

DIE ZUKUNFT VON KRISENFINANZIERUNG: EIN AUFRUF ZUM HANDELN



BERICHT

Autoren: Lydia Poole,
Daniel Clarke, und Sophia Swithern
Datum: Februar 2020



Über das Centre for Disaster Protection

Das Centre for Disaster Protection arbeitet für bessere Wege, um Katastrophen einzugrenzen, die Menschenleben bedrohen, indem es Länder und internationale Zusammenarbeit dabei unterstützt, Risiken besser zu managen. Das Centre wird mit UK Aid durch die britische Regierung finanziert.

Danksagungen

Dieser Bericht stützt sich auf einen Dialog auf Führungsebene in einer vom Centre einberufenen Beratungsgruppe, der hochrangige Persönlichkeiten aus den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen angehören. Die Arbeit profitiert von Beiträgen und Überarbeitungen, die von der Beratungsgruppe ausgearbeitet wurden, sollte jedoch nicht so ausgelegt werden, dass sie die individuellen Meinungen der Mitglieder zum Ausdruck bringt. Alle Diskussionen wurden unter der Chatham House Rule abgehalten. Herzlichen Dank an unsere Mitglieder des Beratungskreises: Stephanie Allan, Neil Bird, Christopher Bull, Evie Calcutt, Lisa Carty, Erin Coughlan, Stefan Dercon, Kimberly Gire, Claire James, Felix Lung, Nandini Munnien, Harvey Naylor, Dirk-Jan Omtgizt, Chris Paterson, Nicola Ranger, Patrick Saez, Rachel Scott, Zoë Scott, Benedikt Signer, Jonathan Stone, Harriette Stone, und Liam Wren-Lewis. Dank gilt auch anderen Experten, die weitere Peer-Reviews für den Bericht bereitgestellt haben, darunter Bianca Adam, Roger Bellers, Lorcan Clarke, Susan Erikson, Ruth Hill, Debbie Hillier, Leigh Johnson, und Olivier Mahul.

Lydia Poole, Daniel Clarke, und Sophia Swithern waren die Hauptautoren des Berichts. Alle Autoren haben zu gleichen Teilen zu dieser Arbeit beigetragen, und die Reihenfolge der Autorennamen wurde nach dem Zufallsprinzip mithilfe des Randomisierungstools für Autoren der American Economic Association zugewiesen.

Beiträge von Zoë Scott, Paul Harvey, Abby Stoddard und Christopher Bull wurden ebenfalls dankbar aufgenommen. Vielen Dank an Lisa Walmsley, Redaktionsberaterin.

Zitatiepfehlung

1Poole, L., Clarke, D., and Swithern, S. (2020) 'The future of crisis financing: a call to action', Centre for Disaster Protection, London.

Haftungsausschluss

Diese Veröffentlichung gibt die Ansichten der Autoren und nicht unbedingt die Ansichten des Centre for Disaster Protection oder der jeweiligen Organisationen der Autoren wieder. Dieses Material wurde mit UK Aid durch die britische Regierung finanziert. Geäußerte Ansichten spiegeln jedoch nicht unbedingt die offizielle Politik der britischen Regierung wider.

Das Centre for Disaster Protection wird von Oxford Policy Management Limited als Managing Agent organisiert. Oxford Policy Management ist in England registriert: 3122495. Eingetragener Sitz: Clarendon House, Level 3, 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, United Kingdom.



Rohingya-Flüchtlingskinder in einem kindgerechten Bereich im Lager Balukhali, Cox's Bazar, Bangladesh, September 2017. Bild: Mashrur Noor Afsar/ Department for International Development Bangladesh



• INHALT

Leserleitfaden	5
Ein Aufruf zum Handeln	5
Ein Weg zu neuen Definitionen	6
ZUSAMMENFASSUNG	7
1 EINFÜHRUNG	12
2 WAS IST FALSCH DARAN, WIE DIE WELT FÜR KRISEN BEZAHLT?	20
2.1 Verzögerungen durch strukturelle Anreize zum Abwarten	20
2.2 Diskretionäre Entscheidungen zur Mittelbereitstellung	22
2.3 Fehlanreize zur Vorbeugung und Vorbereitung auf Krisen	25
2.4 Unausgereifte Finanzierungsinstrumente und -ansätze	30
2.5 Begrenzter Anreiz zum Lernen und Anpassen	33
3 EIN WEG NACH VORN FÜR KRISENFINANZIERUNG	38
3.1 Vereinbaren einer neuen Vision zur Krisenfinanzierung	38
3.2 Aufbau kohärenter Krisenfinanzierungspakete auf Länderebene	41
3.3 Aufbau von Überwachungs- und Krisenfinanzierungskapazitäten auf Systemebene	44
4 FAZIT	50
5 GLOSSAR	51
Referenzen	53
Akronyme	57

• LESERLEITFADEN

EIN AUFRUF ZUM HANDELN

Das Centre for Disaster Protection (the Centre) ruft engagierte Entscheidungsträger, Influencer und technische Experten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen auf, den wachsenden Wunsch nach besserer Finanzierung zu nutzen, um Prävention, Notfallbereitschaft und Reaktion auf Krisen zu verbessern.

Dieser Bericht präsentiert auf der Grundlage geplanter Ansätze und geeigneter Finanzierungspakete und -instrumente eine neue Vision zur Krisenfinanzierung. Wir laden Sie und jede Organisation, für die Sie arbeiten, ein, diese Vision zu übernehmen und sich uns beim Aufbau eines besseren Krisenfinanzierungssystems anzuschließen.

Im Laufe des Jahres 2020 verpflichtet sich das Centre zu Folgendem:

- **Einberufung einer „Koalition der Willigen“**, um einen Dialog einzuleiten und eine Agenda für eine Reform der Krisenfinanzierung zu vereinbaren;
- **Entwicklung eines Qualitätssicherungsdienstes und einer Methodik**, die von allen Akteuren — einschließlich Gebern, multilateralen Organisationen, Industrie, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und nationalen Regierungen — genutzt werden können, wenn diese unparteiische, qualitativ hochwertige Beratung zu Risikofinanzierung benötigen;
- Weiterentwicklung von Ideen für die Aktivitäten und Ergebnisse einer **globalen Überwachungsbehörde oder Partnerschaft für Krisenrisiken** um geeignete Akteure und Obleute zu identifizieren;
- **Angebot kostenloser und unparteiischer Unterstützung** an jedes gefährdete oder von einer Krise betroffene Niedrigeinkommensland, die Leitlinien des Centres zu Änderungen auf Länderebene anzuwenden, einschließlich Qualitätssicherung spezifischer Krisenfinanzierungsinstrumente, und Beitrag zum Aufbau größerer Finanzkompetenz in Ländern und auf der Ebene internationaler Systeme; und
- **Investitionen in die globale Evidenzbasis**, damit das internationale Krisenfinanzierungssystem Anreize für bessere Entscheidungen zur Krisenfinanzierung schaffen kann, um sicherzustellen, dass bereitgestellte Mittel die größtmögliche Wirkung für die Rettung von Menschenleben, Verringerung von Leid und Wahrung der Menschenwürde zeigen.

EIN WEG ZU NEUEN DEFINITIONEN

Das Centre schlägt neue Definitionen vor, die Kohärenz in den Diskurs bringen und dabei helfen sollen, eine neue Vision für die Krisenfinanzierung und das Krisenfinanzierungssystem zu entwickeln. Zu den Schlüsselbegriffen in diesem Bericht gehören die folgenden.

Krise

Eine Situation, die schwerwiegende und weitreichende Bedarfe schafft, die die bestehenden lokalen und nationalen Kapazitäten für Prävention, Linderung oder Reaktion übersteigen. Dazu gehören Krisen, die sich aus einer Reihe und Kombination von Gefahren ergeben, darunter Konflikte, wetter- und klimabedingte Ereignisse, Spannungen und Krankheiten.

Dieser Bericht konzentriert sich auf Risiken und Krisen, die zu erheblichem Leid und Verlust von Menschenleben für die Ärmsten der Welt in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen führen.

Krisenfinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung, die Prävention von Krisen sowie Vorbereitung und Reaktion auf diese fördert und gezielt darauf abzielt. Dies könnte folgende Form annehmen: (i) Cashflow an Empfänger (z. B. Zuschüsse), die vorab arrangiert oder in Echtzeit vereinbart werden könnten; (ii) Cashflow zu und von Empfängern über einen Finanzintermediär (z. B. Darlehen oder Versicherung).

International crisis financing system

Das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (offizielle Entwicklungshilfe (ODA, official development assistance)) leisten oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen. *Diese Definition ist eng an die Beschreibung des humanitären Systems in „The State of the Humanitarian System 2018“ von ALNAP angelehnt. Der vorliegende Bericht erkennt an, dass es kein zusammenhängendes „System“ in Bezug auf Governance, Koordinierung oder Umsetzung gibt. Deshalb wird dieser Begriff bewusst als Kurzform verwendet, um sich auf die Gruppe von Institutionen und operativen Organisationen zu beziehen, die sowohl an internationalen Hilfsmaßnahmen als auch an vorgeschlagenen zukünftigen Bemühungen beteiligt sind.*

Krisenrisiko

Das potenzielle Leid und der Verlust von Menschenleben, die in einem bestimmten Zeitraum aufgrund einer Krise auftreten könnten, ist wahrscheinlichstheoretisch als Funktion von Gefährdung, Exposition, Verwundbarkeit und Kapazität bestimmt.

Krisenrisikofinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung eines bestimmten Krisenrisikos, vor einem möglichen Schock organisiert. Dies kann Zahlungen zur Risikovermeidung und -verringerung sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf einen Schock umfassen.

• ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht befasst sich damit, wie die internationale Gemeinschaft mit der Deckung der finanziellen Kosten von Krisen umgeht, um sowohl national als auch international geführte Maßnahmen zu unterstützen. Finanzierung allein kann keine Lösungen für aktuelle Krisen liefern oder zukünftige Risiken mindern. Finanzierung ist jedoch ein entscheidender Beitrag zur Lösung und hat außerordentliches Potenzial, um zu gestalten, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und auf diese reagiert. Das internationale System zur Krisenfinanzierung könnte mit den ihm bereits zur Verfügung stehenden Ressourcen möglicherweise mehr erreichen, einschließlich grundlegender Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen der Art und Weise, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und auf diese reagiert. Allerdings sind einige grundlegende Herausforderungen zu meistern.

Die Art und Weise, wie das internationale System derzeit auf Krisen reagiert, ist diskretionär und höchst unvorhersehbar. Es gibt strukturelle Fehlanreize für Regierungen und internationale Akteure, Prävention und Notfallvorbereitung zu priorisieren. Mittelbereitstellung und Finanzierung bieten wenig Anreiz, Risiken zu verstehen und zu handeln, bevor eine Krise entsteht.

Das internationale Krisenfinanzierungssystem ist kompliziert und fragmentiert. Tools und Instrumente werden nicht optimal eingesetzt. Dieses althergebrachte *Ad-hoc*-System, ist nicht darauf ausgelegt, aktuellen oder zukünftigen Krisenfinanzierungsbedarf zu decken. Es gibt kein System zur Bewertung, ob Finanzierungsmöglichkeiten angemessen sind, um aktuelle oder zukünftige Bedarfe zu decken. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Fortführung fragmentierter Reformen und instrumentengesteuerter

Innovationen zu komplizierterer und kostspieligerer Krisenfinanzierung führen könnte. So würden grundlegende systemische Schwächen und Lücken übersehen.

Schließlich ist die Art und Weise problematisch, wie das internationale System der Krisenfinanzierung lernt und sich anpasst. Dem liegt ein grundlegendes Rechenschaftsdefizit des Systems zugrunde. Dem internationalen Krisenreaktionssystem fehlt grundsätzlich der Anreiz zur Überprüfung, sei es durch seine wichtigsten Klienten – Menschen oder Regierungen, die von einer Krise betroffen oder von einer Krise bedroht sind – oder durch systemweite Aufsicht. Folglich sind Veränderungen oft unvollständig und von kurzer Dauer.

Diese Herausforderungen sind vielfältig und schwer zu beeinflussen. Allerdings gibt es derzeit eine beträchtliche Dynamik, Investitionen und Engagement, das internationale Krisenfinanzierungssystem zu verbessern. Es entstehen viele neue und vielversprechende Instrumente und Ansätze. So sehen wir heute die Gelegenheit, das System neu auszubalancieren und neu zu gestalten.

Dieser Bericht schlägt vor, auf der derzeitigen Dynamik aufzubauen, um das System zu verändern. Um Kohärenz in den Diskurs zu bringen, schlägt er ein neues Konzept und eine neue Definition der Krisenfinanzierung vor und berücksichtigt eine Vision und Logik für ein effektiveres internationales Krisenfinanzierungssystem. Der Bericht schlägt auch Schritte zur Umsetzung dieser Vision auf Länderebene sowie eine Reihe von Maßnahmen vor, um auf Systemebene finanzielle Vorsorge gegen zukünftige Risiken aufzubauen.

1 Vereinbaren einer neuen Vision zur Krisenfinanzierung

Dies ist ein Vorschlag einer Arbeitsdefinition von Krisenfinanzierung und eine Vision und Logik für ein effektives Krisenfinanzierungssystem für Review und Diskussion. In seiner einfachsten Form bedeutet **Krisenfinanzierung** die Mittelbereitstellung und Finanzierung zur Prävention von Krisen, sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf diese. Grundsätzlich sollte Krisenfinanzierung im Interesse der von Krisen betroffenen oder gefährdeten Menschen fungieren und sich um verlässliche und planbare Mittelbereitstellung und Finanzierung für Menschen, Gemeinden und Länder bemühen. Wo immer möglich, sollte sie Bedingungen für angemessene Investitionen in Prävention und Notfallvorbereitung fordern, unterstützen und ermöglichen, sowie über diese informieren. Dies schließt Strukturierung von Anreizen für Menschen, Gemeinden, Länder und das internationale System zur Krisenprävention und Notfallvorbereitung ein.

In seiner einfachsten Form ist **das internationale Krisenfinanzierungssystem** das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (offizielle Entwicklungshilfe (ODA, official development assistance)) leisten oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen.¹

Ein wirksames Krisenfinanzierungssystem sollte so ausgestaltet sein, dass die von Krisen am stärksten

betroffenen Menschen zum richtigen Zeitpunkt die Unterstützung erhalten, um extremes Leid zu verhindern und Menschenleben zu retten. Ein solches System würde in Krisenzeiten als globales Sicherheitsnetz fungieren und Prävention und Notfallbereitschaft gegen zukünftige Risiken unterstützen und ermöglichen. Gemäß dieser Definition und entsprechend bestehender globaler Verpflichtungen, Rollen und Verantwortlichkeiten:

- sind Regierungen in erster Linie dafür verantwortlich, den Bürgern zu helfen und sie vor Risiken und Krisen zu schützen;
- unterstützen und beraten internationale Akteure (insbesondere nicht betroffene Regierungen und multilaterale Institutionen) betroffene Regierungen dabei, ihrer Verantwortung mit Verpflichtungen nachzukommen, die sie beispielsweise durch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs, sustainable development goals) und das „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction“ eingegangen sind; und
- müssen sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Finanzierung eine Rolle spielen, um als letzten Ausweg dort ein globales Sicherheitsnetz für gefährdete Menschen bereitzustellen, wo Regierungen die Interessen ihrer Bevölkerungen nicht priorisieren und wo die Kapazität der Regierungen durch unvorhergesehene Schocks überschritten wurde.

Ein effektives Krisenfinanzierungssystem würde nach der in Abb. 1 dargestellten Logik fungieren.

2 Aufbau kohärenter Krisenfinanzierungspakete auf Länderebene

Um über *ad hoc*-Ansätze auf Länderebene hinauszugehen, sollte eine realistische Bewertung der Risiken und Auswirkungen von Krisen mit einer Finanzierungsstrategie und einem Paket von Finanzierungszusagen und -instrumenten abgestimmt werden, um Krisenprävention, Notfallbereitschaft und Anforderungen an Gegenmaßnahmen zu adressieren. Um Kohärenz zu gewährleisten, sollten Strategien zur Deckung des Krisenfinanzierungsbedarfs in bestehende Planungsprozesse auf Länderebene integriert werden.

Krisenfinanzierungspakete sollten auf bestimmte Risikoarten oder -segmente zugeschnitten sein, einschließlich vorhersehbarer Risiken, Bedarfe verursacht durch modellierbare und unbekannte Risiken, um größere Vorhersehbarkeit einzubringen und Anreize für Risikomanagement und Notfallvorbereitung zu schaffen.

Krisenfinanzierungspakete auf Länderebene sollten durch risikobewusste Entwicklungsinvestitionen untermauert werden, um die nationalen Verpflichtungen zu besserer Krisenprävention und -vorbereitung zu unterstützen. Diese Investitionen könnten die Notfallbereitschaft stärken, Kosten senken und zuverlässigere und effektivere zukünftige Gegenmaßnahmen umsetzen.

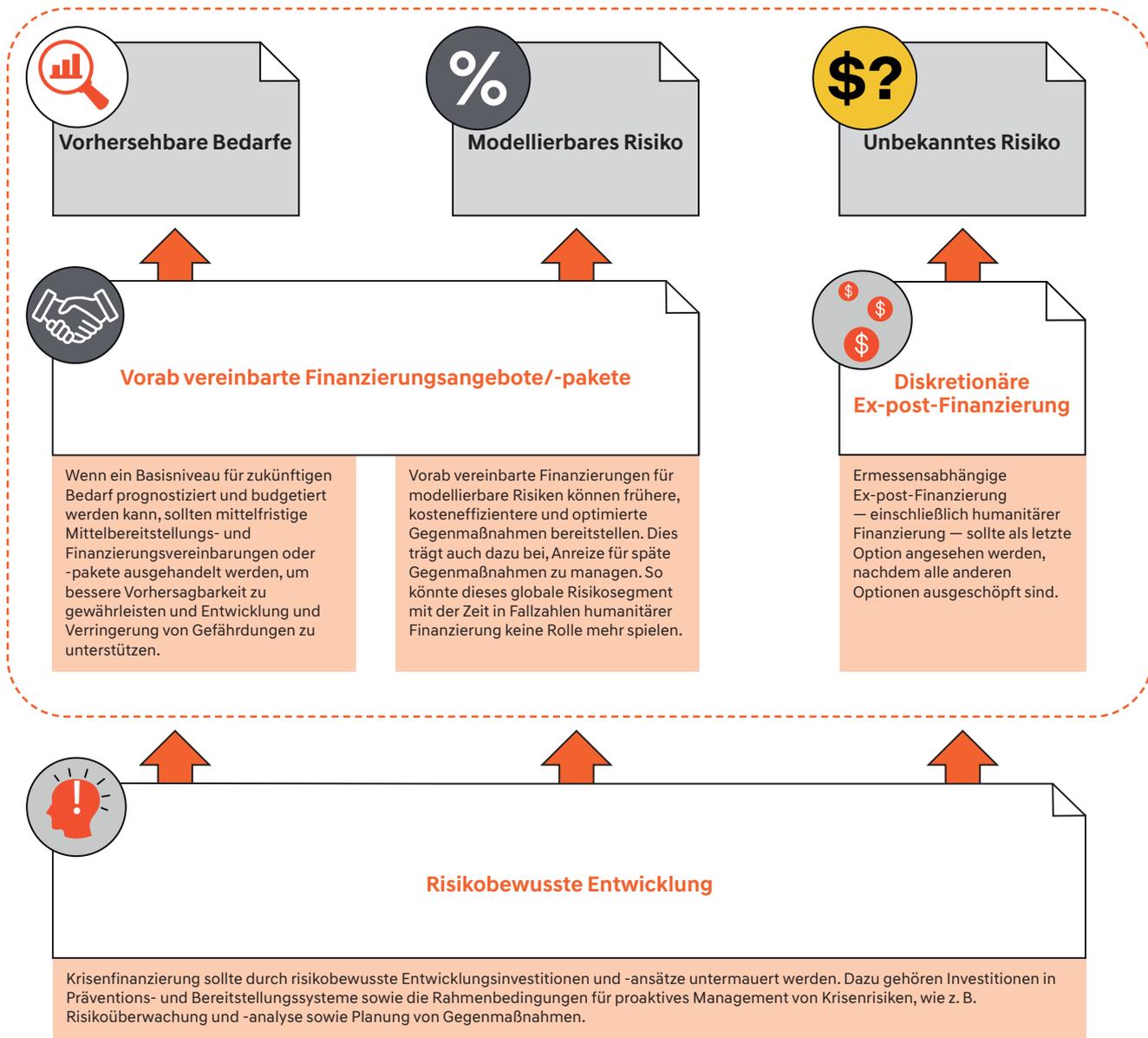
Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht und Anreize für Investitionen in Prävention und Bereitschaft sollten bewusst in Krisenfinanzierungspakete und -instrumente auf Länderebene integriert werden. Dazu gehört die Verpflichtung zur Beratung und Beteiligung von Krisenbetroffenen bei der Gestaltung, Ausrichtung und Umsetzung von Krisenfinanzierungsinstrumenten und Mechanismen für Gegenmaßnahmen.

¹ Der Begriff eines internationalen Systems basiert auf der Beschreibung des humanitären Systems durch ALNAP (ALNAP, 2018). Derzeit gibt es kein zusammenhängendes „System“ in Bezug auf Governance, Koordination oder Betrieb.

Abb. 1: Eine Logik für ein neues Krisenfinanzierungssystem

Überwachung auf Systemebene und finanzielle Bereitschaft für die Krisenfinanzierung

Das internationale Krisenfinanzierungssystem sollte sich auf groß angelegte und systemische Risiken und Krisen für koordinierte Reaktion auf Systemebene vorbereiten und als globales Sicherheitsnetz gegen zukünftige Risiken fungieren. Dazu gehört Überwachung von Risiken auf Systemebene und Sicherstellung angemessener finanzieller Bereitschaft für erwarteten Krisenfinanzierungsbedarf.



3 Aufbau von Überwachungs- und Krisenfinanzierungskapazitäten auf Systemebene

Aufbau von Fitness gegen zukünftige Krisen erfordert Überwachung von Risiken auf Systemebene, kontinuierliche Stresstests von Kapazitäten und Identifizierung von Lücken und Schwächen in finanzieller Notfallbereitschaft.

Eine globale Überwachungsbehörde oder -partnerschaft, die in der Lage ist, die Kapazität von Bereitstellungssystemen zu bewerten und Pläne, Instrumente und Institutionen anhand potenzieller Krisenszenarien zu testen, würde Akteuren auf nationaler Ebene entscheidendes Feedback geben. Auf regionaler und internationaler Ebene, wo Risiken grenzüberschreitend sind, würde dies Orientierungshilfe zu Lücken und Schwachpunkten in der Krisenbereitschaft geben. Ein solches Gremium oder eine solche Partnerschaft würde Lücken im Repertoire und in der Bereitstellung von Instrumenten und Finanzierungen

identifizieren. Es würde ermitteln, wo neue Instrumente und Institutionen erforderlich sein könnten, um angemessene globale finanzielle Vorsorge gegen künftige Krisen aufzubauen. Und es würde die Kosten für die Aufrechterhaltung ständiger Reaktionsfähigkeit des Krisenreaktionssystems bewerten.

Das internationale Krisenfinanzierungssystem könnte darüberhinaus mehr und schneller lernen, durch regelmäßige Überprüfung und Verpflichtung zu Lernen, Rechenschaftspflicht und Transparenz bei jedem neuen Krisenfinanzierungsinstrument. Investition in Überprüfung und Bereitschaft, Erfahrungen zu teilen, sollte praktische Nachweise liefern, um Skalierungs- und systemweite Veränderungen auf Fakten zu basieren, das Tempo des Wandels zu beschleunigen und Investitionen dort zu konzentrieren, wo diese nachweislich Wirkung zeigen.

Ein Aufruf zum Handeln

Es ist eine Herausforderung, bewusst Veränderungen in einem „System“ voranzutreiben, das eine Vielfalt autonomer Akteure mit jeweils eigenen Interessen und Anreizen und ohne zentrale Weisungsgebundenheit umfasst. Es gibt Möglichkeiten, Tempo und Ausmaß des Wandels zu beeinflussen, insbesondere durch Investitionen in nachhaltige Experimentier- und Lernphasen sowie durch Einbinden und Unterstützen von Akzeleratoren und Ankerpunkten im System mit hohem Einfluss. Ein Vorschlag einer Vision und einer Agenda muss daher durch einen Prozess für die Umsetzung von Veränderungen begleitet werden.

Neben diesem Bericht veröffentlicht das Zentrum für Katastrophenschutz (das Centre) einen Aufruf zum Handeln. Es ruft engagierte Entscheidungsträger, Influencer und technische Experten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen auf, den wachsenden Wunsch nach besserer Finanzierung zu nutzen, um Prävention, Notfallbereitschaft und Reaktion auf Krisen zu verbessern, und gemeinsam einen Weg für eine Reform der Krisenfinanzierung zu finden. Der Aufruf zum Handeln umfasst auch die Maßnahmen des Centres, um diesen Prozess zu unterstützen. Im Laufe des Jahres 2020 verpflichtet es sich zu Folgendem:

- **Einberufung einer „Koalition der Willigen“**, um einen Dialog einzuleiten und eine Agenda für eine Reform der Krisenfinanzierung zu vereinbaren;
- **Entwicklung eines Qualitätssicherungsdienstes und einer Methodik**, die von allen Akteuren — einschließlich Gebern, multilateralen Organisationen, Industrie, Nichtregierungsorganisationen und nationalen Regierungen — genutzt werden können, wenn diese unparteiische, qualitativ hochwertige Beratung zur Risikofinanzierung benötigen;
- Weiterentwicklung von Ideen für die Aktivitäten und Ergebnisse einer **globalen Überwachungsbehörde oder Partnerschaft für Krisenrisiken** sowie Identifizierung geeigneter Akteure und Obleute;
- **Angebot kostenloser und unparteiischer Unterstützung** an jedes gefährdete oder von einer Krise betroffene Niedrigeinkommensland, die Leitlinien des Centres zu Änderungen auf Länderebene anzuwenden, einschließlich Qualitätssicherung spezifischer Krisenfinanzierungsinstrumente, und Beitrag zum Aufbau größerer Finanzkompetenz in den Ländern und auf der Ebene internationaler Systeme;
- **Investitionen in die globale Evidenzbasis** damit das internationale Krisenfinanzierungssystem Anreize für bessere Entscheidungen zur Krisenfinanzierung schaffen kann, um sicherzustellen, dass ausgegebene Mittel die größtmögliche Wirkung für die Rettung von Menschenleben, Verringerung von Leid und Wahrung der Menschenwürde zeigt.

