

# Executive Summary

## Influencer Europa

### Wie europäische Geber durch strategischere Koordination überfällige humanitäre Reformen voranbringen könnten

Ralf Südhoff

Februar 2024

#### Wie steht es um die Koordination europäischer humanitärer Politik?

Der Ruf nach Reformen der humanitären Hilfe ist so laut wie seit Jahren nicht mehr, zuletzt verstärkt durch eine wachsende Finanzierungslücke und anhaltend mindestens 300 Millionen Menschen in Not weltweit. Es entsteht ein neuer Konsens, dass das aktuelle humanitäre System zahlreichen Herausforderungen nicht gewachsen ist und grundlegende Reformen von größter Dringlichkeit sind. **Insbesondere Europa muss sich diesem Reformbedarf stellen** als in der Summe **größter Geber** der Welt, der 9 von 12 der globalen Topgeber beheimatet. Angesichts von allein 27 diversen EU-Mitgliedern und

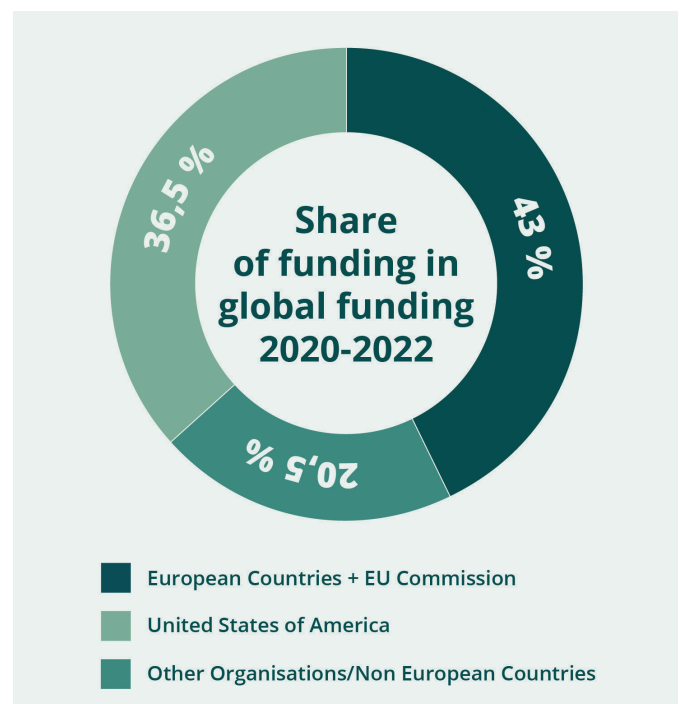
drei europäischen Topgebern außerhalb der EU wirft dies die **zentrale Frage nach der Koordination europäischer humanitärer Politik** auf. Ein in relevanten Fragen kohärentes Vorgehen europäischer staatlicher Akteure ist Grundvoraussetzung dafür, das aktuelle Reformmomentum zu nutzen. Wie steht es also um die Koordination europäischer humanitärer Politik? Welche **Foren der Koordination** müssen überdacht oder geschaffen werden? Welche humanitären **Themen sind erfolgsversprechend** im Lichte zahlreicher **Spannungsfelder**, u.a. der Notwendigkeit eines hinreichend gemeinsamen politischen Interesses versus widerstreitender nationaler Interessen und Prioritäten?

#### Zentrale Erkenntnisse

Bei aller Diversität humanitärer *Stakeholder* wie kleinen lokalen NGOs, UN-Organisationen und unterschiedlichsten Geberregierungen ist eine **seltene Einigkeit** entstanden, dass das **humanitäre System grundlegend reformiert werden muss**. Die Akteure mögen diverse Perspektiven auf zentrale Herausforderungen haben, wie der Zunahme fragiler, autoritärer und konfliktiver Kontexte der Hilfe, die Dekolonialisierungs- und Lokalisierungsdebatte oder die Relevanz des menschengemachten Klimawandels für die humanitäre Hilfe. Doch die sich nicht schließende Finanzierungslücke für eine bereits neue priorisierte Anzahl von Menschen in Not weltweit hat ein gemeinsames **Reformmomentum und eine neue Dynamik unter Geberregierungen** im Globalen Norden geschaffen, mit einem Fokus auf Priorisierung, Effizienz und *Accountability*.

Vor diesem Hintergrund rücken **europäische Geberregierungen in den Fokus**, die mit 43 % des weltweiten humanitären Fundings für mehr finanzielle Mittel und damit Einfluss stehen als die USA (Grafik 1), welche zudem humanitäre Fragen nach den anstehenden Wahlen stark depriorisieren könnten. Zahlreiche EU-Mitglieder haben zudem jüngst finanziell ihr internationales Engagement ausgebaut (Grafik 2). 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 Debatten zu humanitären Koordinationsfragen fokussieren bislang weitgehend auf operative Fragen.



