistern müssen, sagt ein*e Diplomat*in: „There is hardly any exchange in Rome and very little coordination among EU members. **We could aim at a very complimentary approach here, but we don't get this coordinated.**“

Rom ist Sitz der sogenannten *Rome-based UN agencies*, der UN Organisationen FAO, IFAD sowie WFP, von denen WFP mit einem Jahresbudget 2022 von 14,2 Mrd. US \$ die mit Abstand größte humanitäre Organisation der Welt ist. Kontrolliert werden Organisationen wie WFP durch die Geberregierungen, welche rotierend im Executive Board sitzen sowie die Ständigen Vertretungen der Geberstaaten in Rom. So sitzen beispielsweise 36 Mitglieder im WFP-Board, darunter sowohl *donor* wie auch *host governments* von Krisenregionen einschl. 11 europäischer Akteure inkl. EK, die über 30% des WFP-Budgets finanzieren (s. Grafik 15).

Insbesondere WFPs Ausrichtung steht unter den *rome-based agencies* für viele der humanitären Kernfragen, die auch in diesem Paper diskutiert werden; ein*e europäische*r Diplomat*in benennt mindestens **vier große Fragen und Herausforderungen**, denen sich WFP dringend stellen müsste:

- Das duale Mandat von WFP und seine Auslegung
- Effizienzfragen und eine Refokussierung auf die besten Fähigkeiten
- Prinzipienorientierte humanitäre Hilfe in autoritär regierten Kontexten
- Die Verbreiterung der Geberbasis von WFP

Wie groß der aktuelle Handlungsdruck ist, kann auch anhand des Beispiels WFP insbesondere finanziell illustriert werden: Bereits im Jahr 2023 musste das WFP-Budget um über ein Drittel gesenkt werden, von 14,2 auf rund 8,5 Mrd US\$. Welche entscheidende Rolle die europäischen Geber in so einem Prozess spielen, benennt ein*e Diplomat*in explizit: „What we fund, is WFP heading to – and vice versa.“

Wie wichtig dabei auch ein Monitoring von *Accountability* und strategischer Ausrichtung ist, unterstreicht ein*e weiter*e Diplomat*in mit Blick auf die jüngsten Diskussionen zu *food diversions* in Äthiopien und Somalia wie auch zur anstehenden Neuausrichtung der sehr mandatsrelevanten *Resilience Policy* des WFPs. Doch die Herausforderungen für eine koordinierte europäische Herangehensweise gegenüber den UN-Organisationen in Rom sind immens: „Only 3 to 4 donors can engage in a role as supervisors of WFP“, bemängelt ein*e Diplomat*in. Auf europäischer Seite sieht der*dieselbe nur **Deutschland, Schweden, Großbritannien** und die **Niederlande** als aktive Mitglieder. Die Ständige Vertretung der EU bespielt beispielsweise das WFP-Board mit einer ¼ Stelle, und der Austausch selbst unter den aktiven Staaten ist „rather ad hoc and at other events' sidelines“, räumt ein*e Diplomat*in ein, der **allenfalls ein informatives Koordinationslevel erreicht** sieht.

Die Rolle der EU-Vertretung fokussiert sich auf ein monatliches *Heads of Mission* Treffen, das jedoch unter unklaren internen Mandaten und Aufgaben leidet. Da die EU formal nur für die gemeinsame europäische Agrarpolitik ein Mandat hat, stehen FAO / IFAD Themen in diesem Treffen im Vordergrund, während nur informell ein WFP-Austausch zustandekommt. Das Treffen gilt als wertvoll für die Information kleinerer EU-Staaten mit weniger Personal und Expertise, aber als **irrelevant für die informativen und strategischen Koordinationsebenen**. Eine weitergehende Koordinationsrolle der EU-Vertretung ist von Mitgliedsstaaten wie **Schweden** auch aus prinzipiellen europapolitischen Gründen nicht gewünscht, zudem ist die EU nur als Gast im WFP-Board vertreten.

Die **Herausforderung interner Konkurrenzen** spiegelt sich zudem beim WFP Topgeber **Deutschland** mit Blick auf seine gesplitteten Zuständigkeiten für humanitäre Fragen (Auswärtiges Amt, AA), Entwicklungszusammenarbeit (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ) und Agrarpolitik (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, BMEL). Neben Reibungs- und Ressourcenverlusten durch interne Konkurrenzen schwächt dies auch die deutsche und damit eine einheitliche europäische

Positionierung, beispielsweise in Mandatsfragen des WFPs, wenn es um eine stärker entwicklungspolitische Ausrichtung (BMZ) versus eines eng definierten humanitären Mandats geht (AA). Im Lichte des sinkenden WFP-Budgets eine Gretchenfrage für seine Priorisierung und strategische Ausrichtung und damit europäische Koordination, doch: „It is very difficult for example to coordinate with the Germans due to the ongoing BMZ & AA conflict“, kritisiert ein*e europäische*r Diplomat*in.

Auch eine rein informative europäische Koordination wird zugleich auf räumlicher *Koordinationssebene* erschwert, da zahlreiche Staaten die *rome-based* Organisationen aus den Hauptstädten verantworten und Board-Sitzungen von Delegationen aus der Hauptstadt bespielen, die sich oftmals nur am Vortag des Treffens kurz online über ihre Statements informieren. Unter der **räumlichen Fragmentierung** leiden auch informelle Koordinationsforen wie die u.a. in New York sehr aktiven thematischen *Group of Friends*, welche in Rom nur im begrenzten Rahmen existieren und oftmals versuchen müssen Mitglieder aus zahlreichen Städten zu integrieren. So entsteht **kein römisches Netzwerk** und **keine soft power** des *wining & dining*, was in Kombination mit dem örtlichen Personalmangel selbst von Topgebern „no internal intelligence“ über die ansässigen UN-Organisationen entstehen lässt.

Die Defizite in Sachen *Accountability* in operativer und strategischer Hinsicht sind erkannt, und sollen teil strukturell angegangen werden. U.a. ist eine WFP *governance reform* im Gespräch, welche das WFP-Board deutlich strategischer und *policy* orientierter ausrichten soll. Dies wird aber nur zu Verbesserungen führen, wenn auch die **strukturellen Defizite der Geberkoordination** angegangen werden und hier ein **inhaltliches und strategischeres Koordinationslevel** erreicht wird, und dies im Lichte einer starken US-Präsenz in Rom insbesondere auf europäischer Seite. Die Koordinationsrolle europäischer Akteure in Rom “should be expanded, there is untapped potential in terms of coordination and diplomatic intelligence“, fordert ein*e in Rom ansässige*r Diplomat*in. Ein*e Topgeber-Repräsentant*in fasst die Herausforderung noch deutlicher zusammen: „We deal with the whole range of WFP issues, but we influence none of it.“

mungen, fehlende *internal intelligence* und ausbleibende *soft power* kann beispielhaft am UN-Standort Rom (WFP, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und dem Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)) illustriert werden (siehe Kasten).

Auch die wirkungsvollsten informellen Foren, wie die Stockholm Gruppe, sind daher in den priorisierten *Accountability*- und Effizienzfragen weniger in strategischen, langfristigen Reformprojekten effektiv, sondern primär in kurzfristigen, auf akute Entwicklungen abzielende Reaktionen, wie die Beispiele *food diversion* und UNRWA belegen.

Derweil **stehen jedoch mit Blick auf *Accountability*, *Mandate* und *Koordination* der UN-Hilfsorganisationen große, strategische Fragen im Raum**, etwa mit Blick auf die künftige Rolle OCHAs und seiner organisatorischen und strategischen Schwächen in der Koordination des humanitären Systems; mit der jüngst vielfach geforderten Rückbesinnung großer Akteure auf eng definierte humanitäre Mandate und Bedarfe und einer sinnvollerer Arbeitsteilung und Selbstbeschränkung insbesondere großer Hilfs-Organisationen (Slim 2022); mit Blick auf multiple, wenig vernetzte Reforminitiativen wie OCHAs Flagship Initiative oder den Grand Bargain, dessen Fortsetzung als GB 3.0 nur gegen UN-Widerstände durchgesetzt werden konnte (Interview NGO-Repräsentant*in). Herausforderungen, die teils gegen massive Beharrungskräfte durch die größten Profiteure des Status quo – die größten Hilfsorganisationen aus UN- und INGO-Welt – gemeistert werden müssten. Eine Regierungsvertreter*in aus der Stockholm Gruppe räumt ein: „It is not yet clear in which direction we could move these accountability topics.“

4.2 Strukturelle Ursachen von Koordinationsdefiziten europäischer humanitärer Akteure

Wer mangelnde Koordination diskutiert, wird im Alltag wie auch in politischen Analysen häufig auf ähnliche Schlagworte treffen, die in diesem Paper teils auch schon thematisiert wurden: **Zeitmangel, Transparenzmangel, die Bedeutung persönlicher Beziehungen, ein fehlendes *mind-set*** etc., die wie beschrieben auch im humanitären Kontext relevant sind. Zugleich wäre es oberflächlich und naiv, den aufgezeigten Mangel an Koordination nur auf einen Mangel von Engagement oder Zeit zu reduzieren. Im Folgenden sollen daher auch **Zielkonflikte und strukturelle Ursachen mangelnder europäischer Kooperation** benannt werden, um nachfolgend realistische Handlungsoptionen aufzeigen zu können.

„There are significant strategic reasons not to cooperate“, räumt ein*e ehemalige*r Funktionär*in eines Top-Gebers ein. Auch in der Literatur werden teils strategische Motive für fehlende Koordination bei humanitären Akteuren

Erfolgsfaktoren informeller Koordinationsformate

Dennoch ist festzuhalten: Informelle Koordinationsformate wie die Stockholm Gruppe erreichen höhere Koordinationslevel einschließlich inhaltlicher Koordination als die wenig effektiven formalen Foren. Die **Vorteile informeller Koordinationsformate** europäischer Akteure sind dabei eine größere **Agilität**, eine mögliche Fokussierung auf **wenige Themen** von gemeinsamer Relevanz sowie die Kompetenz, die Handlungsspielräume und die finanzielle **hard power**, welche sich durch die **Koordinierung weniger, führender humanitärer Akteure** ergibt.