Eingestürzte Gebäude im vom Erdbeben betroffenen Chautara, Nepal.
Bild: Russell Watkins/Department for International Development



1

• EINFÜHRUNG

Die menschlichen Auswirkungen und Kosten von Krisen nehmen zu, und die Zahl der Menschen, die internationale Hilfe benötigen, hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt (siehe Kasten 1). Gegenwärtigen Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Zahl der Menschen, die von Krisen bedroht und betroffen sind, mit dem Wachstum der Weltbevölkerung und der Zunahme von Risiken und Bedrohungen neue Niveaus erreichen wird. Die Art und Komplexität von Krisen und Krisenrisiken ändern sich ebenfalls und stellen bestehende Modelle, Vorhersagen und Notfallbereitschaft in Frage. Möglicherweise sind neue Ansätze und Formen der Zusammenarbeit erforderlich, die die Verknüpfung von Risiken berücksichtigen.² Während heutige Krisen dringende Aufmerksamkeit erfordern, muss die Welt daher auf eine potenziell ganz andere Zukunft vorbereitet sein.³

Die Bewältigung der Risiken und Auswirkungen von Krisen ist eine gemeinsame Verantwortung und von entscheidender Bedeutung für nachhaltige Entwicklung.⁴ Krisen untergraben Entwicklungsgewinne und erhöhen die Anfälligkeit für den nächsten Schock. Einzelne Krisenereignisse können dazu führen, dass Menschen schnell in die Armut getrieben werden. Beriets nur mit Krisenpotenzial zu leben, wie etwa Bürgerkriegs- oder Dürregefahr, ist verheerend.⁵ Warum in eine Fabrik investieren, die in einem möglichen Bürgerkrieg zerstört werden könnte oder in ertragreicheres Saatgut, das eine Dürre nicht überleben würde?⁶

Finanzierung allein kann aktuelle Krisen nicht beenden oder zukünftige Krisen verhindern. Dies erfordert konzertiertes praktisches und politisches Handeln und neue Wege der Antizipation, Vorbereitung und Reaktion auf Krisen. Finanzierung kann jedoch die Art und Weise verändern, wie die internationale Gemeinschaft über Krisen spricht und denkt. Sie kann geplante Ansätze zur Bewältigung bestehender oder zukünftiger Krisen möglich machen. Und sie kann andere grundlegende Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen der Art und Weise vorantreiben, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und darauf reagiert.

Krisenfinanzierung hat in den letzten fünf Jahren hochrangige Reformagenden und eine Reihe von Innovationen durchlaufen. Eine neue Gruppe internationaler Finanzinstrumente, Organisationen des Privatsektors und Entwicklungsinstitutionen experimentieren mit neuen und verbesserten Modellen. Trotz dieser zunehmenden Dynamik und des Drangs nach Veränderungen ist das internationale Krisenfinanzierungssystem noch nicht in der Lage, den aktuellen Bedarf oder das zukünftige Risiko zu decken. Dieser Bericht befasst sich damit, wie die internationale Gemeinschaft mit der Deckung der Kosten von Krisen umgeht, um sowohl national als auch international geführte Maßnahmen zu unterstützen. Private Finanzierungen und Überweisungen spielen oft eine entscheidende Rolle und bilden ein erhebliches Volumen der Krisenfinanzierung. Da internationale Akteure jedoch nur begrenzten Einfluss auf diese Ströme haben,

2 Vivekandanda (in Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2018) stellt fest, dass: „Strategien, die die systemische und verknüpfte Natur dieser Klimafragilitätsrisiken nicht berücksichtigen, werden scheitern und können die Risiken, die sie angehen wollen, noch verstärken. Verknüpfte Risiken erfordern eine verknüpfte Reaktion“.

3 Der Global Assessment Report (GAR) on Disaster Risk Reduction stellt fest: „Die schiere Zahl der Menschen auf der Erde, ein sich veränderndes Klima und die dynamische Verbundenheit biologischer und physischer Welten [erfordern] von uns, Annahmen über die Beziehung zwischen vergangenen und zukünftigen Risiken zu überdenken“ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2019).

4 Armut und Krise gehen Hand in Hand. Länder, die immer wieder von Krisen betroffen sind, haben eine sechsmal höhere extreme Armutsquote als der Durchschnitt der Entwicklungsländer, und die Zahl der Menschen in Armut steigt mit fortschreitender Krise, im Durchschnitt um ein Zehntel nach drei Krisenjahren (Development Initiatives, 2019).

5 Zum Beispiel wurde mehr als ein Drittel der von den Überschwemmungen im Jahr 2010 in Pakistan betroffenen Menschen infolgedessen unter die Armutsgrenze gestürzt (UNDRR, 2019).

6 Für Farmer in Ghana, Mali und Äthiopien wird diese risikobedingte Unterinvestition in landwirtschaftliche Betriebsmittel das Einkommenswachstum schätzungsweise um 1-9 % pro Jahr verringern. Genug, um viele dieser Landwirte aus der Armut zu befreien und die Verluste im Zusammenhang mit Ereignissen auszugleichen, die alle fünf Jahre stattfinden (Hill, 2019).

konzentriert sich der Bericht hauptsächlich auf Ansätze, die auf internationalen öffentlichen Geldern in Form von ODA basieren.⁷

Dieser Bericht reflektiert die aktuellen Herausforderungen in der Krisenfinanzierungslandschaft und schlägt eine weitreichende Agenda für Veränderungen und eine Reihe konkreter nächster Schritte vor. Der Bericht bezieht sich auf Krisenfinanzierung und das Krisenfinanzierungssystem, obwohl diese Konzepte und ein funktionierendes System noch nicht existieren. Dies ist eine Absichtserklärung. Der Bericht schlägt vor, ein neues Konzept und eine neue Definition der Krisenfinanzierung auszuhandeln und die

Reform von der Systemebene bis hinunter zur Instrumentenebene bewusst so zu gestalten, dass ein effektives Krisenfinanzierungssystem geschaffen wird. Der Bericht richtet sich an diejenigen, die bei der Gestaltung und Umsetzung dieses neuen Ansatzes eine Rolle spielen müssen: Entscheidungsträger, Influencer und technische Experten aus Gebern und von Krisen betroffenen oder gefährdeten Regierungen, multilateralen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und dem Privatsektor. Der Zweck besteht darin, den Dialog anzuregen und letztendlich eine neue „Koalition der Willigen“ zu gründen, die eine Agenda für den Wandel zur Krisenfinanzierung anführen und beschleunigen wird.

Definitionen

Das Centre schlägt neue Definitionen vor, Kohärenz in den Diskurs bringen und dabei helfen sollen, eine neue Vision für die Krisenfinanzierung und das Krisenfinanzierungssystem zu entwickeln. Zu den Schlüsselbegriffen in diesem Bericht gehören die folgenden.

Krise

Eine Situation, die schwerwiegende und weitreichende Bedarfe schafft, die die bestehenden lokalen und nationalen Kapazitäten für Prävention, Linderung oder Reaktion übersteigen. Dazu gehören Krisen, die sich aus einer Reihe und Kombination von Gefahren ergeben, darunter Konflikte, wetter- und klimabedingte Ereignisse, Spannungen und Krankheiten. *Dieser Bericht konzentriert sich auf Risiken und Krisen, die zu erheblichem Leid und Verlust von Menschenleben für die Ärmsten der Welt in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen führen.*

Krisenfinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung, die Prävention von Krisen sowie Vorbereitung und Reaktion auf diese fördert und gezielt darauf abzielt. Dies könnte folgende Form annehmen: (i) Cashflow an Empfänger (z. B. Zuschüsse), die vorab arrangiert oder in Echtzeit vereinbart werden könnten; (ii) Cashflow zu und von Empfängern über einen Finanzintermediär (z. B. Darlehen oder Versicherung).

Krisenrisiko

Das potenzielle Leid und der Verlust von Menschenleben, die in einem bestimmten Zeitraum aufgrund einer Krise auftreten könnten, ist wahrscheinlichkeitstheoretisch als Funktion von Gefährdung, Exposition, Verwundbarkeit und Kapazität bestimmt.

Krisenfinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung eines bestimmten Krisenrisikos, vor einem möglichen Schock organisiert. Dies kann Zahlungen zur Risikovermeidung und -verringerung sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf einen Schock umfassen.

Internationales Krisenfinanzierungssystem

Das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (ODA official development assistance) leisten oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen. *Diese Definition ist eng an die Beschreibung des humanitären Systems in „The State of the Humanitarian System 2018“ von ALNAP angelehnt. Dieser Bericht erkennt an, dass es kein zusammenhängendes „System“ in Bezug auf Governance, Koordinierung oder Umsetzung gibt. Deshalb wird dieser Begriff bewusst als Kurzform verwendet, um sich auf die Gruppe von Institutionen und operativen Organisationen zu beziehen, die sowohl an internationalen Hilfsmaßnahmen als auch an vorgeschlagenen zukünftigen Bemühungen beteiligt sind.*

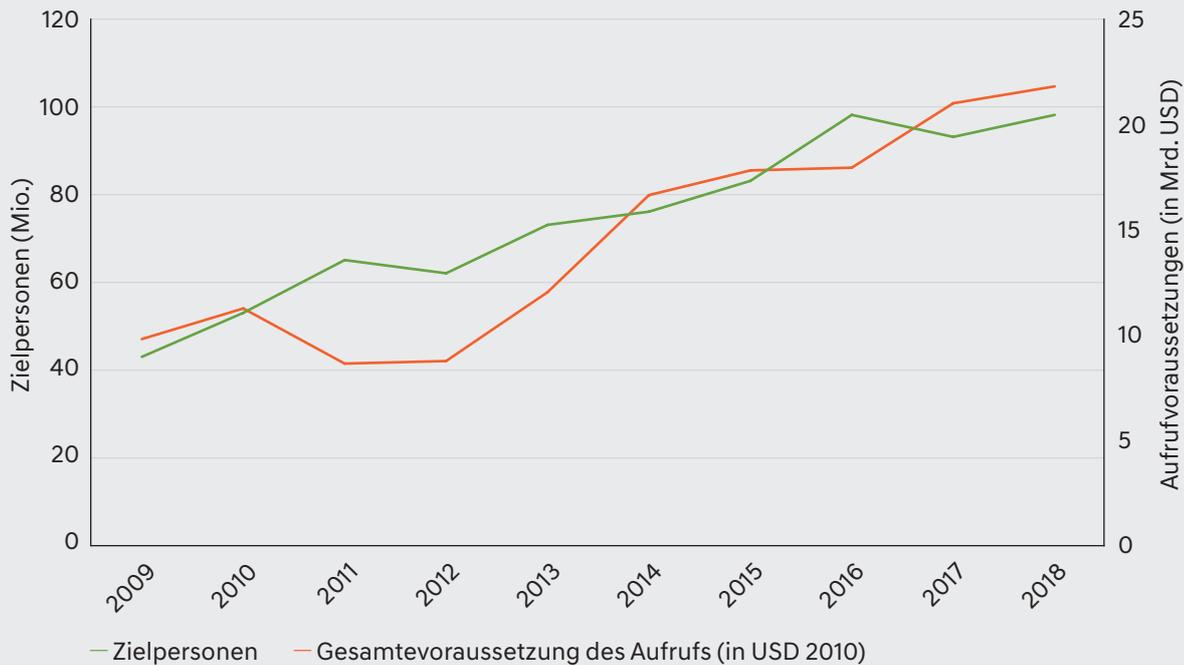
⁷ ODA wird vom OECD Development Assistance Committee (DAC) als staatliche Hilfe definiert, die gezielt die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen von Entwicklungsländern fördert (OECD, 2019).

Box 1: Hinweise auf wesentliche zukünftige Krisenrisiken

Die Zahl der Menschen, die von Krisen betroffen sind und auf Hilfe angewiesen sind, steigt stetig an. Im Jahr 2018 schätzten die Vereinten Nationen (UN), dass 1 von 70 Menschen auf der Welt in einer Krisensituation lebte (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), 2018). Die Schlüsselindikatoren für Krisen steigen. Die Fallzahl der von der Krise betroffenen Menschen, die in den Zuständigkeitsbereich von VN-

koordinierten Reaktionsplänen und Appellen fallen, hat sich im letzten Jahrzehnt mehr als verdoppelt (siehe Abb. 2).⁸ Die Zahl der Vertriebenen hat sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt (UNHCR, 2019), und die Zahl der unterernährten Menschen hat in den letzten Jahren zugenommen, nachdem sie ein Jahrzehnt lang stetig zurückgegangen war (Food and Agriculture Organization (FAO) *et al.*, 2019) (siehe Abb. 3 und 4).

Abb. 2: Anzahl der von der Krise betroffenen Personen und Finanzierungsbedarf in von den Vereinten Nationen koordinierten Reaktionsplänen und -aufrufen, 2009–2018



Quelle: UN OCHA (2018); UN OCHA Financial Tracking Service (abgerufen am 13. September 2019). Hinweis: Der Anstieg der Zahl der Zielpersonen war schneller als das globale Bevölkerungswachstum. Im Jahr 2018 wurden 1,3 % der Weltbevölkerung angesprochen, verglichen mit 0,6 % im Jahr 2009.

⁸ In diesem Bericht wird der Begriff „VN-koordinierte Reaktionspläne und Aufrufe“ verwendet, um die von UN OCHA koordinierten humanitären Reaktionspläne (HRPs, humanitarian response plans) und Sofortaufrufe sowie die koordinierten Flüchtlingsreaktionspläne (RRPs, refugee response plans) des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zu beschreiben. Die Anzahl der Zielpersonen, ist in den jährlichen globalen humanitären Übersichten und den Aktualisierungen zur Mitte des Jahres angegeben. Der Anstieg der Zahl der Zielpersonen wird als ungenaue Schätzung verstanden, da sich die Berechnungsmethoden im Laufe des Zeitraums geändert haben und zwischen den Ländern und Hilfsorganisationen variieren. Es gibt auch eine anhaltende Debatte zwischen Gebern und Durchführungsorganisationen darüber, inwieweit dies eine Über- oder Unterschätzung des priorisierten Bedarfs ist (siehe Swithern, 2018). Die Schätzungen beinhalten nur Zielpersonen von Organisationen, die an von der UNO koordinierten Prozessen teilnehmen. Insbesondere schließt dies möglicherweise nicht immer die Zielpersonen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ein. Nichtsdestotrotz bleibt dies die beste verfügbare umfassende Schätzung von Umfang und Kosten dessen, was als humanitäre Fallzahl angesehen wird.

Abb.3: Vertriebene und Staatenlose, auf die sich der UNHCR konzentriert, 2009–2018

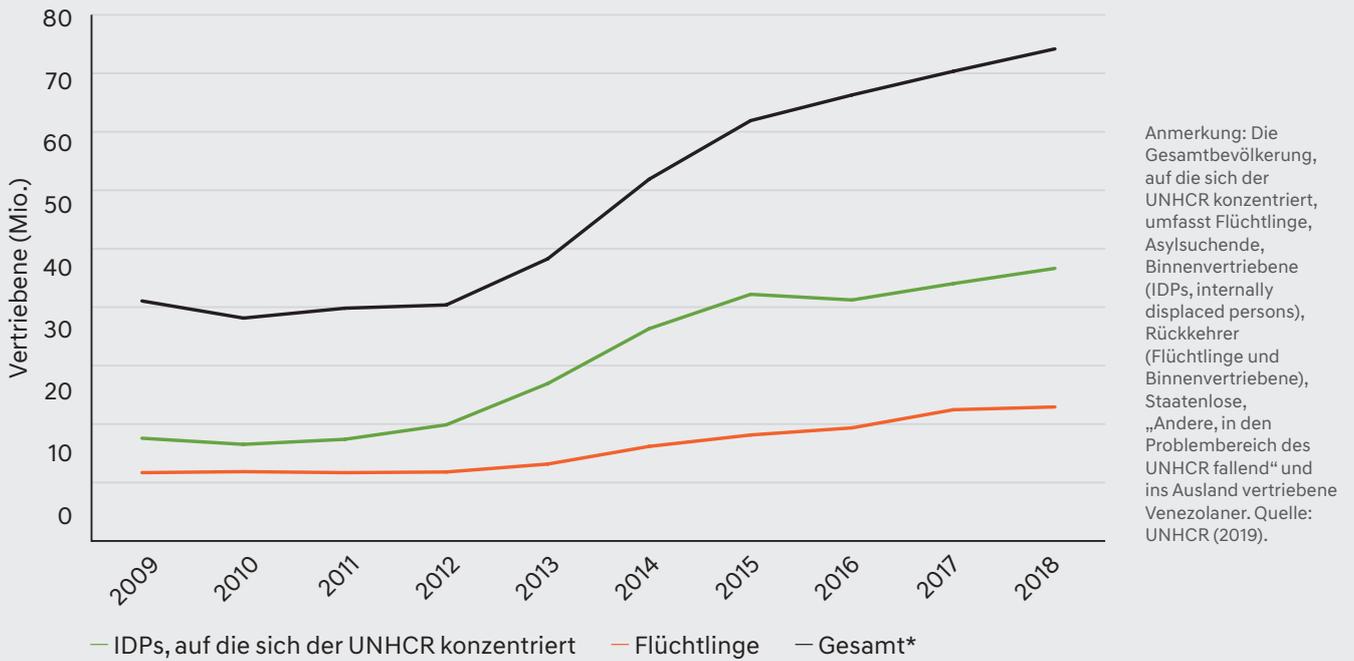
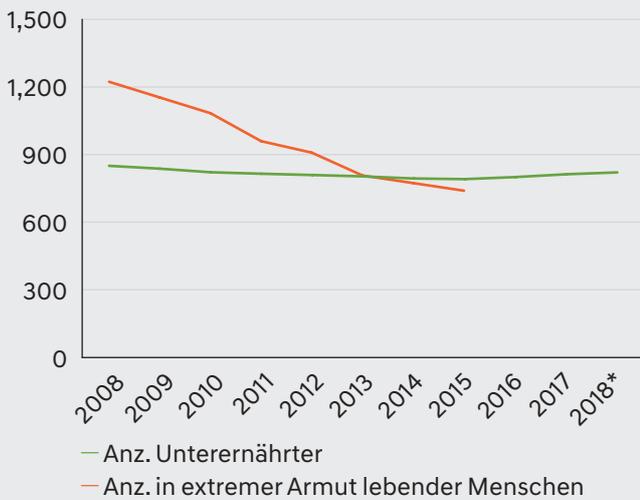
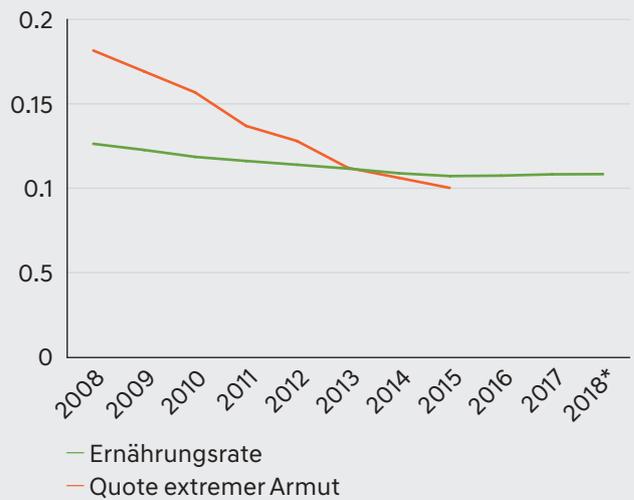


Abb.4: Anzahl armer und unterernährter Menschen weltweit, 2009–2018*

Anz. Unterernährter und in extremer Armut lebender Menschen (Mio.)



Prozentsatz unterernährter oder in extremer Armut lebender Weltbevölkerung (%)



Anm.: *Werte für 2018 sind Hochrechnungen. Unterernährung bedeutet, dass eine Person nicht in der Lage ist, über einen Zeitraum von einem Jahr genügend Nahrungsenergie für den täglichen Mindestbedarf erhält. In extremer Armut zu leben bedeutet, mit weniger als 1,90 USD pro Tag auskommen zu müssen. Quelle: FAO, Weltbank.

Kasten 1 (Fortsetzung)

Die Verteilung gefährdeter Personen verschiebt sich.

Die Weltbevölkerung wird voraussichtlich von derzeit 7,7 Mrd. auf geschätzte 8,5 Mrd. bis 2030 und auf 9,7 Mrd. bis 2050 wachsen (United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), 2019). Dieses Wachstum wird ungleich verteilt sein: Die Bevölkerung Europas und Nordamerikas wird bis 2050 voraussichtlich nur um 2 % wachsen, während sich die Bevölkerung in Afrika südlich der Sahara voraussichtlich verdoppeln wird. Der Nettoeffekt ist eine Zunahme und Konzentration von Menschen in fragilen Lebensumständen: Mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung wird in Kontexten leben, die derzeit instabil sind.⁹ Die Armut nimmt in stabilen Umgebungen schneller und folglich stärker ab. Folglich werden Menschen, die in extremer Armut eher in fragilen als in nicht-fragilen Staaten leben (Kharas und Rogerson, 2017).¹⁰

Konflikte haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, die jüngsten Krisen zu verstärken und Anfälligkeit zu vertiefen. Die Mehrheit der Länder, die humanitäre Hilfe benötigen, ist von Konflikten betroffen (Development Initiatives, 2019).¹¹ Schätzungsweise 13,6 Mio. Menschen wurden allein im Jahr 2018 aufgrund von Kriegen oder Verfolgung erneut vertrieben (UNHCR, 2019). Darüber hinaus erhöhen Gewalt und Konflikte die Bedrohungen dramatisch, schwächen Überwachungs- und

Reaktionssysteme, untergraben das Vertrauen der Öffentlichkeit in Institutionen und internationale Akteure, isolieren Menschen von Dienstleistungen und erhöhen die Kosten und Herausforderungen der Reaktion.

Die Konvergenz von Armut, Fragilität und Bevölkerungswachstum wird ein erhöhtes Risiko für gewaltsame Konflikte, Ernährungsunsicherheit und Krankheiten mit sich bringen.¹²

Der Klimawandel vertieft sich und hat neue und unerwartete Risiken zur Folge. Der Klimawandel wurde als ultimativer Bedrohungsmultiplikator beschrieben (Ruttinger *et al.*, 2015; OECD, 2018). Er beschleunigt die Risiken von Armut, Ernährungsunsicherheit, Krankheit, Konflikten, Migration und Vertreibung und trifft oft die Ärmsten am härtesten (Hallegatte *et al.*, 2017).

Das Pariser Abkommen hat sich das Ziel gesetzt, innerhalb von zwei Grad globaler Erwärmung über vorindustriellen Temperaturen zu bleiben. Ein Ziel, das die Welt auf dem aktuellen Kurs voraussichtlich übertreffen wird (Climate Action Tracker, 2019).¹³ Die Auswirkungen dieser Temperaturanstiege sind bereits in Form von zunehmendem Auftreten, Intensität und Dauer extremer Wetterereignisse und zunehmender katastrophengebender Vertreibungen zu spüren (Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), 2018).¹⁴

9 Im Vergleich zu einem Viertel der derzeitigen Weltbevölkerung.

10 Dies schließt nicht die fehlenden Millionen in vielen von Krisen betroffenen Kontexten ein, in denen begrenzter Zugang und schwache statistische Systeme dazu führen, dass Daten über Bevölkerung und Armut fehlen; Es versucht auch nicht, die neue oder sich verschlechternde Fragilität zu modellieren, die sich aus dem komplexen Zusammenspiel globaler Trends in politischer, ökologischer und wirtschaftlicher Instabilität ergeben könnte.

11 Im Jahr 2018 erlebten 24 der 40 Länder mit der größten Bevölkerungszahl in humanitärer Not einen ausgedehnten Konflikt. Neun der zehn Länder mit den größten Bevölkerungsgruppen in humanitärer Not erlebten eine Kombination aus ausgedehnten Konflikten und Zwangsvertreibung (Development Initiatives, 2019).

12 Fragile Umgebungen sind besonders anfällig für Gewalt, Vertreibung, den Zusammenbruch von Institutionen, humanitäre Krisen und andere Notfälle (OECD, 2016, S. 22).

13 Sogar ein Anstieg um zwei Grad wird erhebliche Auswirkungen auf viele haben, einschließlich derjenigen, die in Inselstaaten leben, die vom Anstieg des Meeresspiegels bedroht sind. Der Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) von 2018 zeigt, dass jeder schrittweise Anstieg der Erwärmung deutlich erhöhte Risiken in Bezug auf Gesundheit, Lebensgrundlagen, Ernährungssicherheit, Wasserversorgung, menschliche Sicherheit und Wirtschaftswachstum nach sich zieht (IPCC, 2018).

14 IFRC schätzt, dass sich in einem pessimistischen Szenario, in dem keine Maßnahmen ergriffen werden, die Zahl der Menschen, die humanitäre Hilfe benötigen, allein aufgrund klimabedingter Katastrophen (Überschwemmung, Dürre und Stürme) bis 2050 auf 200 Mio. Menschen fast verdoppeln könnte. Mit konzentrierten Maßnahmen könnte diese Zahl um 90 % auf 10 Mio. sinken (IFRC, 2019).

Es ist schwierig, die Auswirkungen des Klimawandels auf das Krisenrisiko vorherzusagen. Die Risiken nehmen jedoch zu, und zu den erwarteten Szenarien für Folgen gehören: Menschen, die an zunehmend unbewohnbaren Orten eingeschlossen werden (Government Office for Science, 2011); Zunahme klimabedingter Vertreibung oder Migration (siehe *inter alia* Rigaud *et al.*, 2018); erhöhte Prävalenz vektorübertragener Krankheiten wie Malaria (Weltgesundheitsorganisation (WHO), 2018);¹⁵ und insgesamt deutliche Zunahme humanitärer Fallzahlen (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2019).¹⁶

Risiken werden zunehmend komplexer, miteinander verknüpft und schwer vorhersehbar.

Krisen werden zunehmend als multidimensional (häufig mehrere, sich manchmal überschneidende Krisen innerhalb eines einzelnen Landes), grenzüberschreitend und mehrjährig (wiederkehrend und/oder lang andauernd) verstanden. Sie werden jedoch auch immer komplexer, vernetzter und schwieriger vorhersehbar.

Die Notwendigkeit, systemische Risiken zu verstehen und sich darauf vorzubereiten, findet erst allmählich Anerkennung in der internationalen Krisenpolitik.

Was ist ein systemisches Risiko?

Das Konzept des systemischen Risikos hat seinen Ursprung in der Wirtschaftswissenschaft, wo Schocks in einem Teil eines Systems „kaskadierende Ereignisse“ in einem anderen auslösen. Diese kaskadierenden Ereignisse können zu erheblichen Störungen oder sogar zum vollständigen Ausfall des gesamten Systems führen. Der entscheidende Unterscheidungsfaktor ist die gegenseitige Abhängigkeit von Systemen, durch welche Risiken übertragen werden können. Zunehmende Abhängigkeit von voneinander abhängigen Systemen erhöht die Exposition gegenüber systemischen Risiken.

Das Systemrisiko wird zunehmend als unerwarteter Effekt eines globalisierten Wirtschaftssystems angesehen. Die Ausgabe 2019 des Global Assessment Report (GAR) beispielsweise (der Flaggschiff-Bericht der Vereinten Nationen über die weltweiten Bemühungen zur Verringerung des Katastrophenrisikos) widmet systemischen Risiken erhebliche Aufmerksamkeit.

Korowicz und Calantzopoulos (2018) beschreiben das folgende anschauliche Beispiel: „... die aktuellen sozialen und politischen Spannungen in Europa wurden durch die Flüchtlingskrise beeinflusst. Deren Auswirkungen wurden durch die Folgen der Finanzkrise von 2008 verstärkt. So wurde das Vertrauen innerhalb und zwischen den Politiken in der ganzen Europäischen Union untergraben (EU). Die Flüchtlingskrise selbst wurde zum Teil durch sich ändernde lokale Bedingungen (z. B. Krieg in Syrien, beeinflusst durch zunehmende demografische und Wasserengpässe, sinkende heimische Ölproduktion, Dürren) und internationale Bedingungen, wie hohe und volatile Lebensmittelpreise (beeinflusst durch Dürre in Russland). Nebenwirkungen des „Quantitative Easing“ in den USA, hoher internationaler Ölpreise, Biokraftstoffproduktion).“

15 Ein globaler Temperaturanstieg zwischen zwei und drei Grad Celsius würde laut WHO die Zahl der Malaria-gefährdeten Menschen um etwa 3–5 %, also um mehrere hundert Millionen Menschen, erhöhen. Auch die saisonale Dauer der Malaria würde in vielen derzeit endemischen Gebieten zunehmen.

