

Lokale Friedensförderung unter Druck

Finanzflüsse und Machtdynamiken

Studie von Melissa Li, Philipp Rotmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Wie wollen Geber die lokale Friedensförderung fördern?	6
Welcher Anteil der Ausgaben für Friedensförderung geht direkt an lokale Akteure?	8
Wie arbeiten Geber mit Mittlerorganisationen zusammen?	10
Welche Art von Finanzierung erhalten lokale Akteure?	13
Wie lokalisieren Geber?	17
Empfehlungen	21

Der massive Rückzug der bislang führenden westlichen Geberregierungen, allen voran der USA, stellt die internationale Friedensförderung – und insbesondere die Debatte um Lokalisierung – vor eine beispiellose Herausforderung. Es sind nicht nur erhebliche Finanzierungslücken entstanden, sondern grundlegende Umsetzungspartnerschaften, insbesondere mit lokalen Akteuren, sind abrupt weggebrochen.

Lokale Friedensakteure sind dabei besonders hart betroffen. Schon im Sommer 2025 erwarteten 55 Prozent der befragten lokalen Organisationen in einer Umfrage der philanthropischen Organisation *Humanity United*, bis zum Jahresende über keinerlei internationale Fördermittel mehr zu verfügen – überwiegend als Folge der Zerschlagung von USAID und weiterer Kürzungen bei großen Gebern.¹ Viele davon mussten oder müssen schließen. Der Rückzug internationaler Geber wirkt sich damit nicht abstrakt auf Budgets aus, sondern trifft vor allem die lokalen Akteure, die für die Umsetzung vieler Friedensinitiativen maßgeblich sind.

Diese Entwicklung hat unmittelbare politische und programmatische Folgen. Viele lokale Organisationen berichten nicht nur vom Wegfall internationaler Finanzierung, sondern auch von der Expertise, auf die sie weiterhin angewiesen sind. Zugleich deuten einige Akteure die aktuelle Lage als Chance, Abhängigkeiten von traditionellen Gebern zu verringern und langfristig eigenständiger zu agieren. Parallel dazu haben die Budgetkürzungen bei internationalen Gebern das Interesse an Lokalisierung verstärkt – jedoch häufig weniger aus partnerschaftlichen oder wirkungsorientierten Erwägungen, sondern primär als Instrument zur Kostensenkung. Damit gewinnt Lokalisierung politisch an Bedeutung, droht jedoch zugleich lokale Partnerorganisationen zu überfordern, da diese oft noch auf die Zusammenarbeit mit Mittlerorganisationen für administrative Aufgaben und Risikomanagement angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir in dieser Studie die Frage, ob westliche Geber ihre Zusagen hinsichtlich der Lokalisierung von Friedensinitiativen einlösen. Trotz unterschiedlicher Auffassungen darüber, wie wirksame Friedensförderung ausgestaltet sein sollte, besteht unter internationalen Gebern weitgehend Einigkeit darüber, dass lokalen Akteuren eine zentrale Rolle zukommt. Bis vor Kurzem galten die USA dabei als treibende Kraft dieser Lokalisierungsagenda. Lokalisierung wurde nicht nur unter Präsident Biden, sondern bereits während der ersten Trump-Regierung als strategisches Ziel verankert. Selbst das „Project 2025“ – der MAGA-Entwurf für die zweite Amtszeit von Präsident Trump – argumentiert, dass „mehr Mittel durch lokale Organisationen zu besseren Hilfsleistungen führen“ und befürwortet nachdrücklich die Lokalisierung. Zugleich wird sie dort normativ verengt, da insbesondere Organisationen, die sich gegen „Abtreibung, Gender-Radikalismus, Klimaextremismus und andere woke Ideen“ aussprechen, gefördert werden sollen.²

Im Sinne der Lokalisierung schloss die US-Regierung eine bilaterale Gesundheitsabkommen mit Kenia – mit dem erklärten Ziel, Entwicklungszusammenarbeit künftig direkt und ohne Mittlerorganisationen umzusetzen, um Wirkung zu verbessern. Bis zu 50 weiterer solcher

1 Humanity United, „Pathways to Peace: Survey Brief: Global Perspectives on U.S. Funding Cuts,“ 2025, abgerufen am 10. Januar 2026, <https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2025/09/Survey-Brief-Global-Perspectives-on-U.S.-Funding-Cuts.pdf>.

2 Primorac, Max, „Chapter 9: Agency for International Development,“ in *Mandate for Leadership: The Conservative Promise*, edited by Paul Dans and Steven Groves, Project 2025, accessed on February 12, 2025, <https://tinyurl.com/y9z7t2wh>.

Vereinbarungen sind angekündigt.³ Es bleibt abzuwarten, wie die US-Regierung die Lokalisierungsagenda umsetzen wird.

Die Idee der Lokalisierung – oft auch als „lokale Wende“ bezeichnet – hat sich von einer zunächst kritischen Forderung zu einem etablierten Prinzip internationaler Friedensförderung entwickelt. Sie steht für die Bemühungen, Ressourcen und Macht an lokale Akteure zu übertragen – als Reaktion auf die vielfach gescheiterten Top-Down-Ansätze vergangener Jahrzehnte, etwa im Irak oder Afghanistan.⁴ Lokale Friedensförderung gilt dabei als potenziell kosteneffizienter, wirksamer und normativ wünschenswert und soll so zu nachhaltigerem Frieden beitragen.⁵ Zwar liegen erste Hinweise vor, dass lokal geführte Friedensinitiativen unter bestimmten Bedingungen effizienter und wirksamer sein können. Zugleich bleibt jedoch weitgehend ungeklärt, wann und unter welchen Voraussetzungen diese Annahmen tatsächlich zutreffen, da es bislang an systematischen und vergleichenden Analysen mangelt.⁶

Diese Studie setzt woanders an. Wir fragen nicht, ob Lokalisierung grundsätzlich zu besseren Ergebnissen führt, sondern ob westliche Geber ihren Worten Taten folgen lassen. Im Zentrum stehen Finanzflüsse und Machtverhältnisse zwischen externen und lokalen Partnern. Unsere Analyse folgt in drei Schritten.

Erstens untersuchen wir die Verpflichtungen der Geber zur lokalen Friedensförderung. Halten sie tatsächlich, was sie versprechen und setzen ihre Worte in Taten um? Oder bekunden sie lediglich ihre Absicht, die Lokalisierung voranzutreiben? Um dies zu beurteilen, haben wir die wichtigsten Strategiepapiere der Geber geprüft, darunter diejenigen aus Australien, Kanada, Dänemark, den EU-Institutionen, Deutschland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den USA.

Zweitens untersuchen wir anhand von OECD-Daten, wie sich der finanzielle Aspekt der Lokalisierung – die Verlagerung von Ressourcen – im Zeitraum von 2004 bis 2023 weltweit entwickelt hat. Welchen Anteil ihrer Friedensförderung geben die Geber lokal aus? Wie setzen sie die Lokalisierung bei der Finanzierung von Friedensprojekten um? Um dies zu messen, schauen wir uns die direkte lokale Finanzierung als ersten Indikator an. Anhand der OECD-Daten überprüfen wir, wer der erste Empfänger der Gebermittel ist (indem wir die Kategorie *channel of delivery* der OECD nutzen). Als ‚direkte‘ lokale Finanzierung gelten Mittel, die an Empfängerregierungen, lokale Regierungen, öffentliche Institutionen oder lokale zivilgesellschaftliche Organisationen gezahlt werden. Mittel an multilaterale Institutionen, internationale NGOs und Geberregierungen zählen hingegen nicht dazu. Wir interessieren uns nicht

3 Anadolu Ajansi, „Kenya, US sign \$1.6B health cooperation deal“, 2025, abgerufen am 10. Januar 2026, <https://www.aa.com.tr/en/africa/kenya-us-sign-16b-health-cooperation-deal/3762624>.

4 Mac Ginty, Roger, und Richmond, Oliver P, 2013, „The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace“, *Third World Quarterly* 34, Nr. 5: S. 772, abgerufen am 2. Juni 2024, <https://www.jstor.org/stable/42002156>.

5 Leonardsson, Hanna, und Rudd Gustav, 2015, „The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding“, *Third World Quarterly*, 36, Nr. 5: S. 830, abgerufen am 4. Juni 2024, <https://www.jstor.org/stable/24523125>; Pfaffenholz et al., 2023, „Toward a Third Local Turn“, S. 354; Mac Ginty, Roger, 2015, „Where is the local?“ Critical localism and peacebuilding, *Third World Quarterly*, 36, Nr. 5, abgerufen am 7. Juni 2024, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2015.1045482>; Vernon, Phil, 2019, „Local peacebuilding. What works and why“, Peace Direct and Alliance for Peacebuilding, S. 3, abgerufen am 9. Juni 2024, <https://tinyurl.com/mwhh6pcn>; Edjus, Filip, und Juncos, Ana E., 2018, „Reclaiming the local in EU peacebuilding: Effectiveness, ownership, and resistance“, *Contemporary Security Policy*, 39, Nr. 1, abgerufen am 8. Juni 2024, <https://tinyurl.com/2bjf92fs>; Schwedische Regierungsbehörden/Außenministerium, „Strategie für nachhaltigen Frieden 2017–2022“, abgerufen am 24. Mai 2024, <https://tinyurl.com/ytz3rsp9>; Hellmüller, Sara, 2014, „Introduction“, in *Is Local Beautiful? Peacebuilding between International Interventions and Locally Led Interventions*, Hrsg. Sara Hellmüller und Martina Santschi, Bern: swisspeace, S. 10; Vernon, 2019, „Local peacebuilding“, S. 48.

6 Venton, Courtenay Cabot, Warria, Chilande Kuloba, Cullen, Brendan, Bryson, Imogen, Clarey, Toscane, Mulwa, Koki, Mala, Mahfuza, 2022, „Passing the Buck: The Economics of Localizing International Assistance“ (Die Verantwortung weitergeben: Die Ökonomie der Lokalisierung internationaler Hilfe), abgerufen am 1. Juli 2024, <https://tinyurl.com/f9rdz7fj>; Dies ist auch der Fall für die humanitäre Hilfe: Barbelet, Veronique, Davies, Gemma, Flint, Josie and Davey, Eleanor, 2021, „Interrogating the evidence base on humanitarian localization. A literature study“, *HPG literature review*, abgerufen am 7. Mai 2024, London: ODI, <https://tinyurl.com/3ry4hn5y>.

nur für die *Höhe* der Mittel, die lokale Partner erhalten, sondern auch für die Art der Finanzierung. Dabei unterscheiden wir hauptsächlich zwischen Projekt- und Kernfinanzierung.

