



# Stellungnahme

WEITERENTWICKLUNG DER LEITLINIEN

„KRISEN VERHINDERN, KONFLIKTE BEWÄLTIGEN, FRIEDEN FÖRDERN“

Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung

Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat begrüßt eine umfassende Weiterentwicklung der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Die Notwendigkeit einer Überarbeitung ist zeitlich passend und ergibt sich aus fünf Gründen: 1) eine Umsetzungsbilanz der Leitlinien von 2017 ist notwendig; 2) die generelle Lagebeschreibung ist revisionsbedürftig; 3) Gewaltkonflikte betreffen nun auch die europäische Sicherheitsordnung, wodurch sich politische Prioritäten verschieben und abgewogen werden müssen; 4) das Rollenbild Deutschlands bedarf einer Anpassung; und 5) die Instrumente brauchen eine Inventur und Optimierung.

## 1. Bilanz

Krisenprävention und Friedensförderung sind nachhaltige Investitionen in eine friedlichere Welt, denn Prävention ist deutlich kostengünstiger als das spätere Eingreifen in gewaltsame Konflikte. Krisenprävention ist aber nur dann wirksam, wenn [strukturelle Missstände in Bezug auf den Zugang zu Macht und Chancen sowie Sicherheit der Lebensgrundlagen](#) bearbeitet werden.

Eine vollumfängliche Weiterentwicklung der Leitlinien sollte ihre bewährten Grundsätze beibehalten, jedoch Erfahrungen aus den Wirkungen, dem Gelingen und dem Scheitern bisheriger Praxis und Instrumente kritisch reflektieren. Auch sollte sie anerkennen, dass zivile Krisenprävention allein unter Umständen nicht ausreicht, Krisen oder gar Kriege zu verhindern.

**Umsetzung verbessern und gewährleisten durch vom Kabinett beschlossene Eigenverpflichtung, Einsatzbereitschaft und Mittel für Krisenprävention.** Die Leitlinien (2017) sind im Handeln der Bundesregierung noch nicht systematisch verankert und es mangelt ihnen an einer konsistenten Umsetzung (siehe [Studienreihe des Beirats „Friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln“](#)). Wenn die weiterentwickelten Leitlinien konkrete Wirkung entfalten sollen, müssen Eigenverpflichtung, Einsatzbereitschaft und Mittel für zivile Krisenprävention massiv verstärkt werden. Dies sollte durch die bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte Ausarbeitung von Planzielen verbindlich konkretisiert werden. Selbiges ist bis dato noch nicht erfolgt (siehe hierzu die [Stellungnahme Stärkung der Fähigkeiten für integriertes Friedensengagement – Eckpunkte zu zivilen Planzielen](#) des Beirats). Erst ein Kabinettsbeschluss bildet die notwendige politische Grundlage für die zur Umsetzung erforderlichen, personellen und finanziellen Budgetzuweisungen. Er ermöglicht zudem eine breitere politische Befassung mit und Wahrnehmung von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

**Entwicklung der militärischen Friedenssicherung in Deutschland und im Bündnis nachholen und gleichzeitig zivile Krisenprävention stärken.** Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat verdeutlicht, dass die Bundesrepublik Deutschland die Stärkung von Wehrhaftigkeit und Abschreckungsfähigkeit nachholen muss. Bislang konzentrierte sich militärgestützte Sicherheitspolitik auf die Sicherheit anderer Staaten und weniger auf die Sicherheit in Deutschland. Seit 2022 hat sich der öffentliche Diskurs auf Militärhilfe und Landes- und Bündnisverteidigung verschoben, wobei die zivile Krisenprävention kaum thematisiert wird. In der jüngsten Haushaltsdebatte (Frühling 2024) waren Mittel für zivile Krisenprävention von erheblichen Kürzungen betroffen. In Zeiten knapper Ressourcen ist es notwendig die zivilen und militärischen Komponenten von Friedens- und Sicherheitspolitik nicht gegeneinander auszuspielen. Die notwendige nachholende Entwicklung im Verteidigungsbereich darf nicht zu Mittelkürzungen oder dem Ausbleiben von Mittelerhöhungen für die zivile Krisenprävention führen.