Die **Erfolgsfaktoren** der Stockholm-Gruppe benennt ein*e Teilnehmer*in entsprechend wie folgt:

- ein kleiner Kreis
- gemeinsame Interessen
- akute Themen mit großer Dringlichkeit
- der Mangel an einem alternativen Forum

Nachteile der aufgeführten **informellen Formate** sind ihre **Unverbindlichkeit**, ihre **Abhängigkeit von persönlichen Interessen** und Banden und ihre mangelnde Struktur und Systematik, welche in Konjunkturen und einer **begrenzten Nachhaltigkeit** der Formate münden kann.

Die Wirksamkeit aller existierenden formalen und informellen Foren und Mechanismen ist wie dargelegt also begrenzt. Dies wirft die Frage nach den **Ursachen der analysierten Koordinationsdefizite auf der inhaltlichen sowie insbesondere auf der strategischen Ebene auf**.

benannt, denn „there are numerous disincentives to coordination (...) such as the time it takes for coordination structures to achieve their goals; the desire of individual stakeholders to retain autonomy“, **„There are significant strategic reasons not to cooperate“**, „concerns over public exposure; an unwillingness to share critical information“ (HERE-Geneva 2021). **Das System humanitärer Hilfe belohnt zudem Akteure, tendenziell Vorteile für die eigene Organisation über Ziele eines *common good* zu priorisieren** (GELI und CHA 2023).

Humanitäre Hilfe sei in wesentlichen Dingen auch eine Frage der Profilierung von Akteuren, ihrer Sichtbarkeit und des nationalen Einflusses, insbesondere wenn es um handfeste Entscheidungen in Finanzfragen gehe, so Geberrepräsentant*innen. In diesem Lichte kann es beispielsweise auch eine offene Frage sein, ob die

beschriebene Fokussierung mittelgroßer europäischer Geber auf individuelle Spezialthemen wie *gender*, *mental health* oder flexibles Funding stets zu einem sinnvollen komplementären Ansatz europäischer Akteure führt, oder die Summe der Puzzleteile bisweilen kein Ganzes gibt und wann **der Wunsch nach nationaler Profilierung einer wirkungsvollen Priorisierung** von 1-2 gemeinsamen Schwerpunktthemen **im Wege stehen kann**.

Alle europäischen humanitären Koordinationsformate sind freiwillig

Bedarf und Wunsch nach einer systematischeren Koordination europäischer Politiken kann zudem mit der Größe eines Gebers schwinden, da es Top-Gebern leichter fällt, bei Bedarf Kanäle und Gehör für ihre Belange zu finden. „Larger donor states always find to each other“, konstatiert ein*e europäische*r Diplomate*in. Ein zweiter Faktor für die Bereitschaft, weitere Ressourcen in eine systematische Koordination zu stecken, ist die Frage der Reformambitionen eines Gebers und in welchem Ausmaß er grundlegende Reformen des humanitären Systems für nötig hält. Geringere Ambitionen können mit geringeren Koordinationsbestrebungen korrelieren und umgekehrt. Hier wie auch prinzipiell stellt sich damit auch das **Problem**, dass **alle** europäischen humanitären **Koordinationsformate freiwillig** und die Ergebnisse unverbindlich sind und es mangels verbindlichen Beschlüssen keinen Zwang zu Konsens oder Kompromissen gibt.

Auch dies unterstreicht, dass zunächst die **Ansprüche an eine europäische Koordination** teils noch zu klären sind zwischen relevanten Akteuren auf einer Bandbreite **zwischen Austausch und Agenda-Setting**, zwischen **Informationsaustausch und Implementierung**. So antwortete ein*e einzelne*r Regierungsvertreter*in auf die Kritik vieler Akteure an mangelnder wirkungsvoller Koordination, wenn zentrale Reformvorhaben national nicht umgesetzt würden, sei dies „not a matter of coordination, but of implementation“. Ob eine wirkungsvolle Koordinierung eine nachfolgende Implementierung der Beschlüsse voraussetzt, wird aus dieser Perspektive verneint. Aus wissenschaftlicher Sicht sind dies aber zwei Seiten einer Medaille (MacCarthaigh und Molenveld 2018).

Überdies stellt sich die Frage, ob womöglich **punktueller, inhaltliche Koordinationsthemen** teils verfolgt werden, einer **strategischen Koordination** jedoch bislang Raum und Akteure fehlen, sodass auch die europäische Hilfe unter dem Symptom leidet „current humanitarian coordination does not see the forest, but focuses on the individual trees, down to their specific branches and leaves“. (HERE-Geneva 2021, 7)

„Humanitarian aid is always also a part of foreign policy, let's not kid ourselves“, sagt zudem ein*e weitere*r Regierungsvertreter*in, der zugleich auf die **Diversität**

außenpolitischer Interessen und ihre Wirkungen auf eine diverse humanitäre Hilfe verweist, insbesondere in **Fragen von Finanzierung und Humanitärer Diplomatie**. Letztere bewegt sich von Natur aus auch im Feld außenpolitischer Diplomatie und damit oftmals interessen geleiteter Prioritäten. Beispiele wie die europäische Syrien-Politik vis-a-vis einem wiedererstarkten Assad-Regime, die divergenten Beziehungen zu Staaten wie Saudi-Arabien im Kontext des Jemen-Konflikts und rüstungspolitischer und strategischer Interessen u.a. Frankreichs, **Frankreichs** Westafrikapolitik mit unmittelbaren Folgen für die Spielräume humanitärer Akteure in der Region (Steinke 2021) oder das Beispiel der aktuellen Eskalation des Nahostkonflikts in Palästina stehen für substantielle Hindernisse einer kohärenten humanitären europäischen Politik, welche kein noch so effektives Koordinationsforum auflösen könnte.

Beispiel Nahost: Unabhängig von der Perspektive auf den Konflikt, scheint es unstrittig, dass europäische Akteure hier durch widersprüchliche Aussagen und öffentlichen Positionierungen u.a. bezüglich der israelischen Kriegsführung sowie der Forderung nach einem dauerhaften Waffenstillstand viel Kredit verspielt haben in der Region (Stöckl, Pascale, und Dahm 2023; Benner 2024). „Europe is at its low in its role in this conflict“, kritisiert ein*e UN-Vertreter*in aus der Region. Ein*e lokale*r Diplomate*in eines am Krieg nicht aktiv beteiligten Staates sekundiert: „European coordination is slow and not effective“, kritisiert er*sie, „you can see the cracks in the European coordination“ und verweist auf mangelnde einheitliche Unterstützung zur Schaffung humanitärer Spielräume und eines dauerhaften Waffenstillstands durch widerstreitende Positionen u.a. in den Hauptstädten der EU-Schwergewichte Paris und Berlin. „If for example Germany is not taking sides in this as major heavy weight, this weakens the whole European position“. Interview-Partner*innen in Kairo und Amman benannten unisono klar die Herausforderung, dass Europas ambivalente Haltung im aktuellen Nahostkonflikt auf viele Jahre die Perspektiven auf den Kontinent aus dem Globalen Süden prägen werden. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2024 sah sich **Deutschland** bereits offener Kritik für seine als unkritisch empfundenen Haltung gegenüber Israel ausgesetzt, insbesondere durch Vertreter des sogenannten Globalen Südens (Braun und Bickel 2024), mit denen die EU zugleich gerade u.a. durch die *Global Gateway Initiative* Allianzen schmieden möchte. Berlin sieht zugleich gewichtige historische und politisch legitime Gründe, welche den deutschen diplomatischen Ansatz in diesem Kontext stark beeinflussen und zu einem widersprüchlichen europäischen Vorgehen beitragen.

Der aktuelle Nahost-Konflikt ist damit nur das aktuellste Beispiel, wie politische Fragen und eine **Diversität der Interessen und historischen Verantwortungen**

eine einheitliche europäische Haltung und damit europäischen Einfluss in humanitären Fragen verhindern können, **ohne dass verbesserte Koordinationsverfahren dies beeinflussen würden.** Ein Dilemma, das sich allein im Lichte der regional und inhaltlich sehr diversen europäischen Kolonialgeschichte und heutigen Verantwortungen europäischer Staaten auch in anderen Krisenkontexten stellt.

Zielkonflikt prinzipienorientierte Hilfe

Überdies kann sich aus den genannten Interessenlagen ein **Zielkonflikt** zwischen der Bewahrung einer prinzipien- und bedarfsorientierten, **neutralen humanitären Hilfe und einer engeren europäischen Koordination** der Akteure ergeben, vor der auch zivile Hilfsorganisationen warnen. Neben ECHO und einigen wenigen EU-Regierungen attestieren sie wenigen europäischen Akteuren eine relative Prinzipientreue in der Vergabe humanitärer Mittel und warnen vor dem **Spannungsfeld einer Einebnung von Prinzipien zugunsten einer engeren Koordination**; konkrete Beispiele wie die international relativ überproportionale Finanzierung der Ukraine-Hilfe auch aus sicherheitspolitischen Gründen

„If there is a complete lack of the baseline of functioning internal coordination, how can international coordination succeed?“

gelten hier als Warnung und benennen auch Befürworter einer deutlich engeren Kooperation als mögliche Kehrseite des Ziels, in finanziellen Fragen zu engeren Abstimmungen

zu kommen. Finanzfragen insgesamt werden zudem als ein weiteres *hard power* Feld benannt, in dem sich kaum Mitgliedsstaaten beeinflussen lassen möchten.

Diese Herausforderungen verbinden sich mit Fragen nach den internen strukturellen Voraussetzungen der einzelnen Akteure, eine bessere Koordination zu verfolgen, wenn sie intrainstitutionell in ihrem eigenen Rahmen Positionen und Prioritäten bedingt definieren können aufgrund **von Konkurrenzen** oder unklaren sich überlappenden Mandaten von Ressorts oder schlicht **mangelnder Kommunikation**, wie zahlreiche Gesprächspartner u.a. mit Blick auf die internen Herausforderungen der beiden Top-Geber EK und **Deutschland** beklagten. „If there is a complete lack of the baseline of functioning internal coordination, how can international coordination succeed?“, fragt ein*e Brüsseler Diplomat*in.

In der Summe formaler und informaler Koordinationsforen bleibt nach Einschätzung der großen Mehrheit der interviewten europäischen und internationalen Stakeholder in Wissenschaft, Praxis sowie auf Regierungsseite ein substanzielles Defizit im Feld thematischer und insbesondere strategischer Kooperation, welches zu einem erheblichen verschenktem Potenzial für europäischen Einfluss auf humanitäre Politiken und dringende Reformbedarfe führe. „We don't have a platform to say: Listen, this is really our joint ask as donors“, bemängelt stellvertretend ein*e europäische*r Diplomat*in.