Drittens analysieren wir, wie Lokalisierung in der Praxis funktioniert, wobei wir uns auf die Machtverhältnisse in Friedensprojekten konzentrieren. Wer trifft welche Entscheidungen in lokalen Friedensprojekten? Wie gestalten verschiedene Akteure – lokale Zivilgesellschaft, staatliche Institutionen, Mittlerorganisationen und Geber – den Umsetzungsprozess? Um diese Fragen zu beantworten, haben wir in Côte d’Ivoire, Ghana, Bosnien und im Kosovo 50 persönliche und virtuelle Interviews mit insgesamt 69 Stakeholdern durchgeführt.⁷

Unsere Analyse zeigt, dass die Lokalisierungsverpflichtungen großer Geber sehr unterschiedlich ausfallen. Unter den größten Gebern hat allein die USA ernsthaft versucht, Macht und Ressourcen zu übertragen. Deutschland und die EU-Institutionen haben sich bislang im Vergleich am wenigsten verpflichtet, während alle anderen großen Geber mit ihren Verpflichtungen dazwischen liegen. Nur ein sehr kleiner Teil der Fördermittel für Frieden fließt direkt an lokale Akteure, und der größte Teil davon an lokale staatliche Institutionen, nicht an zivilgesellschaftliche Organisationen. Gerade für die Unterstützung von NGOs greifen viele Geber auf Mittlerorganisationen zurück, wodurch ein geringerer Anteil der Mittel bei den lokalen Akteuren ankommt. Wenn direkte Mittel fließen, sind sie fast ausschließlich projektgebunden und schränken damit die strategische Handlungsfähigkeit der Empfänger ein. Hierarchien prägen zudem die Einflussmöglichkeiten. Je tiefer lokale Partner in der Umsetzungskette stehen, desto geringer ihr Einfluss – teils sogar ohne Vergütung.

Die hier präsentierten Ergebnisse bauen auf der Studie „Peace & Security Aid in Crisis: Rethinking Civilian Investment and Local Leadership“ (2025)⁸ auf, die (1) die Finanzierungsmuster der größten Geber für Frieden und Sicherheit analysiert und (2) die Finanzflüsse und Machtdynamiken in der lokalen Friedensförderung untersucht. Das vorliegende Papier konzentriert sich dabei auf den zweiten Teil der Gesamtstudie.

Ein ergänzendes Papier „Sicherheit fördern in Krisen und Konflikten. Stabilisierung und Friedensförderung neu aufstellen“ (2025)⁹ stellt die Ergebnisse der ersten Analyse vor und entwickelt darüber hinaus ein Logikmodell, das zentrale politische Abwägungen bei der Priorisierung knapper Ressourcen nachvollziehbar und transparent macht.

Wer oder was ist lokal?

Es gibt keine einheitliche Definition von „lokal“. In der Praxis gelten zum Beispiel Länderbüros internationaler NGOs bei manchen Gebern als „lokal“, was lokale Akteure häufig kritisieren. Zudem besteht die Gefahr, lokale Akteure zu romantisieren. Diese stellen keine homogene oder per se legitime Gruppe dar – manche gelten als ineffizient, korrupt oder konfliktverschärfend.

In dieser Studie verstehen wir „lokal“ umfassend. Lokale Akteure sind in diesem Sinne zivilgesellschaftliche als auch staatliche Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Für die quantitative Analyse nutzen wir dafür die jeweilige Zuordnung der Geber in der OECD-Datenbank. Lokalisierung verstehen wir als Prozess, in dem lokale Akteure mehr Entscheidungsmacht, Verantwortung und Handlungsspielraum erhalten. Gleichzeitig nutzen wir den Begriff bewusst, um bestehende Machtungleichgewichte zwischen internationalen und lokalen Akteuren sichtbar zu machen – nicht um sie zu reproduzieren.

7 In Côte d’Ivoire hat Affou Nochiemi Koné fünf Interviews mit lokalen Friedensakteuren geführt.

8 Melissa Li, Maximilian Biller und Philipp Rotmann, „Peace & Security Aid in Crisis: Rethinking Civilian Investment and Local Leadership“, Global Public Policy Institute, 2025, abgerufen am 8. Januar 2025, https://gppi.net/assets/GPPI_PeaceSecurityAidinCrisis_FullStudy2025_web.pdf.

9 Philipp Rotmann und Melissa Li, „Sicherheit fördern in Krisen & Konflikten. Stabilisierung und Friedensförderung neu aufstellen“, Global Public Policy Institute, 2025, abgerufen am 9. Januar 2026, <https://gppi.net/assets/Rotmann-Li-2025-Sicherheit-f%C3%B6rdern-in-Krisen-Konflikten-1.pdf>.

Wie wollen Geber die lokale Friedensförderung fördern?

Alle großen DAC-Geber erkennen an, dass Geberinstitutionen, multilaterale Organisationen und internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) auf lokale Partner angewiesen sind, um nachhaltige Friedensförderung zu erreichen. Entsprechend bekennen sich alle in ihren Strategiepapieren zu unterschiedlichen Formen der lokalen Eigenverantwortung, zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und zur Berücksichtigung lokaler Prioritäten.¹⁰ Die Bundesregierung betont zum Beispiel, dass sie „die Vorstellungen, Perspektiven und Bedürfnisse der Menschen in den von Konflikt betroffenen Gesellschaften sorgfältig in den Blick“ nehmen.¹¹ Die Europäische Union erklärt die Stärkung lokaler Akteure zum „Eckpfeiler jeder Strategie zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung ist“.¹²

Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Frage, wie verbindlich diese Zusagen sind – insbesondere hinsichtlich direkter Finanzierung und Machtübertragung.¹³ Die USA haben während der Biden-Administration mit Abstand die ambitioniertesten Lokalisierungsziele formuliert. USAID verpflichtete sich ab 2021, bis 2025 mindestens 25 Prozent aller Mittel direkt an lokale Akteure zu vergeben und bis 2030 mindestens die Hälfte aller Programme unter lokaler Führung umzusetzen.¹⁴ Im April 2024 wurde jedoch klar, dass USAID das ursprüngliche Ziel bis 2030 nicht erreichen würde.¹⁵

Ein weiterer Gradmesser ist das USAID-initiierte *Donor Statement on Supporting Locally Led Development* (2022, im weiteren Donor Statement genannt), in der sich 21 bilaterale Geber und 26 private Stiftungen verpflichteten, ihre Hilfen „so direkt wie möglich“ an lokale Akteure zu geben, „Macht zu verlagern“ und öffentlich für lokal geführte Entwicklung, humanitäre Hilfe und Friedensförderung einzutreten.¹⁶ Bemerkenswert ist, dass von den 12 DAC-Gebern, die wir untersucht haben, nur Deutschland und die Europäische Union – die größten Geber für Friedensförderung – das Donor Statement nicht unterzeichnet haben. Das spiegelt sich auch in ihren eigenen Strategiepapieren wider: Beide sprechen zwar von Kooperation mit lokalen Akteuren, vermeiden jedoch klare Zusagen zur Führung durch lokale Partner.¹⁷

10 USAID, „What is Locally Led Development. Fact Sheet“, 2022, abgerufen am 5. Dezember, 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-12/What_is_Locally_Led_Development_Fact_Sheet.pdf; Regierungsstellen Schwedens/Außenministerium, „Strategie für nachhaltigen Frieden 2017–2022“; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2020, abgerufen am 17. Dezember 2024, <https://tinyurl.com/yc3w7a36>; Norwegisches Außenministerium, 2024, „Hallmarks of Norway’s peace and reconciliation work“, abgerufen am 20. November 2024, <https://tinyurl.com/2s4z2jes>; Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2023, „Australia’s International Development Policy. For a Peaceful, Stable and Prosperous Indo-Pacific“, <https://tinyurl.com/353ny4x4>.

11 Deutsche Bundesregierung, „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, 2017, abgerufen am 7. Dezember 2024, <https://tinyurl.com/mry984ff>.

12 Europäische Kommission, „Action Document for the Support to in-country civil society actors in conflict prevention, peace-building and crisis preparedness“, abgerufen am 11. November, 2024, <https://tinyurl.com/3wkrkv4>.

13 Diese Bewertung basiert auf einer Überprüfung öffentlich zugänglicher Politik- und Strategiedokumente zu Entwicklung/ internationaler Zusammenarbeit (die häufig auch Friedensförderung umfassen), Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und spezifischeren Dokumenten zur Friedensförderung.

14 USAID, „Key Performance Indicators Direct AA Funding Localization“, 2023, abgerufen am 13. November 2024, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-06/FY%202022%20Localization%20Progress%20Report-June-12-23_vFINAL_1.pdf.

15 Igoe, Michael, „Localization ‘lagging’ on bulk procurement, says USAID chief“, 2024, Devex, abgerufen am 1. Oktober 2024, <https://tinyurl.com/55n7y6rh>.

16 USAID, „Donor Statement on Supporting Locally Led Development“, 2022, abgerufen am 5. Oktober 2024, <https://www.usaid.gov/localization/donor-statement-on-supporting-locally-led-development>.