**Vorrang präventiven Handelns als Leitbild erhalten, zukünftig besser anwenden und Verhältnis der Instrumente klären.** Die Nationale Sicherheitsstrategie von 2023 bestätigt das in den Leitlinien verankerte Prinzip des Primats der Politik und des Vorrangs präventiven Handelns vor dem Einsatz militärischer

Mittel durch die Bundesregierung. So werden in der Nationalen Sicherheitsstrategie zivile und militärische Prävention meist gleichwertig nebeneinandergestellt, während die Strategie gleichzeitig auf die verstärkte Verzahnung ziviler, polizeilicher und militärischer Maßnahmen abhebt. Jedoch bestehen hier zum einen Widersprüche zwischen den Leitlinien, welche Krisenprävention und Konfliktbearbeitung fokussieren, und der Nationalen Sicherheitsstrategie sowie zum anderen zwischen einem tragenden Prinzip der Leitlinien und seiner tatsächlichen Umsetzung. Zum Beispiel im polizeilichen Bereich sind für das weltweite Engagement in EU-, UN- und OSZE-Missionen aktuell lediglich 67 Polizist:innen aktiv, während gleichzeitig allein die Litauenbrigade der Bundeswehr mit 5000 Soldat:innen aufgebaut wird. Auch ist der Vorrang des präventiven Handelns in anderen Strategien der Bundesregierung weder systematisch verankert noch umgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig systematisch aufzuarbeiten wie und unter welchen Bedingungen zivile und/oder militärische Instrumente der Krisenprävention sinnvoll sind.

**Bewährte Errungenschaften der Leitlinien beibehalten.** Die aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen bedeuten einen empfindlichen Rückschlag für das Ziel und die Bemühungen, menschliche Sicherheit in den Fokus internationaler Sicherheitspolitik zu rücken. Es besteht die Gefahr, dass eine Priorisierung der notwendigen nachholenden Entwicklungen in der Verteidigungspolitik wegen zu knapper Mittel zu einer Depriorisierung des Einsatzes ziviler Mittel führt. Unter diesen Bedingungen sollte das friedenspolitische Leitbild erhalten und geschärft werden. Weitere folgende wichtige Errungenschaften der Leitlinien und ihrer bisherigen Umsetzung sollten bei der Überarbeitung unbedingt erhalten bleiben:

- die drei ressortgemeinsamen Strategien zur Rechtsstaatsförderung, Unterstützung der Sicherheitssektorreform und Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice);
- die Stärkung der Instrumente zur Krisenfrüherkennung;
- die gemeinsamen Arbeitsgruppen und abgestimmte Planung;
- der partnerschaftliche Ansatz;
- das gemeinsame strategische Vorgehen/Austauschen/Lernen von Staat, Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Deutschland;
- der Fokus auf strukturelle Krisenursachen und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume;
- der Blick auf nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken;
- die eingeführten Ansätze zu mehr strategischen, ressortgemeinsamen Evaluierungen;
- die Verstärkung einer gemeinsamen Kommunikation zu den Ergebnissen und Notwendigkeit von ziviler Prävention; dadurch Betonung und Schärfung des Prinzips des Vorrangs präventiven Handelns;
- die gestärkte Zusammenarbeit mit dem Beirat und den dort vertretenen Organisationen und weiteren Dialogprozessen zur fachlichen Begleitung und institutionellem Lernen.

## 2. Zur Lagebeschreibung

Das Lagebild hat sich seit 2017 stark verändert. Die bisherige Lagebeschreibung der Leitlinien vermittelt den Eindruck, dass die Weltlage schwierig sei, Veränderungen Zeit bräuchten, die deutsche Politik aber grundsätzlich auf dem richtigen Weg sei. Die Leitlinien fokussieren sich auf innerstaatliche Konflikte und heben als Konfliktursachen die Fragilität staatlicher Strukturen, die Auswirkungen der Globalisierung und mangelnde sozioökonomische Entwicklung als Ursachen von Gewalt hervor. Das Risiko zwischenstaatlicher Krisen und Aggressionen nehmen die Leitlinien nicht in den Blick. Nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken, wie etwa Klimafolgen, Biodiversitätskrise oder Pandemien finden Erwähnung, werden aber nur randständig einbezogen. Insgesamt wird die Eindämmung von strukturellen Konfliktursachen und nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken kaum mit wirksamen Selbstverpflichtungen hinterlegt. Mittlerweile hat sich die Weltlage massiv verändert. Die Bundesregierung verabschiedete erstmals in der bundesdeutschen Geschichte 2023 eine Nationale Sicherheitsstrategie.