Punktuell schätzen wenige Gesprächspartner*innen diese Defizite als geringer ein und verwiesen u.a. auf internationale Formate, welche diese Aufgaben erfüllen sollten, wie die **OCHA Donor Support Group**, die **Good Humanitarian Donorship** Gruppe und den **Grand Bargain**. Gesprächspartner*innen verwiesen zurecht auf eine ohnehin schon große Fülle von Gremien, Austauschformaten und Terminen insbesondere mit Blick auf formale internationale Formate. Nach Einschätzung der großen Mehrheit der Gesprächspartner*innen wie auch früherer Analysen haben diese Formate jedoch ihre eigenen Grenzen und Herausforderungen (s. S. 30). Zudem kann auch in ihren Zusammenhängen nur eine Reformdynamik entstehen, wenn relevante Geberregierungen großen gemeinsamen politischen Willen und koordinierte Positionen und Prioritäten einbringen. Dies führt zurück zur Herausforderung, dass eine effektive **Koordination der humanitären Politik europäischer Akteure zentral ist, auch wenn es um die Wirksamkeit von Koordinations-Foren von globalem Format** geht.

Zusammengefasst werfen die aufgezeigten Koordinations-Hindernisse wie auch der langjährige Diskurs über eine inkohärente europäische Außenpolitik insgesamt die Frage auf, inwiefern eine strategischere europäische humanitäre Koordination, welche klare thematische Prioritäten setzt und diese wirksam gemeinschaftlich verfolgt, prinzipiell ein realistisches Ziel ist? Und wenn ja, in welchem Rahmen und mit welchen Schritten Europa sich auf den Weg machen könnte?

Die Grenzen internationaler Koordinationsforen

Koordination ist seit vielen Jahren Thema und Herausforderung humanitärer Hilfe. Eine ganze Reihe von Foren sollte dies ändern, sie stoßen jedoch seit vielen Jahren an ihre **strukturellen und strategischen Grenzen**.

So wurde bereits 2003 in Stockholm die **Good Humanitarian Donorship (GHD)** Gruppe mit heute 42 Mitgliedern gegründet. "24 Principles and Good Practice defined by the group provide both a framework to guide official humanitarian aid and a mechanism for encouraging greater donor accountability" (GHD 2023), so die Grundidee des Forums, das gerade evaluiert wurde. Das noch unveröffentlichte Ergebnis war ernüchternd: **Das GHD funktioniert nicht als Koordinationsforum** und ist weitgehend bedeutungslos mit Blick auf seine Aufgaben. Mehrere Mitgliedsstaaten, darunter führende Geberstaaten, darunter nach eigener Aussage im Lichte der Ergebnisse dazu, das GHD abzuschaffen, andere hoffen noch auf eine grundlegende Reform. Laut Teilnehmenden verfolgt das GHD zu viele Themen in einer zu großen Gruppe und ist ein wirkungsloser *talking club*, der sich zudem teils doppelt mit der Arbeit des *Grand Bargain* (s.u.).

Die **OCHA Donor Support Group (ODSG)** dient derweil mit seinen aktuell 30 Mitgliedern als eine Art *sounding board* für OCHA und besteht weitgehend aus den größten OCHA-Gebern. Es ist ein wichtiges Diskussionsforum für OCHAs Ausrichtung, konnte bislang aber **wenig dazu beitragen, OCHAs Rolle als Koordinationsforum** und -akteur für das internationale System **zu stärken**. „The strenght of OCHA lies in dealing with specific crisis“, sagt ein*e internationaler Wissenschaftler*in, aber verweist auf große Defizite OCHAs Arbeit insgesamt zu systematisieren, das interne Management zu verbessern oder prominente Initiativen wie die **Flagship-Initiative** (OCHA 2024) besser zu koordinieren. Die neue, von der ODSG begleitete OCHA-Strategie (OCHA 2023) gilt entsprechend auch als „very vague“ (Interviewee) und wenig zielführend.

Das **Inter-Agency Standing Committee (IASC)** ist wiederum ein Koordinationsforum mit Blick insbesondere auf UN-Akteure und besteht aus 19 Organisationen und Konsortien "to develop policy, establish strategic priorities, and gather resources to address humanitarian crises (IASC, o.J.)" unter den involvierten zwölf UN Organisationen, "with a standing invitation to the International Committee

of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies" (OCHA 2012). Während auch die Weltbank und NGOs über das Netzwerk ICVA stets eingeladen sind teilzunehmen, **spielen Geberregierungen in dem Forum aber nur in Ausnahmen eine Rolle**.

Das Gegenteil ist in der **Group of Seven (G7)** der Fall, der Gruppe der sieben bei ihrer Gründung 1976 führenden internationalen Volkswirtschaften (**Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Großbritannien, USA**) sowie der Europäische Union. Fokussierte die G7 in ihren Anfängen auf weltwirtschaftliche und währungspolitische Fragen, befasst sie sich heute auch vielfach mit Fragen von außen- und sicherheitspolitischer Relevanz, zuletzt auch mit humanitären Fragen. Zahlreiche Gesprächspartner*innen für diese Analyse betonten, dass seit der britischen G7 Präsidentschaft 2021 auch humanitäre Fragen eine große Rolle spielten, und Deutschland nutzte nachfolgend ebenfalls das G7 Forum, um sein prioritäres humanitäres Thema Antizipative Hilfe strategisch voranzubringen. **Ob dieses Momentum anhält, erscheint aber zweifelhaft** im Lichte der die internationale Agenda dominierenden verteidigungspolitischen und weltwirtschaftlichen Herausforderungen seit dem russischen Überfall auf die Ukraine und der jüngsten japanischen G7 Präsidentschaft.

Mindestens bis 2026 wird derweil der **Grand Bargain** an humanitären Reformen weiterarbeiten, er ist eine aus dem *World Humanitarian Summit 2016* hervorgegangene Initiative "a unique agreement between some of the largest donors and humanitarian organisations who have committed to improve the effectiveness and efficiency of the humanitarian action" (IASC, o.J.). Der *Grand Bargain* gilt als **inklusivestes Forum für humanitäre Policies**, da er sowohl Regierungen wie auch INGOs, lokale NGOs wie auch UN-Organisationen durch seine heute 67 *Signatories* umfasst. Er konnte auch in der Entwicklung von einigen Initiativen und Ideen aus einem breiten Spektrum von zahlreichen *workstreams* bis 2021 **gewisse Debatten und Pilotprojekte** anstoßen, breitenwirksame Reformfortschritte brachte er jedoch nicht auf den Weg, insbesondere mangels politischer Unterstützung führender Akteure einschließlich der Geberregierungen in Europa (Metcalf-Hough et al. 2021; Südhoff and Milasiute 2021). Dies sollte ein Fokus im Rahmen des GB 2.0 ab 2021 auf wenige Themen in *political caucuses* beheben, die jedoch vor

allem im Feld der operativen Koordination (Cash Koordination) erfolgreich waren, aber sehr begrenzt in politisch sensiblen Themen wie *quality funding* (Hövelmann 2022; Metcalfe-Hough et al. 2021). Im Rahmen des **GB 3.0** hat sich der *Grand Bargain* nun wieder eine **breitere Agenda vorgenommen** mit großen Querschnittsthemen wie *localisation, participation, anticipatory action, financing mechanisms, quality funding* und dem Humanitarian-Development-Peace Nexus. Ob es gelingt in diesem ambitionierten Rahmen zumindest bei einzelnen Themen substanzielle Fortschritte zu erzielen, wird insbesondere **von einer koordinierten europäischen Anstrengung abhängen**, zumal Akteure wie die deutsche Regierung als Mitglieder der *Facilitation Group* des *Grand Bargain* von großem Einfluss sind.

Die genannten internationalen Fora ergänzen sich auf der nationalen Ebene in Krisenregionen um die **Humanitarian Country Teams (HCT)** sowie um die im Nachklang zur sehr unkoordinierten *humanitarian response* auf die Tsunami Katastrophe in Südostasien 2004 eingeführten stärker operativen *Cluster* für alle relevanten Hilfssektoren. Während die Cluster gewisse Fortschritte in der operativen Koordination sicherstellen konnten, sind sie bis heute umstritten u.a. aufgrund oft kritizierter mangelnder klarer Rollen und Aufgaben sowie mangelnder Inklusion lokaler Akteure (HERE-Geneva 2021; Clarke and Campbell 2018). HCTs werden vom lokalen UN Humanitarian Coordinator geleitet als Forum für strategische und operative Fragen, an dem alle relevanten Hilfsorganisationen teilnehmen sollen. „The objective of this coordination is to ensure that the activities of these organizations are principled, timely, effective, efficient, and contribute to longer-term recovery“ (Humanitarian Library, n.d.). In manchen Ländern nehmen auch Geberregierungen an den Sitzungen teil, in anderen dagegen nie, was u.a. darauf verweist „that the HCT role is unclear“ und „many are not working well“, wie ein*e involvierte*r Wissenschaftler*in analysiert. Die Rolle der *Humanitarian Coordinator* ist entsprechend auch ein wichtiges Thema im Rahmen der UN *development system reform*, die UN Generalsekretär Guterres angestoßen hat. Da auch die HCT als wenig inklusiv gelten mit Blick auf lokale Akteure und oft zu zentralisiert für regionale Krisen, wird als eines der alternativen Konzepte eine deutlich stärkere **area-based coordination** (Jeremy, Patrick, and Rose 2020) heute diskutiert.

5. Zusammenfassung und Empfehlungen

Der **Bedarf** an und das Potenzial für eine effektivere, weil **nicht nur informative, sondern auch inhaltlichere und strategischere Koordination** europäischer humanitärer Politiken ist dargelegt und von zahlreichen Gesprächspartnern wie auch in der gesichteten Literatur bestätigt worden. Gleiches gilt für die erheblichen Hindernisse praktischer und politischer Art, die eine intensiveren Koordination entgegenstehen. Mit seinen 27 EU-Mitgliedsstaaten plus drei europäischen Top-Gebernationen, welche nicht der EU und ihren Prozessen angehören, **steht Europa sowohl für die finanziell größte wie auch die diverseste Gebergemeinschaft weltweit**. Schon dies verdeutlicht das Potential wie auch die Herausforderungen mit Blick auf eine kohärentere, koordinierte humanitäre Politik europäischer Staaten.