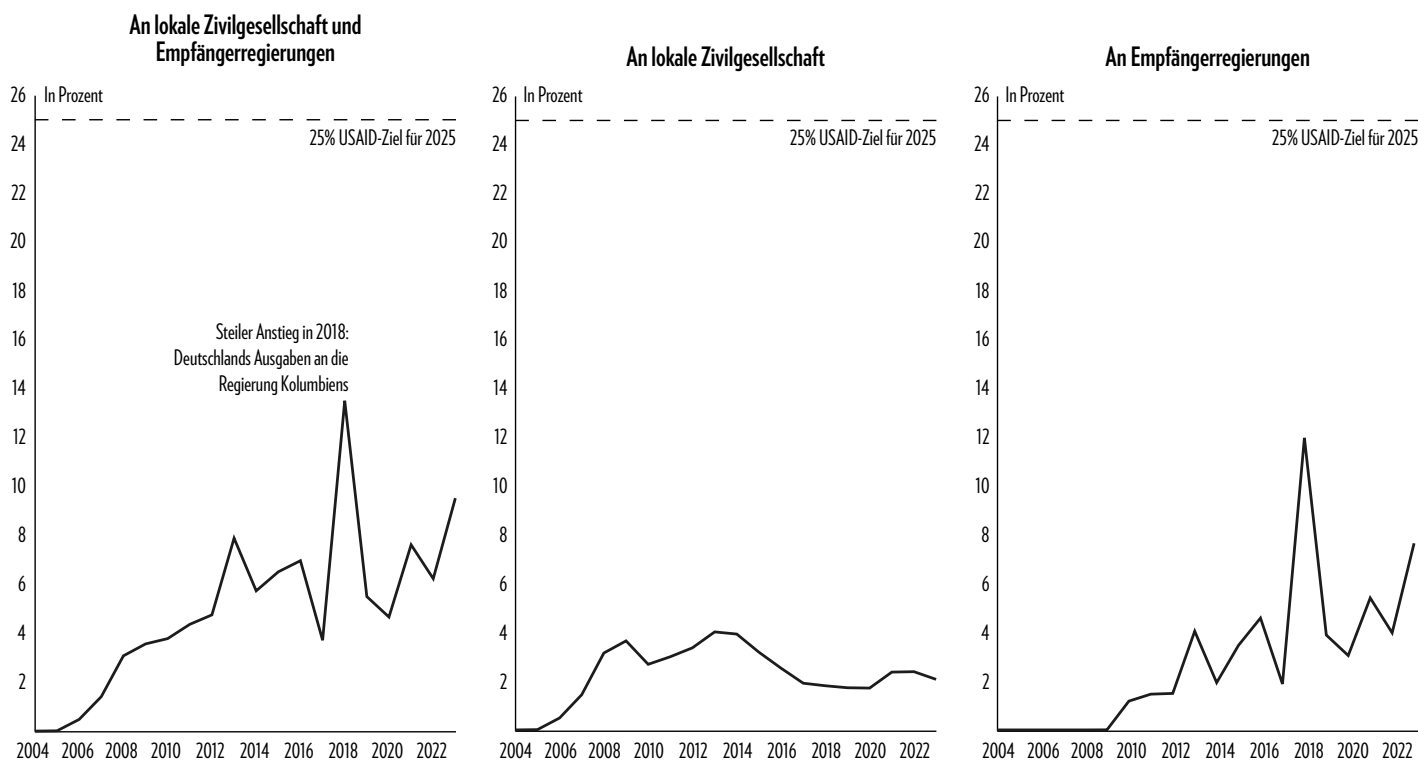
17 Deutsche Bundesregierung, „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“; Europäische Union, 2016, „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy“, 2017, abgerufen am 12. Dezember 2024, <https://tinyurl.com/vr9bay2f>.

Auf dieser Grundlage lassen sich drei Gruppen von Gebern unterscheiden:

- **Starke Selbstverpflichtung (USA, Australien, Dänemark, Niederlande, Norwegen, Großbritannien):** Diese Geber haben nicht nur das Donor Statement unterzeichnet, sondern seitdem auch in anderen relevanten Dokumenten betont, lokale Führung zu unterstützen und mehr direkte Finanzierung bereitzustellen.
- **Moderate Selbstverpflichtung (Kanada, Schweden, Schweiz):** Sie haben das Donor Statement unterzeichnet, aber ihre anderen relevanten Strategiepapiere spiegeln nicht dieselbe Bereitschaft wider, lokale Führung zu unterstützen und mehr direkte Finanzierung bereitzustellen.
- **Geringe Selbstverpflichtung (Deutschland, EU):** Sie haben das Donor Statement nicht unterzeichnet und enthalten sich in ihren Strategien konkreter Zusagen zu lokaler Führung oder mehr direkte Finanzierung.

Welcher Anteil der Ausgaben für Friedensförderung geht direkt an lokale Akteure?

Graphik 1: Lokalisierte Ausgaben für Friedensförderung und Prävention als Anteil der Gesamtausgaben, 2004-2023



Anteile, in Prozente, Bruttoauszahlungen, 2022 konstante Preise, Quelle: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

Direkte lokale Friedensförderung erreicht 2023 einen neuen Rekordwert, aber ihr Anteil an Friedensförderung insgesamt bleibt weiterhin gering

Unsere Analyse der OECD-Daten zeigt, dass direkte Finanzmittel an lokale Akteure in der Friedensförderung lange eine marginale Rolle spielten. Im Jahr 2008 lag der Anteil direkter Mittel bei lediglich 3,5 Prozent (44 Millionen US-Dollar). In den folgenden Jahren stieg dieser Anteil kontinuierlich an und erreichte 2013 mit 8 Prozent (126 Millionen US-Dollar) einen ersten Höhepunkt. Bis 2023 erhöhten die Geber die Mittel für lokale Akteure sowohl absolut (auf 234 Millionen US-Dollar) als auch relativ – auf einen historischen Rekordwert von 9,5 Prozent der gesamten Friedensförderung.¹⁸ Dieser Anstieg ist bemerkenswert, aber bleibt dennoch relativ zur Gesamtheit der Friedensförderung weiterhin niedrig.

¹⁸ Der sprunghafte Anstieg direkter lokaler Finanzierung im Jahr 2018 ist nur auf einen speziellen Einzelfall einer großen Fördersumme für die kolumbianische Regierung zurückzuführen und stellt daher keinen Trend dar.

Der Großteil der direkten lokalen Mittel fließt an die Empfängerregierungen, nur ein geringer Teil an die lokale Zivilgesellschaft

Was ursprünglich als Initiative zur Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure konzipiert war, hat sich in der Praxis zu einem überwiegend staatszentrierten Ansatz entwickelt. Unsere Interviewdaten zeigen, dass lokale zivilgesellschaftliche Akteure, die direkte Mittel erhielten, diese meist in Form kleiner Zuschüsse von wenigen Tausend bis zu mehreren Zehntausend US-Dollar bekamen. Gleichzeitig ist der ohnehin geringe Anteil der Geberausgaben für lokale zivilgesellschaftliche Organisationen weiter gesunken – von rund 4 Prozent im Jahr 2014 auf etwa 2 Prozent im Jahr 2023. Demgegenüber haben sich die direkten Mittel an Empfängerregierungen im selben Zeitraum vervierfacht, von etwa 2 Prozent auf rund 8 Prozent. Der überwiegende Teil dieser Mittel floss (und fließt weiterhin) an die zentralstaatliche Ebene und nicht an subnationale oder kommunale Behörden.

In den Fällen, in denen wir direkte Finanzmittel für die lokale Zivilgesellschaft identifizieren konnten, erfolgte die Förderung vor allem über die Botschaften der Geberregierungen sowie über private Stiftungen. Dazu zählen unter anderem der *Rockefeller Brothers Fund*, *SMART Balkans* (ein von Norwegen finanziertes NGO-Konsortium), die *Kosovar Civil Society Foundation* (KCSF, finanziert durch mehrere staatliche Geber), die *US National Endowment for Democracy*, eine kleine Gruppe von NGOs im bosnisch-kroatischen Grenzgebiet und die Robert Bosch Stiftung.¹⁹

Ein seltener, aber bemerkenswerter Ansatz in einigen (Post-)Konfliktgesellschaften ist der sogenannte lokale Zivilgesellschaftsfonds. Dabei handelt es sich um lokal verankerte Organisationen, die direkt von internationalen Gebern finanziert werden und diese Mittel – flankiert durch Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau – in Form von Zuschüssen an andere lokale zivilgesellschaftliche Akteure weiterleiten. Die *Kosovar Civil Society Foundation* ist ein prominentes Beispiel für dieses Modell.

Die Geber haben sich nicht zu einer direkteren Finanzierung der lokalen Zivilgesellschaft verpflichtet

Auf den ersten Blick steht der rückläufige Anteil der Friedensausgaben, der direkt an lokale zivilgesellschaftliche Akteure fließt, im Widerspruch zu den wiederholten Bekenntnissen der Geber zur zentralen Rolle lokaler Akteure. Dies gilt insbesondere für die Unterzeichner des einschlägigen *Donor Statement*, in der sie sich selbst verpflichten, „hochwertige Finanzmittel so direkt wie möglich bereitzustellen“.

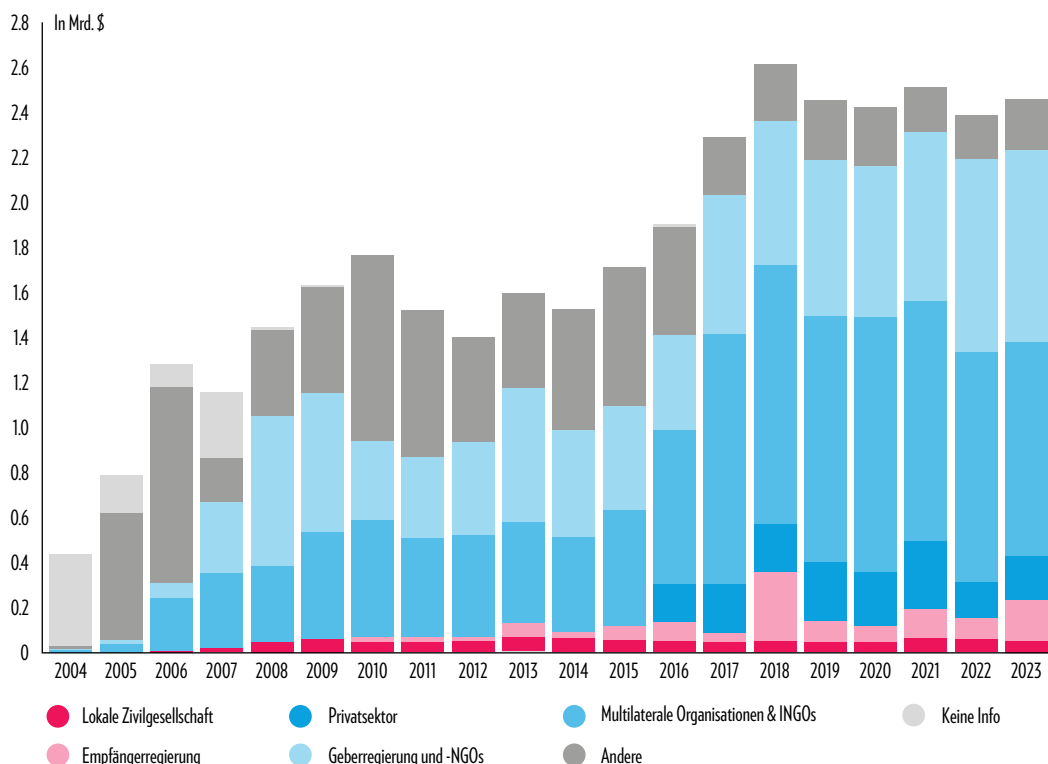
Diese Formulierung („so direkt wie möglich“) lässt jedoch erheblichen Interpretationsspielraum. In der Praxis kann sie auch als Legitimation einer Finanzierung über internationale oder nationale Mittler verstanden werden – eine häufig gewählte Option, wenn Geber eine unmittelbare Förderung lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen als politisch, administrativ oder aufgrund von Treuhandrisiken nicht umsetzbar einschätzen.

Zudem hat sich – wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt – mit Ausnahme der USA kein Geber zu konkreten Zielvorgaben für direkte lokale Finanzierung verpflichtet. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die meisten Geber weiterhin nur einen sehr begrenzten Teil ihrer Mittel unmittelbar an die lokale Zivilgesellschaft vergeben.