**Die Beschreibung der folgenden fundamentalen Veränderungen** und erwartbaren Entwicklungen der Weltlage müssten Teil der Neuausrichtung der Leitlinien sein:

- die Gleichzeitigkeit des enormen Handlungsdrucks durch existenzielle Bedrohungen (z. B. nukleare Aufrüstung und Folgen des Klimawandels) sowie der abnehmenden kollektiven Handlungsfähigkeit durch wachsenden Wettbewerb und Wandel in der Weltordnung;
- geopolitische Interessenpolitik tritt in den Vordergrund und schürt globale Systemkonflikte um die Machtverteilung in den internationalen Beziehungen, um Ordnungsmodelle und Technologien. So nutzen Regionalmächte auch den Machtverlust von Großmächten für Interventionen (z. B. Türkei in Libyen und Syrien);
- die Normen erodieren in den internationalen Beziehungen, einschließlich geschwächter internationaler Menschenrechtsregime und der faktischen Abkehr von der Schutzverantwortung und dem Abschied von Rüstungskontrolle;
- autokratische Tendenzen sind global auf dem Vormarsch und bedrohen die Demokratie in vielen westlichen Staaten genauso wie Gesellschaften und Institutionen im globalen Süden. Sie gehen oft mit politischer und sozialer Polarisierung einher, die die friedliche Beilegung von gesellschaftlichen Konflikten bedroht, bereits einschränkt und Eskalationspotenzial hat;
- der Anstieg zwischenstaatlicher Kriege und Angriffskriege – auch innerhalb Europas – hat strategische Implikationen für Politikausrichtung und politisches Handeln (z. B. Rolle von militärischer Abschreckungsfähigkeit, „Wehrhaftigkeit“ [s. u. a. Nationale Sicherheitsstrategie], Debatten um Wehrpflicht, Rolle von Verteidigungsbündnissen [v. a. NATO]). Auch für andere Regionen relevant: China im Südchinesischen Meer; Taiwan;
- der Multilateralismus ist geschwächt. Internationale und regionale Organisationen wie die UN, AU, EU, ASEAN, ECOWAS und OSZE sind im effektiven Konfliktmanagement aufgrund der oben genannten Punkte teilweise blockiert, oder von Vertrauenskrisen geprägt;
- an die Stelle formeller internationaler Organisationen treten vermehrt exklusive Gremien (Club Governance) wie die G-7, G-20, BRICS usw. und es bilden sich neue Allianzen, die die internationalen Beziehungen prägen. Länder im globalen Süden orientieren sich zunehmend an China, Indien und Russland sowie anderen nichtwestlichen G-20 Staaten;

- die Mehrheiten verschieben sich vom sogenannten Westen in den sogenannten Neuen Süden („New South“), wo die Mehrheit der Weltbevölkerung leben wird. Der Westen hat seine hegemoniale Stellung teilweise bereits eingebüßt, z. B. im Technologiewettbewerb. Die Glaubwürdigkeit des Westens ist durch das Scheitern von militärischen Interventionen und Kriseneinsätzen (Afghanistan, Mali, Irak) geschwächt;
- die herkömmlichen Verteidigungsbündnisse und Allianzen werden weniger zuverlässig, weil sich bspw. die USA nach Asien orientieren oder sich die politischen Mehrheiten durch einen Rechtsruck in Europa verändern;
- die fragile Staatlichkeit bleibt eine strukturelle Konfliktursache, zumal sie zunehmend ein Ausdruck von systemischen Krisen ist, welche sich durch zunehmende Flucht und Vertreibung sowie die wachsende Ungleichheit in und zwischen Gesellschaften verschärfen;
- die transnationale Ausbreitung dschihadistischer Gewaltakteure, deren Ziel es ist alternative Ordnungsstrukturen durchzusetzen, stellt herkömmliche Ansätze der Konflikteinhegung und -bearbeitung (insbesondere Verhandlungen, Inklusion) vor klare normative und praktische Grenzen;
- die Digitalisierung und KI gehen mit fundamentalen gesellschaftspolitischen Veränderungen in den Rahmenbedingungen internationaler Politik mit gravierenden Konsequenzen für alle Lebensbereiche einher. Das betrifft auch den technologischen Wandel in den militärischen Bereichen (RMA);
- massive Veränderung der Risikolandschaft durch zunehmende Klimafolgen, Verlust von Biodiversität und daraus entstehende Konsequenzen für Nahrungssicherheit, ökonomische Unsicherheit und Interessenkonflikte;
- Belastungen und Schocks wie Pandemien und die sozialen Folgen von nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken nehmen zu und ihre strukturelle Nicht-Bewältigung führt zu Vertrauenskrisen seitens der Bevölkerung im Hinblick auf staatliche Institutionen und seitens disproportional betroffener Partner Deutschlands;
- die Grundlagen der globalen Weltwirtschaftsordnung verändern sich. Eine ca. 40-jährige Ära des Wirtschaftsliberalismus wird durch globale Entflechtung und zunehmenden Protektionismus abgelöst.