Eine Debatte zur Überwindung besagter Probleme der Koordination ist derweil selbst für Akteure und Regierungen unvermeidlich, welche bislang eine vertiefte Koordination europäischer Politiken für bedingt notwendig hielten bzw. den Reformbedarf des humanitären Systems geringer einschätzten als manche ihrer

Ruf nach einer grundlegend neuen Priorisierung, Arbeitsteilung, Effizienz- und Transparenzsteigerung

Budgets von führenden Gebern, wachsenden Bedarfen und Prognosen allein klimabedingt drastisch zunehmender humanitärer Krisen und dem Ruf nach einer **grundlegend neuen Priorisierung, Arbeitsteilung, Effizienz- und Transparenzsteigerung** sowie Hinterfragung von Aufgaben und Mandaten zentraler Akteure.

In diesen aktuell mit viel Momentum diskutierten Fragen besteht mittlerweile weitgehender Konsens, dass das humanitäre System nicht *fit for purpose* ist, ganz zu schweigen bezüglich der seit Jahren anhaltenden Debatten über Lokalisierung und Dekolonialisierung, *Accountability* auch gegenüber den betroffenen Bevölkerungen etc. Den europäischen humanitären Akteuren kommt eine zentrale Rolle als Reformmotor zu. Doch **nicht nur das humanitäre System, auch die europäische Koordination** eben dieser Akteure ist **nicht fit for purpose**, um die selbst auferlegten *Policy*-Ziele mindestens mittelfristig zu erreichen.

In Koordinationshinsicht gibt es wie beschrieben grundlegende politische und strukturelle Herausforderungen, welche jedoch nicht nur durch etwas mehr zeitlichen und personellen Einsatz oder schlicht mehr Kommunikation zeitnah zu überwinden sein werden. Denn es handelt sich um Fragen und Reformthemen, die nur in nachhaltiger

thematischer und langfristiger strategischer Koordination insbesondere einflussreicher europäischer Akteure zu regeln sein werden. Dies gilt umso mehr im Lichte der anstehenden **Wahlen in den USA** sowie bereits aktueller **Entwicklungen im US-Kongress**, etwa mit Blick auf die **Depriorisierung von Hilfspaketen** sogar für eine auch geostrategisch zentrale Krisenregion wie die Ukraine im Lichte innenpolitischer Machtgerangel (Wallisch 2024).

Handlungsoptionen müssen zugleich besagte europäische Hindernisse berücksichtigen, statt sie nur appellativ zu hinterfragen, um realitätsnah statt naiv, umsetzbar statt illusorisch zu sein. Wie könnten solche Optionen aussehen, die folgende **Gratwanderungen** meistern müssen:

- **Einerseits ein ernsthaftes politisches Interesse** aller Beteiligten am Erfolg als Grundbedingung für gelungene Koordination sicherstellen, **andererseits** auf Themen zu setzen, in denen **keine zu starken politischen Interessen** nationaler Akteure im Spiel sind?
- **Einerseits** zu berücksichtigen, dass **finanzielle Entscheidungsprozesse** fast alle Akteure als besonders schwer und **sensibel** zu koordinieren betrachten, aber die entsprechende **finanzielle hard power** und die Kapazitäten beteiligter Akteure zumindest **als reale Drohkulisse im Spiel sein müssen**, um getroffene Entscheidungen effektiv durchzusetzen?
- **Einerseits** formelle Koordinationsforen **inklusiv** sind und rein informativ ihren Mehrwert haben, **andererseits** informelle Foren zwar eine größere Koordinationstiefe erreichen, doch bislang um den Preis einer **exklusiven**, sehr kleinen Akteursgruppe?
- **Einerseits Know-how** aus und Präsenz in **Krisenkontexten** als **zentral** anerkannt ist für profunde Entscheidungs- und Koordinationsprozesse, **andererseits kaum** ein europäischer **Akteur** außer ECHO und mit Abstrichen 2-3 Geberstaaten eine **solche Präsenz in Krisenregionen vorhält?**

Das Dilemma: Koordination braucht ernsthaftes politisches Interesse - aber verträgt keine zu starken politischen Interessen

Gibt es mit Blick auf diese Dilemmata dennoch Optionen für **Schnittmengen**, in denen **Fortschritte** derzeit **möglich** erscheinen? **Wann, wenn nicht jetzt?** Politisch betrachtet war wohl seit vielen Jahren das Momentum nicht so groß, Fortschritte zu erzielen, auch im Eigeninteresse der Akteure aufgrund finanzieller Fragen und einer auch narrativ zunehmenden Hinterfragung von humanitärer Hilfe und internationaler Zusammenarbeit (Huser/

tagesschau.de 2024). Eine Diskussion über mögliche Handlungsoptionen erscheint daher dringend geboten, um eine besser koordinierte und wirkungsvollere europäische humanitäre Hilfe zu erreichen.

Erste Empfehlungen hierzu auf Basis der hier vorgelegten Analyse sollen sich im Folgenden zunächst auf trotz der

geteilten Hindernisse **zehn pragmatische Vorschläge für verbesserte europäische Koordinationsprozesse konzentrieren**, um abschließend trotz der beschriebenen Dilemmata **fünf relevante und realistische Policy-Themen** für eine wirkungsvollere Koordination in kurzen Spotlights zur Diskussion zu stellen.

5.1. Verbesserte Prozesse europäischer humanitärer Koordination – Handlungsoptionen

A) Konsens über Reformambitionen

Führende europäische humanitäre Geber sollten sich als gemeinsamer Startpunkt abstimmen über das Ausmaß ihrer prinzipiellen reformpolitischen Ansprüche und Ambitionen. Ein **prinzipieller Konsens über das grundlegende Level der Reformbedarfe** und die gemeinsamen Ambitionen diese zu adressieren oder zu de-priorisieren, ist Voraussetzung für einen Konsens über die entsprechend notwendigen Koordinationsanstrengungen und -mechanismen.

B) Verbesserte Koordination Brüssel-Berlin auf allen Arbeitsebenen

Ein Sprung in Koordination und Kohärenz europäischer humanitäre Politiken ist nicht denkbar ohne **Führung durch die mit Abstand beiden größten Geberakteure EK und Deutschland**. Eine engere Abstimmung zwischen Brüssel und Berlin auch jenseits akuter Fragen und Krisen sowie auf allen relevanten Arbeitsebenen wäre Voraussetzung.

C) COHAFA reformieren

In einem komplexen institutionellen Gefüge wie der EU plus ihrer Zusammenarbeit mit relevanten Nicht-Mitgliedern wie UK, Schweiz, Norwegen können formale, institutionelle EU-Koordinationsgremien nur einen begrenzten Beitrag leisten. Dennoch wäre dieser Beitrag deutlich ausbaubar, insbesondere mit Blick auf den **COHAFA**, der **von der informativen Koordinationsebene auf die inhaltliche Koordinationsebene weiterentwickelt** werden sollte. Hierzu wäre Agenda technisch zum einen eine Re-Fokussierung des COHAFA auf *Policy*- und Grundsatzfragen anzudenken und nur in akuten Ausnahmefällen eine Berichterstattung zu Krisenregionen. Dies wäre eine relevante Abkehr vom derzeit etwa gleichberechtigten Ansatz von detaillierten Briefings zu Krisenkontexten sowie begrenzt vorbereiteten und diskutierten *Policy*-Fragen. Zum anderen würde dies eine auch inhaltliche Leitung und Moderation durch ein proaktives COHAFA Sekretariat & Vorsitz voraussetzen sowie die systematische Vorbereitung von Fragestellungen und Themenschwerpunkten durch Sekretariat sowie kompetente Mitgliedsstaaten.

D) Auf informelle Koordinationsforen konzentrieren

Die Spielräume informeller Koordinationsforen sind im komplexen europäischen Gefüge besonders relevant. Nur **informelle Foren wie die bilateralen Austauschformate und die von Teilnehmenden sehr anerkannte Stockholm Gruppe bieten bislang die nötige Agilität und Kompetenz** genuin interessierter Mitglieder zu relevanten Diskussionen und auch inhaltlichen Vorhaben zu kommen. Zugleich adressieren sie noch nicht in nachhaltiger und *strategischer* Koordination grundlegende Reformfragen humanitärer Politik, wie in Anbetracht der Krise des humanitären Systems und seiner Finanzierung nötig wäre. Die bilateralen Austauschformate und Konsultationen sollten daher insbesondere von Brüssel und Berlin mit europäischen Partnern systematisiert und inhaltlich fokussiert werden.

E) Stockholm Gruppe maßvoll erweitern

Statt neben ein funktionierendes Format wie die **Stockholm Gruppe** ein weiteres Gremium zu schaffen, wäre zu analysieren, wie sie **noch wirkungsvoller und etwas inklusiver** aufgestellt werden könnte. „Another forum, yet another committee, etc., would mean even more appointments without much added value“, warnt eine Regierungsrepräsentant*in. Stattdessen könnte die Gruppe darauf zielen, ihre Größe in einem **Maße zu erweitern, das Agilität und Vertraulichkeit** des Austausches noch **nicht gefährdet, aber relevante Partner an Bord holt**, welche sowohl finanziell als auch in ihren Positionen zur weitgehend *like-minded* Stockholm Gruppe passen. Damit hätte sie eine vergleichbare Größe wie die früher teils tagende Top10 Donor Group, welche aber im Lichte u.a. von teilnehmenden arabischen Geberstaaten einen anderen, längerfristigen Mehrwert hatte als die effektive Priorisierung dringender humanitärer Reformbedarfe. Eine erweiterte Stockholm Gruppe könnte u.a. europäische *like-minded partners* von finanzieller Relevanz **wie z.B. Norwegen, die Schweiz, Frankreich oder die Niederlande integrieren**. Ein ehemaliger Teilnehmer schlägt zudem vor, aufbauend auf die heute von einzelnen Akteuren eher unregelmäßig eingebrachten Themen auch eine **strategische Koordination zu entwickeln**, indem die Gruppe 2-3 Schwerpunkte definiert, an denen sie auch längerfristig prioritär arbeiten

möchte und zu denen etwa im Rahmen kleinerer **Task Forces** in Koordination mit der jeweiligen EU-Ratspräsidentenschaft auch inhaltliche Positionen und Vorhaben vorbereitet und in den Treffen weiterentwickelt werden könnten.