19 Dass wir diese und nicht andere private Stiftungen erwähnen, spiegelt unseren regionalen Fokus sowie eine gewisse Zufälligkeit bei der Auswahl der Akteure wider, mit denen wir gesprochen haben. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller privaten philanthropischen Akteure, die in diesen Regionen tätig sind.

Wie arbeiten Geber mit Mittlerorganisationen zusammen?

Graphik 2: Ausgaben für Friedensförderung und Prävention nach erstem Umsetzungspartner, 2004-2023



Gesamtbeträge, in Milliarden US-Dollar, Bruttoauszahlungen, 2022 konstante Preise, Quelle: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

Geber arbeiten in erster Linie über Mittlerorganisationen mit lokalen Akteuren zusammen

Direkte Finanzierungen lokaler Akteure bleiben die Ausnahme. Gleichwohl zeigen unsere Interviews, dass Geber nahezu immer mit lokalen Akteuren zusammenarbeiten – meist jedoch indirekt über internationale Mittlerorganisationen. Im dominierenden Partnerschaftsmodell finanziert ein Geber zunächst eine internationale NGO oder multilaterale Organisation, die lokale Akteure anschließend in die Projektumsetzung einbindet.

Zwischen 2017 und 2023 flossen über 70 Prozent der Mittel zunächst an internationale oder Organisationen im Geberland, während weniger als 10 Prozent direkt an lokale staatliche oder zivilgesellschaftliche Akteure gingen. Selbst privatwirtschaftliche Akteure erhielten in diesem Zeitraum mehr direkte Zuwendungen als die lokale Zivilgesellschaft.²⁰

²⁰ Die einzige Ausnahme bildet das Jahr 2018, in dem der Anteil der lokalen Empfänger 13,5 Prozent betrug. Dies war hauptsächlich auf einen Sonderfaktor in einem einzelnen Land zurückzuführen, nämlich die Unterstützung der kolumbianischen Regierung für den Friedensprozess.

Regional zeigen sich deutliche Unterschiede: In Westafrika wurde das Mittlermodell häufiger genutzt als im Westbalkan, was vermutlich auf stärkere institutionelle Kapazitäten sowie gewachsene Vertrauensverhältnisse zwischen lokalen Akteuren und Gebern infolge langjähriger Zusammenarbeit zurückzuführen ist. In mehreren der untersuchten Fälle waren zudem mehrstufige Mittlerstrukturen beteiligt, bei denen zwei oder mehr Organisationen zwischen Geber und lokalen Akteuren geschaltet waren.

In einzelnen Fällen setzten Mittlerorganisationen bewusst auf Lokalisierung, indem sie lokale Fachkräfte in zentrale Führungspositionen – etwa als Länderdirektor*innen oder Projektleiter*innen – beriefen. Dies geschah vor allem dort, wo die Mittlerorganisation über eine starke Erfolgsbilanz verfügte und bei Gebern als verlässlich galt.²¹ Gleichzeitig waren lokale Teams häufig eine praktische Voraussetzung für erfolgreiche Projektumsetzung, insbesondere dort, wo detaillierte Kontextkenntnisse und lokaler Zugang entscheidend waren. Dieses Modell führt teilweise zu einem „Brain Drain“ aus lokalen Institutionen, während es qualifizierten Fachkräften ermöglicht, im Land zu bleiben, was die lokale Wirtschaft stärkt.

Vermittler sind unverzichtbar, aber teuer, sagen Geber

Vertreter*innen von Gebern und Mittlerorganisationen betonten überwiegend die zentrale Rolle von Mittlerorganisationen in der Umsetzung lokaler Friedensförderung. Die Zusammenarbeit mit solchen Akteuren ermöglicht es Gebern, administrative Aufgaben, Rechenschaftspflichten und operative Risiken auszulagern. Darüber hinaus erleichtert sie die

Auswahl geeigneter lokaler Partner sowie die Begleitung von Kapazitätsaufbauprozessen. Dies sind Aufgaben, die Gebermitarbeitende in westlichen Hauptstädten oder an Auslandsvertretungen in dieser Form kaum selbst leisten können.

Mittlerstrukturen gelten auch als konzeptionelle Brücke zwischen internationaler Finanzierung und lokaler Umsetzung. Sie verschaffen lokalen Partnern Zugang zu Geberlogiken, während diese zugleich ihr kontextspezifisches Wissen in die Programmgestaltung einbringen. In Bosnien etwa

ermöglichte die als neutral wahrgenommene Rolle einer Mittlerorganisation lokalen Nichtregierungsorganisationen überhaupt erst den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern in der *Republika Srpska*.²² In flächenmäßig großen Ländern gelten Mittlerorganisationen darüber hinaus oft als einzige praktikable Möglichkeit, basisnahe Akteure über weite geografische Räume hinweg einzubeziehen – eine zentrale Voraussetzung für Friedensförderung mit landesweiter Reichweite und Wirkung.

Mittlerstrukturen sind jedoch teuer. Sie erfordern zusätzliches Personal mit überdurchschnittlichen Gehältern sowie höhere Logistik- und Sicherheitskosten, um Beratung, Übersetzung und Unterstützung zwischen räumlich entfernten Gebern und lokalen Realitäten sicherzustellen. Da wichtige Geber zunehmend kostensensibel agieren, werden teure multilaterale Mittlerorganisationen häufiger als Einsparpotenzial gesehen.²³ Hohe Kosten sind nur dann gerechtfertigt, wenn Mittlerorganisationen strategische Steuerung leisten, komplexe Konsortien koordinieren oder lokale Partner vor politischem Druck schützen. Sie dürfen aber nicht dazu führen, dass lokale Akteure nicht fair bezahlt werden.

Hohe Kosten sind nur dann gerechtfertigt, wenn

Mittlerorganisationen strategische Steuerung leisten,

komplexe Konsortien koordinieren oder lokale Partner

vor politischem Druck schützen.

21 Interview mit einem Vertreter der Geber, 15. Juli 2024, Abidjan, Côte d'Ivoire; Interview mit einem Vertreter der Geber, 17. Juni 2024, remote.

22 Interview mit Vertretern einer internationalen Nichtregierungsorganisation, 10. Dezember 2024, Sarajevo, Bosnien und Herzegowina; Interview mit Clement Aapengnuo (Teamleiter, Association Coginta), 12. Juli 2024, Tamale, Ghana; Interview mit Vertretern einer internationalen Nichtregierungsorganisation, 10. Dezember 2024, Sarajevo, Bosnien und Herzegowina.

23 Interviews mit Vertretern von Gebern, Berlin und Brüssel, verschiedene Termine.

Ein vollständiger Verzicht auf Mittlerorganisationen ist jedoch keine Lösung. In Kontexten wie Bosnien und dem Kosovo kann eine stärkere Direktfinanzierung vertretbar sein, da dort vergleichsweise starke lokale Zivilgesellschaften bestehen. In weiten Teilen Westafrikas wäre ein solcher Ansatz hingegen mit erheblichen Risiken verbunden: Aufgrund fragiler und teils stark fluider Akteurslandschaften könnte der Wegfall von Mittlerorganisationen politische Vakuumsituationen erzeugen und die Reichweite von Friedensförderung – insbesondere in abgelegenen Regionen – deutlich einschränken. In Gegenden wie dem Tschadsee-Becken sind etwa die Vereinten Nationen mit ihrem Netz lokaler Büros oft unverzichtbar für Frieden- und Stabilisierungsarbeit.

Lokale Akteure hatten kein bevorzugtes Partnerschaftsmodell

Die Einschätzungen lokaler Akteure zur Zusammenarbeit mit Mittlerorganisationen variierten deutlich und hingen stark von ihren jeweiligen Erfahrungen sowie institutionellen Kapazitäten ab. Einige bevorzugten direkte Finanzierung, weil sie sich davon mehr Wirkung, bessere Anpassung an eigene Prioritäten und stärkere Kapazitätsaufbau versprachen.²⁴ Ein Interviewpartner betonte zudem, dass direkte Finanzierung helfe, „die Compliance-Probleme der Geber besser zu verstehen“²⁵, was bei indirekter Finanzierung oft verloren gehe.

Andere lokale Akteure bevorzugten intermediäre Partnerschaften, sofern diese transparent, respektvoll und unterstützend gestaltet waren und ihre Autonomie nicht untergruben.²⁶ Mehrere Friedensorganisationen sprachen sich explizit für eine enge Zusammenarbeit aus. Im Rahmen des USAID-Programms *Resilience for Peace* etwa lobte Indigo Côte d’Ivoire die Mittlerorganisation *Equal Access International* für umfassende Unterstützung und schnelle Problemlösungen. Organisationen mit höheren eigenen Kapazitäten hingegen bevorzugten häufig eine klarere Arbeitsteilung, um ihre institutionelle Unabhängigkeit zu wahren.

In Kosovo und Bosnien unterschieden viele Gesprächspartner*innen zwischen teuren multilateralen Mittlerorganisationen und INGOs. Letztere galten überwiegend als professioneller und respektvoller.

Insgesamt hatte die Mehrheit der Befragten jedoch keine klare Präferenz. Entscheidend war, ob Mittlerorganisationen als hilfreich erlebt wurden – etwa durch administrative Unterstützung, faire und ausreichende Vertretung durch die Mittlerorganisation oder Zugang zu Gebern.²⁷ Die Direktheit der Finanzierung spielte oft keine tragende Rolle.

24 Interview mit Andrew Dokurugu (Technischer Berater, NorthCode Ghana), 12. Juli 2024, Tamale, Ghana.

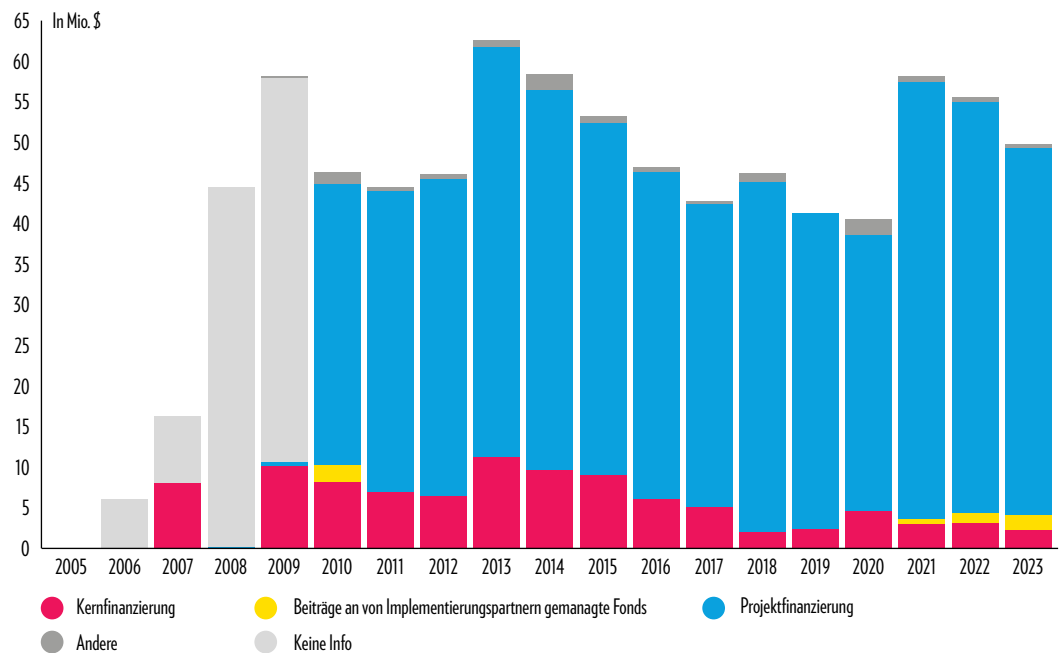
25 Interview mit einem Leiter einer ghanaischen Organisation für Friedensförderung, 1. August 2024, remote.