16 Die Komplexität der Rückkopplungsschleifen, das Ausmaß der Beschleunigungen und Nachwirkungen des Klimawandels und das Zusammenspiel mit Instabilität machen es schwierig, die Auswirkungen der Krise vorherzusagen. Der GAR stellt fest, dass es Herausforderungen gibt, die Wahrscheinlichkeit nicht-probabilistischer Gefahren darzustellen und die Bedrohung von Menschen durch diese zu beschreiben (UNDRR, 2019, S. 165).



In Beira, Mosambik, verursachte der Zyklon Idai umfangreiche Schäden an der Infrastruktur der Stadt, einschließlich Straßen.
Bild: Sarah Farhat/ Weltbank



2

2 WAS IST FALSCH DARAN, WIE DIE WELT FÜR KRISEN BEZAHLT?

Der Gesamttrend der ODA seit 1945 war aufwärts gerichtet, hat sich jedoch in den letzten Jahren stabilisiert. Die Entwicklungshilfebudgets stehen unter Druck. Im Jahr 2018 blieb die ODA unverändert, und der Anteil, den die ärmsten Länder erhielten, fiel. Im Gegensatz zu den Verpflichtungen, die Ausgaben in den am wenigsten entwickelten Ländern zu erhöhen, um die SDGs zu erreichen (OECD, 2019a; Marcus *et al.*, 2019). Als begrenzte öffentliche Ressource besteht die Herausforderung für die internationale Gemeinschaft darin, mit dem ihr zur Verfügung stehenden Geld mehr zu erreichen.

Es gibt wachsenden Druck und wachsende Dynamik für Veränderungen in der Art und Weise, wie Krisenfinanzierung funktionieren sollte. Allerdings sind einige grundlegende Herausforderungen zu meistern. Die Art und Weise, wie das internationale System derzeit auf Krisen reagiert, ist willkürlich und höchst unvorhersehbar. Es gibt strukturelle Fehlanreize für Regierungen und internationale Akteure, Prävention und Notfallvorbereitung zu priorisieren. Mittelbereitstellung und Finanzierung bieten wenig Anreiz, Risiken zu verstehen und zu handeln, bevor eine Krise entsteht. Daneben müssten die aktuellen Finanzierungsinstrumente angepasst werden, um künftigen Risiken und Bedarfen sowie aktueller Nachfrage gerecht zu werden. Schließlich gibt es im Rahmen dieses Wandels Möglichkeiten, die Art und Weise, wie das System lernt, sich anpasst und Mittelbereitstellung und Finanzierung skaliert, radikal zu überdenken.

2.1 Verzögerungen durch strukturelle Anreize zum Abwarten

Unter den Akteuren humanitärer Finanzierung gibt es grundsätzliche Gründe und Anreize, auf späte Bedarfsindikatoren zu reagieren. Die Abhängigkeit von humanitärer Finanzierung zur Bewältigung von Krisenbedürfnissen erhöht daher die Wahrscheinlichkeit einer späteren Reaktion. Fundraising-Zyklen, mangelnde Rechenschaftspflicht für verspätete Reaktionen und die Notwendigkeit, Krisenerklärungen von Regierungen und Maßnahmenerlaubnis zu respektieren, tragen alle zu langsamer Reaktion bei.

Humanitäre Hilfe ist grundsätzlich bedarfsorientiert, nicht vorausschauend oder risikoorientiert

Humanitären Grundprinzipien leiten sie an, auf offenkundige humanitäre Bedürfnisse zu reagieren, und zwar auf die dringendsten davon zuerst. Es gibt einen gewissen Spielraum innerhalb der grundsätzlichen Verpflichtungen, Prävention und Notfallbereitschaft einzubeziehen.¹⁷ In der Praxis, wenn die Anforderungen an humanitäre Hilfe steigen, stagnieren die verfügbaren Mittel jedoch¹⁸ und die Engpässe verschärfen sich. Geber und Durchführungsorganisationen stehen dann unter dem Druck, schwerste Bedarfe triagieren zu müssen. Dies führt zu einer „Tragödie der Wahl“ (Isiah Berlin, zitiert in Binder *et al.*, 2013). Dabei muss entschieden werden, wessen Bedarfe als weniger dringend angesehen werden sollten. Es müssen echte Kompromisse zwischen der Reaktion auf eine Krise gegenüber der anderen gemacht werden, darüber hinaus zwischen den Bedarfen von heute

17 Die im Jahr 2003 verabschiedeten und inzwischen von 42 Gebern unterzeichneten Grundsätze und bewährten Praktiken humanitärer Spenderschaft sind eindeutig auf bedarfsorientierter Unparteilichkeit ausgerichtet, definieren die Ziele humanitärer Maßnahmen jedoch als „Leben retten, Leid lindern und Menschenwürde erhalten, während und nach von Menschen verursachten Krisen und Naturkatastrophen sowie zur **Verhinderung solcher Situationen und Stärkung der Notfallbereitschaft**“ [Hervorhebung hinzugefügt] (Good Humanitarian Donorship (GHD), 2003). Dies spiegelt sich in der Berichterstattung der DAC-Geber über ihre ODA wider. Im Berichtssystem der OECD fällt „Katastrophenprävention und Notfallbereitschaft“ in die „humanitäre“ ODA-Kategorie.

18 Jüngsten Zahlen von Entwicklungsinitiativen zufolge wuchs die weltweite humanitäre Hilfe von 2017 bis 2018 nur um 1 %, verglichen mit viel größeren Anstiegen in den Vorjahren. Mittelbereitstellung durch die wichtigsten humanitären Geber ging zurück (Development Initiatives, 2019).

und morgen. Die von den Vereinten Nationen koordinierten Reaktionspläne und Appelle enthalten zunehmend Elemente für Prävention und Resilienzaufbau und zielen darauf ab, die nationalen Entwicklungspläne zu ergänzen. Es gibt jedoch auch einen Gegendruck, ihren Anwendungsbereich einzuschränken, um angesichts anhaltender Finanzierungengpässe dringenden unmittelbaren Bedarfen Priorität einzuräumen (Swithern, 2018).

Spender haben zugrunde liegende politische und verhaltensbedingte Hemmnisse, die sie eher zu einem sichtbaren Bedarf als zu einem höchstwahrscheinlichen Risiko führen.

Zu diesen „falsch ausgerichteten Anreizen“ (Hillier, 2017) gehören *Falsche Rechenschaftsanreize*, bei denen Spender nicht dafür verantwortlich gemacht werden, die Eskalation von Krisen zu verhindern, sondern dafür geprüft werden, dass sie Mittel für Krisen verwenden, die nicht eintreten. Es gibt auch *Neigung zu bestimmten Entscheidungen*, einschließlich einer starken Aversion gegen Fehlentscheidungen, die zu *Status-Quo-Voreingenommenheit* führt, und so Änderungen einer bestehenden Vorgehensweise oder Untätigkeit verhindert (siehe Mowjee *et al.*, 2018, S 57, basierend auf Hillier, 2017). Auch das politische Verhältnis zwischen Geber und betroffenem Staat kann Einfluss auf die Rechtzeitigkeit und Bereitschaft zu frühzeitiger Hilfeleistung haben, beeinflusst durch Vertrauen, bestehende Vereinbarungen und Hoheitsgewalt.

Strukturell und politisch ist das internationale System darauf ausgerichtet, langsam zu reagieren, selbst wenn Bedarfe eindeutig unmittelbar bevorstehen oder offenkundig sind.

Von den Vereinten Nationen koordinierte Reaktionspläne und Aufrufe bilden den Rahmen für die Koordinierung der humanitären Hilfe. Diese legen den Prozess und den Zeitplan für die Artikulation des Bedarfs des humanitären Systems und die Mobilisierung von Maßnahmen fest. Sie stützen sich jedoch auf diskretionäre Finanzierung nach dem Ereignis und werden als Finanzierungsziel für das kommende Jahr präsentiert.

Internationale Präsenz ist abhängig von nationaler Aufforderung und Zustimmung. Frühere Beispiele von Dürren am Horn von Afrika (siehe Bailey, 2012) zeigen, wie politische Zurückhaltung, in dem von der Krise betroffenen Staat einen nationalen Notstand auszurufen, internationale Maßnahmen verlangsamen kann. Das Crisis Response Window (CRW) der Weltbank – die größte Finanzierungsquelle des Systems für staatlich geführte Krisenreaktionen – stützt sich ebenfalls auf staatliche Finanzierungsanfragen. Dies hat zu langsamen Zusage- und Auszahlungsraten beigetragen (Spearing, 2019).¹⁹ Wie die Geber werden nur wenige Teile des internationalen Systems dafür verantwortlich gemacht, die Eskalation von Krisen zu verhindern. Sie werden jedoch dahingehend überprüft, ob sie Mittel für Krisen verwenden, die nicht eintreten.

Definitionen

Eventualverbindlichkeiten: Verpflichtungen zur Zahlung für Kosten im Zusammenhang mit einem möglichen, jedoch ungewissen zukünftigen Ereignis. Da keine Zahlungsverpflichtung besteht, solange das Ereignis nicht eintritt, werden Eventualverbindlichkeiten möglicherweise nicht formell als Verbindlichkeit in der Bilanz einer Organisation aufgeführt. Eventualverbindlichkeiten können explizit oder implizit sein:

- **Ausdrückliche Eventualverbindlichkeiten** sind vertragliche Verpflichtungen, bestimmte Zahlungen zu leisten, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt. Die Grundlage dieser Verpflichtungen können Verträge, Gesetze oder klare Grundsatzklärungen sein.
- **Implizite Eventualverbindlichkeiten** sind politische oder moralische Verpflichtungen des Staates, Zahlungen zu leisten, beispielsweise im Falle einer Krise oder einer Katastrophe. Regierungen erkennen diese Verbindlichkeiten erst an, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt. Implizite Eventualverbindlichkeiten sind gerade wegen ihrer impliziten Natur schwer zu beurteilen, geschweige denn konsistent zu managen.

¹⁹ Spearing (2019) schätzt die durchschnittliche historische Zeit von der Krise bis zum CRW-Engagement auf 216 Tage, was mehr als die Hälfte der Verzögerungskosten ausmacht. Die Zeit von der Krise bis zur ersten Auszahlung von CRW beträgt 398 Tage.

2.2 Diskretionäre Entscheidungen zur Mittelbereitstellung

Mangelnde Klarheit in Bezug auf die Verantwortung für Risiken und die Reaktion auf Krisen bedeutet, dass Finanzierungsentscheidungen standardmäßig diskretionär getroffen werden. Es ist äußerst herausfordernd und politisch umstritten, zu ermitteln, wer für welche Teile des Krisenrisikos die Verantwortung übernimmt (Clarke und Dercon, 2016). Besonders unklar sind internationale Zahlungsverpflichtungen für Krisen über die Landesgrenzen hinaus. Es gibt nur wenige formelle Anerkennungen bestimmter Verantwortlichkeiten, Menschen in Not über die Grenzen des eigenen Staates hinaus zu helfen. Es gibt jedoch bemerkenswerte internationale Verpflichtungen, die Hinweise auf internationale Absichten geben.²⁰ In der Sprache der öffentlichen Finanzen hält die internationale Gemeinschaft nur sehr wenige explizite Eventualverbindlichkeiten (siehe Definition unten) für die Kosten, um sicherzustellen, dass Staatsangehörige anderswo vor Krisenrisiken geschützt sind.²¹ Die Kosten für die Reaktion auf Krisen sind jedoch ganz klar eine implizite Eventualverbindlichkeit der internationalen Gemeinschaft (siehe Definitionen). Es gibt eine moralische Verpflichtung und eine übliche oder populäre Erwartung, dass die internationale Gemeinschaft reagieren wird, falls eine Krise erkannt wird. Internationale Verantwortlichkeiten und finanzielle Verpflichtungen zur Vorbeugung, Vorbereitung und Reaktion auf Krisen bleiben jedoch für einzelne Staaten fast vollständig freiwillig. Daraus ergeben sich eine Reihe praktischer Herausforderungen.

Eine diskretionäre Reaktion zur Mittelbereitstellung ist unvorhersehbar

Die kollektive Reaktion zur Mittelbereitstellung auf eine Krise ist ein Flickenteppich aus zahlreichen Einzelentscheidungen von Krisenländern und internationalen Akteuren. Jede Entscheidung unterliegt neben der Nachweisbewertung mehreren Berechnungen (siehe *inter alia* Drummond *et al.*, 2017; de Geoffroy, *et al.*, 2015; Darcy *et al.*, 2013). Dazu gehören Geberprioritäten und -interessen (Dalrymple und Smith, 2015), Beziehungen zu von Krisen betroffenen Regierungen (Bailey, 2012), Haushaltszyklen und die Verfügbarkeit von Mitteln sowie eine Reihe nachfrageseitiger Einschränkungen, einschließlich Kapazität, Risikoexposition und Zugang und Mandatsbeschränkungen bei potenziellen Antwortpartnern.²²

Das Nettoergebnis ist, dass Mittelbereitstellung der internationalen Krisenreaktion *ad hoc* erfolgt, wobei Entscheidungen in Echtzeit getroffen werden.²³ Angesichts hoher Nachfrage, relativ unelastischen Angebots der Mittelbereitstellung und willkürlicher Entscheidungen darüber, wo die Mittel ausgegeben werden soll, ist es immer unklar, was gefährdete Gemeinschaften erwarten können. Die Kosten der Unsicherheit sind hoch. Verspätete, unangemessene und unterbrochene Reaktionen verursachen vermeidbares Leid und Schäden und bergen die Gefahr, dass Menschen weiter in Armut und Anfälligkeit getrieben werden. Es ist häufig viel teurer (Hill *et al.*, 2019). Und Unsicherheit kann die Berechnungen, die Menschen, Unternehmen und Regierungen in Bezug auf Investitionen in eine widerstandsfähige, produktive Zukunft anstellen, tiefgreifend beeinflussen (Karlan *et al.*, 2014; del Valle *et al.*, im Erscheinen).

20 Zum Beispiel besagt die Charta der Vereinten Nationen, dass einer der Zwecke der UN darin besteht, „internationale Zusammenarbeit bei der Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu erreichen“ (United Nations (UN), 1945). Die Flüchtlingskonvention von 1951 und das Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen legen eine klare Reihe von Verantwortlichkeiten für die Aufnahmestaaten fest, um bestimmte Rechte und Ansprüche von Flüchtlingen zu schützen und ihnen zu gewähren (UNHCR, 2011). Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015–2030) legt Ziele und Prioritäten für Maßnahmen zur erheblichen Reduzierung von Katastrophenrisiken und -schäden fest. Es erkennt an, dass der Staat die primäre Rolle bei der Verringerung des Katastrophenrisikos hat, dass die Verantwortung jedoch mit anderen Interessengruppen geteilt werden sollte, und dass „internationale, regionale, subregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung bleibt“, mit wesentlicher Rolle für bilaterale und multilaterale technische Zusammenarbeit und finanzielle Unterstützung (UN, 2015a, S. 10). Auf der Kopenhagener Klimakonferenz 2009 verpflichteten sich die entwickelten Länder zu dem Ziel, bis 2020 gemeinsam jährlich 100 Mrd. USD für Abmilderung und Anpassung in den Entwicklungsländern bereitzustellen, die die Hauptlast der Auswirkungen des Klimawandels tragen. Dies wurde im anschließenden Pariser Abkommen von 2015 bekräftigt, das die Grundsätze von Gerechtigkeit und gemeinsamen, jedoch unterschiedlichen Verantwortlichkeiten festhielt und sich dazu bekannte, dass „entwickelte Länder finanzielle Ressourcen bereitzustellen, um Entwicklungsländer sowohl in Bezug auf Abmilderung als auch Anpassung zu unterstützen“ (UN, 2015b).

21 Bemerkenswerte Ausnahmen sind der Internationale Währungsfonds (IWF), der der Aufrechterhaltung von Stabilität und Verhinderung von Krisen im internationalen Währungssystem dient, und von der internationalen Gemeinschaft unterstützte Katastrophenversicherungsinitiativen wie African Risk Capacity (ARC), die explizite Eventualverbindlichkeiten übernehmen. Es gibt andere finanzielle Verpflichtungen, Institutionen und Fonds, die zur Krisenprävention, Notfallbereitschaft und -reaktion beitragen. Diese übernehmen jedoch in der Regel keine expliziten Eventualverbindlichkeiten.

22 Konyndyk (2018) beschreibt eine starke „offenbare Präferenz“ unter humanitären Gebern für die Mittelbereitstellung an bestimmte Partner, insbesondere UN-Organisationen.

23 Die OECD (2017) stellt fest, dass humanitäre Finanzierung „im Allgemeinen unvorhersehbar ist oder nicht ausreichen kann, um den Bedarf an Hilfe, Wiederherstellung und Wiederaufbau zu decken, wie die finanzielle Lücke in der globalen humanitären Hilfe zeigt“.

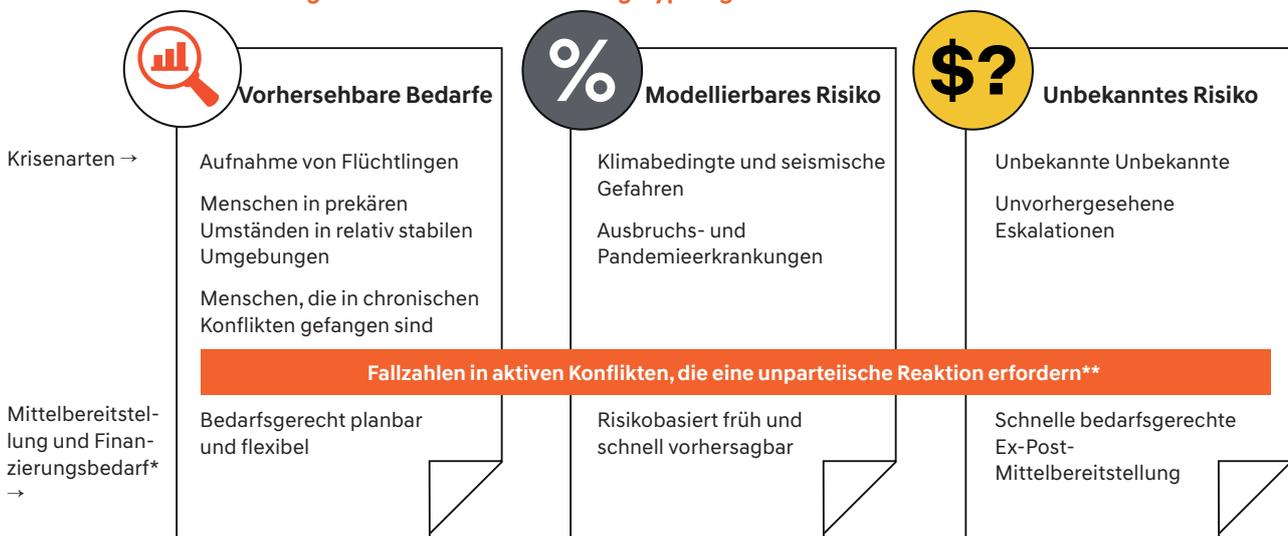
Diskretionäre Finanzierungsreaktionen sind schlecht auf Mittelbereitstellung und Finanzierungsbedarf abgestimmt

Das internationale Krisenfinanzierungssystem reagiert regelmäßig auf viele verschiedene Krisenarten (siehe Abb. 5). Der Bedarf nach Mittelbereitstellung und Finanzierung dieser Krisen sind qualitativ unterschiedlich. Dennoch erfolgt die Mittelbereitstellung der Krisenreaktion überwiegend in Form von diskretionären Post-Krisen-Zuschüssen, oft aus begrenzten humanitären Budgets, die konkurrierende Anforderungen abwägen.

Chronische Fallzahlen, die regelmäßig in den Geltungsbereich von UN-koordinierten humanitären

Hilfsplänen und Appellen fallen, entsprechen drei Haupttypen: Flüchtlinge, Menschen, die für längere Zeit in Konflikten gefangen sind, und gefährdete Menschen in prekären Umständen, die häufig Krisen in geraten. Jede dieser Kategorien kann in einem einzigen Kontext existieren.²⁴ Die meisten aktuellen Krisen, die eine internationale Finanzierungsreaktion erfordern, sind jedoch langwierig und erfordern daher nachhaltige und vorhersehbare Finanzierung mit der Fähigkeit, sich an unvorhergesehene Schocks und Bedarfseskalationen anzupassen.²⁵ Humanitäre Finanzierung ist jedoch volatil und neigt dazu, Mittelbereitstellung zu in akuterer Not zu verschieben (CAFOD *et al.*, 2015). Humanitäre Programme sind derzeit nicht dafür gerüstet, Systeme aufzubauen oder die langfristigen sozioökonomischen Bedingungen der Menschen wesentlich zu verbessern.

Abb. 5: Mittelbereitstellung in Krisen und Finanzierungstypologie



*Zu beachten: In jedem Fall ist auch nachhaltige Mittelbereitstellung zur Unterstützung der Wiederherstellung erforderlich ist.

** Humanitäre Hilfe sollte eher die Ausnahme als der Standard sein. Humanitäre Hilfe ist als letztes Mittel in Notsituationen gedacht, wobei der Schwerpunkt auf lebensrettender Hilfe liegt. Sie orientiert sich an Grundsätzen, die Reaktion nach dem größten Bedarf priorisieren und in Konflikt- und politisch umkämpften Situationen Neutralität bewahren.²⁶

Geplante Finanzierungsansätze, -pakete und -instrumente werden zu wenig genutzt

Grundsätzlich konzentriert sich humanitäre Mittelbereitstellung auf das Heute und nicht auf das Morgen. In Kombination mit ihrer Unvorhersehbarkeit

ist dies schlecht geeignet für Reaktionen, bei denen ein geplanter Ansatz besser wäre. In der Zwischenzeit haben die Akteure der Entwicklungsfinanzierung derzeit keine klare Verantwortung oder Verpflichtung, einen größeren Anteil der Finanzierungslast zu übernehmen und

24 Kamerun hat mehrere aktive Krisenszenarien: Ein aktiver und sich verschlimmernder interner Konflikt, bei dem eine prinzipientreue, aus humanitären Zuschüssen finanzierte Reaktion im Gange ist und die meisten Entwicklungsfinanzierungen ausgesetzt wurden; eine langjährige Flüchtlingszahl aus der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), für die längerfristige Integrationsoptionen durch ein Finanzierungsabkommen zwischen der Weltbank und der Regierung von Kamerun über das Refugee Sub-Window der Weltbank geprüft werden; und eine gemischte Krise im Norden und im hohen Norden, einschließlich Aufnahme von Flüchtlingen, Binnenvertreibung, chronischer und sich verschlimmernder Klimatrocknung und langjähriger politischer und wirtschaftlicher Marginalisierung, wo das Potenzial besteht, eine vorhersehbarere Reaktion hinsichtlich einer Reihe von Präventionsmaßnahmen auszuhandeln, Notfallbereitschafts- und Reaktionsfinanzierung (Poole, 2019a).

25 Global Humanitarian Overview 2018 des UN OCHA stellt zum Beispiel fest, dass: „Konflikte, insbesondere langwierige Krisen, werden auch 2018 der Hauptgrund für Bedarfe sein. Alle bis auf zwei der humanitären Hilfspläne von 2018 beziehen sich auf Situationen, die ein wesentliches Konfliktelement aufweisen“ (UN OCHA, 2017). Die Analyse der von den Vereinten Nationen koordinierten Reaktionspläne und Aufrufe zeigt, dass die überwiegende Mehrheit für Länder bestimmt ist, die seit mindestens fünf Jahren seit dem Jahr 2000 aufeinanderfolgende Aufrufe hatten (Development Initiatives, 2019).

26 Diese sind in globalen und institutionellen Verpflichtungen verankert, von der Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung über den Verhaltenskodex für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Katastrophenhilfe bis hin zur Humanitären Charta (Sphere) und Spenderpolitik. Das Prinzip der „Unparteilichkeit“ ist bei dieser bedarfsorientierten Mission offensichtlich. Zusammengefasst: „humanitäre Maßnahmen müssen allein auf der Grundlage der Not durchgeführt werden, wobei den dringendsten Notfällen Vorrang eingeräumt wird“ (UN OCHA, 2012).

Antworten auf krisenbetroffene Fallzahlen zu programmieren. Es gibt jedoch lehrreiche Beispiele für geplante Finanzierungsansätze, -pakete und -instrumente, die helfen, Verpflichtungen zu klären und für mehr Vorhersehbarkeit zu sorgen.

Verantwortlichkeiten für die Unterstützung von Flüchtlingen sind bis zu einem gewissen Grad in der Flüchtlingskonvention, in nationalen Gesetzen und kürzlich durch „Verträge“ zwischen den Regierungen der Aufnahmeländer und internationalen Akteuren in Form von Comprehensive Refugee Response Frameworks (CRRFs) festgelegt. Kompaktbasierte Ansätze behandeln die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen als eine ziemlich bekannte Größe und verwenden dann einen geplanten Ansatz, der durch vorhersehbare zukünftige

Mittelbereitstellung und Finanzierung unterstützt wird, um effizientere Lösungen als langfristige humanitäre Maßnahmen zu unterstützen. So unvollkommen diese Vereinbarungen auch sind, sie bieten eine gewisse Bestätigung einer impliziten mittelfristigen Verbindlichkeit, um die herum Ansätze unterstützt durch Finanzierungspakete geplante strukturiert werden können, (siehe Kasten 2). Ähnliche geplante Ansätze für budgetierbaren Bedarf wurden in anderen Zusammenhängen verfolgt. Beispielsweise war Äthiopiens 2004 gestartetes Programm Productive Safety Net ein geplanter Ansatz für bereitwillige Geber und die äthiopische Regierung, als Alternative zu wiederkehrenden humanitären Maßnahmen eine Partnerschaft als Reaktion auf chronische Armut in Teilen des Landes einzugehen (Devereux, 2006).

Kasten 2: Ein maßgeschneidertes Kooperationsmodell für Flüchtlingshilfe

Flüchtlinge, Menschen, die durch Konflikte oder Verfolgung über internationale Grenzen vertrieben wurden, machen einen großen und wachsenden Teil der humanitären Fälle aus. Flüchtlinge unterscheiden sich in gewisser Weise dadurch, dass sie nicht den gleichen staatlichen Schutz genießen wie andere. Sie werden *de facto* als eine internationale Verantwortung nach dem internationalen Flüchtlingsrecht behandelt. Das Aufnahmeland hat Verpflichtungen, und wenn es diese nicht erfüllen kann, hat UNHCR das Mandat, internationalen Schutz und humanitäre Hilfe zu leisten und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und Staatenlose zu suchen. Anders als bei anderen Krisenbetroffenen gibt es also eine – wenn auch oft umstrittene – Grundlage für internationale Verantwortungsteilung in Form impliziter Eventualhaftung.

Flüchtlinge unterscheiden sich auch qualitativ dadurch, dass ihre Bedürfnisse nach ihrer Ankunft und Eingewöhnung in den Aufnahmeländern relativ schnell vorhersehbar und langwierig werden. Schätzungen zufolge bleiben Flüchtlinge im Durchschnitt ein Jahrzehnt lang vertrieben. Für diejenigen, die fünf Jahre oder länger vertrieben sind, steigt der Durchschnitt auf 21 Jahre (Devictor und Quy-Toan, 2016).