F) Interner Austausch über interessengeleitete Finanzierungsentscheidungen

Eine detaillierte finanzielle Abstimmung humanitärer *Pledges* erscheint derzeit so wünschenswert wie wenig

Grenzen der Koordination: „We heard that news first time in the media.“

realistisch. **Finanzielle Entscheidungen sind eng verzahnt mit nationalen Interessen,** dem Wunsch nach individueller thematischer

Profilierung oder nach Sichtbarkeit des Gebers, etwa im Rahmen eines *Pledges* von Regierungsmitgliedern im Rahmen eines Staatsbesuchs. Ein **transparenterer, vertraulicher Austausch über diese Interessenslagen** und ihren Einfluss auf kommende Finanzierungsentscheidungen wäre zugleich mindestens auf den Arbeitsebenen bereits ein großer Fortschritt für effizientere und koordiniertere Mittelvergaben, zumal wenn zahlreiche Geber wie die EK und **Großbritannien** vorerst nicht zu einer flexibleren und weniger zweckgebundenen Mittelvergabe bereit sind. Ein transparenterer, vertraulicher Informationsaustausch wäre Voraussetzung dafür, zumindest innerhalb der aktuell existenten Interessenslagen und Finanzierungsprioritäten mögliche Komplementaritäten auszumachen. Auch in diesem Rahmen erscheint die Koordination noch erratisch, ein Top-Geberrepräsentant bestätigt dies sogar mit Blick auf die jüngsten drastischen Kürzungen der britischen humanitären und EZ-Budgets und kritisiert: „We heard that news first time in the media.“

G) Fokussierte finanzielle Koordination zu „Vergessenen Krisen“

Um dennoch zumindest extreme Fehlfinanzierungen im Sinne einer Bedarfsorientierung mit Blick auf „**Vergessene Krisen**“ zu vermeiden, sollten europäische Akteure in diesem begrenzten Rahmen eine auch finanzielle Koordination ihrer Mittel für Vergessene Krisen versuchen, beispielsweise im Rahmen von fixen Konsultationen hierzu auf Basis eines der vorhandenen Kriterienkataloge wie das ECHO *Forgotten Crisis Assessment* oder weiterer Indizes (Westland 2023). Eine **begrenzte auch finanzielle Koordination hierzu erscheint pragmatisch und realistisch**, zumal es im Falle vieler betroffenen Krisenregionen wie Ecuador, Peru oder Algerien in absoluten Zahlen um überschaubare Mittel geht.

H) Externe Beratung koordinieren und ausbauen

Einzelne europäische Regierungen wie auch die EK lassen sich in manchen hier zuvor dargelegten Themenfeldern extern punktuell beraten, auch dies geschieht

jedoch wenig koordiniert und unsystematisch, selbst von den Ergebnissen der Beratungsprozesse profitieren selten mehr Akteure als die Auftraggeber. Damit geht ein ineffizientes Ressourcen- und Wissensmanagement einher und ein Mangel an *evidence-based* Entscheidungsprozessen. Diese dürften aber beispielsweise in der künftig einflussreichen „Priorisierungsdebatte“ humanitärer Budgets noch relevanter werden, da sonst grundlegend unterschiedliche Kriterien und Konzepte unter europäischen Gebern mit unabsehbaren Folgen drohen. **Europäische Regierungen und die EK sollten daher ihre Kooperationen mit Forschungseinrichtungen** und ihre Beratungsaufträge enger koordinieren und **strukturieren und Ergebnisse zu einem europäischen common good machen, um das heute international fehlende humanitäre thought leadership aufzubauen.**

I) Verbesserte räumliche Koordination: Aufbau eines humanitären Hubs Brüssel

Wie dargelegt wird Brüssel bis heute trotz jüngster Anstrengungen von Seiten ECHOs nicht als humanitärer Hub wahrgenommen, der alle relevanten Akteure in Präsenz vereint und so das Entstehen informeller Netzwerke, Foren für Wissensaustausch und Diskurs befördert. Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch die fehlende Präsenz humanitärer Forschungskapazitäten und Counterparts am Standort des jährlichen Top 2 oder Top 3 Gebers EK, während sich relevante Institute in fast allen europäischen Hauptstädten auch mittelgroßer Geber angesiedelt haben einschl. Oslo, Madrid, Den Haag. Eine mit den EU-Mitgliedern abgestimmte Kooperation und Förderung durch die EK von entsprechenden Kapazitäten könnte einen erheblichen **Beitrag zur Entwicklung eines humanitären Hubs Brüssel leisten wie auch eine Fokussierung und Verstetigung des EHF und weiterer Austauschformate** zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis. Auch **nicht-öffentliche Formate**, welche einen ehrlichen Diskurs erlauben, sowie zeitlich umfassendere Formate zur Vertiefung der als prioritär definierten Themen beispielsweise in einem **jährlichen Retreat der Stockholm Gruppe in Brüssel** wären anzudenken.

J) Verbesserte räumliche Koordination:

Nationale Netzwerke & Hub / Hauptstadtforen jenseits der Ebene europäischer Hubs und Hauptstädte bleibt wie dargelegt viel ungenutztes Potenzial für eine **effektivere Koordination auf nationaler und regionaler Ebene** zwischen europäischen Akteuren ungenutzt. Diese wäre insbesondere wegen des dargelegten extremen Gefälles in der Präsenz humanitärer Akteure zentral zu verbessern, um komplementärer und wirkungsvoller zusammenzuarbeiten. Berlin hat jüngst hierzu einen ersten Schritt unternommen, indem es mit allen relevanten deutschen Botschaften eine „Handreichung“ teilte, den Austausch mit den Ständigen Vertretungen der EK auszubauen.

Dies könnte zum einen systematisiert werden auch mit Blick auf weitere europäische relevante Geber in **lokalen Austauschformaten**, welche insbesondere an regionalen Hubs mit der Präsenz von ausdifferenzierten ECHO *Policy*-Teams auch **viel Potenzial für eine inhaltliche Kooperation** bieten.

Überdies mangelt es an relevanten **Verknüpfungen zwischen den nationalen und den europäischen Hauptstadtebenen**, wodurch hier bereits ein **Defizit informativer Koordination** entsteht. Ein regelmäßiger Austausch zwischen EU-Vertretungen vor Ort und auch Länderreferaten in den europäischen Ministerien erschiene hier ideal, um humanitäre Aspekte und lokales Know-how in alle relevanten Entscheidungsprozesse auf Arbeitsebene einzuspeisen; dies könnte jedoch bei nicht wenigen Akteuren an seine Grenzen stoßen, da die Relevanz humanitärer Fragen in vielen

Institutionen depriorisiert wird. Ein erster relevanter Schritt wäre daher bereits ein besserer **inhaltlicher Policy-Austausch** zwischen nationaler und europäischer Ebene innerhalb der humanitären Sektoren, **insbesondere mit Blick auf die ECHO-Kapazitäten von Technical Experts**. ECHO könnte hierzu beispielsweise **informelle Hub / Hauptstadt Policy-Foren** zu jedem der in den regionalen Hubs durch die *Technical Experts* vertretenden *Policy* Themen als regelmäßige Online-Formate anbieten, sodass sich die nur in Europa ansässigen Fachleute von einflussreichen Mitgliedsstaaten wie z.B. **Deutschland, Schweden, Frankreich, Spanien** mit dem Fachpersonal vor Ort erstmals vernetzen könnten; andere EU-Mitglieder ohne Fachpersonal könnten die Foren als fokussierte Lernformate zu Themen wie *Gender, Protection, Cash, WASH* etc. nutzen.

5.2. Potentielle Themen verstärkter Policy Koordination – No gos and To gos

Auch stark verbesserte Koordinationsmechanismen und eine potenzielle neue Reformdynamik werden es nicht erlauben, mehr als einige wenige Schwerpunktthemen durch europäische Akteure voranzutreiben. Diese gilt es umsichtig und mit dem nötigen Erwartungsmanagement auszuwählen, um schnelle Misserfolge und die beschriebenen Zielkonflikte politischer und praktischer Art zu vermeiden. Dies dürfte zu schmerzhaften Kompromissen führen, insbesondere aus Sicht humanitärer Praktiker: **Eine ganze Reihe von relevanten Themen erscheinen wie dargelegt vorerst zu herausfordernde politische Minenfelder**, wie das häufig politisch sensible Feld der *Humanitarian Diplomacy*, institutionell sensible Fragen

Ein No go: Europäische Koordination Humanitärer Diplomatie, des Nexus und der Geberbasis

eines besser verzahnten Nexus-Ansatzes, oder die vielfach unterbelichteten humanitären Fragen im europapolitisch hochsensiblen Kontext von Migration. Auch ein weiteres Thema langjähriger Diskussionen, die Verbreiterung der Geberbasis international wie auch innerhalb der EU birgt viel politischen Sprengstoff innerhalb der Union sowie international sehr grundsätzliche Fragen zu einem künftig womöglich eher multipolaren humanitären System und einer Neuausrichtung humanitärer Prinzipien (Slim 2022). Dies lässt kurzfristig greifbare Fortschritte in diesem Feld kaum durch bessere Koordination möglich erscheinen. **Aus pragmatischen Gründen sind die entsprechenden Themenfelder vorerst für priorisierte Kooperationsvorhaben zu vermeiden.**

Um das aktuelle Momentum zu nutzen und durch erste Erfolge auszubauen, könnte es stattdessen politisch ratsam sein zunächst einige relevante Themenfelder zu

priorisieren, die von gemeinsamem Interesse sind und zugleich begrenzt politische und finanzielle Interessen berühren. Nachfolgend sollen hierzu **abschließend beispielhaft fünf Themenfelder** nur als kurze Spotlights benannt werden, in denen aufgrund der vorherigen Analyse und Einschätzungen der Interviewpartner trotz der benannten Hindernisse **relevante Policy-Fortschritte potenziell möglich wären durch gemeinsame Koordinationsanstrengungen** führender europäischer Geber.