26 Interview mit mehreren Mitarbeitern von Indigo Côte d’Ivoire, 10. Juli 2024, Abidjan, Côte d’Ivoire. Eigene Übersetzung aus dem Französischen.

27 Interview mit Frank Wilson Bodza (stellvertretender Direktor für Konfliktmanagement und -lösung, National Peace Council), 17. Juli 2024, Accra, Ghana; Interview mit einem Mitglied und zwei Mitarbeitern eines regionalen Friedensrats, 12. Juli 2024, Ghana; Interview mit Séverin Yao Kouamé (Gründer und Koordinator, Indigo Côte d’Ivoire), 24. Juli 2024, remote.

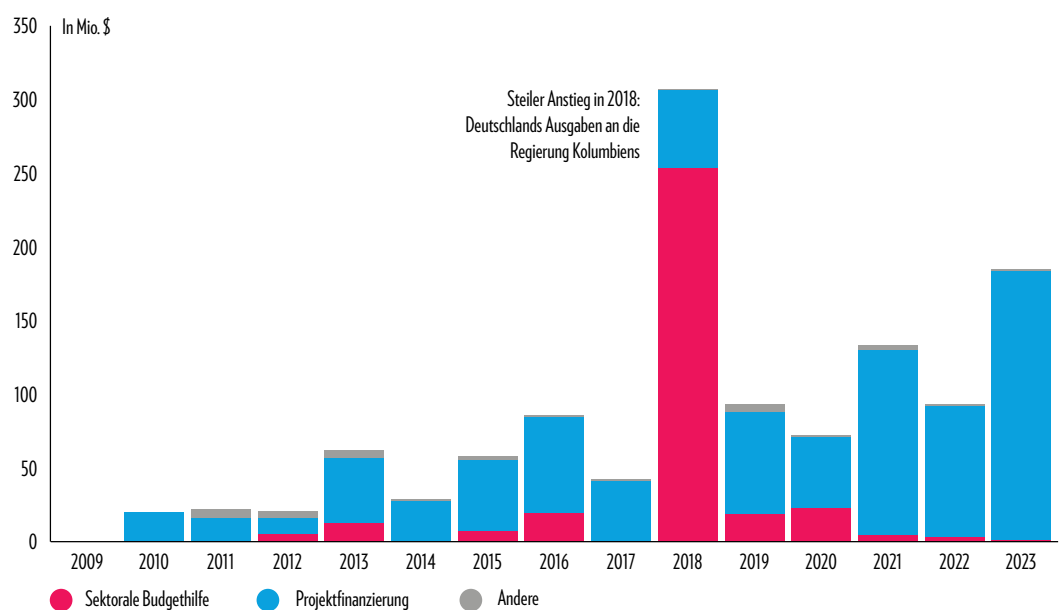
Welche Art von Finanzierung erhalten lokale Akteure?

Graphik 3: Ausgaben für Friedensförderung und Prävention an lokale Zivilgesellschaft nach Finanzierungsmodalität, 2005-2023



Gesamtbeträge, in Millionen US-Dollar, Bruttoauszahlungen, 2022 konstante Preise, Quelle: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

Graphik 4: Ausgaben für Friedensförderung und Prävention an Empfängerregierungen nach Finanzierungsmodalität, 2009-2023



Gesamtbeträge, in Millionen US-Dollar, Bruttoauszahlungen, 2022 konstante Preise, Quelle: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

Lokale Empfänger erhalten meist direkte Hilfe in Form von Projektfinanzierungen und nicht als Kernfinanzierung

Auch bei direkter Finanzierung stellen Geber lokalen Partnern überwiegend Projektmittel zur Verfügung – unabhängig davon, ob es sich dabei um lokale Regierungsinstitutionen oder Zivilgesellschaft handelte. So behalten sie laut der OECD einen erheblichen Teil der Entscheidungsmacht. Kernfinanzierung ist demnach die einzige Finanzierungsform, über die lokale Akteure eigenständig entscheiden können.

Der Anteil an Kernfinanzierung für lokale zivilgesellschaftliche Organisationen ist in den vergangenen Jahren weiter gesunken. Im Jahr 2023 entfielen über 90 Prozent der NGO-Zuwendungen auf Projektfinanzierung; bei Empfängerregierungen erfolgte die Finanzierung nahezu vollständig projektgebunden. Obwohl Kernfinanzierung aus lokaler Sicht Vorteile hat, kann sie auch Abhängigkeiten vom Geber verstärken. Ein diversifiziertes Finanzierungsportfolio mit ausreichenden Projektmitteln kann daher helfen, die eigene Unabhängigkeit zu sichern.

Internationale und Geber-NGOs erhalten doppelt so viel Kernfinanzierung wie lokale Empfänger

NGOs mit Sitz in Geberländern erhalten doppelt so viel Kernfinanzierung (10 Prozent), während internationale NGOs sogar mehr als das Doppelte erhalten (12 Prozent). Bei den Empfängerregierungen ist das Bild recht ähnlich. Im Jahr 2023 entfiel weniger als 1 Prozent der friedensfördernden Ausgaben an Empfängerregierungen auf diese flexiblere Finanzierungsform.

Lokale Akteure haben gemischte Erfahrungen mit Kernfinanzierung

Unsere Interviews bestätigten, dass Kernfinanzierung für lokale Organisationen die Ausnahme bleibt und geographisch ungleich verteilt ist. Im Kosovo und in Bosnien erhielten einige zivilgesellschaftlichen Organisationen solche Mittel, während keiner der lokalen Akteure, die wir in Ghana und Côte d'Ivoire besucht haben, davon profitiert. Dies ist nicht überraschend, da Geber in der Regel Kernfinanzierung an lokale Akteure vergeben, die bereits erfolgreich Projekte umgesetzt und/oder Beziehungen aufgebaut haben – Kriterien, die häufiger auf Partner im Westbalkan zutreffen. Darüber hinaus spielen Vorurteile gegenüber afrikanischen Organisationen eine Rolle, wodurch Geber deren Kapazitäten als geringer einschätzen.

Die wenigen lokalen Organisationen im Westbalkan, die Kernfinanzierung erhielten, wurden meist von einem kleinen Kreis internationaler Stiftungen unterstützt. Die Förderung deckt schwer finanzierbare Kosten ab, etwa für Personalentwicklung, strategische Planung oder experimentelle Projekte. Gleichzeitig war ihr finanzieller Umfang begrenzt, was den Handlungsspielraum einschränkt. Einige lokale Partner betrachteten sie deshalb eher als besonders flexible Projektmittel und nicht als Möglichkeit, langfristige Stabilität zu schaffen oder wettbewerbsfähigere Gehälter zu zahlen.

Zwar könnte eine Kernfinanzierung theoretisch dazu beitragen, dass lokale Organisationen langfristig bestehen und nachhaltig arbeiten können, doch es bleibt offen, wie vorteilhaft

eine solche Finanzierung tatsächlich wäre. Die lokalen Partner scheinen auch ohne diese zusätzlichen Mittel überleben zu können. Darüber hinaus reicht der begrenzte Betrag, den die Kernfinanzierung bieten würde, nicht aus, um Mitarbeiter zu halten oder die Strategie- und Organisationsentwicklung zu unterstützen, was Interviewpartner*innen als Bedarf identifizierten.²⁸

Weit entfernt vom Ideal der lokalen Führung: Geber und internationale Mittlerorganisationen dominieren nach wie vor die Entscheidungsprozesse

Unsere Interviewdaten zeigen, dass Geber und Mittlerorganisationen weiterhin die Festlegung der Prioritäten für friedensfördernde Maßnahmen dominieren. In dieser Hinsicht bleibt die Praxis deutlich hinter dem Anspruch lokal geführter Friedensförderung zurück, wie er etwa in dem Donor Statement formuliert ist. Es ist nachvollziehbar, dass Geber angesichts ihrer finanziellen Verantwortung Einfluss auf die Prioritätensetzung behalten wollen. Wer jedoch lokale Führung ernsthaft anstrebt, muss bereit sein, Entscheidungsgewalt ernsthaft an lokale Akteure abgeben.

Geber und Mittlerorganisationen dominieren weiterhin die Festlegung der Prioritäten für friedensfördernde Maßnahmen.

Unsere Analyse zeigt eine breite Palette unterschiedlicher Umsetzungsansätze. Einige Mittlerorganisationen – etwa *Pro Future* in Bosnien – entwickeln landesweite Strategien, die sie gemeinsam mit lokalen Partnern umsetzen. Sofern diese Strategien ausreichend Spielraum für lokale Anpassungen lassen, kann dieses Modell tatsächlich zu einer lokal verankerten Wirkung auf nationaler Ebene beitragen. Andere Akteure, wie die Robert Bosch Stiftung oder die KCSF, übertragen lokalen Organisationen hingegen deutlich mehr Autonomie bei der Festlegung von Zielen und Maßnahmen. Dieser Ansatz kommt dem Ideal lokal geführter Friedensförderung strukturell näher.²⁹

Lokale Partner können auch erheblichen Einfluss auf die Gestaltung von friedensfördernden Maßnahmen haben

Der Einfluss lokaler Akteure auf die Projektgestaltung war insbesondere dort ausgeprägt, wo Partnerschaften außerhalb formaler Ausschreibungsverfahren entstanden oder lokale Expert*innen frühzeitig in die Ausarbeitung zukünftiger Ausschreibungen einbezogen wurden. USAID hatte bereits 2012 – also noch vor der expliziten Lokalisierungsagenda – sogenannte Ko-Kreationsprozesse eingeführt, die lokalen Partnern eine aktive Mitwirkung an der Festlegung von Prioritäten und Aktivitäten ermöglichen.³⁰

Unsere Interviews zeigen eindrucksvoll, dass lokale Akteure mit starken institutionellen Kapazitäten diese Mitgestaltungsspielräume gezielt nutzen. Selbst in Fällen, in denen sie nicht unmittelbar an der Projektentwicklung beteiligt waren, berichteten viele von einer weitgehend gleichberechtigten Zusammenarbeit in der Umsetzung. Es wurde „nichts aufgezwungen“³¹, so ein Interviewpartner in Ghana.