Die regionale Flüchtlingskrise in Syrien, die eine groß angelegte und langfristige Finanzierung für Aufnahmeländer von Flüchtlingen mit mittlerem Einkommen in der Region erforderte, testete aktuelle Finanzierungsmodelle und katalysierte eine Verschiebung globaler Verpflichtungen und

Bemühungen zu gemeinsamer finanzieller Verantwortung. Der Global Compact on Refugees, der im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung bestätigt wurde, bestätigte eine Entwicklung hin zu multilateralen Pakten. Der Grund für einen Pakt ist der Übergang von fragmentierter und willkürlicher Unterstützung zu einheitlicher und regelbasierter Zusammenarbeit zum Nutzen sowohl der Flüchtlinge als auch der Staaten und Gemeinschaften, die diese aufnehmen.

Die Pakte bringen nationale und internationale Interessengruppen unter der Führung der Aufnahmeländer zusammen und legen klare Rollen und Verantwortlichkeiten fest, um gemeinsam eine messbare und ausgehandelte Reihe von Richtlinien, Programmen und Ressourcenverpflichtungen zu gewährleisten (Center for Global Development (CGD) und International Rescue Committee (IRC), 2017). Sie schaffen Anreize für staatliche Verantwortung und internationale Entwicklungshilfe, wo internationale Unterstützung in der Vergangenheit überwiegend staatsvermeidender und humanitärer Natur war. Derzeit gibt es 10 umfassende Flüchtlingsrahmen, darunter einen regionalen Rahmen für Mittelamerika und Mexiko, der sechs Länder abdeckt.²⁷

Dieser Ansatz hat nicht alle Probleme unzureichender Finanzierungsvolumina oder politischer Willenshindernisse gelöst, die langfristigen Ansätzen entgegenstehen. Er zeigt jedoch das Potenzial für Krisenfinanzierung, Teil eines kollektiven und im Voraus vereinbarten Ansatzes zu sein.

27 Der umfassende regionale Schutz- und Lösungsrahmen für Zentralamerika und Mexiko umfasst Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexiko und Panama. Die anderen Länder/Flüchtlingssituationen, in denen das Modell des umfassenden Flüchtlingsreaktionsrahmens angewandt wird, sind: Afghanistan, Tschad, Dschibuti, Äthiopien, Kenia, Ruanda, die Situation in Somalia, Uganda und Sambia.

Eine wachsende Zahl von Beispielen zeigt, dass es selbst in den schwierigsten Situationen möglich ist, die Vorgehensweise standardmäßig hin zu proaktiver Vorbereitung auf und Reaktion auf Krisenrisiken zu verschieben (siehe Kasten 3). Risikofinanzierungs- und Frühaktionsmechanismen könnten dazu beitragen, mehr Klarheit darüber zu schaffen, welche Finanzierungsreaktion von wem in Risikosituationen zu erwarten ist. Beispielsweise wurden kürzlich von humanitären Akteuren antizipatorische oder

prognosebasierte Finanzierungsinstrumente (FbF) entwickelt und erprobt und aus humanitärer Mittelbereitstellung Hilfe von Gebern finanziert (siehe Kasten 4). Die Ausweitung vorausschauender Finanzierung könnte Möglichkeiten bieten, nationale und internationale Finanzierungsakteure dazu zu bewegen, sich zu einer besser vorhersehbaren Finanzierungsreaktion für bestimmte vorhersehbare Risiken zu verpflichten.

Kasten 3: Vorhersage und vorbeugende Reaktion im Jemen

Der Jemen erlebte ab Oktober 2016 einen Cholera-Ausbruch, der als der schlimmste in der Geschichte der Menschheit gilt. Aktive Konflikte, die Zerstörung von Wasser- und Sanitäreinrichtungen (WASH) und ein beeinträchtigtes Gesundheits- und Gesundheitsüberwachungssystem machten den Jemen zu einem äußerst herausfordernden Brennpunkt für eine wirksame Reaktion. Lücken in epidemiologischen Daten veranlassten die reagierenden Organisationen, Forscher und Spender, alternative Ansätze zur Überwachung des Ausbruchs zu untersuchen, um die Reaktionsplanung zu unterstützen.

Basierend auf einer beobachteten Beziehung zwischen Perioden mit überdurchschnittlichen Temperaturen, gefolgt von überdurchschnittlichen Niederschlägen, beschädigter WASH-Infrastruktur und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit eines Cholera-Ausbruchs, wurde ein Vorhersagemodell entwickelt, das Niederschlags-, Temperatur- und Bevölkerungsdaten verwendet, die mit Informationen über WASH-Einrichtungen vor Ort abgeglichen wurden. Die Daten zum Erstellen des Modells wurden von einer Reihe von Institutionen bezogen. Aktuelle und historische Niederschlagsdaten wurden von der National Aeronautics and Space Administration (NASA), der Tropical Rainfall Measuring Mission (TRMM) und der Global Precipitation Mission (GPM) bezogen; Bevölkerungsdaten wurden von LandScan bezogen; und WASH-Daten vom britischen Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF).

Das Modell zeigte eine 92-prozentige Beziehung zwischen identifizierten Hochrisikogebieten und Orten, an denen die Cholera-Fälle anschließend anstiegen. Prognosen auf der Grundlage von Bedingungen, unter denen die Cholera-Vibrionen wahrscheinlich wachsen, und nicht von epidemiologischen Daten, ermöglichten es den Einsatzkräften, vorherzusehen, wo ein Anstieg der Cholera-Fälle wahrscheinlich ist, und Vorsorgemaßnahmen vor der wahrscheinlichen epidemiologischen Kurve umzusetzen. Eine Reihe von Vorbereitungsmaßnahmen war bereits in den Standardverfahrensanweisungen von UNICEF definiert, und die Finanzierung war bereits gesichert. UNICEF und Partner konnten Präventivmaßnahmen mobilisieren, anstatt einfach nur zu versuchen, die Übertragung zu kontrollieren und aktive Fälle zu behandeln.

DFID und eine Reihe von Partnern untersuchen nun das Potenzial für solche Vorhersagemodelle, die auf andere Krankheiten angewendet und in Finanzierungsinstrumente (einschließlich des von den Vereinten Nationen verwalteten Central Emergency Response Fund (CERF)) eingebettet werden können, um vorab vereinbarte Finanzierungspakete (mit definierten Auslösern) mit Bereitschaftsmaßnahmen auf Länderebene unter der Leitung von WHO und UNICEF zu verknüpfen.

Quelle: Basierend auf Forschungsinterviews, unveröffentlichten internen DFID-Dokumenten und Camacho et al. (2018).

2.3 Fehlanreize zur Vorbeugung und Vorbereitung auf Krisen

Auf globaler politischer Ebene wird der Umgang mit Krisen und Krisenrisiken als zentral für Erreichen nachhaltiger Entwicklung anerkannt. In einigen Partnerländern besteht wachsende Nachfrage nach Investitionen in finanzielle Vorsorge gegen Krisenrisiken und in ein wachsendes Angebot innovativer

Finanzierungstools und -instrumente, die von Entwicklungsversicherungen über FbF bis hin zu Eventualdarlehen reichen. Regierungen in krisengefährdeten Ländern und ihre Entwicklungspartner sehen sich jedoch nach wie vor mit zwingenden politischen und praktischen Gründen konfrontiert, Investitionen in Prävention und Notfallbereitschaft nicht zu priorisieren.

Kasten 4: Vorausschauende Krisenfinanzierung

Reaktion auf Frühindikatoren einer erwarteten Gefahr kann dazu beitragen, menschliches Leid und Verluste zu verringern oder zu vermeiden, die Effizienz von Krisenreaktion zu verbessern und Anreize zu schaffen, in Risikoanalyse und Notfallbereitschaft zu investieren.

In den letzten zehn Jahren haben eine Reihe humanitärer Organisationen vorausschauende Reaktions- und Finanzierungsmechanismen erprobt, die Mittelbereitstellung und frühzeitiges Handeln auf der Grundlage von Frühwarnsystemen (EWS) auslösen, um die Auswirkungen von Katastrophen zu verringern oder abzumildern, bevor diese eintreten. Diese werden unterschiedlich als FbF, prognosebasiertes Handeln (FbA) und Frühwarnsystem (EWEA) bezeichnet.

Zu den Schlüsselementen vorausschauender Maßnahmen gehören: vorab vereinbarte Prognosen, Auslöser und Entscheidungsprotokolle; zeitgesteuerte und geplante frühe Maßnahmen; Finanzierungsmechanismen; und Bereitstellungswege.

Vorausschauendes Handeln ist zweckdienlich für Risiken, bei denen Maßnahmen im Vorfeld sinnvoll und Prognosen ausreichend zuverlässig sind. Es erfordert Investitionen in Maßnahmen und Kapazitäten zur Vorhersage von Auswirkungen und zur Krisenvorsorge, um bereit zu sein, zu reagieren, wenn Auslöser erreicht werden.

Quelle: Basierend auf Weingärtner & Wilkinson (2019).

Regierungen sehen sich erheblichen Fehlanreizen und Hindernissen gegenüber, wenn es darum geht, Prävention und Notfallbereitschaft zu priorisieren.

In Umgebungen mit begrenzten Ressourcen haben Regierungen möglicherweise nur begrenzten Zugang zu Risikoanalysen und erkennen daher möglicherweise einfach nicht den Schweregrad des Risikos. Ihnen fehlen möglicherweise auch die praktischen Fähigkeiten, einschließlich Governance-Regelungen, Finanzmechanismen, technischer Kapazität und physischer Infrastruktur, um Risikomanagementansätze so gut umzusetzen, dass der Nutzen die Kosten überwiegt (Peters, 2017; Peters, Mayhew, *et al.*, 2019) und zwischen den von nationalen und internationalen Akteuren angebotenen Präventions- und Notfallbereitschaftsoptionen zu unterscheiden. Es gibt jedoch auch starke politische, wirtschaftliche, institutionelle und verhaltensbezogene Einflüsse, die Hindernisse für die Priorisierung von Prävention und Notfallbereitschaft darstellen können.

Es gibt nur wenige politische Anreize für Regierungen, Prävention und Notfallbereitschaft zu priorisieren (Healy und Malhotra, 2009; Clarke und Dercon, 2016; e-Pact, 2017; Kaplan, in OECD, 2018a). Regierungen in den ärmsten Ländern sind häufig auch stark eingeschränkt, da sie weniger als 100 USD an öffentlichen Mitteln pro

Bürger und Jahr für alle Sektoren bereitstellen müssen (Kharas in The Dag Hammarskjöld Foundation und UN Multi-Partner Trust Fund Office, 2019).²⁸

Regierungen, die anfällig für wirtschaftliche und politische Schocks und Naturgefahren sind, sind oft gezwungen, sich auf den unmittelbaren Finanzierungsbedarf zu konzentrieren, einschließlich solcher, die eine existenzielle Bedrohung für das weitere Funktionieren der Regierung sowie für Frieden und Stabilität darstellen könnten.²⁹ In solchen Fällen sind Vorausplanung und längerfristige Investitionen möglicherweise nicht rational oder machbar (Long und Welham, 2016). Beispielsweise erkennt die Regierung des Tschad die Kosten von Krisen für ihre Entwicklungsbestrebungen an und hat mit internationaler technischer Unterstützung viele Gesetze, Rahmenwerke, Pläne, Ausschüsse und einen nationalen Notfallfonds eingeführt (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). Die harte Realität strenger Haushaltsbeschränkungen und unmittelbaren Drucks, Gehälter für Militär und öffentliche Angestellte zu zahlen, bedeutet jedoch, dass für den Großteil der Maßnahmen des Landes für Katastrophenmanagement und Notfallbereitschaft keine Mittel bereitgestellt sind (Culbert und Poole, 2019; Peters, Dewulf, *et al.*, 2019).³⁰

28 Geschätzt 46 Länder, meist einkommensschwach, überwiegend in Subsahara-Afrika und fragil, wären nicht in der Lage, sich die Investitionen zu leisten, die zur Beendigung der extremen Armut erforderlich sind, selbst wenn sie ihre Steuereinnahmen erhöhen und die Hälfte ihrer Einnahmen dafür verwenden würden, Armut beenden (Marcus *et al.*, 2019).

29 Zum Beispiel sah sich die irakische Regierung im Jahr 2017 mit erheblich geringeren Öleinnahmen aufgrund niedriger Ölpreise und der Eroberung wichtiger Ölförderregionen durch ISIS und die kurdische Regionalregierung konfrontiert und sah sich großen Ausgaben für die Militärkampagne gegen ISIS gegenüber. Um die Bilanz auszugleichen, wurden Sozialleistungen und Beamtengehälter drastisch gekürzt, Lieferanten nicht mehr bezahlt und Investitionsprojekte gestoppt (Poole, 2019b).

30 Der Nationale Entwicklungsplan des Tschad (2017-2021) stellt fest, dass durch Konflikte und Katastrophen verursachte Krisen die Entwicklung behindert und Haushaltsmittel von Entwicklung in Richtung Sicherheit und humanitäre Maßnahmen umgeleitet haben (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). Im Zusammenhang mit fallenden Ölpreisen im Jahr 2014, eskalierenden Kreditrückzahlungen und zunehmender innerstaatlicher und regionaler Unsicherheit kürzte die Regierung des Tschad die Ausgaben für soziale Dienste und Entwicklung drastisch (Culbert und Poole, 2019).

Die internationale Krisenfinanzierung kann Regierungen tatsächlich davon abhalten, Vorsorge gegen Risiken zu treffen und den Bedarfen der von Krisen betroffenen Menschen gerecht zu werden. In einigen Fällen decken Geber durchgängig einen großen Teil des Finanzierungsbedarfs nach einer Krise. Im Südsudan beispielsweise stellen Geber Berichten zufolge 80 % der Mittel für den Gesundheitsfinanzierungsbedarf, während die Regierung nur 1,1 % beisteuert (OECD, 2018a). Die Erwartung, dass Geber die Rechnung übernehmen, kann Regierungen davon abhalten, die Verantwortung für ihre eigene Finanzierung und ihr eigenes Risikomanagement zu übernehmen.

Die Nachfrage nach Krisenfinanzierung ist oft begrenzt, wenn Regierungen nicht genügend fiskalischen Spielraum für die Aufnahme von Krediten und Versicherungsprodukten besitzen, selbst wenn diese zu Vorzugsbedingungen angeboten werden. Trotz wachsenden Angebots an Eventualdarlehen und marktbasierter Risikotransfermechanismen stellen daher Erschwinglichkeit und Umsetzungskapazität für einige Regierungen große Beschränkungen dar. Die Akzeptanz von Finanzierungsprodukten kann dann begrenzt sein. Bisher hat nur ein Land, Kenia, eine IDA Catastrophe Deferred Drawdown Option (Cat DDO) der Weltbank abgeschlossen, ein politikbasiertes Darlehensinstrument (Weltbank, 2018a). Die Nachfrage nach Versicherungen durch den ARC-Risikopool ging nach den ersten zwei Jahren Verfügbarkeit trotz anhaltender Ernährungsunsicherheit und Dürre aufgrund einer Reihe von Bedenken zurück, darunter Erschwinglichkeit und

Schwierigkeiten, Zahlungen gegen unmittelbaren Finanzierungsbedarf zu rechtfertigen (Martinez-Diaz *et al.*, 2019).³¹ Einige der Länder, die am stärksten von Klimagefahren bedroht sind, verfügen nicht über die technischen Kapazitäten, um sich in den vielen bilateralen und multilateralen Klimafonds zurechtzufinden und darauf zuzugreifen, selbst wenn die Finanzierung vergünstigt oder kostenlos ist (Peters, Mayhew, *et al.*, 2019).

Derweil haben nationale Akteure häufig auch gravierende Kapazitätslücken, was bedeutet, dass sie selbst mit Zugang zu Finanzmitteln nicht wirksam reagieren können. Nachhaltige Investitionen in Reaktionssysteme, einschließlich öffentlicher Gesundheit und Sozialschutz, Risikoüberwachung, Notfallbereitschaft und Koordination, sind zusammen mit Stresstests erforderlich, um effektive Bereitstellungssysteme für Finanzierungsinstrumente aufzubauen, in die Ressourcen umgelenkt werden können. Vor allem aber ist der Sozialschutz, der großes Potenzial hat, die Ärmsten aus extremer Armut zu befreien und Schutz vor Schocks zu bieten, sowohl von Regierungen als auch von Gebern der am stärksten unterfinanzierte soziale Sektor (Marcus *et al.*, 2019).

Das internationale System ist in seinem Umgang mit Krisenrisiken inkohärent und fragmentiert

Krisen sind komplex und miteinander verbunden. Die Reaktionen darauf sind jedoch isoliert und fragmentiert. Alle wichtigen Vereinbarungen für die Zeit nach 2015

Kasten 5: Die politische Agenda für den Zusammenhang zwischen humanitärer Entwicklung und Frieden

Die Ursprünge der Nexus-Policy-Agenda lassen sich auf den Bericht des UN-Generalsekretärs für den World Humanitarian Summit aus dem Jahr 2015 zurückführen, der sich dafür einsetzte, dass Akteure für humanitäre Maßnahmen, Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Andere neue Wege finden sollten, um die langjährige systemische Fragmentierung und Ineffizienz zu überwinden. Der Bericht legte eine neue Reihe von Verpflichtungen fest, um humanitäre Bedürfnisse, Risiken und Anfälligkeit zu verringern, und sah vor, über projektbasierte ODA hinauszugehen, um transformative Ergebnisse in großem Maßstab zu erreichen (UN, 2015c).

Im Rahmen der neuen politischen Agenda, die in der Agenda for Humanity und dem Commitment to Action formalisiert ist, wird von humanitären und

entwicklungspolitischen Akteuren erwartet, dass sie sich hinter einer gemeinsamen Analyse, Problemstellung und einer Reihe „strategischer, klarer, quantifizierbarer und messbarer“ kollektiven Maßnahmen mobilisieren Ergebnisse (UN, 2015c).

Das Finanzierungspotenzial zur Unterstützung von Nexus-Ansätzen wurde jedoch erst seit Kurzem diskutiert (Poole, 2019). Insbesondere hat der OECD DAC im Februar 2019 eine Empfehlung zum Humanitarian-Development-Peace Nexus herausgegeben (OECD, 2019b). Dies stellt die erste hochrangige politische Initiative dar, die die Rolle und das Finanzierungspotenzial berücksichtigt, um kollektive Ansätze über Wahlkreisgruppen hinweg zu ermöglichen, die in von Krisen betroffenen Umgebungen arbeiten.

31 Andere Faktoren, die zu begrenzter Akzeptanz von ARC-Produkten beitragen, die in einer formativen Bewertung von 2017 aufgeführt sind, sind: Ein geringes Verständnis von Versicherungen, ein Missverhältnis zwischen den kurzfristigen Anreizen politischer Entscheidungsträger und dem längerfristigen Wertversprechen von Versicherungen, und Bedenken hinsichtlich des Basisrisikos und Fehlern im Modell. Der Bewertungsbereich „Versicherungsverträge und Notfallpläne abschließen“ erhielt die Gesamtbewertung gelb/rot (e-Pact, 2017).

– die Agenda 2030, das Pariser Abkommen, die New Urban Agenda (NUA), die Addis Abeba Action Agenda (AAAA) und die Agenda for Humanity enthalten Elemente der Katastrophenvorsorge (DRR) und Resilienz (UNDRR, 2019). In der Praxis bietet jedoch keine einzeln oder kollektiv kohärente Leitlinien dafür, wie das internationale System Krisenprävention, Notfallbereitschaft und -reaktion angehen sollte. Die jüngste politische Agenda zum „Nexus“ zwischen humanitärer Entwicklung und Friedenskonsolidierung erkennt die Notwendigkeit kohärenter und kooperativer Ansätze an, um Risiken und Verwundbarkeit anzugehen. Aufrufe zur Zusammenarbeit berücksichtigen jedoch noch nicht grundlegende Fragen zu Führung, Verantwortlichkeiten und Arbeitsteilung zwischen internationalen Akteuren auf Länderebene (Poole, 2019).

Es gibt starke Tendenzen, isolierte Ansätze beizubehalten – während der Verhandlungen über diese großen Siedlungen haben sich die Mitgliedstaaten beispielsweise nachdrücklich für die Trennung von Konflikt- und Katastrophenrisiko ausgesprochen.³² Die internationalen Institutionen, die die Umsetzung dieser Rahmen unterstützen, sind territorial, sektoral begrenzt und oft im Wettbewerb um Ressourcen.³³ Folglich sind die Verantwortlichkeiten für Identifizierung und Entwicklung von Strategien und praktischen Antworten auf das Risikomanagement und die Vorbereitung auf Krisen isoliert in den technischen Bereichen DRR, Klimaanpassung und -abmilderung, Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sowie post-faktischer Krisenreaktion humanitärer Akteure. Wenn Finanzmittel in diese getrennten Bereiche fließen, verstärkt dies die Fragmentierung und Inkohärenz.

Fragmentierte und inkohärente Risikoansätze internationaler Akteure auf politischer und institutioneller Ebene werden auf Länderebene wiederholt, wo kohärente Ansätze für Verständnis, Vorbereitung auf und Reaktion auf Risiken selten sind. Typischerweise gibt es in einem einzelnen Land mehrere, sich überschneidende, international unterstützte Planungs- und Priorisierungsrahmen, von denen jeder unter Risikoschwachpunkten leidet und die zusammengekommen weder zu kohärenter Risikobewertung noch zu klarer Priorisierung und Kostenprävention und Bedarf für Notfallbereitschaft führen.^{34 35}

Entwicklungsakteure stehen vor besonderen Herausforderungen bei der Priorisierung von Prävention und Notfallbereitschaft

Entwicklungsakteure erkennen zunehmend, dass sie, um die SDGs zu erreichen, in einigen der risikofälligsten und krisenbetroffensten Umgebungen arbeiten müssen, wo sich die am meisten Zurückgelassenen befinden. Dies bedeutet, nicht nur *an* riskanten Orten zu arbeiten. Instrumente und Ansätze werden zunehmend angepasst und entwickelt, um aktiv *an* den treibenden Kräften von Risiko und Anfälligkeit zu arbeiten (siehe Kasten 6). Diese Hinwendung zu den am weitesten zurückgelassenen Personen ist jedoch unvollständig. Viele Aspekte von Politik, Kapazitäten, Erfahrung, Anreizen und Instrumenten müssen noch angepasst werden, um Partnerländern eine wirksame Unterstützung bei der Krisenprävention und der Vorbereitung auf Krisen zu bieten.

32 Bemerkenswerterweise haben sich die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen wiederholt für die Trennung von Konflikten und Katastrophen in den SDGs, dem Pariser Abkommen, den Verpflichtungen des Weltgipfels für humanitäre Hilfe und dem Rahmenwerk von Sendai ausgesprochen (Peters, 2017). Die Internationale Strategie der Vereinten Nationen zur Katastrophenvorsorge (UNISDR) hat daraufhin ihre Definition einer Gefahr im Jahr 2017 eingeschränkt, um Folgendes zu spezifizieren: „Dieser Begriff umfasst nicht das Auftreten oder die Gefahr von bewaffneten Konflikten und anderen Situationen sozialer Instabilität oder Spannungen, die dem humanitären Völkerrecht und der nationalen Gesetzgebung unterliegen“ (UNISDR in Peters, 2017).

33 Fragmentierung im gesamten UN-System wird sowohl im UN Peacebuilding Review 2018 als auch im Quadriennial Comprehensive Policy Review (QCPR) der UN als problematisch bestätigt, die auf Inkohärenz und Wettbewerb in der Politik, Wettbewerb um Mittelbereitstellung sowie Proliferation und territoriales Verhalten auf Länderebene aufmerksam macht (UN Economic and Social Council, 2017).

34 Umwelt- und Klimarisiken werden in den Fragilitätsbewertungen und den Friedens- und Staatsbildungszielen der G7+-Länder nicht als priorisierte Themen gekennzeichnet (OECD, 2018c). Bewertungen zur Klimavulnerabilität gehen selten auf treibende Kräfte von Fragilität und grenzüberschreitenden Risiken ein (Rüttinger *et al.*, 2015). Und nationale Regierungsrahmen und Entwicklungsplanungs- und Priorisierungsrahmen der Vereinten Nationen unteranalysieren und priorisieren Risiken regelmäßig (Poole, 2019b). Gemeinsame Bewertungen von Regierung, EU, UN und Weltbank nach einer Katastrophe und Wiederherstellung sowie Friedenskonsolidierung können eine umfassendere Analyse des Risikos ergeben, einschließlich eines breiten Spektrums von Interessengruppen. Sie haben jedoch eine gemischte Bilanz in Bezug auf ihre Inanspruchnahme und ihren Einfluss. Sie sind auch in ihrer Anwendung begrenzt und finden nur auf Einladung der Regierung statt, oft nach einer Krise.

35 Peters, Mayhew, *et al.*, (2019) bemerken auch die Tendenz von DRR, gegenüber Politik blind zu sein: „In der Politik wird Katastrophenrisikomanagement oft als unpolitisches Unterfangen dargestellt, während ein Diskurs über Katastrophen, der die Faktoren normalisiert, die Schwachstellen hervorrufen, die politischen Faktoren, die das Katastrophenrisiko antreiben, effektiv aus der Betrachtung und dem Handeln entfernt.“

Kasten 6: Die Entwicklung schwenkt hin zu fragilen und krisenbetroffenen Settings

Als Reaktion auf hochrangige politische und institutionelle Zusagen, Investitionen in fragilen und von Konflikten betroffenen Umgebungen zu erhöhen, weiten Akteure der Entwicklungsfinanzierung ihre Investitionen, Tools und Instrumente aus, die auf von Krisen betroffene Umgebungen abzielen, einschließlich direkter Bewältigung von Krisenrisiken und -auswirkungen. ODA-Zuflüsse an fragile Staaten sind in den letzten zehn Jahren von 52 Mrd. USD im Jahr 2007 auf 68 Mrd. USD im Jahr 2016 gestiegen. Darüber hinaus konzentrierte sich das ODA-Wachstum auf 58 fragile Kontexte und übertraf das Wachstum in 67 nicht-fragilen Kontexten bei weitem (OECD, 2018a).

Eine Reihe bilateraler und multilateraler Akteure der Entwicklungsfinanzierung haben Instrumente entwickelt, die gegenüber operationellen Risiken toleranter sind und auf Unternehmensebene die Genehmigung erteilen, größere operationelle Risiken einzugehen (OECD, 2018c). Insbesondere die Weltbank hat ihr Engagement in fragilen Kontexten erheblich ausgebaut und ihre Ressourcen für fragile Staaten im Rahmen von IDA18 verdoppelt³⁶. Sie erhöhte ihre Mittel zur Vorbereitung und Reaktion auf Krisen durch das CRW, schuf ein neues politisches Instrument für Länder der International Development Association (IDA) und ein neues Unterfenster für den Finanzierungsbedarf der Aufnahme von Flüchtlingen (Weltbank, 2017).³⁷ Kürzlich hat der IWF ebenfalls seine Absicht angekündigt, seine Aktivitäten in fragilen Kontexten auszuweiten.³⁸

Akteure der Entwicklungsfinanzierung und ihre Partner haben neue Partnerschaftsansätze entwickelt, mit

denen sie Mittel in Umgebungen mit geringer Kapazität und hohen Risiken von Maßnahmen programmieren können. EU-Staatsaufbauverträge und groß angelegte Entwicklungsprogramme wie das DFID-Programm für Mädchenbildung im Südsudan ermöglichen es Entwicklungspartnern, Mittel zur Unterstützung von Regierungssystemen auf Bezirksebene bereitzustellen, selbst in Umgebungen mit hohem Risiko und geringer Kapazität (OECD, 2018c). Auch Akteure der Entwicklungsfinanzierung, die traditionell nur mit Staaten zusammengearbeitet haben, erweitern ihr Partnerspektrum um multilaterale Organisationen und NGOs.³⁹

Doch trotz dieser Verschiebungen und Anpassungen bleibt die Programmierung der Entwicklungsfinanzierung insgesamt in Situationen staatlicher Fragilität und Konflikte aus Gebersicht kompliziert und riskant. Tatsächlich war ein Großteil des Wachstums der ODA-Ströme an fragile Staaten auf humanitäre Hilfe zurückzuführen, die zwischen 2009 und 2016 um 144 % anstieg, während länderprogrammierbare Hilfe – Mittel, die für die Entwicklungsprogrammierung auf Landesebene verfügbar waren – nicht zugenommen hat. Dies wurde auch für 2019 nicht prognostiziert (OECD, 2018a). Obwohl der Wert multilateraler Entwicklungsfinanzierung in fragilen Kontexten zwischen 2012 und 2016 von 42 Mrd. USD auf 59 Mrd. USD gestiegen ist, erfolgte ein Großteil dieses Wachstums in Form von nicht vergünstigten Darlehen, häufig an Länder mit mittlerem Einkommen (OECD, 2018b).