A) *Accountability of humanitarian agencies*

Das Thema *Accountability* ist ein umfassendes und wird den humanitären Sektor stetig begleiten, obwohl es kein neues Thema ist und bereits zentrales Element des Grand Bargain seit 2016 war. Insbesondere vis-a-vis den größten Hilfsorganisationen, den UN-Agencies WFP, UNHCR, UNICEF, sind die begrenzten Fortschritte mit Blick auf die Ausübung der Aufsichtsfunktion von Geberstaaten gerade in grundsätzlicheren *Accountability* Fragen wie Partnerschafts-Management (u.a. auf lokaler Ebene), eine sinnvolle Abgrenzung von Arbeitsteilungen und Mandaten, Monitoring- und Evaluationsprozesse etc. evident. Zugleich gelten die großen UN-Agencies als „too big to fail“ (ein*e Interviewpartner*in), was per se demonstriert, dass Geber nur im Konzert die großen Tanker beeinflussen werden können. Hierzu sind wie dargelegt **weit systematischere Abstimmungsprozesse zu aktuellen Fragen, zur Vorbereitung von Sitzungen der UN-Aufsichtsgremien wie auch zu langfristigen Reformbedarfen** notwendig. Diese wäre zu verknüpfen mit einem deutlich verbesserten Austausch und Netzwerk zwischen in Krisenregionen verankerten Gebern und ihrem operativen Know-how zu UN-Programmen und ihren Kontexten wie insbe-

Fortschritte in allen Accountability Fragen setzen ein deutlich koordinierteres Vorgehen und eine Priorisierung der Europäer voraus

haltig durchsetzbar, weshalb umfassende Fortschritte auf allen Ebenen von *Accountability* Fragen ein deutlich koordinierteres Vorgehen und eine Priorisierung dieses Feldes auch der Europäer voraussetzt.

B) Locally-led action & Participation

Ein weiteres Thema von zentraler Bedeutung für humanitäre Reformen ist das Feld Partizipation und lokal geführte Hilfe. Dies steht einerseits für bislang langsame Fortschritte und große Widerstände etablierter Hilfsorganisationen, einschließlich großer internationaler NGOs, die in einem erstmalig erstellten Index zu Lokalisierungsfortschritten besonders schwach abschnitten (Caritas Europa und CHA. 2023). Auch Geberregierungen haben hier sehr bedingt Zusagen und Verpflichtungen eingehalten, woraus sich ein großer Handlungsbedarf ableitet. Zugleich sind die **Widerstände von Geberregierungen weniger politischer oder interessen-geleiteter Natur**, sondern fußen eher auf strukturellen und institutionellen Herausforderungen, in denen sie viele Gemeinsamkeiten haben, sowie mangelndem Durchsetzungsvermögen gegenüber den Hilfsorganisationen. „Without donor pressure, we won't significantly change in the area of localisation“, räumt ein*e UN-Funktionär*in ein, und auch NGO Vertreter*innen fordern von Gebern, weit mehr Druck auf INGOs auszuüben, indem sie u.a. im Konzert Fortschritte bei lokalen Partnerschaften Schritt für Schritt zur Voraussetzung von Förderungen machen (Caritas Europa und CHA 2023).

Die Hindernisse für eine direkte Förderung lokaler Hilfsorganisationen sind bei europäischen Geberregierungen zudem sehr ähnlich mit Blick auf Haushaltsrecht, mangelnden Verwaltungsstrukturen und entsprechender Ablehnung zahlreicher direkter Partnerschaften mit oftmals sehr kleinteiligen lokalen Organisationen. Dies birgt zugleich aber viel Potenzial koordiniert den **Aufbau größerer lokaler Strukturen mit Blick auf Konsortien und lokale „pooled funds“** wie auch die lange versprochene „**Partizipations-Revolution**“ in vorhandenen Strukturen wie den UN geführten „Country-Based-Pooled-Funds“ und in Koordinationsgremien wie den lokalen Clustern zu verfolgen, bzw. ihre potenzielle Erweiterung u.a. in Richtung einer stärker „area-based-cooperation“ mit substantieller lokaler Beteiligung. Keinen dieser Prozesse werden auch führende Geber jedoch allein vorantreiben können, weshalb eine **strategische Priorität koordinierter europäischer Geber** hier ein *game changer* sein könnte.

C) Sanktionsregime

Eine große Herausforderung für humanitäre Organisationen in Zeiten zunehmender Konflikte und geopolitischer Verwerfungen ist das Thema Sanktionsregime und ihre Auswirkungen auf humanitäre Hilfsprogramme. Die Herausforderungen sind vielfach analysiert worden (Sophie, Moulin, und Ferraro 2024, Faltas 2021), während der Handlungsbedarf insbesondere auf europäischer Seite weiter groß ist: Vor dem Hintergrund eines in dieser Frage stark politisierten Top-Gebers USA, der über den *Caesar Syria Civilian Protection Act* (The Washington Institute 2023) die strengsten und aufgrund ihrer extraterritorialen Gültigkeit für humanitäre Hilfe einschränkendsten Sanktionsregime weltweit erlassen hat, entsteht für europäische Akteure ganz besonders ein **Alleinstellungsmerkmal für die dringend benötigten humanitären Ausnahmebedingungen international zu sorgen** und diese insbesondere auch in nationalem Recht zu verankern. Dies wird europäischen Regierungen nur im Konzert gelingen. „It's of little use to know that Switzerland is on our side if Germany and other major donors do not also commit effectively at the same time.“, fordert ein*e NGO-Vertreter*in stellvertretend für viele.

D) Effizienzgewinne

Führende Geber haben eine größere Effizienz der humanitären Hilfe als Priorität ausgerufen. Eine der größten Baustellen in diesem Rahmen befindet sich zugleich bei den Geberregierungen selbst, welche schon im Grand Bargain 1.0 und 2.0 sich dem Thema Transparenz und Bürokratieabbau widmeten. Dennoch sind die Fortschritte sehr begrenzt in einem Feld, das frei von politischen Interessen große *easy wins* und Effizienzgewinne verspricht (Metcalf-Hough, Fenton, und Manji 2023; Südhoff und Milasiute 2021; Hövelmann 2022). So fehlt zum einen effizienten Finanzierungsentscheidungen und -bewertungen die Datenbasis, wenn bis heute das Tracking internationaler Finanzströme aufgrund stark verspäteter Meldungen kaum möglich ist und teils jahrelangen Verzug. Gleiches gilt auf nationaler Ebene, wenn ein Top-Geber wie Deutschland nur alle vier Jahre einen Bericht veröffentlicht, wohin er seine humanitäre Hilfe vergeben hat und dies in aggregiertem Zustand, der mangels Digitalisierung im Auswärtigen Amt (AA) selbst vier Jahre später keine Aussage dazu erlaubt, wieviel humanitäre Hilfe 2019 beispielsweise in die Ernährungshilfe oder in WASH-Programme geflossen ist (Auswärtiges Amt 2022).

Schon simple Effizienzfortschritte koordinierter Geber wären von großem Wert für humanitäre Organisationen

Ein Problem **mangelnder vergleichbarer Datenlage, dass sich nur koordiniert lösen ließe** wie auch die immensen Bürden umfassender bürokratischer Berichterstattungen für humanitäre Akteure; diese

münden in einer Vielzahl von national diversen Templates, Berichtspflichten und einem enormen **Verwaltungsaufwand**, der allein bereits erhebliche Effizienzpotenziale birgt. Zugleich liegen Lösungen seit langem auf dem Tisch und wurden sehr konkret und im expliziten Auftrag der Geberregierungen ausgearbeitet, wie u.a. das unter deutscher Federführung entwickelte „8+3“ Berichtsformat, das allen Geberregierungen und indirekten Gebern wie den UN-Agenturen ein einheitliches Vorgehen ermöglichen würde. Nur eine kleine Minderheit hat dieses jedoch systematisch eingeführt. Es fehlt an einer **koordinierten Kraftanstrengung**, welche zumindest **simple Effizienz-Fortschritte von großem Wert für humanitäre Akteure durchsetzen** könnte.

E) Humanitäre Hilfe und Daseinsfürsorge in fragilen / autoritären Staaten

Der weltweite Trend des zunehmenden Autoritarismus (Brot für die Welt 2024) und die Zunahme fragiler Krisenkontexte (Fund for Peace 2023) stellt auch die westlichen Geber humanitärer Hilfe vor große, gemeinsame Herausforderungen. Auch jenseits von Herausforderungen wie humanitärem Zugang und Humanitärer Diplomatie stellen sich komplexe Fragen, wie in politisch abzulehnenden autoritären Regimen wie in Syrien, Afghanistan oder weiten Teilen des Sahel nach der jüngsten Putschserie Hilfe geleistet werden kann ohne politische Allianzen mit lokalen Machthabern zu schließen oder diese indirekt zu stärken.

Das Mittel der Wahl für viele westliche Geber ist seit vielen Jahren eine strikte Beschränkung auf humanitäre Hilfsprogramme, welche im **Diskurs über die richtige Balance aus relief / recovery / reconstruction in post-Konflikt-Settings** auf einen rein humanitären *relief* Fokus setzt, um keine politisch ambivalente Hilfestellung zu sozioökonomischen Fortschritten zu leisten. Aus Angst, nicht nur Infrastrukturen, sondern damit auch die Legitimität autoritärer Strukturen zu rehabilitieren, setzen europäische Akteure beispielsweise in Syrien auch im 13. Kriegsjahr auf einen rein humanitären Hilfsansatz, der zugleich sehr ineffizient und wenig nachhaltig ist. Viel zitiert ist das Beispiel von Trinkwassertransporten in syrische Gemeinden, welche je nach Schätzung bis zu zehn Mal höhere Hilfsleistungen erfordern als die Reparatur der örtlichen Wasserversorgung, welche viele Akteure stattdessen anstreben (IKRK 2021). Angesichts multipler vergleichbarer Krisen fordern Hilfsorganisationen seit Jahren eine Debatte darüber ein, in welchem Rahmen auch in diesen zunehmenden Krisensettings eine **humanitäre Hilfe, die auch in Basisinfrastrukturen investieren darf**, umgesetzt und gefördert werden kann. Zumindest in Kontexten, in denen führende europäische Geber eine weitgehend einheitliche Haltung zu lokalen Regimen wie in Syrien oder Afghanistan einnehmen, wäre hier viel Potenzial sowohl für **Effizienzgewinne** wie auch eine **wirksamere, koordinierte humanitäre Hilfe** in zentralen humanitären Krisen.

6. Ausblick

Manche der in diesem Paper aufgeführten Empfehlungen und Handlungsvorschläge für eine bessere Koordination europäischer humanitärer Akteure und damit des insgesamt größten humanitären Gebers der Welt mögen eher technisch, prozessorientiert oder kleinmütig erscheinen. Manche könnten bereits für **substantielle, breitenwirksame Fortschritte** in Feldern wie einer verbesserten **Accountability** entscheidender humanitärer UN- und INGO-Akteure, für eine substantiell gesteigerte **Effizienz** oder für bedeutsame Fortschritte mit Blick auf eine **lokal geführte humanitäre Hilfe** stehen.