28 Interview mit einer lokalen Friedensorganisation, 10. Juli 2024, Abidjan, Côte d'Ivoire.

29 Interviews mit vier Vertretern von Vermittlungs- und Geberorganisationen, Oktober bis Dezember 2024, Berlin, Pristina, Sarajevo.

30 USAID, „Co-creation. Interactive guide“, abgerufen am 23. November 2024, <https://www.usaid.gov/npi/capacity-building-indicator-resources/co-creation-interactive-guide>.

31 Interview mit einem nationalen Koordinator einer ivorischen Friedensorganisation, 11. Juli 2024, Bingerville, Côte d'Ivoire.

In Bosnien waren zudem lokale Mittlerorganisationen an der Projektentwicklung beteiligt, setzten eigene Maßnahmen um und vergaben Kleinstzuschüsse an weitere lokale Akteure. Für die Empfänger dieser Kleinstzuschüsse war der Handlungsspielraum jedoch uneinheitlich: Während einige Organisationen, insbesondere in abgelegenen Regionen, eigene Ansätze zur Förderung von Dialog und Vertrauensbildung entwickeln konnten, setzten andere überwiegend Aktivitäten um, die von der Mittlerorganisation vorgegeben wurden.³²

Dort, wo internationale Akteure in besonderem Maße auf lokales Wissen und lokalen Zugang angewiesen waren, konnten lokale Mitarbeitende substanziellen Einfluss auf die Programmsteuerung ausüben. Diese Abhängigkeit stellt eine strategische Ressource dar, die lokale Akteure künftig stärker nutzen könnten, um ihre Entscheidungsgewalt auszubauen.

Lokale Akteure auf der untersten Hierarchieebene haben am wenigsten Macht und werden oft nicht vergütet

Lokale Akteure auf nachgeordneten Ebenen, die häufig keine Hauptpartner von Gebern oder Mittlerorganisationen sind und somit kein direktes Vertragsverhältnis haben, spielen in Friedensprojekten eine zentrale, jedoch meist wenig sichtbare Rolle. Sie erfüllen entscheidende Funktionen für den Projekterfolg, insbesondere durch ihren Zugang zu relevanten Bevölkerungsgruppen, ihre Sprach- und Ortskenntnisse sowie ihre Glaubwürdigkeit vor Ort. In Ghana etwa war ein lokaler Hauptpartner in hohem Maße auf nachgeordnete lokale Akteure angewiesen, um für einzelne Maßnahmen Teilnehmende aus bestimmten sozialen Gruppen oder Ortschaften zu mobilisieren. Diese Abhängigkeit wurde jedoch erst nach mehrfacher Nachfrage explizit anerkannt. Dies deutet darauf hin, dass Beiträge lokaler Akteure auf unteren Ebenen systematisch unterschätzt und unzureichend sichtbar gemacht werden, obwohl sie für den Erfolg der Maßnahmen unverzichtbar sind.

Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten sind stark begrenzt. Sie werden selten zu strategischen Fragen konsultiert und meist nicht in die Projektkonzeption einbezogen, obwohl einige den Wunsch äußerten, von Anfang an beteiligt zu werden.³³ Zwar ist eine breite Konsultation aller lokalen Unterpartner nicht immer praktikabel, aber es braucht gezielte

Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ihre Perspektiven berücksichtigt und Beiträge angemessen gewürdigt werden.

Lokale Akteure auf der untersten Implementierungsebene sind frustriert, dass ihre Arbeit unbezahlt bleibt und als „ehrenamtlich“ angesehen wird.

Eine zentrale Form dieser Anerkennung ist eine faire finanzielle Entlohnung. Alle befragten lokalen Akteure auf nachgeordneten Ebenen waren sehr frustriert darüber, dass Geber, Mittlerorganisationen und primäre lokale Partnern ihre Arbeit als „ehrenamtlich“ ansahen und diese daher unbezahlt leisteten. Anstelle einer finanziellen Entschädigung würden diese

untergeordneten Partner mit „Erfahrung“ bezahlt: Sie würden von dieser freiwilligen Arbeit profitieren, die ihren Kapazitätsaufbau fördern würde.³⁴ Angesichts der zentralen Bedeutung ihrer Beiträge für die Umsetzung und Wirkung der Projekte ist eine angemessene Bezahlung dieser Akteure jedoch unerlässlich.

32 Interview mit Vertretern von Vermittlungsorganisationen, 12.-14. Dezember 2024, Sarajevo, Bosnien und Herzegowina.

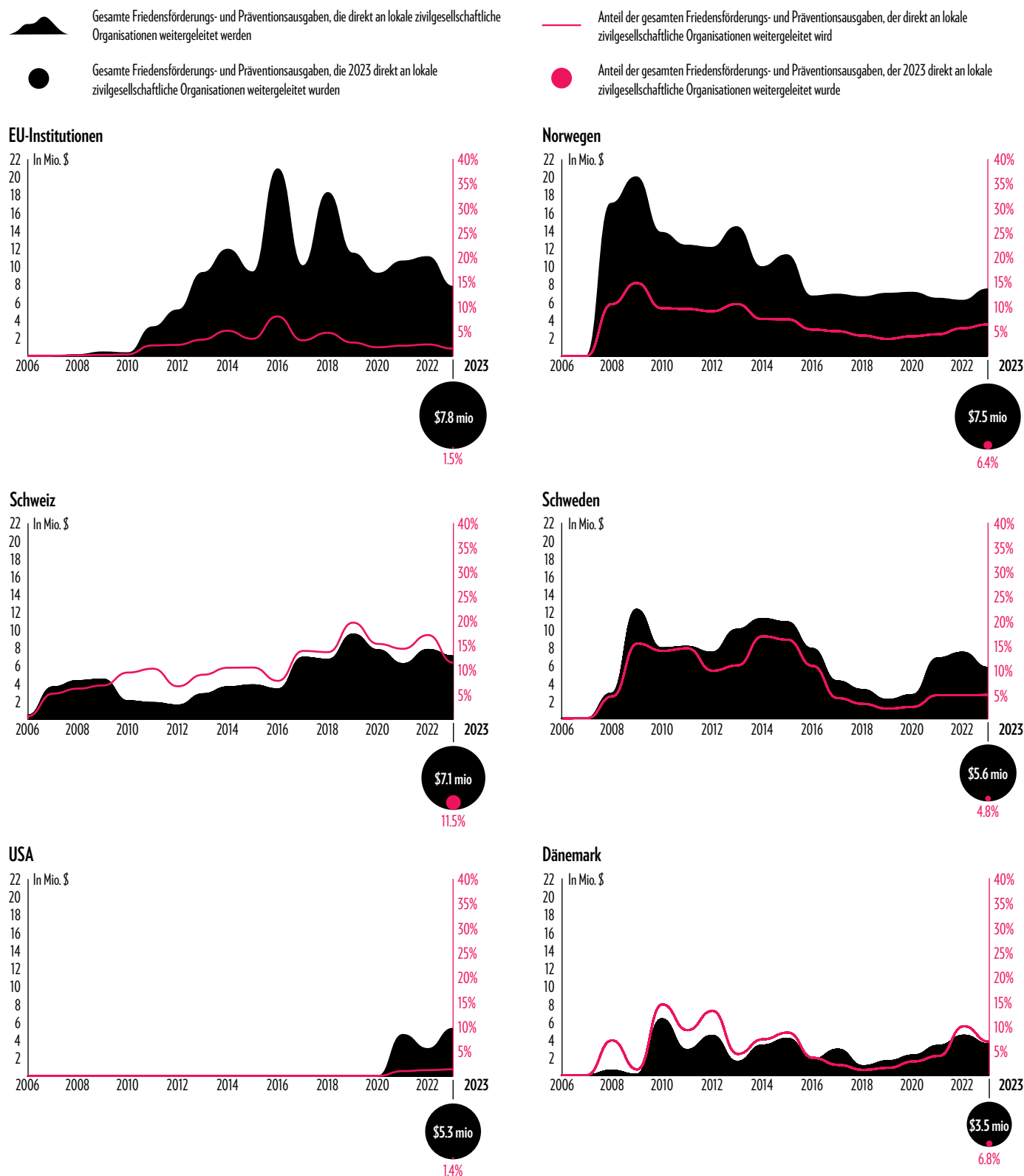
33 Interview mit zwei Vertretern einer ghanaischen Friedensorganisation an der Basis, 16. Juli 2024, Accra, Ghana.

34 Interview mit Ishmael Salifu Batanga (Trust2Peace-Programmmanger, Norsaac), 11. Juli 2024, Tamale, Ghana, und mit Frank Wilson Bodza (stellvertretender Direktor für Konfliktmanagement und -lösung, National Peace Council), 18. Juli 2024, Accra, Ghana.