36 Die Wiederauffüllungsrunde IDA18 wurde im Dezember 2016 abgeschlossen und finanziert Projekte über den Dreijahreszeitraum zwischen dem 1. Juli 2017 und dem 30. Juni 2020.

37 Das Turnaround-Regime und das Risikominderungsregime der Weltbank ermöglichen die rasche Ausweitung der Finanzierung in „besseren“ Umgebungen und dort, wo Regierungen ihr Engagement für das Risikomanagement und den Aufbau von Widerstandsfähigkeit demonstrieren. Beispielsweise genehmigte die Weltbank nach demokratischen Wahlen im März 2016, die das Ende der politischen Übergangsregelungen markierten, ein Hilfspaket in Höhe von 250 Mio. USD über drei Jahre für die Zentralafrikanische Republik (Poole, 2019b).

38 Siehe: <https://www.devex.com/news/in-imf-debut-georgieva-brings-fragility-focus-to-fiscal-policy-95788>

39 Die Weltbank zum Beispiel hat kürzlich Mittel über die UNO und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) programmiert. Die französische Regierung, die traditionell hauptsächlich mit Regierungspartnern zusammenarbeitet, hat begonnen, mit NGOs zusammenzuarbeiten, um Resilienzprogramme über ihren Minka Peace and Resilience Fund (Poole, 2019b) bereitzustellen.

Erstens ist die Rolle von Entwicklung bei der Vorbeugung und Vorbereitung auf Krisen auf politischer Ebene zweideutig. Wie oben erwähnt, ist die Rolle und Verantwortung von Entwicklung bei der Finanzierung von Notfallbereitschaft und bei der Deckung der Kosten für Unterstützung chronischer Bedarfe unklar.⁴⁰ Die Rolle von Entwicklung bei der Schaffung und Verschärfung von Risiken, z. B. Beitrag zur Ungleichheit und Diskriminierung gefährdeter Gruppen oder Umweltzerstörung, wird häufig auch bei Planung, Priorisierung und Investitionsentscheidung unterschätzt (Poole, 2019).⁴¹

Zweitens ist partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Regierungen notwendig, um nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Es ist jedoch möglicherweise auch extrem schwierig in fragilen Umgebungen, zum Beispiel, wenn: Regierungen an einem aktiven Konflikt beteiligt sind; in Gebieten, die von nichtstaatlichen Akteuren kontrolliert werden; Regierungen den Schutz-, Wohlfahrts- oder Entwicklungsbedürfnissen ihrer Bürger keine Priorität einräumen; und Regierungsressourcen und -kapazitäten stark eingeschränkt sind.⁴² Entwicklungspartner passen ihre Programmplanung und Finanzinstrumente weiterhin an, um in diesen schwierigen politischen und Programmumgebungen zu arbeiten (siehe Kasten 6). Es bleiben jedoch viele Herausforderungen, insbesondere dort, wo Modelle und Vorgehensweisen abhängig von einer konventionellen Partnerschaft mit staatlichen Institutionen sind. Insbesondere das technische Gebiet von DRR hat historisch Konfliktsituationen vermieden. Trotz zunehmender Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Konflikt- und Katastrophenrisiko (UNDRR, 2019; Peters, 2019) gibt es kaum Erfahrungen darüber, wie DRR in Konflikt- und Fragilitätssituationen gut durchgeführt werden kann (Peters, 2019).

Schließlich gibt es trotz der Zusage auf politischer Ebene, Entwicklungsinvestitionen in fragilen und von Krisen betroffenen Umgebungen zu erhöhen, starke Anreize für die Geber, dies auf konservative Weise zu tun, die Prävention und Notfallbereitschaft nicht optimal unterstützt. Regierungen können Partner mit hohem Risiko sein, was die Mittelvolumina einschränkt, die Entwicklungspartner bereit und in der Lage sind, bereitzustellen. Bei der Zusammenarbeit mit Regierungen

bestehen erhebliche Risiken, dass Entwicklungspartner unbeabsichtigt „Schaden anrichten“, insbesondere zunehmende Konflikt- und Umweltrisiken. Und es können erhebliche Risiken für Geberkapital bestehen, wenn es über schwache, korruptionsanfällige Institutionen geleitet wird. Korruptionsrisiken bei Entwicklungshilfe sind ein dringendes Problem für Entwicklungsinstitutionen und Geberregierungen. Spender haben inzwischen oft eine starke Präferenz für Programme, die zuverlässig zuordenbare Ergebnisse liefern können (OECD, 2016). Prävention, Vorsorge und Investitionen in förderliche Umgebungen und öffentliche Güter, die nicht ohne Weiteres Ergebnisse zeigen, lassen sich intern oft nur schwer verkaufen. Investitionen in Prävention und Vorsorge in schwachen und/oder fragilen Umgebungen können als Investition für Geber angesichts der erhöhten Wahrscheinlichkeit von Rückschlägen und Verlusten noch unattraktiver sein (Peters, 2017).

2.4 Unausgereifte Finanzierungsinstrumente und -ansätze

Die aktuelle Krisenfinanzierungsarchitektur und die Palette der Finanzierungsinstrumente sind nicht das Ergebnis bewusster Gestaltung. Sie sind das Produkt von Reaktionen auf zahlreiche politische Agenden, Verpflichtungen und Erfahrungen, die über eine Vielzahl bilateraler, multilateraler, internationaler, regionaler und nationaler Organisationen verstreut sind. Dieses konventionelle *ad hoc*-System ist nicht darauf ausgelegt, den aktuellen oder zukünftigen Bedarf an Krisenfinanzierung zu decken. Derzeit gibt es jedoch eine beträchtliche Dynamik, Investitionen und Engagement, um das System zu verbessern, und es entstehen viele neue und vielversprechende Werkzeuge, Instrumente und Ansätze. Dies ist daher eine Zeit der Chancen, das internationale Krisenfinanzierungssystem neu auszubalancieren und neu zu gestalten.

Krisenfinanzierung wirkt Fehlanreizen, Krisen vorzubeugen und sich darauf vorzubereiten, oder Anreizen, auf späte Bedarfsindikatoren zu reagieren, nicht wirksam entgegen.

Es gibt einen Mangel an Mittelbereitstellung für Prävention und Notfallbereitschaft. Finanzierung von

40 Opitz-Stapleton *et al.* (2019) argumentieren, dass die SDGs allein „eine risikobewusste, widerstandsfähige Entwicklung nicht ausreichend unterstützen und dass ihre Realisierung möglicherweise durch mehrere Bedrohungen untergraben wird“.

41 Die OECD (2018a) stellt fest, dass sich „ernsthafte neue Risiken manifestieren, wenn beeindruckendes Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen Erwartungen keine angemessenen Fortschritte bei der Einkommensverteilung, der Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht bringen“. Die schädlichen Auswirkungen groß angelegter Entwicklungsinfrastrukturprojekte sind gut dokumentiert, unter anderem in Studien des IDMC über die Verdrängungswirkung von Dammbau auf lokale Gemeinschaften (IDMC, 2017).

42 Es ist zu beachten, dass Konflikt und Fragilität nicht synonym sind: 19 der 27 Länder, die seit 2008 durchgehend in den OECD-Klassifikationen fragiler Staaten aufgeführt sind, haben in den letzten zehn Jahren keine ernsthaften Konflikte erlebt (OECD, 2018a).

Krisenreaktion erfolgt größtenteils auf diskretionärer, zuschussfinanzierter Basis, an die nur wenige Bedingungen geknüpft sind.⁴³ Mittelbereitstellung und Finanzierung könnten so konzipiert und eingesetzt werden, dass sie einigen der Fehlanreize entgegenwirken, Krisen vorzubeugen und sich darauf vorzubereiten, und sie könnten dazu beitragen, strukturelle Anreize zu umgehen, die auf späte Bedarfsindikatoren reagieren. Unter den aktuellen Instrumenten gibt es jedoch eine begrenzte Verwendung von im Voraus vereinbarter Finanzierung für Risiken, bei denen Maßnahmen zur Prävention und Notfallbereitschaft ergriffen werden könnten. Es gibt laufende Initiativen, um diese Lücken im System zu schließen, die weitere Experimente, Lernprozesse und Skalierungsbemühungen erfordern. Vor allem die von humanitären Akteuren entwickelten vorausschauenden Finanzierungsinstrumente befinden sich noch im Pilotstadium, und es ist unklar, wie diese in großem Umfang finanziert werden sollen. Es gibt auch eine begrenzte Verwendung von Versicherungen gegen bekannte Unbekannte. Die neu eingerichtete Global Risk Financing Facility (GRiF) erkennt diese Lücken im System an und wurde konzipiert und finanziert, um die Einrichtung oder Ausweitung vorab vereinbarter Risikofinanzierungsinstrumente zu unterstützen, die im Kern Anreize zur Vorbeugung und Vorbereitung auf Katastrophen als Merkmale ihres Designs besitzen.⁴⁴

Das System ist kompliziert und fragmentiert, und Werkzeuge und Instrumente werden nicht optimal eingesetzt.

Krisenfinanzierung wird derzeit über viele getrennte Kanäle geleitet, mit sehr geringem Verständnis oder Überblick über das, was verfügbar ist, oder über die Summe aller Teile. Internationale Finanzierung und Mittelbereitstellungsbewegungen von multilateralen und staatlichen Gebern erfolgen häufig nicht intern kohärent oder kollektiv bewusst (Scott, 2015; Swithern, 2018). Einzelne Anbieter von Krisenfinanzierungsinstrumenten haben typischerweise einen Anreiz, ihre eigenen Produkte zu fördern. Finanzierung wird häufig über komplizierte Transaktionsketten, an mehrere diskrete durchführende Behörden geleitet, an multilaterale Stellen, internationale NGOs, staatliche Behörden und lokale Organisationen.

Wettbewerb um Mittel kombiniert mit isolierten Monopolen durch sektorspezifische Vermittler, und

übermäßige Konzentration auf operative statt auf strategische gegenseitige Kontrolle, verfestigt die Fragmentierung in der Krisenfinanzierung (Konyndyk, 2018). Neue Tools werden häufig eher gestreut als systembewusst und strategisch eingesetzt, was die Komplexität weiter erhöht. Es besteht auch eine Lücke in finanzieller Grundbildung von Planern und Entscheidungsträgern. Dies schränkt ihre Fähigkeit ein, die komparativen Vorteile möglicher Finanzierungsoptionen kritisch zu bewerten. Typischerweise werden operationelle Risiken (die teilweise von Multilateralen getragen werden) besser verstanden und proaktiver gemanagt als das Investitionsrisiko, das sich aus einer Krise oder Kriseneskalation ergibt.

Das Ergebnis ist, dass es in einem bestimmten Risiko- oder Krisenland äußerst schwierig ist, zu wissen, welche Mittel und Finanzierungen verfügbar sind und wie man darauf zugreifen kann. Aus Sicht der Geber ist es äußerst schwierig zu wissen, wo welche Instrumente am besten eingesetzt werden können. Der Ebola-Ausbruch in Westafrika 2014-16 war ein deutliches Beispiel dafür, was anderswo andauernd der Fall ist: Sobald der Notfall ausgerufen wurde, wurde die Finanzierung über eine unzusammenhängende Reihe von Kanälen geleitet oder umgeleitet, einschließlich gesundheitsspezifischer Entwicklungsfonds, behördenspezifisch humanitäre Finanz- und Sachleistungen sowie direkte Hilfe, so dass die Regierung und die internationalen Behörden, die die Reaktion koordinierten, nicht verstehen konnten, welche Ressourcen verfügbar waren und welche Lücken verblieben (siehe *inter alia* Dubois *et al*, 2015; International Development Committee, 2016).

Derzeit ist nicht absehbar, ob finanzielle Notfallbereitschaft auf nationaler und auf Systemebene den künftigen Bedarf angemessen decken kann.

Während Berichte und Konferenzen über den Klimawandel und humanitäre Krisen das Ausmaß künftiger Herausforderungen aufzeigen, wurde wenig darüber nachgedacht, ob das internationale Krisenfinanzierungssystem als Ganzes geeignet ist, den gesamten Bedarf an Mittelbereitstellung für Krisen und Krisenfinanzierung zu decken. Es gibt kein System und es wurde auch kein Versuch unternommen, die Angemessenheit der aktuellen Finanzierungsmöglichkeiten zur Deckung der aktuellen

43 Humanitäre Finanzierung basiert hauptsächlich auf Zuschüssen. Clarke und Dercon (2019) stellen fest, dass: „Das Krisenreaktionsfenster der IDA [der Weltbank] und andere Instrumente zur Umverteilung von Krisenbudgets sind als letzter Ausweg zum Schutz vor unbekanntem Unbekanntem konzipiert. Sie geben den Ländern derzeit keinen direkten wirtschaftlichen Anreiz, Prävention oder Notfallbereitschaft zu etablieren, und es ist auch nicht leicht zu erkennen, wie sie dies tun könnten, ohne grundlegend geändert zu werden.“

44 Die GRiF ist eine Initiative der britischen und deutschen Regierungen mit der Weltbank. Siehe: <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/brief/global-risk-financing-facility>

oder zukünftigen Nachfrage zu bewerten oder zu bewerten. Die Art und Weise, wie die Finanzierungshöhe für die wichtigsten Notfallfonds des internationalen Systems ermittelt wird, veranschaulicht diesen *ad-hoc*-Ansatz für Notfallbereitschaft auf Systemebene. Im Jahr 2015 erklärte die UNO ihre Absicht, die Größe des CERF, des Notfallfonds des UN-Systems für Krisensituationen, auf 1 Mrd. USD zu verdoppeln.⁴⁵ Dieses Fundraising-Ziel basiert jedoch nicht auf objektiver Einschätzung des zukünftigen Bedarfs. Ebenso scheinen die Finanzierungsniveaus für das CRW der Weltbank, eine wichtige Finanzierungsquelle in großem Maßstab für staatlich geführte Krisenreaktion, nicht auf einer objektiven Bedarfsbewertung zu beruhen (Spearing, 2019).

Kasten 7: Risikoüberwachung auf Systemebene

Überwachung neu auftretender Risiken

Humanitäre und Entwicklungsorganisationen verfügen über eine Reihe von Instrumenten und Systemen zur routinemäßigen Überwachung von Indikatoren für Krisen und Krisenrisiken. Zum Beispiel:

- Das Famine Early Warning Systems Network (FEWS Net) analysiert Daten für 28 Länder, um einen Überblick über die aktuelle und kurzfristige Ernährungsunsicherheit zu entwickeln;⁴⁶
- Die Weltbank überwacht routinemäßig Lebensmittelpreise anhand von Krisenschwellen und beginnt mit der Implementierung einer Global Crisis Risk Platform (GCRP), die eine mehrdimensionale Krisenrisikobewertung und -überwachung umfasst (Weltbank, 2018);
- Das Inter-Agency Standing Committee (IASC) hat eine Arbeitsgruppe für Risikofrühwarnung und Notfallbereitschaft, die halbjährlich einen Überblick über erwartete Risikoescalationen erstellt und die Entscheidungsfindung darüber anleitet, wo möglicherweise zusätzliche behördenübergreifende Notfallbereitschaft erforderlich ist (IASC, 2018); und
- Das Tool Index for Risk Management (INFORM) bietet Bewertungen des aktuellen Krisenbedarfs und zukünftiger Risiken, basierend auf der Analyse einer Kombination von Indikatoren für verschiedene Arten von Risiken, Schwachstellen und Bewältigungskapazitäten.

Während viele Initiativen und Instrumente Krisenrisiken überwachen (siehe Kasten 7), ist kein Akteur auf Systemebene dafür verantwortlich, diese Informationen zusammenzutragen, zu analysieren und auf künftige Risiken vorzubereiten oder diese Analyse mit der finanzieller Notfallbereitschaft zu verknüpfen. Während der IWF routinemäßige Überwachung und Stresstests von Finanz- und Wirtschaftssystemen durchführt und über eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten verfügt, um auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten und internationale Finanzkrisen zu reagieren, gibt es für andere Arten von Krisenrisiken kein Äquivalent.

Vorhersage zukünftiger Risiken

Prädiktive Analytik verwendet statistische Modellierung, um die Wahrscheinlichkeit, Schwere, Größenordnung oder Dauer zukünftiger Schocks oder den Verlauf aktueller Krisen vorherzusagen. Prädiktive Analytik ist ein wachsender Bereich. Die Verfügbarkeit relevanter Daten entwickelt sich weiter, ebenso wie die Tools und Techniken zu ihrer Analyse. Mehrere Behörden experimentieren bereits mit Anwendungen. Zum Beispiel:

- Das UNHCR-Projekt Jetson in Somalia identifizierte Proxy- und Kausalindikatoren bei seinem Versuch, Bevölkerungsbewegungen nach Äthiopien vorherzusagen;⁴⁷
- Das Disasters Emergency Committee (DEC) arbeitet mit der Fragility, Conflict and Violence Unit der Weltbank zusammen, um ein quantitatives Vorhersagemodell zu entwickeln, um Länder zu identifizieren, die von Konflikten und Gewalt bedroht sind; und
- Im Jahr 2019 integrierte das Centre for Humanitarian Data von UN OCHA prädiktive Analytik in seinen Kernarbeitsbereich und brachte Experten und Praktiker zusammen, um Erkenntnisse auszutauschen und einen Prozess kontinuierlicher Zusammenarbeit zu beginnen. Gleichzeitig mit dem Aufbau neuer Vorhersagemodelle zur Anleitung humanitärer UN-Prozesse⁴⁸ konzentriert es sich auch auf die Entwicklung eines branchenüblichen Qualitätssicherungsmodells für Vorhersagewerkzeuge. Dabei ist es sich der erheblichen technischen und ethischen Risiken bewusst, die mit potenziell fehlerhaften Modellen und Missbrauch von Algorithmen verbunden sind (Centre for Humanitarian Data, 2019).⁴⁹

2.5 Begrenzter Anreiz zum Lernen und Anpassen

Problematisch ist die Art und Weise, wie das internationale System der Krisenfinanzierung lernt und sich anpasst. Dies wurzelt in einem grundsätzlichen Rechenschaftsdefizit des Systems und erschwert die Beeinflussung des *Status Quo* erheblich. Es gibt jedoch Möglichkeiten, den Systemwandel durch stärkere Beteiligung und Rechenschaftspflicht gegenüber von Krisen betroffenen oder gefährdeten Menschen und durch Identifizierung und Unterstützung von Beeinflussern und Beschleunigern des Systemwandels zu beeinflussen.

Mangelnde Rechenschaftspflicht gegenüber Menschen, die von Krisen betroffen oder gefährdet sind, schränkt den Anreiz für Veränderung und Verbesserung ein.

Dem internationalen Krisenreaktionssystem fehlt grundsätzlich der Anreiz zur Überprüfung, entweder durch seine Hauptkunden, von Krisen betroffene oder gefährdete Menschen oder Regierungen, oder durch eine Stelle mit systemweiter Aufsicht (Obrecht und Warner, 2016; Konyndyk, 2018).⁵⁰ Es gibt keine Konsequenzen für internationale Akteure, wenn Mittel und Hilfe verspätet eintreffen oder den Bedarf nicht decken. Die Verlierer sind von Krisen betroffene oder krisengefährdete Menschen, die keine formellen Rechte gegenüber internationalen Hilfsorganisationen und wenig Möglichkeiten haben, das System in Frage zu stellen oder zur Rechenschaft zu ziehen. Verantwortlichkeiten sind generell immer nur implizit und über eine fragmentierte Reihe von Institutionen und Instrumenten verstreut,

sodass Änderungen freiwillig und nach eigenem Ermessen erfolgen, ohne Rechenschaftspflicht oder Konsequenzen für Nichterfüllung oder Verbesserung (Knox-Clarke, 2017). Fragmentierung hemmt auch Lernen. Isolierte Initiativen erzeugen isolierte Lektionen und bremsen Lernen für das System als Ganzes.

Veränderungen wurden in der Vergangenheit nicht allein durch vorsätzliche Veränderungsprogramme angeregt, sondern durch Kombinationen aus Zufall und Design, einschließlich größerer Schocks oder Misserfolge, sich ändernder Nachfrage und externer Umgebungen, Veränderungen in Risikoüberlegungen, Veränderungen in der Innenpolitik, beabsichtigten Reformen, Nachweisen und neuen Praxiserkenntnissen (Knox-Clarke, 2017; OECD, 2018c).^{51 52}

Veränderungen sind oft unvollständig und von kurzer Dauer

Wo Veränderungen stattfinden, gibt es oft kein nachhaltiges Follow-up, sodass Lektionen oft nur teilweise gelernt oder schnell vergessen werden. Reformen, die durch öffentlichkeitswirksames Versäumnis, auf die Hungersnot 2010/11 am Horn von Afrika zu reagieren und sie abzuwenden, angeregt wurden, veranschaulichen das strukturelle Problem von Rechenschaftspflicht und fehlender Überprüfung und der daraus resultierender unvollständiger Iteration der Finanzierungsreform (siehe Kasten 8). Der Nettoeffekt ist ein Flickenteppich aus inkrementellen Anpassungen, die insgesamt inkohärent sind und das Risiko eingehen, kritische Probleme insgesamt zu übersehen.

- ← 45 Seit der Absichtserklärung, den CERF im Jahr 2015 zu verdoppeln, sind die Beiträge stetig gestiegen (426 Mio. USD im Jahr 2016; 515 Mio. USD im Jahr 2017; 555 Mio. USD im Jahr 2018), liegen jedoch derzeit noch weit unter der angestrebten 1 Mrd. USD.
- ← 46 Das Integrated Phase Classification (IPC)-Modell ist ein weit verbreitetes Modell, das Phasen der Ernährungsunsicherheit auf einer Skala von 1 (minimal) bis 5 (Katastrophe/Hunger) klassifiziert.
- ← 47 Auf der Grundlage von Interviews mit betroffenen Menschen in Somalia und Datenanalysen stellte sich heraus, dass Schwankungen der Marktpreise für Ziegen ein guter Indikator für zukünftige Bevölkerungsbewegungen sind. Siehe <http://jetson.unhcr.org/story.html>
- ← 48 Dazu gehören die vorausschauenden Aktionspilotaktivitäten des CERF sowie die Unterstützung der UN-OCHA-Büros bei der Entwicklung zukunftsorientierterer humanitärer Reaktionspläne.
- ← 49 Dazu gehören ethische Bedenken in der Datenwissenschaft, einschließlich Fragen von Fairness, Gültigkeit, Anonymität, Privatsphäre, Dateneigentum und Erkenntnissen sowie Informationsasymmetrie. Auch das Problem der „Verknöcherung“, also der Tendenz algorithmischer Methoden, den aktuellen Zustand der Welt zu lernen und zu kodifizieren und damit eine Veränderung zu erschweren, ist ein großes Risiko. Die Analyse des Schadens falsch negativer und falsch positiver Ergebnisse in prädiktiver Analyse ist auch in Krisensituationen von entscheidender Bedeutung.

50 Obrecht und Warner (2016) stellen beispielsweise fest, dass das humanitäre System „eine angebotsorientierte Branche ist, in der diejenigen, die die Nutznießer ihrer Produkte und Dienstleistungen sein sollen, nicht dieselben Akteure sind, wie diejenigen, die entscheiden, was geliefert wird oder wie“.

51 Zum Beispiel führten die jüngsten formalen Reformprozesse, einschließlich des New Deal für das Engagement in fragilen Staaten, trotz langjähriger Anerkennung der Notwendigkeit, Entwicklungsfinanzierung an fragile und krisenbetroffene Umgebungen anzupassen, bestenfalls zu schrittweisen Veränderungen. In den letzten Jahren hat sich das Tempo des Wandels bei der Krisenfinanzierung jedoch als Reaktion auf eine Kombination von Impulsen beschleunigt, unter anderem: Verschiebung globaler politischer Normen in den verschiedenen politischen Rahmenbedingungen nach 2015; geplante institutionelle Überprüfungen und Lernübungen; exogener Druck und Schocks – insbesondere die regionale Flüchtlingskrise im Nahen Osten und der Ausbruch des Ebola-Virus in Westafrika 2015/16; und innenpolitische Einflüsse, einschließlich wechselnder Regierungen in bilateralen Geberländern und sich ändernder inländischer wirtschaftlicher und politischer Anliegen (OECD, 2018c).

52 Humanitäre Reformen wurden stark von Korrekturen vorangetrieben, die durch ungenügende Reaktionen auf die Öffentlichkeit erzwungen wurden. Die humanitären Reformen des IASC im Jahr 2005 wurden zum Beispiel durch Reflexionen über das Versagen der internationalen Reaktion auf das Erdbeben und den Tsunami im Indischen Ozean im Jahr 2004 angeregt, und die Transformationsagenda von 2011 folgte nach dem Erdbeben in Haiti und den Überschwemmungen in Pakistan im Jahr 2010. Siehe: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

Kasten 8: Unvollständige Finanzierungsreform: Wenn es in Somalia wieder ein „Nie wieder“ gibt

Auf die ersten Anzeichen einer Dürre am Horn von Afrika im Jahr 2010 hatte die internationale Gemeinschaft nicht reagiert. Bis 2011 eskalierte die Situation zu einer Hungersnot, die in Somalia mehr als 260.000 Menschen nicht überlebten und verheerende Auswirkungen auf Äthiopien und Kenia hatte.

Die Erkenntnis dieses fatalen „systemweiten Versagens“ (Darcy, 2012) führte zu vielen Initiativen und Verpflichtungen (siehe *inter alia* Hillier und Dempsey, 2012; Independent Commission for Aid Impact (ICAI), 2012). In Somalia wurden neue Mechanismen und Mittel für die Verbesserung von Frühwarnung und Widerstandsfähigkeit bereitgestellt. In Kenia und Äthiopien wurden Sicherheitsnetze und Maßnahmen zur Risikofinanzierung gestärkt. Auf regionaler Ebene haben die African Union (AU), die Intergovernmental Authority on Development (IGAD) und die African Development Bank neue Dürreinitiativen gestartet.

2017, als die ersten Anzeichen einer Dürre erkannt wurden, reagierte die internationale Gemeinschaft schneller und entschlossener.⁵³ 2019, als die Frühwarnungen vor einer Dürre erneut laut wurden,

gab es jedoch keine vergleichbare Mobilisierung, obwohl die ermöglichenden Faktoren, d. h. Nachweise, Zugang, Kapazität und politischer Handlungsspielraum, sich verbessert hatten.