Keinesfalls könnten die Empfehlungen ausreichen, um europäische Antworten und grundlegende Fortschritte zu allen fundamentalen Reformfragen des humanitären Systems herbeizuführen, die sich akut dringender denn je stellen. Die empfohlenen Koordinationsfortschritte und -themen würden noch **keine europäischen Antworten** liefern auf Fragen nach einer künftigen Verortung der

humanitären Hilfe im Kontext sich dynamisch entwickelnder **Sicherheitsdebatten und geopolitischer Interessen**, nach der **Weiterentwicklung** der humanitären Hilfe im Lichte eines potentiell künftig **multi-polaren humanitären Systems** und seinen potentiell wachsenden Grauzonen und **Kompromisslinien in Fragen humanitärer Prinzipien** im Austausch westlicher traditioneller Geber mit neuen Akteuren wie China, Indien und der arabischen Welt etc.

Fortschritte in einigen der beispielhaft genannten **fünf Feldern** könnten zum einen jedoch **sehr relevante Reformen der humanitären Hilfe nach vielen Jahren des Stillstands** voranbringen. Zum anderen würden sie **wirkungsvolle Beispiele setzen für ein erfolgreiches, koordiniertes europäisches Agenda-Setting**, und damit zunächst die Karosserie bauen, in welcher ein **dringend benötigter humanitärer Reformmotor Europa Fahrt aufnehmen könnte**.

Endnoten

- 1 Die Begriffe „europäische Staaten“ bzw. Europa beziehen sich je nach Auslegung in der Forschung auf etwa 45 bis 50 Staaten. Nachfolgend wird der Begriff hier in einem engeren Sinne verwandt und bezieht sich auf die 45 europäischen Staaten, welche geographisch betrachtet unstrittig als vollständig in Europa liegend gelten (exklusive Russland, Georgien, Kasachstan, Türkei) und deren Unabhängigkeitsstatus nicht umstritten ist, wie im Falle Kosovos und Transnistriens, ohne dass dies mit einer Bewertung verbunden ist (DSW und PRB 2019)
- 2 Dieser Trend wurde bei einigen europäischen Staaten zuletzt dadurch begünstigt, dass sie eine hohe Anzahl von ukrainischen Flüchtlingen aufgenommen haben. Die damit verbundenen Kosten sind nach OECD/DAC Kriterien temporär anrechenbar auf die ODA Quote.
- 3 Non-representative survey among event participants on humanitarian trends 2024. Charting the course: Navigating 2024's humanitarian landscape (The New Humanitarian 2024).
- 4 Statement des ungarischen Repräsentanten beim Eröffnungspanel des European Humanitarian Forum (EHF) 2023 (EHF 2023)
- 5 Der Begriff der *Accountability* wird in dieser Analyse in einem weit definierten Sinne verstanden und umfasst sowohl Fragen von Kosten- und Effizienz-orientierter *Accountability* wie auch von Partizipation und sozialer *Accountability* gegenüber betroffenen Bevölkerungen (siehe Humanitarian *Accountability* Reports (2022)).

Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt. 2022. „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 – 2021“ <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2538922/bf34be008dd3f1a9f36c3b02f89b3307/vierjahresbericht-humanitaere-hilfe-2018---2021-data.pdf>
- Ayuso, Anna, Marianne Riddervold, und Elsa Lilja Gunnarsdottir. 2023. „The EU Trapped in the Venezuelan Labyrinth: Challenges to Finding a Way Out“. Research Paper No.18. JOINT.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, und Georgina Sturge. 2016. „Cash Transfers: What Does the Evidence Say?“ ODI: Think Change. 2016 <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/>
- Benlahsen, Thierry-Mehdi, und Edouard Rodier. 2023a. „Broke or Broken? A Necessary Discussion about the Humanitarian Funding Gap - Chapter 1“. Policy Brief. Egmont Institute https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/05/Thierry-Mehdi-Benlahsen-Edouard-Rodier_Policy_Brief_306_vFinal.pdf?type=pdf
- . 2023b. „Broke or Broken? A Necessary Discussion about the Humanitarian Funding Gap - Chapter 2“. Policy Brief. Egmont Institute <https://www.egmontinstitute.be/broke-or-broken-a-necessary-discussion-about-the-humanitarian-funding-gap-chapter2/>
- Benner, Thorsten. 2024. „Deutsche Israel-Politik: Die Unvernunft Der Staatsräson“. Global Public Policy. 2024 <https://gppi.net/2024/02/12/die-unvernunft-der-staatsraeson>
- Boston, Jonathan. 1992. „The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience“. Governance https://www.academia.edu/56424320/The_Problems_of_Policy_Coordination_The_New_Zealand_Experience
- Braun, Dietmar. 2008. „Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies“. Science and Public Policy 35 (4): 227–39 <https://doi.org/10.3152/030234208X287056>
- Braun, Stefan, und Markus Bickel. 2024. „Deutschlands Rolle in Nahost: Warum sich die Welt für Berlin drastisch verändert hat“. Table Media - Berlin. 18. Februar 2024 <https://table.media/berlin/professional-briefing/das-late-night-memo-fur-die-hauptstadt-247/>
- Brot für die Welt. 2024. „Atlas der Zivilgesellschaft“. 12. Februar 2024 <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/atlas-der-zivilgesellschaft/>
- Brouwer, Jean-Louis De, und Edouard Rodier. 2021. „Towards Cutting-Edge European Humanitarian Leadership“. Egmont Royal Institute for International Relations, European Policy Brief <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2021/03/epb-67-de-brouwer-rodier-final-2.pdf?type=pdf>
- CALP Network. 2023. „The State of the World’s Cash 2023“. The CALP Network. 2023 <https://www.calpnetwork.org/collection/the-state-of-the-worlds-cash-2023-report/>
- Caritas Europa, und CHA. 2023. „UNFULFILLED PROMISES Addressing the Gap between Commitments and Practice in Locally Led Humanitarian Action“. Brussels & Berlin: Caritas Europa & Center for Humanitarian Action https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/12/caritas-cha-unfulfilled-promises-digital.pdf
- Clarke, Knox, und Leah Campbell. 2016. „Improving Humanitarian Coordination Themes and Recommendations from the ALNAP Meeting “Working Together to Improve Humanitarian Coordination“. Working Paper, Juli.
- Clarke, Paul Knox, und Leah Campbell. 2018. „Coordination in Theory, Coordination in Practice: The Case of the Clusters“. Disasters 42 (4): 655–73 <https://doi.org/10.1111/disa.12282>
- Cramer, Clara Sophie, und Ulrike Franke. 2021. „Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence“. ECFR. 28. Juni 2021. <https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/>
- Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP“ Drucksache 19/23978. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/239/1923978.pdf>

- DSW, und PRB. 2019. „Soziale und demografische Daten weltweit - DSW-DATENREPORT 2019“ <https://www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/12/DSW-Datenreport-2019.pdf>
- EHF. 2023. „EHF 2023 - Open Ceremony“. European Humanitarian Forum 2023. 2023 <https://archive.europeanhumanitarianforum.eu/programme/opening-ceremony/index.html>
- Emmrich, Wilhelm. 2024. „EU nominiert Vorzeigeprojekte für Global Gateway im Jahr 2024 | Special | Welt | Global Gateway“. GTAI. 2024 <https://www.gtai.de/de/trade/eu/specials/eu-nominiert-vorzeigeprojekte-fuer-global-gateway-im-jahr-2024-1065244>
- Europäische Kommission. o. J. „EU Member States (COHAFa)“. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/relations/eu-member-states-cohafa_en
- Finke, Daniel. 2020. „EU Enlargement and Foreign Policy Coordination: More Powerful, but Less Cohesive?“ The Review of International Organizations 15 (1): 189–210. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9328-1>
- Flourish, und OECD. 2024. „2022 Final ODA Statistics“. Flourish. 2024. <https://public.flourish.studio/story/2150513/>
- FTS. 2024. „Total reported funding 2024“. Financial Tracking Service. 2024. https://fts.unocha.org/global-funding/recipients/2024?order=total_funding&sort=desc
- Fund for Peace. 2023. „Fragile States Index | The Fund for Peace“. 2023 <https://fragilestatesindex.org/>
- Furness, Mark, und Annabelle Houdret. 2021. „The EU Global Gateway and North Africa: Practical and Moral Challenges“. Megatrends Afrika. 2021 <https://www.megatrends-afrika.de/publikation/mta-joint-futures-31-eu-global-gateway-and-north-africa>
- Furness, Mark, und Niels Keijzer. 2022. „Europe’s Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?“ Briefing Paper <https://doi.org/10.23661/BP1.2022>
- GELI, und CHA. 2023. „Leadership and Humanitarian Change – Why More Collaboration and Transformation Is Needed“. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/en/publications/leadership-and-humanitarian-change/>
- GHD. 2023a. „GHD - Principles and Good Practices“. Good Humanitarian Donorship. <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>
- . 2023b. „Good Humanitarian Donorship“. 2023. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/relations/ghd_en
- Grefe, Christiane. 2013. „E N T W I C K L U N G S P O L I T I K: Vier Frauen für ein Halleluja“. Die Zeit, 28. Dezember 2013. https://www.zeit.de/2002/17/200217_g4_xml
- HERE-Geneva. 2020. „The Role of Mandates – HERE-Geneva“ <https://here-geneva.org/the-role-of-mandates/>
- . 2021. „The Future of Humanitarian Coordination Project - Four pressure points for improvement“ https://here-geneva.org/wp-content/uploads/2022/03/3_HERE_FutureHumCoord_LitReview_Sep2021.pdf
- Hirschmugl, Alois A. 2013. „Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenhilfe“. Strategie und Sicherheit 2013 No 1 (1): 405–16 <https://doi.org/10.7767/sus-2013-0135>
- Hövelmann, Sonja. 2022. „Nur noch 9 Monate: Wo steht der Grand Bargain 2.0 und welche Rolle übernimmt Deutschland?“ Berlin: Centre for Humanitarian Action https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/01/2022-10-cha-policy-brief-gb-web-de-1.pdf
- Hövelmann, Sonja, und Ralf Südhoff. 2023. „Principled Payer, but Purposeful Player? Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit“. Berlin: Centre for Humanitarian Action https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/10/payer-player-de-web.pdf
- HPG/ ODI. 2019. „The Grand Bargain simplified“. London: HPG/ODI. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-07/gb_simplified_v4_july_2019.pdf

Humanitarian Library. n.d. 'Guidance for Humanitarian Country Teams'.