Grafik 1: Anteil von Akteursgruppen am weltweiten humanitären Funding in 2020-2022 in % / Quelle: OCHA FTS 2024

Dieses Paper untersucht daher den **Status quo europäischer humanitärer Koordination**, ihre **Foren** sowie ihre **räumlichen Ebenen** in Europa sowie in Krisenregionen u.a. anhand des COHAFA, dem *DG Meeting* und dem HAC und informellen Gremien wie der *Stockholm Group*, der E6, der *Group of Nordics* und lokalen Netzwerken anhand von drei Kategorien: der **informativen**, der **inhaltlichen** sowie der **strategischen Koordinationsebene**.

Die Analyse benennt strukturelle Schwächen der europäischen Koordination, der es an Koordinationsforen mangelt, die effektiv und inklusiv zugleich sind. Sie benennt **strategische Gründe** von staatlichen Akteuren, nicht zu kooperieren und Profilierung, Sichtbarkeit und Autonomie zu priorisieren. Hierauf aufbauend ergeben sich **Themenfelder, in denen aufgrund politischer Interessenslagen und hard power Faktoren zeitnah keine grundlegend bessere Koordination zu erreichen sein wird** (u.a. *Humanitarian Diplomacy*, institutionelle Nexus-Fragen). Es unterbreitet zugleich **zehn Empfehlungen für bessere europäische Koordinationsprozesse sowie fünf pragmatische Vorschläge für thematische Policy-Felder**, in denen substantielle Fortschritte für die humanitäre Hilfe erreichbar wären. Die skizzierten Veränderungen könnten zugleich **Basis und Momentum aufbauen für ein Europa**, das mittelfristig dank strategischerer Koordination auch in weiteren Themenfeldern vom vielstimmigen Chor zum **Influencer humanitärer Politiken und zentraler Reformen** wird.

**Es mangelt an effektiven und inklusiven Koordinationsforen**

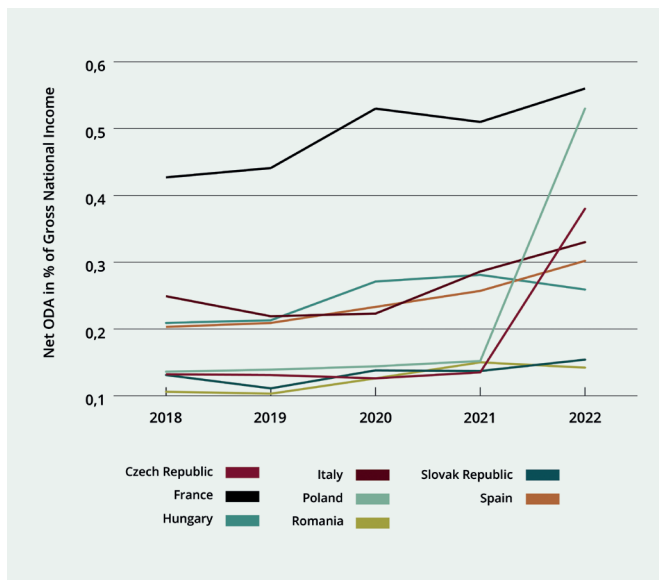
**Empfehlungen**

Die Analyse arbeitet zunächst **zehn Empfehlungen für verbesserte Koordinationsprozesse** heraus, u.a.:

- **Reform des COHAFA** zu einem *Policy*-orientierten Forum, das sich von der informativen zur inhaltlichen Koordinationsebene weiter entwickeln könnte
- **Fokus auf informelle Koordinationsforen** wie die Stockholm Gruppe, die maßvoll erweitert und auf eine strategische Koordinationsebene angehoben werden kann
- Aufbau eines systematischen **Austauschs über interessen geleitete Finanzierungsentscheidungen** zur Erzielung von Komplementaritäten sowie zur Finanzierung „Vergessener Krisen“
- Verbesserte räumliche Koordination durch Weiterentwicklung des **humanitären Hubs Brüssel** und informelle **lokale Netzwerke**
- Bessere **Koordinierung der Zusammenarbeit** europäischer Akteur\*innen mit **Forschungseinrichtungen** und externer Beratung

Überdies benennt das Paper **fünf potentielle Themen**, welche politisch sensible Bereiche vorerst ausklammern, gleichwohl durch eine strategischere europäische Koordination für substantielle humanitäre Reformen stehen könnten:

1. **Accountability of humanitarian agencies**
2. **Locally-led action & participation**
3. **Sanktionsregime und humanitäre Ausnahmen**
4. **Effizienzgewinne**
5. **Humanitäre Hilfe und Daseinsfürsorge in fragilen, autoritären Staaten**



Grafik 2: Quote der Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (ODA) am Bruttoinlandsprodukt / Quelle: OECD 2024

**Die Methodik in Kürze**

Das Paper fasst die Erkenntnisse aus 28 semistrukturierten Interviews zusammen, die in Brüssel, Genf, Kairo, Amman, Berlin, Rom, Bern und Oslo geführt wurden sowie der sehr überschaubaren Literatur zu europäischer humanitärer Koordination. Im Lichte des komplexen Themas konzentriert es sich auf die Koordination von humanitären *Policies* unter politisch und finanziell führenden europäischen Geberregierungen (Top 10) einschließlich der Europäischen Kommission.