Das HRP 2019 in Höhe von 1,1 Mrd. USD für Somalia – das einen Dürre-Reaktionsplan in Höhe von 710 Mio. USD umfasst – war bis Mitte des Jahres nur zu 22 % finanziert, was den CERF dazu veranlasste, mit einer seiner größten Zuweisungen aller Zeiten einzuspringen.⁵⁴ Wenn auch früh Schätzungen zufolge eine Million Menschen vor akutem Hunger geschützt werden mussten (UN OCHA, 2019), war der Plan bis September 2019 immer noch nur zu 50 % finanziert. Diese anhaltende Abhängigkeit von einer auf Aufrufen basierenden Finanzierung ist jedoch das eigentliche Problem – ein Symptom nur teilweisen Lernens von 2011. Obwohl es sich um eine gut identifizierte Lektion handelte (siehe Seal und Bailey, 2013), wurden systematische evidenzbasierte Mechanismen zur Frühwarnung nicht mit systematischen evidenzbasierten Mechanismen für frühzeitige No-Regrets-Maßnahmen abgeglichen, die durch zuvor vereinbarte Finanzmittel unterstützt wurden.

Krisenfinanzierungsreaktionen sind häufig problem- und instrumentenorientiert und richten sich an ein bestimmtes Segment des Finanzierungsbedarfs, und Experimente werden kaum kritisch bewertet und geprüft.⁵⁵ Die Finanzierungsreformen nach dem Ebola-Ausbruch 2015 in Westafrika waren unvollständig und brachten eine begrenzte Aufmerksamkeitsspanne

internationaler Akteure ans Licht, um die anspruchsvolleren und längerfristigen Finanzierungsherausforderungen von Prävention, Notfallbereitschaft und Erholung von Krankheitsausbrüchen und Pandemien anzugehen (siehe Kasten 9).

53 Angesichts klarer Anzeichen für die sich verschlechternde Ernährungssicherheitslage verdoppelte der Koordinator für humanitäre Hilfe in Somalia den Umfang des humanitären Aufrufs auf 1,5 Mrd. USD, und die Geber – angeführt von der EU, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich – reagierten schnell mit neuen und erhöhte Zuweisungen. Die Afrikanische Entwicklungsbank verstärkte ihre Unterstützung für langfristige Infrastrukturprogramme zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit.

54 Im Juni 2019 kündigte der CERF an, dass er 45 Mio. USD zur Bekämpfung der Dürre in Somalia, Äthiopien und Kenia freigeben werde, von denen zwei Drittel nach Somalia fließen würden.

55 Knox-Clarke (2017) weist auf die Risiken hin, die mit Fokussierung auf Veränderungen in Form neuer Produkte verbunden sind, die die Aufmerksamkeit ablenken und grundlegendere Veränderungen vermeiden können.

Kasten 9: Instrumentengeführt, nicht problemorientiert—Falsche Lehren aus Ebola ziehen

In den Jahren 2014 und 2015 infizierte Ebola über 28.700 Menschen und tötete 11.300 Menschen in Sierra Leone, Liberia und Guinea. Es stellte die Welt vor eine große transnationale Krise, die nicht in bestehende Präventions- und Reaktionsmodelle passte, und warf ein Schlaglicht auf endemische politische, institutionelle und finanzielle Schwächen. Drei Lehren für Krisenfinanzierung haben sich herauskristallisiert, die noch nicht zu Systemveränderungen geführt haben.

- **Langfristige Investitionen für Notfallbereitschaft und Prävention.** Viele Reviews nach der Ebola-Krise stimmen darin überein, dass langfristige Finanzierung zur Stärkung der Gesundheitssysteme der Länder für Prävention und Reaktion auf Epidemien von entscheidender Bedeutung ist (Gates, 2015; Unabhängiges Gremium, 2015; WHO, 2015). Im Rahmen globaler Vereinbarungen sollten alle Länder nationale Pläne für Pandemien und Epidemien haben. Für ärmere Länder erfordert dies nachhaltige Geberfinanzierung. Derzeit gibt es jedoch weder Verpflichtungen noch einen umfassenden Finanzierungsplan, um dies bereitzustellen (Independent Panel, 2015; WHO, 2015; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (GHRF), 2016; Glassman *et al.*, 2018).
- **Rasche vorab vereinbarte Finanzierung in frühen Stadien des Ausbruchs.** Die Forderung nach neuen Finanzierungsmechanismen für schnellere globale Reaktionen auf Gesundheitsnotfälle wurde besser berücksichtigt. Die Ergebnisse waren jedoch unvollständig und fragmentiert und konnten ihre Wirksamkeit nicht nachgewiesen. Am bemerkenswertesten war die Schaffung der Pandemic

Emergency Financing Facility, die ein Cash- und ein Versicherungsfenster kompromittiert, das von außerhalb der Weltbank erheblich kritisiert wurde und für das noch eine unabhängige Bewertung veröffentlicht werden muss. Sein Versäumnis, auf den Ebola-Ausbruch in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) zu reagieren, machte Bedenken darüber deutlich, ob sein Design zu stark von der vorherigen Pandemie und nicht von der folgenden beeinflusst wurde, Anreize für Investitionen in Prävention und Notfallbereitschaft geschaffen hat und den richtigen Schutz gegen die richtige Risiken zum richtigen Preis bereitstellt.⁵⁶

- **Nachhaltige Unterstützung für Wiederherstellung und Widerstandsfähigkeit.** Auch Sierra Leone, Liberia und Guinea erlitten einen schweren Schlag für ihre Volkswirtschaften, und die Armut nahm zu (World Bank, 2016). Die internationale Unterstützung zur Bewältigung dieser Auswirkungen und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Krisen war jedoch unklar und unvorhersehbar. Im April 2015 forderten die betroffenen Länder einen ehrgeizigen Plan für internationale Unterstützung, der Finanzierung in Höhe von 8 Mrd. USD sowie einen Schuldenerlass umfassen sollte, der mit geschätzten 4,5 Mrd. USD an zugesagter Finanzierung zur Hälfte erfüllt wurde. Doch bis Juni 2019 war weniger als ein Drittel der zugesagten Summe ausgezahlt worden. Dies spiegelt allgemeine Probleme der Nachverfolgung und Absorptionskapazität wider, jedoch auch Herausforderungen bei der Mobilisierung und Programmierung von Entwicklungsinvestitionen nach der Krise.⁵⁷

56 Eine Kritik ist, dass das Versicherungsfenster nur bei Pandemien auslöst, nicht bei Epidemien (Summers zitiert in Igoe, 2019). Obwohl die Demokratische Republik Kongo im Jahr 2019 einen schnellen Zuschuss in Höhe von 20 Mio. USD aus dem Kassenfenster erhielt, wird die Versicherungsauszahlung erst ausgelöst, wenn mindestens zwei Länder eine Schwelle für den Schweregrad erreichen. Andere haben Bedenken hinsichtlich der Risiken geäußert, Spendergelder von Prävention abzuzweigen und Spender für die Risikodeckung zu überfordern (Stein und Sridar, 2017).

57 Der UN-Beamte, der die Finanzierung verfolgt, Dr. Paul Farmer, bemerkte: „Das Defizit stellt ein ständiges Problem nach humanitären Krisen dar: Die Menschen lenken ihre Aufmerksamkeit auf andere Dinge, und Entwicklungsfinanzierung, um die nächste Katastrophe zu verhindern, kommt nur langsam. [...] Wir haben eine Aufmerksamkeitsdefizit in unserer Herangehensweise an Katastrophen und Chaos“ (Farmer zitiert in Mackay, 2018).

Mohamed Tarawally und sein [Ebola]-Dekontaminationsteam kommen in Makamie im Distrikt Port Loko, Sierra Leone, an.
Bild: Corporal Paul Shaw/UK Ministry of Defence





3

• EIN WEG NACH VORN FÜR DIE KRISENFINANZIERUNG

Finanzierung hat ein einzigartiges Potenzial, um dazu beizutragen, die Art und Weise neu zu gestalten, wie nationale und internationale Akteure Krisen verhindern, sich auf diese vorbereiten und auf diese reagieren. Dynamik für Veränderungen baut sich bereits auf. Anstatt auf neue politische Maßnahmen oder Allheilmittel zu warten, können jetzt Schritte unternommen werden, um das internationale Krisenfinanzierungssystem auf einen Weg zu bringen, um einige seiner dringenden Herausforderungen anzugehen.

Es gibt wichtige Berührungspunkte und Beschleuniger für Veränderungen im internationalen Krisenfinanzierungssystem, die als Katalysator für Veränderungen genutzt werden könnten. Experimente mit neuen Instrumenten und Ansätzen sind im Gange und haben begonnen, den politischen Diskurs darüber zu verändern, was möglich sein könnte. Humanitäre Akteure haben zum Beispiel im Stillen vorwegnehmende Finanzierung erprobt und getestet und eine entscheidende Rolle dabei gespielt, Nachweise für und Vertrauen in diese neuen Instrumente und Ansätze aufzubauen. Mit einem nachhaltigen Programm aus bewusstem Experimentieren und offenem Lernen ist es möglich, viel schneller herauszufinden und zu lernen, was funktioniert und was besser funktionieren könnte.

In diesem Abschnitt beschreiben wir:

- Ein neues Konzept und eine neue Definition für Krisenfinanzierung, um Kohärenz in den Diskurs zu bringen – und eine Vision und Logik für ein effektiveres internationales Krisenfinanzierungssystem;
- Schritte zur Umsetzung der Vision auf Landesebene; und
- Eine Reihe von Maßnahmen zum Aufbau finanzieller Notfallbereitschaft gegen zukünftige Risiken auf Systemebene.

3.1 Vereinbaren einer neuen Vision zur Krisenfinanzierung

Während dieser Bericht von „Krisenfinanzierung“ spricht, ist das Konzept noch nicht Teil des Vokabulars, und es gibt kein formell anerkanntes internationales Krisenfinanzierungssystem. Entscheidend ist die Einigung über die Grundlagen der Krisenfinanzierung und wie ein effektives Krisenfinanzierungssystem aussehen sollte.⁵⁸ Eine Hier werden eine Arbeitsdefinition für Krisenfinanzierung sowie eine Vision und Logik für ein effektives Krisenfinanzierungssystem für Review und Diskussion vorgeschlagen.

In seiner einfachsten Form bedeutet **Krisenfinanzierung** die Mittelbereitstellung und Finanzierung zur Prävention von Krisen, sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf diese. Grundsätzlich sollte Krisenfinanzierung im Interesse der von Krisen betroffenen oder gefährdeten Menschen fungieren und sich um verlässliche und planbare Mittelbereitstellung und Finanzierung für Menschen, Gemeinden und Länder bemühen. Wo immer möglich, sollte sie Bedingungen für angemessene Investitionen in Prävention und Notfallvorbereitung fördern, unterstützen und ermöglichen, sowie über diese informieren. Dies schließt Strukturierung von Anreizen für Menschen, Gemeinden, Länder und das internationale System zur Krisenprävention und Notfallvorbereitung ein.

Praktisch ist Krisenfinanzierung Mittelbereitstellung und Finanzierung, die Prävention von Krisen sowie Vorbereitung und Reaktion auf diese fördert und gezielt darauf abzielt. Dies könnte folgende Form annehmen: (i) Cashflow an Empfänger (z. B. Zuschüsse), die vorab arrangiert oder in Echtzeit vereinbart werden könnten; (ii) Cashflow zu und von Empfängern über einen Finanzintermediär (z. B. Darlehen oder Versicherung).

⁵⁸ Knox-Clarke (2017) explains for example: „Da Veränderungen letztlich vom Verhalten der Menschen abhängen, ist es wichtig, dass die Menschen die Gründe für Veränderungen, den damit verbundenen Nutzen sowie den Umfang und die Art des Veränderungsprozesses verstehen.“

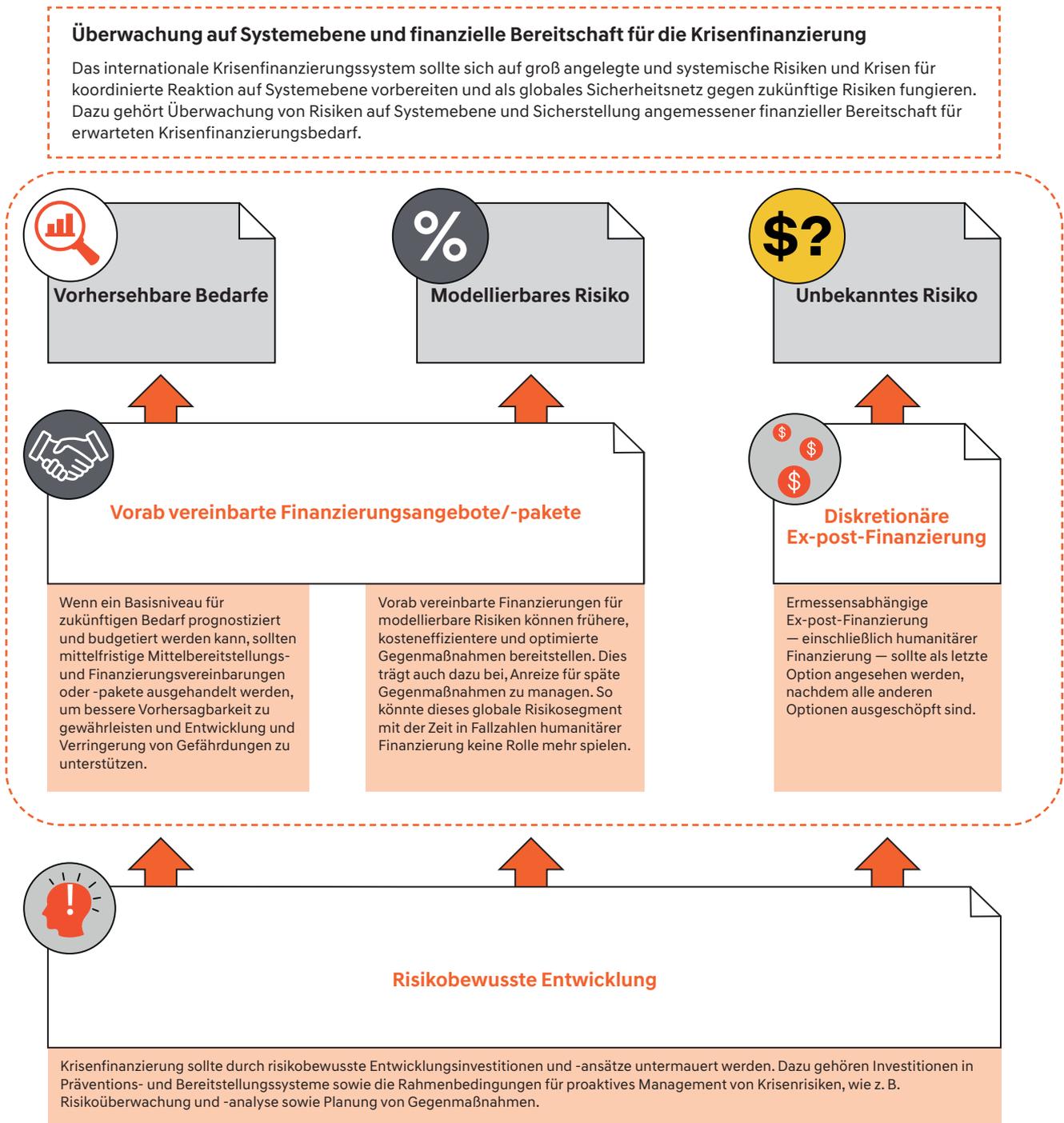
In seiner einfachsten Form ist **das internationale System der Krisenfinanzierung** das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (ODA) bereitstellen oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen.⁵⁹

Ein wirksames internationales Krisenfinanzierungssystem sollte so ausgestattet sein, dass die von Krisen am stärksten betroffenen Menschen zum richtigen Zeitpunkt die Unterstützung erhalten, um

extremes Leid zu verhindern und Menschenleben zu retten. Ein solches System würde in Krisenzeiten als globales Sicherheitsnetz fungieren und Prävention und Notfallbereitschaft gegen zukünftige Risiken unterstützen und ermöglichen. Gemäß dieser Definition und entsprechend bestehender globaler Verpflichtungen, Rollen und Verantwortlichkeiten:

- sind Regierungen in erster Linie dafür verantwortlich, den Bürgern zu helfen und sie vor Risiken und Krisen zu schützen;

Abb. 6: Eine Logik für ein neues Krisenfinanzierungssystem



59 Der Begriff eines internationalen Systems basiert auf der Beschreibung des humanitären Systems durch ALNAP (ALNAP, 2018).

- unterstützen und beraten internationale Akteure (insbesondere nicht betroffene Regierungen und multilaterale Institutionen) betroffene Regierungen dabei, ihrer Verantwortung mit Verpflichtungen nachzukommen, die sie beispielsweise durch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs, sustainable development goals) und das „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction“ eingegangen sind; und

- müssen sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Finanzierung eine Rolle spielen, um als letzten Ausweg dort ein globales Sicherheitsnetz für gefährdete Menschen bereitzustellen, wo Regierungen die Interessen ihrer Bevölkerungen nicht priorisieren und wo die Kapazität der Regierungen durch unvorhergesehene Schocks überschritten wurde.

Das System würde nach der in Abb. 6 dargestellten Logik fungieren.

Kasten 10: Wichtigste Elemente wirksamer Krisenfinanzierungsinstrumente

Wie ihre kommerziellen Gegenstücke ermöglichen Krisenfinanzierungsinstrumente Menschen, Organisationen und Regierungen, Geld einzuzahlen und Auszahlungen zu erhalten, wobei Volumen und

Zeitpunkt oft vom Schweregrad abhängen, der durch vorab vereinbarte Auslöser oder Schwellenwerte bestimmt wird.

Art des Instruments	Wie Geld ausgegeben wird	Wie die Finanzierung bezahlt wird
Ein Darlehen	Ein als Darlehenskapital bezeichneter Betrag wird zu Beginn des Darlehens ausgezahlt.	Eine Reihe zukünftiger Rückzahlungen.
Ein Versicherungsprodukt	Eine Schadenszahlung wird erst nach Eintritt eines Versicherungsfalles ausgezahlt.	Eine im Voraus bezahlte Prämienzahlung.
Ein bedingtes Darlehen	Ein als Darlehenskapital bezeichneter Betrag wird nach einem berechtigten Ereignis ausgezahlt.	Eine Bearbeitungsgebühr plus eine Reihe zukünftiger Rückzahlungen nach Auszahlung des Darlehens.
Ein kreditfinanziertes Versicherungsprodukt.	Eine Schadenszahlung wird erst nach Eintritt eines Versicherungsfalles ausgezahlt.	Eine Reihe zukünftiger Rückzahlungen.

Krisenfinanzierungsinstrumente sollten mindestens die Kernelemente eines Krisenziels, einen vereinbarten Auszahlungs- und Zahlungsplan und einen grundlegenden Grad an Rechenschaftspflicht umfassen. Allerdings könnte Krisenfinanzierung bei sorgfältiger Planung und sorgfältigem Management viel mehr erreichen, was ihren Beitrag zu effektiver und rechenschaftspflichtiger Krisenprävention, -abmilderung, -bereitschaft und -reaktion erhöhen könnte. Zu den wichtigsten Komponenten eines Krisenfinanzierungsinstruments nach dem „Goldstandard“ gehören:

- Ein klares Krisenziel, das sich darauf konzentriert, die Schwächsten zu erreichen;

- Auszahlungs- und Zahlungspläne, die ein gutes Kosten/Nutzen-Verhältnis aufweisen;
- Ein Designprozess, der gefährdete Gemeinschaften einbezieht, um sicherzustellen, dass das Instrument für den Kontext geeignet ist und von den Endnutzern verstanden wird;
- Ein Überwachungs- und Bewertungsprozess, der eine Prüfung und Rechenschaftspflicht darüber bietet, ob das Instrument das Ziel erreicht; und
- Eine strategische Übereinstimmung mit anderen Instrumenten und Ansätzen, um eine umfassendere Strategie zur Adressierung und Reduzierung von Schlüsselrisiken zu bilden.

Abb. 7: Standard-, Krisen- und Goldstandard-Krisenfinanzierungsinstrumente



3.2 Aufbau kohärenter Krisenfinanzierungspakete auf Länderebene

Um über *Ad-hoc*-Ansätze zur Krisenfinanzierung auf Länderebene hinauszugehen, sollte eine realistische Bewertung der Risiken und Auswirkungen von Krisen abgestimmt werden. Sie müssen mit einer Finanzierungsstrategie und einem Paket von Finanzierungszusagen und -instrumenten abgestimmt werden, um die Anforderungen an Krisenprävention, Notfallbereitschaft und Reaktion zu erfüllen. Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht und Anreize für Investitionen in Prävention und Bereitschaft sollten bewusst in Krisenfinanzierungspakete und -instrumente auf Länderebene integriert und aktiv gemanagt werden.

Anpassen von Krisenfinanzierungspaketen auf Länderebene an eine Bewertung der Risiken und des Mittelbereitstellungs- und Finanzierungsbedarfs

Eine objektive, gemeinsame Analyse von Krisenbedarfen und -risiken sollte die Grundlage eines kohärenten Krisenfinanzierungsansatzes auf Länderebene bilden. Finanzierungspakete können auf bestimmte Risikoarten oder -segmente zugeschnitten werden, um bessere Vorhersehbarkeit zu erreichen, Anreize für Risikomanagement und Notfallbereitschaft zu schaffen und eine klarere Arbeitsteilung zwischen internationalen Finanzierungsakteuren und -instrumenten zu schaffen. Zu den wichtigsten Bedarfs- und Risikosegmenten aus der Perspektive der Krisenfinanzierung gehören die folgenden (siehe Abb. 6).

- Vorhersehbarer Bedarf: Bedarf, der mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Zukunft eintreten wird und daher verlässlich berechnet und im Voraus budgetiert werden kann, z. B. durch eine mehrjährige Haushaltslinie oder ein Darlehen. Mittelfristige Mittelbereitstellungs- und Finanzierungsabkommen oder -pakete können ausgehandelt werden, um bessere Vorhersehbarkeit zu gewährleisten und die Entwicklung und Verringerung der Anfälligkeit zu unterstützen.
- Bedarfe, die sich aus ungewissen Ereignissen ergeben, für die Risiken modelliert werden können. Einige Bedarfe können quantifiziert und Finanzierung kann vernünftig im Voraus geplant werden. Da die Ereignisse ungewiss sind, ist es unwahrscheinlich, dass es wirtschaftlich oder politisch machbar ist, Budgets abzugrenzen. Solche Bedarfe erfordern wahrscheinlich eine regionale, globale oder mit dem Privatsektor verbundene Bündelung von Risiken, beispielsweise durch Versicherungen (Weltbank, 2014).
- Bedarfe, die sich aus unbekanntem Risiken und humanitären Situationen ergeben können nicht im Voraus geplant werden und erfordern daher eine Form diskretionärer Ex-post-Finanzierung, beispielsweise aus koordinierten Aufrufen und Reaktionsplänen oder aus speziellen Krisenreaktionsfonds wie dem CRW der Weltbank oder dem von der UNO verwalteten CERF.

Um Kohärenz zu gewährleisten, sollten Strategien zur Deckung des Krisenfinanzierungsbedarfs in bestehende Planungsprozesse auf Länderebene integriert werden. Finanzierungsstrategien auf Länderebene, die die Umsetzung von Entwicklungsplänen unterstützen, sind allgemein anerkannte bewährte Verfahren, um sicherzustellen, dass Mittelbereitstellung und Finanzierung effektiv zielgerichtet und kalibriert sind, um Ergebnisse zu erzielen.⁶⁰ Solche Strategien werden in einkommensschwachen, fragilen Umgebungen mit erheblichem Krisenrisiko und chronisch krisenbetroffenen Fallzahlen von der OECD und in jüngsten Weltbank-EU-UN-Wiederaufbau- und Friedenskonsolidierungsbewertungen (RPBAs) angepasst und getestet.⁶¹ Diese können einen ausdrücklichen Fokus auf Identifizierung und Bekämpfung der Grundursachen von Risiken und Anfälligkeiten beinhalten und können als nützliches Instrument dienen, um Akteure aus allen Disziplinen zusammenzubringen.^{62, 63} Mit zunehmender Anwendung und Anpassung dieser Instrumente ergeben sich Möglichkeiten zur Integration von Krisenfinanzierungsstrategien in bestehende Planungs- und Finanzierungsrahmen und -prozesse auf Landesebene.

Integrieren von Anreizen zur Übernahme von Verantwortlichkeit für Prävention und Notfallbereitschaft in Finanzierungspakete

Krisenfinanzierung muss die eingefahrenen Muster von Unterinvestition in Prävention und Notfallbereitschaft durchbrechen. Sie muss den vielen Fehlanreizen mit klaren Anforderungen und Anreizen begegnen, Verantwortung für Prävention und Notfallbereitschaft zu übernehmen. Dies muss bewusst in Förder- und Finanzierungsinstrumente und -pakete eingebaut werden, da es keineswegs automatisch erfolgt.⁶⁴ Dafür gibt es eine Reihe von Möglichkeiten.

- **Durch das Einschließen von Bedingungen.** In die Bedingungen der Instrumente können klare Anforderungen für Investitionen in Präventions- und/oder Bereitschaftspläne aufgenommen werden. Beispielsweise verlangt ARC als Voraussetzung für den Abschluss einer Versicherungspolice von Fachleuten begutachtete Notfallpläne, die angeben, wie Auszahlungen ausgegeben werden. Ähnliche Bereitschaftsbedingungen werden von einigen vorausschauenden humanitären Aktionsinitiativen verlangt.
- **Durch Kalibrierung der Zahlungsbedingungen zur Förderung von Prävention und Notfallbereitschaft.** Wenn eine Vereinbarung getroffen wird, bedingte Auszahlungen im Zusammenhang mit den mit einem Ereignis verbundenen Verlusten vorzunehmen, wird der Geldgeber in ähnlicher Weise dazu angeregt, Maßnahmen zur Reduzierung der potenziellen Verluste zu ergreifen, da dies die erwarteten Kosten der bedingten Auszahlungen verringert. Während es nur wenige Beispiele in Krisensituationen gibt, gibt es eine reiche Erfahrung mit Versicherungsinstrumenten. Nach dem Verkauf einer Lebens- oder Krankenversicherung hat ein Versicherungsunternehmen ein Interesse daran, die Versicherungsnehmer am Leben zu erhalten.
- **Durch frühzeitiges Handeln.** Zahlungen können auch auf die frühen Anzeichen eskalierenden Krisenrisikos kalibriert werden, um Mittel für die Just-in-Time-Vorbereitung einzuschließen, wie dies bei vorausschauenden und prognosebasierten Modellen der Fall ist. Beispielsweise leistete ARC im November 2019 zwei Zahlungen für frühzeitiges Handeln auf der Grundlage von Frühindikatoren für Dürre im Senegal. Eine in Höhe von 12 Mio. USD an die Regierung und eine weitere in Höhe von 10 Mio. USD an das Start-Netzwerk von NGOs (Start Network, 2019).

60 Integrierte nationale Finanzierungsrahmen werden unter dem AAAA 2015 gefordert und werden durch UNDP-Bewertungen der Entwicklungsfinanzierung in einer Reihe von Ländern unterstützt. Diese umfassen die folgenden Bausteine: Eine kalkulierte, priorisierte nationale Entwicklungsstrategie; integrierte Planungs- und Budgetierungsprozesse; eine Ressourcenmobilisierungsstrategie; Finanzverwaltungssysteme, die internationale und inländische öffentliche Finanzen harmonisieren; institutionelle Vorkehrungen für Kohärenz und Koordinierung; und ein förderliches Umfeld für eine Multi-Stakeholder-Debatte über Effektivität, die Transparenz und Rechenschaftspflicht unterstützt (UNDP/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (APDEF), o. J.).