Huser, Tabea, und tagesschau.de. 2024. „Entwicklungshilfe: Millionen aus Deutschland für Radwege in Peru?“ tagesschau.de, 23. Januar 2024 <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/radwege-peru-entwicklungshilfe-100.html>

IASC 2009. „Guidance for Humanitarian Country Teams“. IASC. <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-03/IASC%20Guidance%20for%20Humanitarian%20Country%20Teams.pdf>

———. 2023. „Implementation of the Grand Bargain commitments by Signatories in 2022“. Genially. 18. September 2023. <https://view.genial.ly/649d81bd6f13d9001835be7a>

———. o. J. „The Inter-Agency Standing Committee“. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc>

IKRK. 2021. „Wasserkrise in Syrien: Bis zu 40 % weniger Trinkwasser nach zehn Jahren Krieg“ <https://www.icrc.org/de/document/wasserkrise-syrien-weniger-trinkwasser-nach-zehn-jahren-konflikt>

Jeremy, Konyndyk, Saez Patrick, and Worden Rose. 2020. 'Inclusive Coordination: Building an Area-Based Humanitarian Coordination Model'. Policy Paper 184, CGD <https://www.cgdev.org/sites/default/files/inclusive-coordination-konyndyk-saez-warden.pdf>

Kreidler, Corinna, Sonja Hövelmann, und Alexandra Spencer. 2023. „Germany's Rise as a Humanitarian Donor. The Interplay of Narratives, New Foreign Policy Ambition and Domestic Interests“. Berlin and London: HPG (ODI) and CHA <https://www.chaberlin.org/en/publications/germanys-rise-as-a-humanitarian-donor/>

Lehne, Stefan. 2022. „Making EU Foreign Policy Fit for a Geopolitical World“. Carnegie Europe. 2022. <https://carnegieeurope.eu/2022/04/14/making-eu-foreign-policy-fit-for-geopolitical-world-pub-86886>

Lehtinen, Terhi. 2003. „The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?“ <https://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1243/02-43e-thl.pdf>

MacCarthaigh, Muiris, und Astrid Molenveld. 2018. „Coordination in Europe“. In The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, herausgegeben von Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 653–70. London: Palgrave Macmillan UK https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_34

Metcalf, Les. 1994. „International Policy Co-Ordination and Public Management Reform“. In International Review of Administrative Sciences, 60:271–90. SAGE Publications Ltd.

Metcalf-Hough, Victoria, Wendy Fenton, und Farah Manji. 2023. „The Grand Bargain in 2022: An Independent Review“. ODI: Think Change. 2023 <https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-in-2022-an-independent-review/>

OCHA. 2012. „General Assembly resolution 46/182“. OCHA. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/120402_OOM-46182_eng.pdf

———. 2023a. „Global Humanitarian Overview 2024“. OCHA. <https://humanitarianaction.info>

———. 2023b. „OCHA's Strategic Plan 2023-2026: Transforming Humanitarian Coordination – World“. OCHA.. <https://reliefweb.int/report/world/ochas-strategic-plan-2023-2026-transforming-humanitarian-coordination>

———. 2024. „Flagship Initiative: Reimagining Humanitarian Action (Status Update One: February 2024)“. OCHA. <https://reliefweb.int/report/colombia/flagship-initiative-reimagining-humanitarian-action-status-update-one-february-2024>

OCHA | FTS. 2024. „Humanitarian aid contributions | Financial Tracking“. Financial Tracking Service. 2024 <https://fts.unocha.org/home/2024/donors/view>

ODI. 2023. „Principled Aid Index 2023“. ODI: Think Change. 2023 <https://odi.org/en/topics/principled-aid-index/>

OECD. 2024. „Net ODA - Indicator“. OECD. 2024. <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>

- Painter, Martin. 1981. „Central Agencies and the Coordination Principle“. Australian Journal of Public Administration 40 (4): 265–80 <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1981.tb00519.x>
- Sarah van Bentum, Caterina Bedin, Zachary Paikin, Gregor Walter-Drop, Steven Blockmans, Agnès Levallois, und Tiffany Guendouz. 2023. „How to Reduce the Impact of Internal Contestation, Regional Fragmentation and Multipolar Competition on EU Foreign and Security Policy“. Research Paper No. 21. JOINT.
- Slim, Hugo. 2022. „Solidarity, Not Neutrality, Will Characterize Western Aid to Ukraine“. Ethics & International Affairs. 10. März 2022. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/online-exclusives/solidarity-not-neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine>
- Sophie, Huvé, Guillemette Moulin, und Tristan Ferraro. 2024. „Unblocking Aid: The EU's 2023 Shift in Sanctions Policy to Safeguard Humanitarian Efforts“. Humanitarian Law & Policy Blog (blog). 2024 <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/01/23/unblocking-aid-eu-2023-sanctions-policy-humanitarian-efforts/>
- Steinke, Andrea. 2021. „Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines“. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
- Stöckl, Benedikt, Federica Pascale, und Julia Dahm. 2023. „EU Governments Slammed for Abstention in UN Gaza Ceasefire Vote“. Euractiv. 2023 <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-governments-slammed-for-abstention-in-un-gaza-ceasefire-vote/>
- 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/>
- tagesschau.de, und Philip Kuntschner. 2024. „UN-Mitarbeiter an Hamas-Terror beteiligt? Mehrere Staaten stoppen Zahlungen“. tagesschau.de. 2024 <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/stopp-finanzierung-unwra-100.html>
- The New Humanitarian. 2024. „The New Humanitarian | Charting the Course: Navigating 2024's Humanitarian Landscape“. 2024 <https://www.thenewhumanitarian.org/events/charting-course-navigating-2024s-humanitarian-landscape>
- The Washington Institute. 2023. „How the Caesar Act Restricts Normalisation with Syria“. 17. Juni 2023 <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-caesar-act-restricts-normalisation-syria>
- UNICEF. 2022. "Annual Report 2022". UNICEF. <https://www.unicef.org/media/141001/file/UNICEF%20Annual%20Report%202022%20EN.pdf>
- 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
- Wallisch, Gianluca. 2024. „Bis zuletzt Poker im US-Kongress um Hilfgelder für die Ukraine“. DER STANDARD. 2024 <https://www.derstandard.de/story/3000000202204/bis-zuletzt-poker-im-us-kongress-um-hilfgelder-fuer-die-ukraine>
- Westland, Eddo. 2023. „Humanitäre Themen erklärt: Vergessene Krisen to go“. Berlin: Centre for Humanitarian Action.
- WFP. 2022. "Contributions to WFP in 2022". WFP. <https://www.wfp.org/funding/2022>
- Wientzek, Olaf, und Christian E Rieck. 2018. „Brüssels neue Telefonnummer? –Wie ein Europäischer Sicherheitsrat die EU-Außenpolitik stärken könnte“. Analysen und Argumente Nr. 311. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/wie-ein-europaeischer-sicherheitsrat-die-eu-aussenpolitik-staerken-koennte>
- Worley, William. 2020. „UK aid to refocus on countries where ,interests align“. Devex. 2020 <https://www.devex.com/news/sponsored/uk-aid-to-refocus-on-countries-where-interests-align-98648>

Impressum

© Centre for Humanitarian Action, Februar 2024

This work is licensed under CC BY-NC-ND 4.0.

Dieses Papier ist ein Ergebnis der Projektkomponente **Vernetzung deutscher und europäischer Policy-Kapazitäten**, ein Teil des Projekts „**Stärkung der Programm- und Policy-relevanten Fähigkeiten humanitärer Akteure in Deutschland**“ (SPreAD), gefördert durch das Auswärtige Amt.



Über den Autor: Ralf Südhoff ist seit Januar 2019 Gründungsdirektor des Centre for Humanitarian Action (CHA) und war zuvor fast zehn Jahre lang Direktor des Regionalbüros des VN-Welternährungsprogramms (WFP) für die Syrien Krise in Amman (2017-2018) und Leiter des WFP-Büros in Berlin für Deutschland, Österreich, die Schweiz und Liechtenstein.

Vorgeschlagene Zitierweise:

Südhoff, Ralf. 2024. Influencer Europa - Wie europäische Geber durch strategischere Koordination überfällige humanitäre Reformen voranbringen könnten. Berlin: Centre for Humanitarian Action.

Weitere CHA Publikationen:

Caritas Europa und CHA. 2023. Unfulfilled Promises: Addressing the gap between commitments and practice in locally led humanitarian action. Brussels & Berlin: Caritas Europa & Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/unfulfilled-promises/>

Düchting, Andrea. 2023. The digital capacity of German humanitarian action: Moving from aspiration to reality. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/die-digitale-kapazitaet-der-deutschen-humanitaeren-hilfe/>

Hövelmann, Sonja und Ralf Südhoff. 2023. Principled Payer, but Purposeful Player? Internationale Wahrnehmungen deutscher humanitärer Hilfe und die Folgen für Deutschlands Strategiefähigkeit. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/principled-payer-but-purposeful-player/>

Kreidler, Corinna, Hövelmann, Sonja, und Alexandra Spencer, A. 2023. Germany's rise as a humanitarian donor: the interplay of narratives, new foreign policy ambition and domestic interests. HPG working paper. London: ODI <https://www.chaberlin.org/publications/deutschlands-aufstieg-als-humanitaerer-geber/>

Pellowska, Darina und Johanna Fipp. 2023. Localisation in practice II – Implementing Risk Sharing in humanitarian action. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/lokalisierung-in-der-praxis-2-risk-sharing-in-der-humanitaeren-hilfe/>

Steinke, Andrea. 2023. Climate change and humanitarian change. Challenging norms, mandates and practices. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/klimawandel-und-humanitaerer-wandel/>

Südhoff, Ralf, und Berit Reich. 2023. Welternährungskrise – Warum sie wenig mit Russlands Angriff auf die Ukraine zu tun hat und wie sie überwunden werden kann. Berlin: Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/publications/welternaehrungskrise/>



CHA - Centre for Humanitarian Action e.V.

Wallstrasse 15a

10179 Berlin

+49 (0)30 2864 5701

info@chaberlin.org

Februar 2024