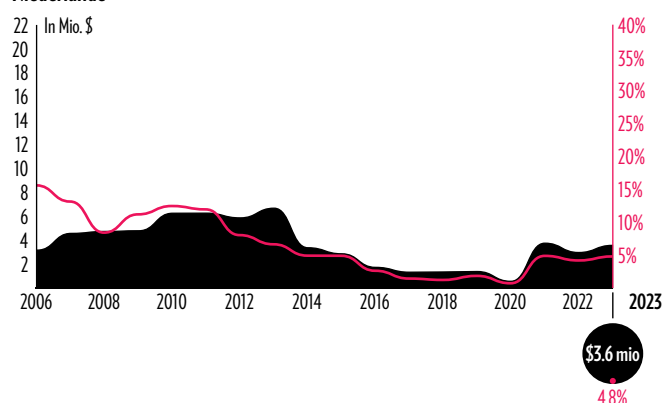
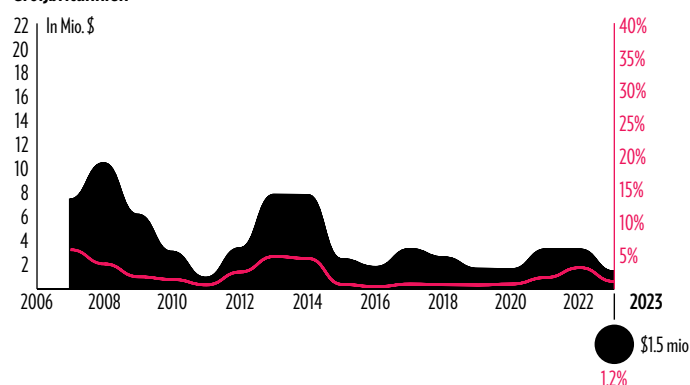
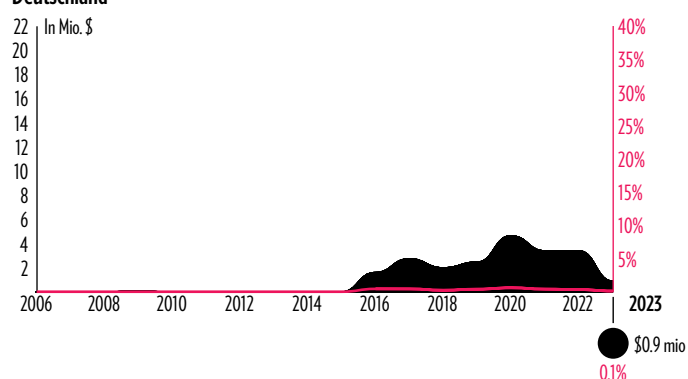
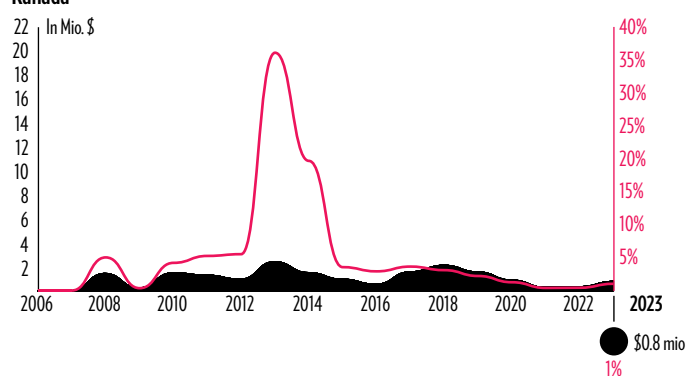
Wie lokalisieren Geber?

Graphik 5: Direkte Friedens- und Präventionsfinanzierung einzelner Geber für lokale Zivilgesellschaft, 2006-2023

Fortsetzung auf der nächsten Seite



Fortsetzung von der vorherigen Seite

Niederlande**Großbritannien****Deutschland****Kanada**

Gesamtbeiträge, in Mio. US-Dollar, Bruttoauszahlungen, 2022 konstante Preise, Quelle: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

Unsere Analyse untersucht die Ausgabentrends der zehn größten DAC-Geber. Diese stellten im Jahr 2023 zusammen über 2,4 Milliarden US-Dollar für Friedensförderung bereit und verantworteten damit rund 92 Prozent der weltweiten Ausgaben in diesem Bereich. Zwischen diesen Gebern zeigen sich deutliche Unterschiede in den Mustern der Mittelvergabe an lokale zivilgesellschaftliche Akteure und an lokale staatliche Institutionen.

Kaum Überraschungen in den Finanzierungsmustern für lokale Zivilgesellschaft

Geber mit starken Lokalisierungszusagen vergeben tendenziell einen höheren Anteil ihrer Mittel direkt an lokale zivilgesellschaftliche Organisationen – mit einer bemerkenswerten Ausnahme: den USA. Während Norwegen, Dänemark und die Niederlande im Jahr 2023 zwischen 5-7 Prozent ihrer Friedensförderung direkt an lokale Zivilgesellschaft vergaben, blieb der US-Anteil trotz ambitionierter Zielvorgaben (25 Prozent bis 2025) mit lediglich 1,4 Prozent deutlich zurück.

Unter den Gebern mit moderaten Selbstverpflichtungen weist die Schweiz mit rund 12 Prozent den höchsten Anteil direkter lokaler Finanzierung auf und übertraf damit 2023 sogar die USA in absoluten Zahlen. Kanada hingegen liegt mit etwa 1 Prozent am unteren Ende der Skala, während Schweden mit knapp 5 Prozent eine Position im Mittelfeld einnimmt.

Deutschland und die EU – beide mit vergleichsweise geringen Selbstverpflichtungen zur Lokalisierung – vergeben nur sehr geringe Anteile ihrer Friedensförderungsmittel direkt an lokale zivilgesellschaftliche Akteure (zwischen 0,1 und 1,5 Prozent). Deutschland stützt sich dabei vorrangig auf eigene Durchführungsorganisationen wie die GIZ oder die KfW als Mittler.

Diese Zahlen helfen zu erklären, warum die direkte Finanzierung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure in der Friedensförderung in den vergangenen Jahren stagniert ist. Zwar haben viele Geber ihren Lokalisierungsanteil in den letzten fünf Jahren erhöht, doch die drei größten Geber taten dies nicht. Eine Anpassung ihres Finanzierungsansatzes hätte daher erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtverteilung der Mittel für Friedensförderung. Es bleibt jedoch wichtig, sich vor Augen zu halten, dass direkte Finanzierung kein Allheilmittel ist. Sie führt nicht automatisch zu besseren Projekten oder zu größerem Einfluss für lokale zivilgesellschaftliche Akteure.

Graphik 6: Direkte Ausgaben für Friedensförderung und Prävention an Empfängerregierungen, Top 3-Geber, 2010-2023



Die Mehrheit der direkten lokalen Mittel für Friedensförderung wird an Empfängerregierungen und nicht an die lokale Zivilgesellschaft vergeben. Gleichwohl bleibt auch die direkte Finanzierung von Empfängerregierungen insgesamt auf niedrigem Niveau. In diesem Bereich dominieren Deutschland und die EU deutlich: Mit jeweils lediglich 2 bis 3 Prozent ihrer Friedensförderungsbudgets, die 2023 direkt an Empfängerregierungen vergeben wurden (insgesamt rund 175 Millionen US-Dollar), verantworten sie zusammen rund 95 Prozent aller direkten Mittel dieser Art unter den DAC-Gebern. Der Beitrag der Vereinigten Staaten beläuft sich auf nur 4,8 Millionen US-Dollar bzw. 0,8 Prozent ihres Friedensförderungsbudgets.

Direkte Finanzhilfen für Empfängerregierungen werden von wenigen Großprojekten dominiert

Die direkten Finanzhilfen für Empfängerregierungen konzentrieren sich stark auf wenige Großprojekte, etwa zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien oder der Rückführung Vertriebener im Irak – Länder, die Geber als relativ stabile Partner einstufen. Geber

wie Deutschland und die USA verfolgen hierbei einen ausgeprägt staatszentrierten Ansatz, der Regierungen als zentrale Träger nachhaltiger Friedensförderung versteht. In autoritären Kontexten, etwa unter Militärregimen, stößt dieser Ansatz jedoch an politische und rechtliche Grenzen.

Im Gegensatz dazu verteilt die EU ihre direkten Mittel an Regierungen auf viele kleinere Projekte. Ausnahmen bilden lediglich zwei Großprojekte über insgesamt 20 Millionen US-Dollar. Sie finanzierten die *Kosovo Specialist Chambers*, ein hybrides Gericht, das eingerichtet wurde, um Verbrechen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg zu ahnden, sowie die EU-Mission zum Kapazitätsaufbau in Mali (EUCAP Sahel Mali) – beides Akteure, deren lokaler Charakter eher in der Adresse (und im Fall der KSC noch nicht einmal dieser) als in der politischen und kulturellen Verankerung vor Ort besteht.

Empfehlungen

Die Kürzungen der Friedens- und Sicherheitsbudgets vieler führender Geber, insbesondere die Zerschlagung von USAID, stellen die Friedensförderung vor außerordentliche Herausforderungen und haben das bislang dominante Partnerschaftsmodell ins Wanken gebracht, in dem lokale Partner eine zentrale Rolle bei der Umsetzung von Projekten spielen. Die Auswirkungen waren zunächst vor allem vor Ort unmittelbar spürbar, machen sich jedoch zunehmend auch in westlichen Hauptstädten bemerkbar.

Viele lokale Akteure, die bislang eine zentrale Rolle bei der Umsetzung von Friedensinitiativen spielten, sahen sich binnen kürzester Zeit in ihrer Existenz bedroht. Einige mussten ihre Arbeit bereits einstellen, andere können ihre Aktivitäten nur noch wenige Monate aufrechterhalten und versuchen, ihre Finanzierung notdürftig zu diversifizieren. Schon jetzt brechen Gebern und Mittlerorganisationen wichtige lokale Partner weg, auf die sie in der Praxis angewiesen sind. Ohne diese Akteure fehlt häufig der Zugang zu relevanten Bevölkerungsgruppen, lokales Vertrauen oder schlicht die sprachliche und kulturelle Vermittlungsfähigkeit, die für wirksame und nachhaltige Friedensförderung unerlässlich ist.

Gleichzeitig steht die Rolle internationaler Mittlerorganisationen selbst zunehmend infrage. Deren hohe Kosten gelten Gebern schon länger als Problem, insbesondere in Zeiten knapper werdender Budgets. Die USA treiben diesen Ansatz offensiv voran und versuchen, unliebsame Mittlerorganisationen gezielt zu umgehen – zuletzt erneut bekräftigt durch den Abschluss eines bilateralen Gesundheitsabkommens mit Kenia. Diese Form von „Lokalisierung“ steht jedoch auf einem fragwürdigen Fundament. Entwicklungszusammenarbeit wird entlang des *America-First*-Prinzips neu ausgerichtet. Zwar wird Effizienzsteigerung von US-Seite als zentrales Ziel angeführt, doch legen Ausgestaltung und politische Narrative nahe, dass andere Erwägungen mindestens ebenso schwer wiegen. So dient der Ansatz auch dazu, internationale Mittlerorganisationen zu marginalisieren, die in der politischen Debatte als Förderer „zu woker“ Werte und Agenden gelten.³⁵

Parallel dazu ziehen sich auch einige Mittlerorganisationen freiwillig zurück, um Ressourcen gezielt für lokale Akteure freizumachen und die Lokalisierungsagenda unter Bedingungen wachsender Mittelknappheit voranzubringen. So hat etwa *Save the Children* kürzlich angekündigt, sich aus den Country-Based Pooled Funds von UN-OCHA zurückzuziehen, um eigene Lokalisierungsziele in der Humanitären Hilfe konsequenter umzusetzen.³⁶

Vor diesem Hintergrund stellt sich umso dringlicher die Frage, wie Maßnahmen für Frieden und Sicherheit mit deutlich reduzierten Mitteln künftig

35 The Heritage Foundation, „Mandate for Leadership. The Conservative Promise“, 2023, abgerufen am 5. Januar 2026, https://static.heritage.org/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf; U.S. Secretary of State Marco Rubio, „Making Foreign Aid Great Again“, 2025, State Department, abgerufen am 5. Januar, 2026, <https://statedept.substack.com/p/making-foreign-aid-great-again>.