61 Die OECD beispielsweise hat gemeinsam die Entwicklung von Finanzierungsstrategien im Sudan und in der Zentralafrikanischen Republik geleitet. Siehe: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/conflict-fragility/>

62 Überarbeitete Leitlinien für RPBAs weisen darauf hin, dass neben den zentralen thematischen Politik-, Sicherheits- und Wirtschaftsanalysen weitere potenzielle Bereiche Folgendes umfassen könnten: „Gewalttätigen Extremismus; illegale Finanzströme; und die Verbindungen zwischen Konflikten und Stressfaktoren im Zusammenhang mit Umwelt bzw. natürlichen Ressourcen. Querschnittsthemen, die Aufmerksamkeit verdienen, sind Genderthemen, Jugend, Menschenrechte, Umwelt und Behandlung der zugrunde liegenden Ursachen humanitärer Bedürfnisse“ (EU, Weltbank und UN, 2017). Die OECD-Leitlinien für Finanzierungsstrategien für Stabilität umfassen: Empfehlungen zur Kartierung und Analyse der Auswirkungen von Risiken; Identifizierung von Quellen für Eventual- oder Krisenreaktionsfinanzierung; Ermittlung relevanter Abmilderungsmaßnahmen; und Entwicklung von Optionen zur Erhöhung der Bereitstellung von Eventualfinanzierungen (Poole und Scott, 2018).

63 Es gibt viele Lücken in den derzeitigen Instrumenten, Kapazitäten und vereinbarten Arbeitsweisen auf Länderebene. Dies schränkt die Durchführbarkeit der Verwirklichung kollektiv vereinbarter Krisenfinanzierungspakete ein, wie die jüngsten Bemühungen zur Vereinbarung kollektiver Ergebnisse gezeigt haben (Poole, 2019). Im Rahmen der laufenden Reformprozesse – einschließlich der Nexus-Policy-Agenda und der Reformen des UN Development System durch den UN-Generalsekretär – bieten sich jedoch auch beträchtliche Möglichkeiten, einige dieser operativen Herausforderungen und Fehlanreize anzugehen.

64 Nehmen wir das Beispiel von versicherungsbasierten Instrumenten, bei denen Auszahlungen durch eine Gefahr wie extrem niedrige oder hohe Niederschläge ausgelöst werden. Es gibt wenig Anreiz, dies zu verhindern oder sich darauf vorzubereiten. Die Auszahlung erfolgt trotzdem, und die Bezahlung der Versicherung kann sowohl falsches Sicherheitsgefühl erzeugen als auch Gelder von der Prävention und Vorbereitung auf Krisen ablenken (Hillier, 2018).

- **Durch Kombination bedingter Finanzierung für die Reaktion mit ergänzenden Maßnahmen zu Prävention und Notfallbereitschaft.** Zum Beispiel kombiniert das Welternährungsprogramm (WFP)/Oxfam R4 Rural Resilience Initiative auf Mikroebene Risikomanagementstrategien, die Folgendes integrieren: Verbessertes Ressourcenmanagement (Risikominderung); Versicherung (Risikotransfer); Investitionen in den Lebensunterhalt (umsichtiges Eingehen von Risiken); und Ersparnisse (Risikoreserven) (WFP/Oxfam, 2019).

Sicherstellen sinnvoller Beteiligung und Rechenschaftspflicht

Beratung und Beteiligung in der Hitze einer Krise sind schwer zu erreichen, und Entwicklungs- und humanitäre Akteure verfehlen routinemäßig ihre Verpflichtungen zu sinnvoller Beteiligung und dem Feedback ihrer Hauptkunden. Aufbau von Krisenfinanzierungs- und -reaktionssystemen im Vorfeld einer Krise und Aushandeln längerfristiger Ansätze, um zuverlässigere Finanzierungsreaktionen zu erzielen, bieten die perfekte Gelegenheit, um Engagement während der Entwurfs-, Ziel- und Implementierungsphasen aufzubauen. Dieses Engagement sollte auf allen Ebenen der Gesellschaft erfolgen, von der nationalen Regierung (falls eine funktionierende Regierung vorhanden ist) bis hin zu gefährdeten Gemeinschaften.

Die Beteiligung von Krisenbetroffenen an Reichweite und Gestaltung von Instrumenten hat ganz praktische Vorteile. Die Beratung der primären Kundengruppe ist von grundlegender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die richtigen Probleme und die richtigen Menschen angesprochen werden und dass das Instrumentendesign nicht von Neuheiten oder anderen Anbieterprioritäten bestimmt wird. Teilnahme verbessert das Design auch auf sehr praktische Weise. Es kann dazu beitragen, die Zielgenauigkeit von Krisenfinanzierungsauslösern zu erhöhen, indem lokales Wissen und unvorhergesehene Variablen einbezogen werden. Regelmäßige Kommunikation mit krisenbetroffenen Menschen kann ebenfalls helfen, gegenseitiges Verständnis und realistische Erwartungen zu schaffen. Beteiligung an der Gestaltung von Finanzierungs- und Reaktionsmechanismen kann auch dazu beitragen, Rollen und Verantwortlichkeiten zu klären und ein Verständnis für Risiken und ein Bewusstsein für Optionen von Prävention und Notfallbereitschaft aufzubauen. Anstatt zu warten, bis eine Krise eintritt, und zu versuchen, mit anderen darüber zu verhandeln, wer für die Krise bezahlen wird und wie, macht es eine größere Klarheit darüber, was Krisenfinanzierung abdeckt, für gefährdete Haushalte einfacher zu verstehen, welche

Maßnahmen für Prävention und Notfallvorsorge sie ergreifen müssen. Regelmäßiges Feedback von Krisenbetroffenen während und nach Krisenreaktionen kann auch wertvolle Informationen über die Nützlichkeit und Wirksamkeit von Reaktionsmaßnahmen liefern und es Akteuren ermöglichen, ihre Annahmen und Maßnahmen neu zu kalibrieren und sich an sich ändernde Situationen und Rückmeldungen anzupassen.

Krisenfinanzierungspakete mit risikobewussten Entwicklungsinvestitionen untermauern

Entwicklungsinvestitionen sollten zumindest sicherstellen, dass sie nicht zu ernsthaften Schäden führen, einschließlich größerer Umweltzerstörung und verschärfender Konfliktursachen wie Ungleichheit, Marginalisierung und diskriminierender öffentlicher Ordnung. Eine risikobewusste Entwicklung beinhaltet jedoch sowohl Vermeidung steigender Risiken als auch aktive Arbeit an Reduzierung oder Management von Risiken, wo immer dies möglich ist. Dies steht im Einklang mit den Bestrebungen, nachhaltige Entwicklung zu erreichen.⁶⁵

Die Entwicklung von Krisenfinanzierungspaketen auf Länderebene könnte bei der Identifizierung wichtiger Investitions- und technischer Lücken helfen, die sich aus einer Analyse der Risiken, Bedarfen und Kapazitäten ergeben würden. Akteure der Entwicklungsfinanzierung können sich dann hinter diesen identifizierten Lücken mobilisieren und ihre Investitionen kalibrieren, um nationale Verpflichtungen zu stabilisieren und zu unterstützen, um Krisen besser vorzubeugen und sich darauf vorzubereiten. Diese Investitionen könnten die Notfallbereitschaft stärken, Kosten senken und eine zuverlässigere und effektivere zukünftige Reaktion aufbauen.

In der Praxis müssen die Akteure von Entwicklungsfinanzierung noch viel mehr tun, um größere Finanzierungsvolumina zu mobilisieren, um chronischen Bedarf in krisenbetroffenen Umgebungen zu decken. In einigen Fällen haben jedoch spezielle Finanzierungsinstrumente und -fenster beträchtliche Volumina an mittelfristiger Finanzierung mobilisiert. Im Kontext einer vereinbarten Strategie, wie z. B. einem Flüchtlingspakt, der Programm- und Politikprioritäten identifiziert, könnten solche Investitionen zu transformativen Veränderungen führen (Post *et al.*, 2019). Im Fall des World Bank Regional Sub-Window for Refugees and Host Communities hat die Bereitstellung erheblicher Geldsummen zu verbesserter Programmplanung geführt, und auch den Schutz und das sozioökonomische politische Umfeld für Flüchtlinge erheblich verbessert (siehe Kasten 11).

⁶⁵ Nachhaltige Entwicklung ist definiert als „Entwicklung, die die Bedarfe der Gegenwart deckt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedarfe zu befriedigen“ (UN, 1987, S. 43). Resiliente Entwicklung ermöglicht es Menschen, sozioökonomischen und ökologischen Systemen, „mit einem gefährlichen Ereignis, Trend oder einer Störung fertig zu werden und so zu reagieren oder sich neu zu organisieren, dass ihre wesentliche Funktion, Identität und Struktur erhalten bleibt, während gleichzeitig die Fähigkeit zur Anpassung, zum Lernen und zur Transformation aufrechterhalten wird“ (IPCC, 2014, in Opitz-Stapleton *et al.*, 2019). Opitz-Stapleton *et al.* (2019) argumentieren, dass Entwicklung nicht nachhaltig sein kann, wenn sie nicht resilient ist.

Kasten 11: Transformative Entwicklungsfinanzierung für chronische Bedarfe

Die Weltbank hat im Rahmen ihrer 18. Wiederauffüllung (IDA18, 2017–2020) ein neues Finanzierungsfenster in Höhe von 2 Mrd. USD geschaffen, um einkommensschwache Länder zu unterstützen, die Flüchtlinge aufnehmen. Das Regional Sub-Window for Refugees and Host Communities hat eine erhebliche Finanzspritze in einen Programmbereich gebracht, der in der Vergangenheit um Ressourcen gekämpft hat, und bietet Regierungen Anreize, neben der Aufnahmebevölkerung auch Flüchtlinge in ihre nationalen Entwicklungspläne aufzunehmen.

In den ersten Jahren der Umsetzung wurden positive Auswirkungen beobachtet, insbesondere durch Anreize

für inklusivere politische Rahmenbedingungen für Flüchtlinge, die weitaus größere Möglichkeiten bieten, sozioökonomische Möglichkeiten und Rechtsschutz wahrzunehmen. Die äthiopische Flüchtlingsproklamation beispielsweise ermöglicht Freizügigkeit außerhalb der Lager, Zugang zum Arbeitsmarkt und Kindern den Besuch der Grundschule. Pakistan erlaubt Flüchtlingen jetzt, Bankkonten zu eröffnen. Die neue Flüchtlingspolitik des Tschad begründet Rechte für Flüchtlinge im Einklang mit der Flüchtlingskonvention von 1951 (Post *et al.*, 2019). In Kamerun arbeitete die Regierung mit der Weltbank und dem UNHCR zusammen, um einen neuen Schutzrahmen für Flüchtlinge zu schaffen (Poole, 2019).

3.3 Aufbau von Überwachungs- und Krisenfinanzierungskapazitäten auf Systemebene

Der Aufbau von Fitness gegen zukünftige Risiken, einschließlich systemischer Risiken, würde eine Überwachung der Risiken auf Systemebene, kontinuierliche Stresstests der Kapazitäten und Identifizierung von Lücken und Schwächen in der finanziellen Bereitschaft gegen zukünftige Risiken erfordern. Nur dann kann das System zum Aufbau angemessener finanzieller Notfallbereitschaft auf globaler Ebene übergehen und mit der Konzeption der richtigen globalen Institutionen und Instrumente beginnen, um potenziellen Finanzierungsbedarf zu decken.

Aufbau von Überwachungs- und Stresstestfähigkeiten auf Systemebene

Die Tatsache, dass die meisten Krisenrisiken nur eine implizite und keine explizite Eventualhaftung der internationalen Gemeinschaft sind, erhöht den Analysebedarf nur, da ein erhöhtes Risiko von Lücken, Inkohärenzen und schlechtem Kosten/Nutzen-Verhältnis besteht. Erfahrungen mit anderen impliziten Eventualverbindlichkeiten auf der ganzen Welt, wie z. B. potenzielle Rettungsaktionen nationaler Regierungen für ihren inländischen Bankensektor, unterstreichen nachdrücklich die Bedeutung von Überwachung und Notfallbereitschaft für implizite Eventualverbindlichkeiten auf nationaler Ebene. Das Gleiche gilt auf internationaler Ebene.

Ein gemeinsames Verständnis globaler Risiken erfordert verbesserte und gemeinsame Überwachungs-, Modellierungs-, Szenario-Erstellungs- und Stresstestfähigkeiten. Die Überwachung des Krisenrisikos erfolgt über Regierungen, internationale Institutionen (z. B. WHO für Epidemie- und Pandemierisiken und IWF für wirtschaftliche und finanzielle Risiken), Initiativen und den Finanzsektor (einschließlich Aufsichtsbehörden des Finanzsektors) hinweg. Es gibt keine umfassende Analyse der Wechselwirkungen von Krisenrisiken, keine rigorose, weithin anerkannte, mehrdimensionale Modellierung systemischer Risiken und keine entsprechende Szenariobildung, anhand derer finanzielle Notfallbereitschaft bewertet werden könnte. Der Aufbau von Fähigkeiten zur Überwachung und Szenarioerstellung ist eine bedeutende öffentliche Stärke auf globaler Ebene, um auf Risiken vorbereitet zu sein. Er sollte auf eine Weise erfolgen, auf die diejenigen vertrauen, die über die finanzielle Schlagkraft verfügen, um auf Krisen reagieren zu können.

Es ist anerkannte bewährte Praxis öffentlichen Finanzmanagements, regelmäßige Stresstests anhand von Plänen und Maßnahmen zur Notfallbereitschaft durchzuführen. Ein Stresstest ist eine Art Szenarioanalyse, bei der ein extrem negatives Szenario durchgespielt wird. Der IWF hat beispielsweise die Aufgabe, Finanzsysteme und -institutionen auf das potenzielle Risiko größerer systemischer Bedrohungen, Schocks und Krisen zu überprüfen und Stresstests zu unterziehen.⁶⁶

66 Der IWF führt regelmäßige Bewertungen der Stabilität des globalen Finanzsystems und der Märkte im Hinblick auf neu entstehende und zukünftige Schwachstellen durch. Er hat in den letzten zehn Jahren auch ausgiebig Stresstests durchgeführt, um die Fähigkeit von Bankensystemen zu bewerten, größeren negativen Entwicklungen standzuhalten. Diese sollen Schwachstellen im Bankensystem frühzeitig aufdecken und präventive Maßnahmen der Banken und ihrer Aufsichtsbehörden anleiten. Die globale Wirtschaftskrise von 2008 führte zu ernsthaftem Umdenken hinsichtlich der Methoden und des Umfangs dieser Stresstests. Dabei wurde deutlich, wie wichtig es ist, den Umfang der Stresstests über die einzelnen Risiken für Banken hinaus auf systemische Risiken auszudehnen. Es werden weiterhin Anstrengungen unternommen, um neue Risikomodellierungstechniken und Stresstestmethoden zu entwickeln. Diese sollen die Risiken, die weit verbreitete wirtschaftliche und finanzielle Instabilität auslösen, besser identifizieren.

Kasten 12: Wo könnten krisenbezogene Eventualverbindlichkeiten innerhalb des internationalen Krisenfinanzierungssystems angesiedelt sein?

Verschiedene Möglichkeiten, wie das internationale Krisenfinanzierungssystem Verantwortung für Krisenrisiken übernehmen könnte, können mit folgender Frage erklärt werden: Wenn das Risiko besteht, dass eine Krise eintritt oder sich verschlimmert und zu einem Anstieg des Bedarfs um 1 Mrd. USD führt, wie würde das finanziert werden?

1. Internationale Geber könnten sich bereit erklären, mehr zu zahlen und einige spezifische Risiken zu übernehmen. Die billigste Option (in Bezug auf die niedrigsten Kapitalkosten) wäre wahrscheinlich, dass das zusätzliche Geld aus erhöhter ODA von einer Reihe von Regierungen stammt, da insbesondere Länder mit hohem Einkommen Zugang zu leichtem Einkommen und günstigerer Kreditaufnahme haben. Dies könnte nach vorab vereinbarten Anteilen recht gleichmäßig auf die Länder verteilt werden.⁶⁷

Allerdings gibt es dabei zwei große Herausforderungen. Erstens könnten Geberländer aus innenpolitischen Erwägungen nicht bereit sein, Krisenrisiken für ein anderes Land zu übernehmen. Zweitens verfügen einige Länder, selbst wenn sie bereit sind, Risiken einzugehen, möglicherweise nicht über das interne Fachwissen, um geeignete Kontrollen für deren Analyse und proaktives Management einzurichten.

2. Notfallfonds. Es gibt bereits viele Krisenfonds, jedoch nur wenige, wie etwa der Startfonds des Start-Netzwerks, sind in der Lage, explizite Verantwortlichkeiten im oben beschriebenen Sinne vorab festzulegen. Einige andere Fonds, wie der von der UNO verwaltete CERF, der CRW der Weltbank und der Disaster Relief Emergency Fund (DREF) der IFRC, beginnen damit, in irgendeiner Form Verantwortung für frühzeitiges Handeln zu übernehmen. Es gibt bei diesem Ansatz zwei Hauptherausforderungen. Erstens können Notfallfonds knappe Gebermittel binden, die möglicherweise nie ausgezahlt werden. Und angesichts der hohen Opportunitätskosten dieser Finanzierung ist sie in der Regel nur für Risiken mit hoher Manifestationswahrscheinlichkeit kosteneffektiv (Paterson, 2019). Zweitens müssten starke Kontrollen

vorhanden sein, um einzelne Krisenrisiken zu analysieren und proaktiv zu steuern.

3. Spender oder Entwicklungsinstitutionen könnten von geplanten Entwicklungsausgaben umschichten.

Eine weitere Option wäre, dass Spender oder Entwicklungsinstitutionen zustimmen, alle unvorhergesehenen Krisenreaktionskosten zu finanzieren, indem sie geplante Entwicklungsausgaben reduzieren oder verschieben. Viele Spender tun dies bereits im Katastrophenfall. Sie entscheiden jedoch erst im Nachhinein. Vereinbarung von Vorauszahlungen auf der Grundlage von Schwellenwerten und Auslösern würde Klarheit und Vorhersehbarkeit in die Krisenfinanzierung bringen. Die Opportunitätskosten dieser Option könnten für kleine Budgetumschichtungen gering sein, was ohne allzu große Unterbrechungen möglich sein könnte. Sie wären jedoch wahrscheinlich sehr hoch für größere Budgetumschichtungen. Und wie bei den vorherigen Optionen müssten starke Kontrollen vorhanden sein, um einzelne Krisenrisiken zu analysieren und proaktiv zu steuern.

4. Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) nehmen mehr Kredite auf, um zusätzlichen Bedarf an Krisenfinanzierung zu decken, abgesichert durch Garantien der internationalen Gemeinschaft.

Krisenländer könnten für die Rückzahlung dieser Kredite verantwortlich sein, sobald sie aus der Krise herausgekommen sind, mit einem Schuldenerlass für diejenigen, die nicht in der Lage sind, diese vollständig zurückzuzahlen, möglicherweise zeitlich so abgestimmt, dass sie mit den Wiederauffüllungszyklen der IFI zusammenfallen.

Die größte Herausforderung bei diesem Ansatz wäre die Notwendigkeit für IFIs, ihre Kreditwürdigkeit zu gefährden, was sie höchstwahrscheinlich nicht wollen würden. Darüber hinaus müssten wie bei den vorherigen Optionen strenge Kontrollen für die Analyse und das proaktive Management individueller Krisenrisiken etabliert sein, was für IFI ungewohnt wäre.

⁶⁷ Diese Länder könnten sich dafür entscheiden, ihre „regulären“ ODA-Beiträge zu reduzieren, um dieser potenziellen künftigen Erhöhung ihres Beitrags zur Krisenreaktion Rechnung zu tragen, sodass ihre „jährliche durchschnittliche ODA“ unverändert bliebe. Beispielsweise könnte ein Land, das ein geschätztes Risiko von 10 % eingeht, zusätzliche 200 Mio. USD pro Jahr zahlen zu müssen, seine regulären ODA-Ausgaben um 20 Mio. USD reduzieren und seine „jährliche durchschnittliche ODA“ unverändert lassen. Diese Option kann für Länder attraktiver sein, denen es freisteht, die jährliche durchschnittliche ODA als Zielvorgabe festzulegen, als für Länder mit rechtlichen Verpflichtungen zur tatsächlichen ODA.

Kasten 12 (Fortsetzung)

5. Übertragen des Risikos auf internationale Kapital- und Rückversicherungsmärkte. Finanzmärkte könnten eine effektive Quelle für Risikofinanzierung sein, insbesondere wenn die Häufigkeit und Schwere der Krise modellierbar ist, oder bei erheblichen Risiken, wenn keine andere Option praktikabel oder politisch machbar ist (Bull, 2019). Auf kommerzielle Risikofinanzierungslösungen könnten Länder und die internationale Gemeinschaft über Institutionen wie

Entwicklungsversicherer (oder Entwicklungsbanken) zugreifen. Siehe Kasten 13. Ein Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass er Fachwissen zum Risikomanagement im Finanzsektor einbringen würde, um Risiken zu verstehen und Risikokontrollen zu unterstützen und in Frage zu stellen. Der Hauptnachteil wären etwaige zusätzliche Kosten, die durch Verwaltung, Kapital und Gewinnbelastung entstehen.

Eine globale Überwachungsbehörde oder -partnerschaft, die in der Lage ist, zukünftige Krisenrisiken zu analysieren und die Kapazität von Bereitstellungssystemen zu bewerten und Pläne, Instrumente und Institutionen anhand potenzieller Krisenszenarien zu testen, würde Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene entscheidendes Feedback zu Lücken und Schwachpunkten in der Notfallbereitschaft geben. Dies würde Lücken im Repertoire und in der Bereitstellung von Instrumenten und Finanzierungen identifizieren und ermitteln, wo neue Instrumente und Institutionen erforderlich sein könnten, um angemessene globale finanzielle Vorsorge gegen künftige Krisen aufzubauen. Und es würde die Kosten für die Aufrechterhaltung ständiger Reaktionsfähigkeit des Krisenreaktionssystems bewerten.

Aufrüsten der Toolbox zur Krisenfinanzierung

Ein zweckdienliches, internationales Krisenfinanzierungssystem ist nur möglich, wenn Länder oder Organisationen bereit sind, formell und ausdrücklich die Verantwortung für Risiken zu

übernehmen, die nicht ihre eigenen sind. Dazu müssen sie explizite Eventualverbindlichkeiten übernehmen und die Finanzierung vorab arrangieren, um diesen Verpflichtungen nachkommen. Kasten 12 skizziert einige Möglichkeiten, wie Länder oder Organisationen finanzielle Verantwortung für Risiken übernehmen könnten. Je nach Risiko und Umständen können einige Optionen kostengünstiger sein als andere. Eine Kosten-Nutzen-Analyse kann bei der Auswahl zwischen verschiedenen Optionen hilfreich sein.

Dieser Abschnitt hat die Frage aufgeworfen, ob bestehende Institutionen die Vision eines zweckmäßigen internationalen Krisenfinanzierungssystems realisieren können. Weitere Untersuchungen sind erforderlich, um die Angemessenheit der bestehenden Institutionen zu bewerten, um den künftigen Bedarf an Krisenfinanzierung zu decken. Es kann jedoch eine bestimmte Lücke bestehen, um die kosteneffiziente Bereitstellung von Entwicklungsversicherungen (d. h. an Entwicklungsziele gebundene Versicherungen) zu ermöglichen, die eine neue Art von Finanzierungsinstitutionen erfordern könnten.

Kasten 13: Verknüpfung von Versicherungen mit Auswirkungen auf die Entwicklung: Argumente für Entwicklungsversicherer

Der Begriff „Entwicklungsversicherer“ wurde in Clarke und Dercon (2019) eingeführt, um ein Finanzinstitut zu beschreiben, das Versicherungen und ergänzende technische Unterstützung anbietet, die an explizite Entwicklungsziele gebunden sind.

Entwicklungsversicherer unterscheiden sich von traditionellen gewerblichen Versicherungen und staatlichen Risikopools darin, dass sie für die Auswirkungen ihrer Produkte und Dienstleistungen auf die Entwicklung, einschließlich der Auswirkungen von Schadenszahlungen, verantwortlich wären. Und sie unterscheiden sich von Entwicklungsbanken dadurch, dass sie wie ein Versicherer und nicht wie eine Bank aufgebaut und reguliert würden. Beispielsweise verfügt ARC über vorab vereinbarte Notfallpläne mit Audit- und Berichterstattungskontrollen, wird von einem

unabhängigen Team bewertet, das öffentlich darüber berichtet, was aus Entwicklungsperspektive funktioniert oder nicht funktioniert, und verfügt über eine Finanzstruktur wie ein Versicherer.

Entwicklungsversicherer haben das Potenzial, Ländern dabei zu helfen, einen ganzheitlichen Ansatz zum proaktiven Umgang mit spezifischen Risiken für Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum zu verfolgen. Dies liegt daran, dass Entwicklungsversicherer in der Lage wären, die finanzielle Verantwortung für Katastrophenrisiken zu übernehmen, was sie zu vollwertigen Partnern der Länder beim Management dieser Risiken machen würde.

Verpflichtung zu Überwachung, Bewertung, Rechenschaftspflicht und Lernen

Das internationale Krisenfinanzierungssystem könnte durch regelmäßige Überprüfung und Verpflichtung zum Lernen, zur Rechenschaftspflicht und zur Transparenz bei jedem neuen Instrument mehr und schneller lernen. Das Lernen aus diesen frühen Experimenten kann auch dazu beitragen, einem Vertrauensverlust in Instrumente, und der finanziellen Unterstützung dafür, in ihren experimentellen Phasen vorzubeugen. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat beispielsweise in kontinuierliches Lernen und Anpassen ihrer FbF-Instrumente investiert, durch kontinuierliches Echtzeit-

Feedback von nationalen Gesellschaften und strenge Bewertungen nach Katastrophen. Diese Investition in Lernen und Verpflichtung zur Anpassung hat wertvolle Erkenntnisse geliefert, die dazu beitragen, das Instrumentendesign zu verfeinern (siehe Kasten 14).⁶⁸

Regelmäßiges Untersuchen, Lernen und Teilen von Erkenntnissen können praktische Nachweise für Skalierung und systemweite Verschiebungen liefern. Es gibt bereits Praxisgemeinschaften und regionale Dialogplattformen, die Lehren und Erfahrungen zu FbF austauschen, die ein Modell für Lernen auf Systemebene durch Investitionen in Evidenz und eine Kultur der Transparenz und des Dialogs bieten.⁶⁹

Feld 14: Integration von Überprüfung, Lernen und Anpassung in die Gestaltung und Umsetzung von FbF

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat sich von Anfang an verpflichtet, bei der Entwicklung ihrer FbF-Instrumente und -Ansätze in Evidenz, Lernen und Anpassung zu investieren. Dies hat regelmäßige Überarbeitungen von Annahmen und Design angeregt und ist wesentlich für das Bestreben der Bewegung, FbF über die Pilotphase hinaus zu Instrumenten zu führen, die in großem Maßstab eingesetzt werden können.

Die Daten einer Evaluierungsumfrage für ein Pilotprojekt in Bangladesch bestätigten, dass Haushalte, die FbF-Geldtransfers erhielten, regelmäßiger und qualitativ hochwertiger essen konnten und weniger wahrscheinlich hochverzinsliche Kredite aufnehmen. Es gab auch Hinweise darauf, dass der mit der Überschwemmung verbundene psychosoziale Stress im Vergleich zu anderen Haushalten reduziert war. Die Intervention hat möglicherweise auch den Notverkauf von Vermögenswerten nach der ersten Hochwasserspitze verhindert. Es gab jedoch keine Hinweise darauf, dass

dieser Effekt über die zweite Hochwasserspitze hinaus andauerte. Es gab auch keine Nachweise dafür, dass das Cash des FbF Auftreten von Krankheiten in den begünstigten Haushalten verringerte oder dass es die Fähigkeit von Erwachsenen zur Wiederaufnahme von Arbeit veränderte.