Die Lagebeschreibung der überarbeiteten Leitlinien muss die neue Qualität der globalen Trends anerkennen, künftige Entwicklungen antizipieren und als Grundlage für die Identifizierung von strategischen Herausforderungen und Handlungsfeldern im physischen und virtuellen Raum dienen.

### 3. Konflikte

Manifeste Gewaltkonflikte haben sich ebenfalls verändert. Ihre Zahl und Intensität nehmen weiter zu. Das Wiederaufkommen massiver zwischenstaatlicher Konflikte bei gleichzeitig anhaltenden und sich verschärfenden (internationalisierten) innerstaatlichen Konflikten charakterisieren das aktuelle Konfliktgeschehen. Das erschwert die Priorisierung von Krisenprävention und hat Auswirkungen auf die Politikgestaltung (Stichwort „Versicherheitlichung“) und auf die Instrumente der Konfliktbearbeitung.

- In **Europa** wird der Konflikt mit Russland anhalten, mindestens solange es dort ein autokratisches Regime gibt. Sicherheit muss absehbar vor Russland gewahrt werden. Abschreckung und Eindämmung sind Voraussetzungen für die Chance auf einen nachhaltigen Politikwechsel in Russland und damit eine dauerhafte Friedensperspektive. Die russische Führung heizt Konflikte gezielt an, um den Westen zu destabilisieren, die Demokratisierung von Nachbarstaaten und deren EU-Integration bzw. Annäherung an den Westen zu verhindern.
- Die **EU** muss ihren Nachbarn eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive bieten, andernfalls werden in diesen Ländern der Nationalismus, die Orientierung hin zu China und Russland und dem Autoritarismus zunehmen. Deswegen braucht die EU eine effektive und glaubwürdige Erweiterungspolitik, um gemeinsame Herausforderungen und geopolitische Krisen aktiv bewältigen zu können. Gleichzeitig muss die EU ihre kollektive Handlungsfähigkeit im Inneren und im internationalen Krisenmanagement deutlich stärken, um als verlässliche Partnerin und Einflussakteurin ihre Glaubwürdigkeit zu steigern.
- Die Konflikte im **Nahen Osten** (Syrien, Irak, Iran, Jemen, Israel/Palästina) beeinflussen sich wechselseitig. Der Versuch, die arabisch-israelischen Konflikte vom Israel-Palästina-Konflikt zu trennen, ist gescheitert. Ohne eine Lösung des Israel-Palästina-Konfliktes wird es keine Fortschritte bei den anderen Konflikten geben. Entscheidend bleibt, dass die USA die Rolle eines power mediators konsequent annehmen und ausfüllen, andernfalls wird die Konflikteskalation weiter zunehmen.
- In **Sub-Sahara Afrika** nimmt die Intensität von Gewaltkonflikten, insbesondere durch die Ausbreitung dschihadistischer Gewaltakteure, zu. Trotzdem nimmt die internationale Aufmerksamkeit und Unterstützung für diese zukunftsrelevante Region aufgrund der Kriege in Europa und im Nahen Osten ab. Derweil bauen Russland, China und arabische Staaten ihre Einflusssphären in afrikanischen Krisengebieten aus. Strukturell bedingte, teilweise krisenhafte Entwicklungen verstärken sich wechselseitig. Beispielsweise die Auswirkungen des Klimawandels, der massive demografische Wandel afrikanischer Gesellschaften, die militärische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und politische Einflussnahme Chinas und Russlands, der Mangel an westlichen Investitionen bei gleichzeitiger Abschottung westlicher Märkte und die hohe Vulnerabilität von Gesellschaften durch die geographische Lage und relativ niedrigen Stand menschlicher Sicherheit.
- **Staatliche Fragilität** bleibt eine zentrale, strukturelle Ursache für den Ausbruch und das Anhalten von Gewaltkonflikten weltweit. Fragile Staatlichkeit ist nicht nur Ansatzpunkt für zivile Krisenprävention, sondern kann auch eine wichtige „Linse“ für die Früherkennung von Gewaltkonflikten sein. Autokratische Mächte wie China und Russland engagieren sich verstärkt in fragilen Staaten (z. B. One Belt One Road), was potenziell weitere Krisen- und Konflikt dynamiken befördert. Diese Dynamik wird dadurch verstärkt, dass die Zugkraft der Demokratie weiter abzunehmen droht und dadurch Freiräume entstehen, die durch Autokratien ausgefüllt werden. Hier zeigt sich deutlich, wie Trends im internationalen System und innerstaatliche, konflikthafte Trends (fragile Staatlichkeit) konfliktverschärfend zusammenwirken.