36 Abdurahman Sharif, „A Step Toward Locally Led Humanitarian Action: Why We’re Withdrawing From Country-Based Pooled Funds“, 2025, abgerufen am 5. Januar, 2026, <https://www.savethechildren.net/stories/step-toward-locally-led-humanitarian-action-why-were-withdrawing-country-based-pooled-funds>.

umgesetzt werden sollen. Der Ruf nach mehr Lokalisierung ist dabei nachvollziehbar und politisch kaum zu vermeiden. Doch so berechtigt die Kritik an ineffizienten Strukturen der Friedensförderung ist: Lokalisierung ist kein Wundermittel. Damit lokal geführte Friedensförderung tatsächlich Wirkung entfalten kann, müssen Geber grundlegende Voraussetzungen schaffen. Die folgenden fünf Empfehlungen zeigen auf, worauf es dabei ankommt.

Empfehlungen für Geber

1. Investieren Sie in eigene lokale Analyse- und Umsetzungskapazitäten – oder arbeiten Sie gezielt über Mittlerorganisationen.

Geber finanzieren lokale Akteure bislang nur selten direkt und binden sie meist über Mittlerorganisationen ein, an die zentrale Aufgaben wie die systematische Beachtung von Sorgfaltspflichten, Partnerauswahl und Risikomanagement ausgelagert werden. Für lokale Akteure ist dabei weniger entscheidend, ob die Finanzierung formal direkt oder indirekt erfolgt, als vielmehr die Qualität der Beziehung zu Gebern und Mittlerorganisationen.

Wirksame Investitionen in Frieden und Stabilität erfordern, dass Geber in der Lage sind, geeignete lokale Partner zu identifizieren und flexibel auf dynamische Kontexte zu reagieren. Dazu müssen sie lokale Machtverschiebungen erkennen, Strategien anpassen und neue Akteure zügig einbinden können. Dies setzt eigene, gut verankerte Kapazitäten vor Ort voraus, insbesondere Teams mit hohem Anteil lokaler Mitarbeitender und kontinuierlicher Präsenz über die Hauptstadt hinaus.

Geber, die nicht bereit oder in der Lage sind, in solche Kapazitäten zu investieren, sollten von direkter Finanzierung lokaler Akteure absehen und stattdessen gezielt mit vertrauenswürdigen Mittlerorganisationen arbeiten, um Ineffizienz, Fehlsteuerung und unbeabsichtigte Risiken zu vermeiden. Dabei gilt es zu beachten, dass hohe Kosten nur dann gerechtfertigt sind, wenn Mittlerorganisationen strategische Steuerung leisten, komplexe Konsortien koordinieren oder lokale Partner vor politischem Druck schützen.

2. Passen Sie die Unterstützung an die Bedürfnisse der lokalen Partner an.

Lokale Organisationen haben sehr unterschiedliche Bedürfnisse in der Zusammenarbeit mit Gebern. In Ghana und Côte d'Ivoire schätzten viele Friedensorganisationen enge Partnerschaften mit Mittlerorganisationen und Gebern, die häufig mit intensiver Begleitung verbunden waren, etwa durch detaillierte Berichtsanforderungen oder begleitende Schulungen. Demgegenüber bevorzugten viele lokale Akteure im Kosovo und in Bosnien einen deutlich zurückhaltenderen Ansatz seitens der Mittlerorganisationen und Geber. Dies lässt sich unter anderem damit erklären, dass die Akteure auf dem westlichen Balkan über größere institutionelle und administrative Kapazitäten verfügen, um Friedensprojekte eigenständig umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich einheitliche Mechanismen zur Vergabe von Zuschüssen oder Verträgen als problematisch. Was für Geber oder Mittlerorganisationen effizient erscheinen mag, wirkt sich in der Praxis häufig kontraproduktiv aus. Weniger leistungsfähige Partner erhalten nicht die Unterstützung, die sie benötigen, während leistungsfähigere Organisationen Ressourcen darauf verwenden müssen, überzogene oder unpassende Anforder-

rungen zu erfüllen. Zudem besteht die Gefahr, dass Geber Partner bevorzugen, die formale Vorgaben besonders gut einhalten, statt jene auszuwählen, die für die jeweiligen Aufgaben am besten geeignet sind. Geber und Mittlerorganisationen sollten ihre Unterstützung stärker an den jeweiligen Kontext, die Kapazitäten und die Rolle lokaler Partner anpassen, um Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen.

3. Passen Sie Ko-Kreationsprozesse mit lokalen Akteuren an deren Kapazitäten und Interesse an.

Ko-Kreationsprozesse zwischen Gebern und lokalen Partnern können – sofern sie sorgfältig ausgestaltet sind – ein wirksames Instrument sein, um unterschiedliche Prioritäten zusammenzuführen und die Expertise lokaler Akteure systematisch einzubeziehen. Lokale Partner bewerteten solche Prozesse als deutlich effektiver als reine Konsultationen. Gleichzeitig berichteten Akteure auf den unteren Ebenen der Projektdurchführung häufig von sehr begrenzten Möglichkeiten, Projektziele und -design auf Grundlage ihrer eigenen Expertise mitzugestalten. Dies wurde durch fehlende direkte Kontakte zu Gebern und Mittlerorganisationen verstärkt und ist nicht zuletzt eine Folge gängiger Projektstrukturen, die meist nur einen primären lokalen Partner vorsehen.

Damit Ko-Kreation tatsächlich Wirkung entfalten kann, sind ausreichende Kapazitäten auf lokaler Seite Voraussetzung. Für zivilgesellschaftliche Organisationen mit ohnehin knappen Ressourcen können zeitintensive Ko-Kreationsprozesse eine erhebliche Belastung darstellen, wie auch Interviews mit Organisationen in Côte d'Ivoire zeigen. Geber und Mittlerorganisationen sollten Ko-Kreation daher flexibel und kontextsensibel gestalten. Wo lokales Interesse besteht und substanzieller Input für den Projekterfolg erforderlich ist, müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden, um eine Beteiligung zu ermöglichen. Ist dies nicht möglich, sollten weniger aufwendige Beteiligungsformate genutzt oder – in letzter Konsequenz – auf Ko-Kreation verzichtet werden, um lokale Akteure nicht zusätzlich zu überfordern.

4. Faire und effiziente Finanzierung lokaler Partner entlang der gesamten Unterauftragskette – mehr Grundfinanzierung, keine unbezahlte Arbeit.

Geber tragen die Verantwortung dafür, dass ihre Friedensförderung nicht zur Ausbeutung lokaler Partner führt. In komplexen Unterauftragsketten erhalten lokale Akteure am Ende der Umsetzung häufig keine oder nur unzureichende Vergütung – trotz ihres entscheidenden Beitrags. Dabei profitieren auch Geber und Mittlerorganisationen von fair bezahlten lokalen Partnern, da diese Zugang, Kontextwissen und Vertrauen vor Ort sichern. Eine angemessene Vergütung trägt zudem dazu bei, dass lokale Arbeit an den Zielen der Geber ausgerichtet bleibt und nicht durch politische oder eigennützige Zwänge verzerrt wird.

Leistungsstarke und langjährige lokale Partner sollten darüber hinaus häufiger Kernfinanzierung erhalten. Im Vergleich zu kleinteiligen Projektzuschüssen ist diese effizienter, insbesondere dann, wenn die Arbeit der Organisationen mit den strategischen Zielen der Geber übereinstimmt. Kernfinanzierung ermöglicht es lokalen Akteuren, flexibel auf neue Entwicklungen zu reagieren, innovative Ansätze zu verfolgen und personelle Kontinuität sicherzustellen.

Gleichzeitig sind viele bestehende Kernfinanzierungen zu gering, um Organisationen tatsächlich aus der „Projektfalle“ zu befreien oder ihre Wirkung substanziell zu erhöhen. Geber sollten daher ausreichende Mittel bereitstellen und frühzeitig transparente Exitstrategien kommunizieren, um Planungssicherheit zu schaffen und Abhängigkeiten zu vermeiden.

5. Investieren Sie in Forschung, um die Auswirkungen direkter lokaler und indirekter Finanzhilfen für die Friedensförderung zu verstehen.

Befürworter lokaler Friedensförderung argumentieren häufig, dass direkt finanzierte Programme eher zum Frieden beitragen würden und daher wirksamer seien. Dafür haben wir jedoch keine schlüssigen Belege gefunden. Wirkungsorientierte Geber sollten daher in Forschung investieren, um besser zu verstehen, unter welchen Bedingungen lokale Friedensförderung zu einem stabileren Frieden beiträgt. Dies würde dann einen Rahmen bieten, auf den Friedensakteure ihre Programmplanung stützen können.

Empfehlung für lokale Partner

6. Nutzen Sie Ihre Schlüsselposition in Friedensprojekten.

Lokale Partner verfügen über relevantes Fachwissen und Zugangsmöglichkeiten, die für Friedensprojekte von entscheidender Bedeutung sind. Oft wären diese Projekte ohne die Beteiligung lokaler Partner nicht realisierbar. Dies gilt nicht nur für formelle Partnerschaften, sondern auch für informelle Kooperationen, bei denen Geber und Mittlerorganisationen den Rat lokaler Mitarbeiter einholen, um Friedensaktivitäten zu gestalten.

Theoretisch könnten lokale Akteure mehr tun, um diese Stärke zu nutzen. Die aktuelle Situation, in der viele um ihre Finanzierung bangen müssen, schwächt jedoch ihre Verhandlungsposition erheblich. Jene lokalen Partner, die dem aktuellen Priorisierungs- und Konsolidierungsdruck standhalten, könnten Geber stärker dazu drängen, ihre Prioritäten kohärenter zu integrieren, die Sichtbarkeit lokaler Akteure zu erhöhen und die Deckung von Gemeinkosten sicherzustellen. Ebenso sollten lokale Akteure auf niedrigerer Hierarchieebene ihre Position nutzen, um eine faire Bezahlung für ihre Beiträge zu friedensfördernden Maßnahmen auszuhandeln (siehe auch Empfehlung 4).

Danksagung

Das Autor*innenteam bedankt sich bei der Robert Bosch Stiftung für die finanzielle Unterstützung unserer Arbeit zur Krise der Friedens- und Sicherheitsfinanzierung. Wir danken Sonya Sugrobova für Grafik und Layout.

Reflect. Advise. Engage.

The Global Public Policy Institute (GPPi) is an independent non-profit think tank based in Berlin. Our mission is to improve global governance through research, policy advice and debate.

Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany

Phone +49 30 275 959 75-0

gppi@gppi.net

gppi.net