Diese Nachweise führten zu erheblichen Änderungen in der FbF-Auslösemethodik und dem Umfang des Programms in Bangladesch, wobei die Regierung FbF in das DRR-System des Landes integrierte. Die Erkenntnisse aus der Bangladesch-Studie haben auch andere FbF-Projekte dazu veranlasst, auf eine nationale Ebene hinarbeiten und wirkungsbasierte Prognosen zu verwenden, die Wettervorhersagen, Auswirkungen und Analysen sowie Risikodaten integrieren, um Auslöserpunkte zu definieren. Die Studie aus Bangladesch floss auch in die Entscheidung ein, ein FbA-Fenster innerhalb des internen Notfallfonds der IFRC, dem DREF, einzurichten.

Quellen: Forschungsinterviews; Gros *et al.*, 2019.

68 An anderer Stelle hat die Bewegung durch routinemäßiges Feedback gelernt, dass sie andere, weniger ortsspezifische, vorab vereinbarte Antworten auswählen muss, wenn sie skalieren und die Möglichkeit haben möchte, auf priorisierte Bedarfe zu reagieren, anstatt an einen bestimmten Ort gebunden zu sein. Durch die Implementierung lernte sie auch, dass es einen „Stopp“-Mechanismus für Situationen einbauen musste, in denen trotz Erreichen der Auslöseschwellen keine Reaktion erforderlich war.

69 In jedem Jahr findet in Berlin eine Internationale Dialogplattform statt, die vom Deutschen Roten Kreuz moderiert wird. Darüber hinaus finden drei regionale Dialogplattformen in Afrika, Asien und Lateinamerika statt. Die Plattformen bieten ein Forum für Erfahrungsaustausch zwischen Interessengruppen, Praktikern, Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern aus den Pilotländern, um Methoden und Design zu verfeinern. Siehe: <https://www.forecast-based-financing.org/dialogue/>



Überschwemmung in Uganda.
Bild: Jakob Dall / Dänisches Rotes Kreuz,
mit freundlicher Genehmigung der
Internationalen Föderation der Rotkreuz-
und Rothalbmond-Gesellschaften



4

• FAZIT

Die Art und Weise, wie das internationale System die Prävention, Notfallbereitschaft und Reaktion auf Krisen finanziert, muss sich ändern, um die Auswirkungen von Leid und Schäden heute und in Zukunft zu verringern. Dieser Bericht bietet eine Diagnose einiger der wichtigsten Herausforderungen und Funktionsstörungen im internationalen Krisenfinanzierungssystem und skizziert eine neue Vision und Agenda für Veränderungen. Es ist eine Herausforderung, Veränderungen voranzutreiben, die eine Vielfalt autonomer Akteure mit jeweils eigenen Interessen und Anreizen und ohne zentrale Weisungsgebundenheit umfasst. Es gibt Möglichkeiten, Tempo und Ausmaß des Wandels zu beeinflussen, insbesondere durch Investitionen in nachhaltige Experimentier- und Lernphasen sowie durch Einbinden und Unterstützen von Akzeleratoren und Ankerpunkten im System mit hohem

Einfluss. Ein Vorschlag einer Vision und einer Agenda muss daher durch einen Prozess für die Umsetzung von Veränderungen begleitet werden.

Als Teil dieses Berichts ruft das Centre engagierte Entscheidungsträger, Influencer und technische Experten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen zum Handeln auf, um den wachsenden Wunsch nach besserer Finanzierung zu nutzen, um Prävention, Notfallbereitschaft und Reaktion auf Krisen zu verbessern, und gemeinsam einen Weg für eine Reform der Krisenfinanzierung zu finden.



• GLOSSAR

Eventualverbindlichkeiten

Verpflichtungen zur Zahlung von Kosten im Zusammenhang mit einem möglichen, jedoch ungewissen zukünftigen Ereignis. Da keine Zahlungsverpflichtung besteht, solange das Ereignis nicht eintritt, werden Eventualverbindlichkeiten möglicherweise nicht formell als Verbindlichkeit in der Bilanz einer Organisation aufgeführt. Eventualverbindlichkeiten können explizit oder implizit sein:

- Explizite Eventualverbindlichkeiten sind vertragliche Verpflichtungen, bestimmte Zahlungen zu leisten, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt. Die Grundlage dieser Verpflichtungen können Verträge, Gesetze oder klare Grundsatzserklärungen sein.
- Implizite Eventualverbindlichkeiten sind politische oder moralische Zahlungsverpflichtungen, beispielsweise im Falle einer Krise oder einer Katastrophe. Regierungen erkennen diese Verbindlichkeiten erst an, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt. Implizite Eventualverbindlichkeiten sind gerade wegen ihrer impliziten Natur schwer zu bewerten, geschweige denn konsistent zu managen (das Centre).

Krise

Eine Situation, die schwerwiegende und weitreichende Bedarfe schafft, die die bestehenden lokalen und nationalen Kapazitäten für Prävention, Linderung oder Reaktion übersteigen. Dazu gehören Krisen, die sich aus einer Reihe und Kombination von Gefahren ergeben, darunter Konflikte, wetter- und klimabedingte Ereignisse, Spannungen und Krankheiten (das Centre). *Dieser aktuelle Bericht konzentriert sich auf Risiken und Krisen, die zu erheblichem Leid und Verlust von Menschenleben für die Ärmsten der Welt in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen führen.*

Krisenfinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung, die Prävention von Krisen sowie Vorbereitung und Reaktion auf diese fördert und gezielt darauf abzielt. Dies könnte folgende Form annehmen: (i) Cashflow an Empfänger (z. B. Zuschüsse), die vorab arrangiert oder in Echtzeit vereinbart werden könnten; (ii) Cashflow zu und von Empfängern über einen Finanzintermediär (z. B. Darlehen oder Versicherung) (das Centre).

Krisenfinanzierungsinstrumente

Die Kombination aus einem Krisenziel, einem Zahlungsplan, einem Auszahlungsplan und einem Rechenschaftsmechanismus, die zusammen zur Krisenprävention, -notfallbereitschaft und -reaktion beitragen (das Zentrum).

Krisenrisiko

Das potenzielle Leid und der Verlust von Menschenleben, die in einem bestimmten Zeitraum aufgrund einer Krise auftreten könnten, ist wahrscheinlichkeitstheoretisch als Funktion von Gefährdung, Exposition, Verwundbarkeit und Kapazität bestimmt (das Centre).

Krisenrisikofinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung eines bestimmten Krisenrisikos, vor einem möglichen Schock organisiert. Dies kann Zahlungen zur Risikovermeidung und -verringerung sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf einen Schock umfassen (das Centre).

Katastrophe

Ein plötzliches, katastrophales Ereignis, das das Funktionieren einer Gemeinschaft oder Gesellschaft ernsthaft stört und menschliche, materielle und wirtschaftliche oder ökologische Schäden verursacht, die die Fähigkeit der Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigen, die Katastrophe mit ihren eigenen Ressourcen zu überwinden. Obwohl Katastrophen häufig von der Natur verursacht werden, können sie auch menschlichen Ursprungs sein (IFRC, n.d.).

Fragilität

Die Kombination aus Risikoexposition und unzureichender Bewältigungskapazität des Staates, des Systems und/oder der Gemeinschaften, um diese Risiken zu bewältigen, zu absorbieren oder zu mindern. Fragilität kann zu negativen Folgen führen, darunter Gewalt, Zusammenbruch von Institutionen, Vertreibung, humanitäre Krisen oder andere Notfälle (OECD, 2016a).

Gefahren

Ein Prozess, Phänomen oder eine menschliche Aktivität, die zu Todesfällen, Verletzungen oder anderen gesundheitlichen Auswirkungen, Sachschäden, sozialen und wirtschaftlichen Störungen oder Umweltzerstörung führen kann (UNISDR, 2016).

Internationales Krisenfinanzierungssystem

Das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (ODA) leisten oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen (das Centre, eng an die Beschreibung des humanitären Systems von ALNAP angelehnt (ALNAP, 2018)). Dieser Bericht erkennt an, dass es kein zusammenhängendes „System“ in Bezug auf Governance, Koordinierung oder Umsetzung gibt. Deshalb wird dieser Begriff bewusst als Kurzform verwendet, um sich auf die Gruppe von Institutionen und operativen Organisationen zu beziehen, die sowohl an internationalen Hilfsmaßnahmen als auch an vorgeschlagenen zukünftigen Bemühungen beteiligt sind.

Offizielle Entwicklungshilfe(ODA)

Vom OECD Development Assistance Committee (DAC) als staatliche Hilfe definiert, die gezielt die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen von Entwicklungsländern fördert (OECD, 2019).

Notfallbereitschaft

Das Wissen und die Fähigkeiten, die von Regierungen, Reaktions- und Wiederaufbauorganisationen, Gemeinden und Einzelpersonen entwickelt wurden, um die Auswirkungen wahrscheinlicher, bevorstehender oder aktueller Krisen effektiv vorherzusehen, darauf zu reagieren und diese zu überwinden (das Centre, basierend auf UNISDR, 2016). *Dieser Bericht unterscheidet in der Regel zwischen finanzieller Notfallbereitschaft (z. B. der Schaffung von Haushalts- oder Finanzmechanismen zur Reaktion auf eine bestimmte Krisenart) und der Bereitschaft von Umsetzungssystemen (z. B. Investitionen in die Ermöglichung einer raschen Ausweitung der Sozialschutzsysteme nach einer Katastrophe).*

Prävention

Aktivitäten und Maßnahmen zur Vermeidung bestehender und neuer Krisenrisiken (das Centre, basierend auf UNISDR, 2016). *Der aktuelle Bericht verwendet den Begriff, um auch Abmilderungsmaßnahmen einzuschließen, die die nachteiligen Auswirkungen eines gefährlichen Ereignisses verringern oder minimieren, ohne die Auswirkungen vollständig zu vermeiden.*

Widerstandsfähigkeit

Die Fähigkeit eines Systems, einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die Gefahren ausgesetzt sind, den Auswirkungen einer Gefahr rechtzeitig und effizient zu widerstehen, sie zu absorbieren, sich an sie anzupassen, sie umzuwandeln und sich davon zu erholen, einschließlich durch Erhaltung und Wiederherstellung ihrer wesentlichen Grundstrukturen und Funktionen durch Risikomanagement (UNISDR, 2016).

Nachhaltige Entwicklung

Entwicklung, die die Bedarfe der Gegenwart deckt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedarfe zu befriedigen (UN, 1987).

Schadenanfälligkeit

Die Bedingungen, die durch physische, soziale, wirtschaftliche und umweltbedingte Faktoren oder Prozesse bestimmt werden, die die Anfälligkeit einer Gemeinschaft für die Auswirkungen von Gefahren erhöhen (UNISDR, 2016).

● REFERENZEN

Einführung

- ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.
- Climate Action Tracker (2019) 'Warming projections global update', s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (forthcoming) 'Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico', *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Development Initiatives (2019) 'Global Humanitarian Assistance Report 2019', Bristol.
- Food and Agriculture Organization (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), and World Health Organization WHO (2019) 'The state of food security and nutrition in the world 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns', Rome.
- Government Office for Science (2011) 'Foresight: Migration and global environmental change', London.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., and Rozenberg, J. (2017) *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, World Bank, Washington D.C.
- Hill, R.V. (2019) 'Managing risks and conflict', in *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Beegle and Christiaensen (eds), World Bank, Washington D.C.
- Hill, R., Skoufias, E., and Maher, B. (2019) 'The chronology of a disaster: A review and assessment of the value of acting early on household welfare', World Bank, Washington D.C.
- International Development Monitoring Centre (IDMC) (2018) 'Global report on internal displacement [GRID 2018]', Geneva.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2019) 'The cost of doing nothing: the humanitarian price of climate change and how it can be avoided', Geneva.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018) 'Global warming of 1.5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty', s.l.
- Karlan, D., Osei, R., Osei-Akoto, I., and Udry, C. (2014) 'Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints', *The Quarterly Journal of Economics* Volume 129, Issue 2, May 2014, pp. 597–652.
- Kharas, H., and Rogerson, A. (2017) 'Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited', Overseas Development Institute (ODI), London.
- Korowicz, D. and Calantzopoulos, M. (2018) 'Beyond resilience: global systemic risk, systemic failure, & societal responsiveness', Geneva Initiative, s.l.
- Levine, S., Sida, L., Gray, B., and Cabot Venton, C. (2019) 'Multi-year humanitarian funding. A thematic evaluation', Humanitarian Policy Group, ODI, London.
- Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016), 'States of fragility 2016: understanding violence', Paris.
- OECD (2018) 'States of fragility 2018', Paris.
- OECD (2019) 'What is ODA?', Paris.
- Rigaud, K., et al. (2018) 'Groundswell: preparing for internal climate migration', Washington D.C.
- Ruttinger, L., et al. (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, and European Institute for Security Studies, s.l.
- Schweizer, P. (2018) 'Governance of systemic risks for disaster prevention and mitigation', Contributing paper to GAR 2019, s.l.
- Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Sweden.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2019) 'World population prospects 2019: highlights', New York.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019) 'Global trends. Forced displacement in 2018', Geneva.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2019) 'Global assessment report on disaster risk reduction', Geneva.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) (2018) 'Global humanitarian overview 2019', Geneva.
- UN OCHA (2019) 'Financial Tracking Service', website [accessed 13 September 2019].
- World Health Organization (WHO) (2018) 'COP24 special report: health and climate change', Geneva.

Was ist falsch daran, wie die Welt für Krisen bezahlt?

- Asian Development Bank (2019) 'Contingent disaster financing under policy-based lending in response to natural hazards', policy paper, s.l.
- Bailey, R. (2012) 'Famine early warning and early action: the cost of delay', London.
- Binder, A., Koddenbrock, K., and Horváth, A. (2013) 'Reflections on the inequities of humanitarian assistance. Possible courses of action for Germany', discussion paper, GPPi, Berlin.
- CAFOD, FAO, and World Vision (2015) 'Future humanitarian financing: looking beyond the crisis', s.l.
- Centre for Global Development (CGD) and International Rescue Committee (IRC) (2017) 'Refugee compacts. Addressing the crisis of protracted displacement', Washington D.C.

- Centre for Humanitarian Data (2019) 'A peer review framework for predictive analytics in humanitarian response', Draft for consultation as of September 2019, The Hague.
- Clarke, D.J., and Dercon, S. (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke, D., and Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.
- Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (GHRF) (2016) 'The neglected dimension of global security. A framework to counter infectious disease crises', s.l.
- Culbert, V., and Poole, L. (2019) 'Chad country study. Humanitarian Financing Task Team output IV', s.l.
- The Dag Hammarskjöld Foundation and UN Multi-Partner Trust Fund Office (2019) 'Financing the UN development system. Time for hard choices', Uppsala.
- Dalrymple, S., and Smith, K. (2015) 'Coordinating decision-making: meeting needs. Mapping donor preferences in humanitarian response', inception report, Development Initiatives, Bristol.
- Darcy, J. (2012) 'Real time evaluation – East Africa crisis appeal', Valid International, Oxford.
- Darcy, J., Staubagh, H., Walker, P., and Maxwell, D. (2013) 'The use of evidence in humanitarian decision making', ACAPS operational learning paper, Somerville, MA.
- De Geoffroy, V., Léon, V., and Beuret, A. (2015) 'Evidence-based decision-making for funding allocations', s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (forthcoming) 'Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico', *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Development Initiatives (2019) 'Global Humanitarian Assistance Report 2019', Bristol.
- Devereux, S. (2006) 'Cash transfers and social protection', *Regional workshop on cash transfer activities in Southern Africa, co-hosted by the Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP), and Oxfam GB*.
- Devictor, X., and Quy-Toan, D. (2016) 'How many years have refugees been in exile?', Washington D.C.
- Drummond, J., Metcalfe-Hough, V., Willits-King, B., and Bryant, J. (2017) 'Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action', ODI, London.
- e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Formative phase 1 report, Oxford Policy Management and Itad, Oxford.
- Dubois, M., Wake, C., Sturridge, S., and Bennett, C. (2015) 'The Ebola response in West Africa: exposing the politics and culture in international aid', London.
- Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003) 'Principles and good practice of humanitarian donorship', Stockholm.
- Healy, A., and Malhotra, N. (2009) 'Myopic voters and natural disaster policy', *American Political Science Review* 103: 387.
- Hill, R., Skoufias, E., and Maher, B. (2019) 'The chronology of a disaster: a review and assessment of the value of acting early on household welfare', World Bank, Washington D.C.
- Hillier, D. (2017) 'Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action', Oxford.
- Hillier, D., and Dempsey, B. (2012) 'Dangerous delay: the cost of late response to early warning in the 2011 drought in the Horn of Africa', Oxford.
- Gates, B. (2015) 'The next epidemic – lessons from Ebola', *New England Journal of Medicine*, www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918 [accessed 25 November 2019].
- Glassman, A., Datema, B., and McClelland, A. (2018) 'Financing outbreak preparedness: where are we and what next?', Center for Global Development, 9 November 2018.
- IDMC (2017) 'Dams and internal displacement. An introduction', case study series: dam displacement, Geneva.
- Igoe, M. (2019) 'World Bank pandemic facility 'an embarrassing mistake', says former chief economist', Devex, 12 April 2019.
- Independent Commission for Aid Impact (ICAI) (2012) 'DFID's humanitarian emergency response in the Horn of Africa', London.
- Independent Panel on the Global Response to Ebola (Independent Panel) (2015) 'Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola', *The Lancet*, November 2015, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)00946-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)00946-0/fulltext) [accessed 25 November 2019].
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2018) 'Reference group on risk, early warning and preparedness', progress report, s.l.
- International Development Committee (2016) 'Ebola: responses to a public health emergency', second report of session 2015–2016, House of Commons, London.
- Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', ALNAP study, London.
- Konyndyk, J. (2018) 'Rethinking the humanitarian business model', CGD Brief, May 2018, s.l.
- Long, C., and Welham, R. (2016) 'Organising a strategic phase in the budget process. A public financial management introductory guide', ODI, London.
- Mackay, B. (2018) 'Ebola funds pledged for recovery are slow to come', *Wall Street Journal*, 20 March 2018, www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201 [accessed 25 November 2019].
- Marcus, M., Manea, S., Sammam, E., and Evans, M. (2019) 'Financing the end of extreme poverty. 2019 update', briefing note, ODI, London.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L., and McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.

- Mowjee, A., Baker, J., and Poole, L. (2018) 'Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the countries affected by El Nino', s.l.
- OECD (2016) 'Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts', OECD Development Policy Papers, No. 4, Paris.
- OECD (2017) 'Financing preparedness', *The commitments into action series*, Paris.
- OECD (2018a) 'States of fragility 2018', Paris.
- OECD (2018b) 'Multilateral development finance: towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together', Paris.
- OECD (2018c) 'Financing for stability in the post-2015 era', OECD Development Policy Papers, No. 10, Paris.
- OECD (2019a) 'Development aid drops in 2018, especially to neediest countries', OECD, 10 April 2019.
- OECD (2019b) 'DAC Recommendation on the humanitarian-development-peace nexus', OECD/LEGAL/5019, Paris.
- Obrecht, A., and Warner, A. T. (2016) 'More than just luck: innovation in humanitarian action', HIF/ALNAP study, London.
- Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.
- Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.
- Peters, K. (2017) 'The next frontier for disaster risk reduction. Tackling disasters in fragile and conflict-affected settings', ODI, London.
- Peters, K. (2019) 'Disaster risk reduction in conflict contexts. A briefing for policy-makers', ODI summary, London.
- Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C., and Le Masson, V. (2019) 'Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad', ODI, London.
- Peters, K., Mayhew, L., Slim, H., van Aalst, M., and Arrighi, J. (2019) 'Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk', ODI working paper 550, London.
- Polackova, H. (1999) 'Contingent government liabilities. A hidden fiscal risk', *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, March 1999, Volume 36, Number 1, Washington D.C.
- Poole, L. (2019a) 'Cameroon country study', Humanitarian Financing Task Team output IV, Norwegian Refugee Council, s.l.
- Poole, L. (2019b) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.
- Ruttinger, L., et al. (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, European Institute for Security Studies, s.l.
- Scott, R. (2015) 'Financing in crisis? Making humanitarian finance fit for the future', OECD Development Co-operation Directorate, Paris.
- Seal, A., and Bailey, R. (2013) 'The 2011 famine in Somalia: lessons learnt from a failed response?', *Conflict and Health* vol 7:22.
- Spearing, M. (2019) 'IDA's crisis response window: learning lessons to drive change', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.
- Stein, F., and Sridar, D. (2017) 'Health as a "global public good": creating a market for pandemic risk', *BMJ* 2017; 358.
- Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Sweden.
- United Nations (UN) (1945) 'Charter of the United Nations and State of the International Court of Justice', s.l.
- UN (2015a) 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030', Geneva.
- UN (2015b) 'Paris Agreement', s.l.
- UN (2015c) 'One humanity: shared responsibility', Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, s.l.
- UN Economic and Social Council (2017) 'Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 agenda – Ensuring a better future for all', Report of the Secretary-General, advance unedited version, 30 June 2017, s.l.
- UNHCR (2011) 'The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol', Geneva.
- UN OCHA (2012) 'What are humanitarian principles?', *OCHA On message*, s.l.
- UN OCHA (2017) 'Global humanitarian overview 2018', Geneva.
- Weingärtner, L., and Wilkinson, E. (2019) 'Anticipatory crisis financing and action: concepts, initiatives, and evidence', Centre for Disaster Protection, London.
- WHO (2015) 'Report of the Ebola Interim Assessment Panel', s.l.
- World Bank (1998) 'Contingent liabilities—a threat to fiscal stability', *PREMnotes*, Number 9, November 1998.
- World Bank (2016) '2014–2015 West Africa Ebola crisis: impact update', s.l.
- World Bank (2017) 'Report from the executive directors of the International Development Association to the board of governors: additions to IDA resources - eighteenth replenishment', Washington D.C.
- World Bank (2018a) 'IDA18 mid-term review: implementation and results progress report', Washington D.C.
- World Bank (2018b) 'Global crisis risk platform', Washington D.C.

A way forward for crisis financing

- ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.
- Bull, C. (2019) 'Crisis financing: considerations in finding the right financing approach', background paper for the Centre for Disaster Protection's report 'The future of crisis financing: a call to action.' Camacho, A. et al (2018) 'Cholera epidemic in Yemen, 2016–18: an analysis of surveillance data', *The Lancet Global Health*, Vol 6, pp680–690, 3 May 2018.
- Clarke, D., and Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

- e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Formative phase 1 report, Oxfam Policy Management and Itad, Oxford.
- EU, World Bank, and UN (2017) 'Joint recovery and peacebuilding assessments (RPBAs). A practical note to assessment and planning', s.l.
- Gros, C. *et al.* (2019) 'Household-level effects of providing forecast-based cash in anticipation of extreme weather events: quasi-experimental evidence from humanitarian interventions in the 2017 floods in Bangladesh', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 41, December 2019.
- Hillier, D. (2018) 'Facing risk. Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people', Oxford.
- IMF (2016) 'Analyzing and managing fiscal risks—best practices', IMF policy paper, Washington D.C.
- IPCC (2014) 'Climate change 2014. Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)], Geneva.
- Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', ALNAP study, London.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L., and McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.
- Opitz-Stapleton, S., *et al.* (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.
- Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.
- Poole, L., and Scott, R. (2018) 'Financing for stability: guidance for practitioners', OECD Development Policy Papers, No. 11, Paris.
- Poole, L. (2019) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.
- Post, L., Huang, C., and Charles, S. (2019) 'World Bank financing to support refugees and their hosts: Recommendations for IDA19', CGD-IRC Note, June 2019, s.l.
- Start Network (2019) 'Largest ever humanitarian action payout received by the Start Network', Start Network website, 4 November 2019.
- UN (1987) 'Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future', s.l.
- UNDP/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (APDEF) (n.d.) 'Development finance assessment and integrated financing solutions. Achieving the Sustainable Development Goals in the era of the Addis Ababa Action Agenda', Bangkok.
- WFP and Oxfam (2019) 'R4 Rural Resilience Initiative. Building resilience to climate change for long-term food security and livelihood improvement', s.l.
- World Bank (2014) 'Financial protection against natural disasters: an operational framework for disaster risk financing and insurance', Washington, D.C.
- World Bank (2019) Malawi-disaster risk management development policy financing with Cat DDO', Washington D.C.

Glossar

- ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.
- IFRC (n.d.) 'What is a disaster?', *IFRC website*, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> [accessed 1 December 2019].
- OECD (2016a) 'States of fragility 2016: understanding violence', p. 22, Paris.
- (OECD) (2016b) 'Official development assistance (ODA)', *OECD website*, www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf [accessed 23 November 2019].
- UN (1987) 'Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future', s.l.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2016) 'Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction', report of the second session (formal and informal), Geneva.

• ACRONYMS

AAAA	Addis Ababa Action Agenda	IDA	(World Bank) International Development Association
APDEF	(UNDP) Asia Pacific Development Effectiveness Facility	IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
ARC	African Risk Capacity	IDP	Internally displaced persons
AU	African Union	IFAD	International Fund for Agricultural Development
CAR	Central African Republic	IFI	International financial institution
Cat DDO	World Bank Catastrophe Deferred Drawdown Option	IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
CERF	(UN-administered) Central Emergency Response Fund	IGAD	Intergovernmental Authority on Development
CGD	Center for Global Development	IMF	International Monetary Fund
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework	INFORM	Index for Risk Management
CRW	(World Bank) Crisis Response Window	IPC	Integrated Phase Classification
DAC	(OECD) Development Assistance Committee	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
DEC	Disasters Emergency Committee	IRC	International Rescue Committee
DFID	(UK) Department for International Development	NGO	Non-governmental organisation
DRC	Democratic Republic of Congo	NUA	New Urban Agenda
DREF	(IFRC) Disaster Relief Emergency Fund	ODA	Official development assistance
DRR	Disaster risk reduction	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
EU	European Union	QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
EWEA	Early Warning Early Action ⁷⁰	RPBA	Recovery and peacebuilding assessment
EWS	Early warning system(s)	RRP	Refugee response plan
FAO	Food and Agriculture Organization	SDGs	Sustainable Development Goals
FbA	Forecast-based Action ⁷¹	UN	United Nations
FbF	Forecast-based Financing ⁷²	UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
GAR	(UN) Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction	UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
GHD	Good Humanitarian Donorship	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
GCRP	Global Crisis Risk Platform	UNICEF	United Nations Children's Fund
GHRF	Commission on a Global Health Risk Framework for the Future	UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
GRiF	Global Risk Financing Facility	UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
HRP	Humanitarian response plan	WASH	Water, sanitation, and hygiene
IASC	Inter-Agency Standing Committee	WFP	World Food Programme
ICAI	Independent Commission for Aid Impact	WHO	World Health Organization
ICRC	International Committee of the Red Cross		

70 Upper case when referring to an organisation-specific mechanism; lower case as a generic term.

71 Upper case when referring to an organisation-specific mechanism; lower case as a generic term.

72 Upper case when referring to an organisation-specific mechanism; lower case as a generic term.

Kontaktinformation

Centre for Disaster Protection
60 Cheapside
London
EC2V 6AX
United Kingdom

info@disasterprotection.org
 [CentreForDP](https://twitter.com/CentreForDP)
disasterprotection.org

Titelbild: Ein Mann umgeben von der
Verwüstung durch Taifun Haiyan,
Tacloban, Philippinen.
Bild: Russell Watkins/Department for
International Development