- Die Gegenspieler des Friedens und ihre Instrumente müssen klar identifiziert werden: Die **hybride Kriegsführung** ist ein zentrales Instrument moderner Konflikte, bspw. Cyberattacken gegen kritische Infrastrukturen, aber auch Desinformationskampagnen in den sozialen Medien. Autoritäre Staaten fördern global eine Anti-Gender-Bewegung, wodurch gesellschaftliche und zwischenstaatliche Konflikte befeuert werden und Geschlechterbeziehungen für zwischenstaatliche Konflikte instrumentalisiert werden („Russland im Kampf für ‚traditionelle Werte‘“). Die systemische Verwundbarkeit Europas (kritische Infrastruktur, Subversion, Sabotage, Spionage) wächst, dies erfordert gemeinsame langfristige Anstrengungen und Kapazitäten.
- Das Jahr 2023 war das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen, begleitet von **intensiven extremen Wetterereignissen**. Um einige Beispiele zu nennen: Weite Teile Europas, Nordamerikas und Chinas waren betroffen von extremen Hitzewellen, das Horn von Afrika erlebte extreme Dürren gefolgt von massiven Überschwemmungen und Kanada erfuhr eine extreme Waldbrandsaison. Sowohl die langsam einsetzenden klimatischen Veränderungen als auch die extremen Wetterereignisse und ihre Folgen stellen erhebliche Risiken für Frieden und menschliche Sicherheit dar. Sie bedrohen beispielsweise die Nahrungsmittelsicherheit, beeinträchtigen physische und psychische Gesundheit, treiben Migration und erhöhen das Risiko von gewaltsamen Konflikten. Diese Auswirkungen nehmen mit voranschreitendem Klimawandel erheblich zu.

Insgesamt müssten die überarbeiteten Leitlinien dazu Stellung beziehen, ob, und wenn ja, welche Auswirkungen die Priorisierung der Konflikte in Europa und im Nahen Osten auf die Zusammenarbeit mit Staaten in anderen Weltregionen des globalen Südens hat. Angesichts der strukturellen Entwicklungen müssten zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung grundsätzlich stärker präventiv ausgerichtet werden und an den Ursachen der Konflikte ansetzen.

## 4. Rollenbild

Deutschland hat sich seit den 1990er Jahren als Zivilmacht, als Brückenbauer, als Normenbewahrer, Mediator, Unterstützer des Multilateralismus und globales Vorbild beim Umgang mit gewaltbelasteter Vergangenheit präsentiert und vor allem durch „soft power“ und zivile Handlungsmacht Einfluss zu nehmen versucht. Diesem Selbstbild entsprachen Bündnistreue gegenüber der NATO, die Beteiligung an internationalen Missionen, vertrauensbildende Maßnahmen und die diplomatische „Verwaltung von Konflikten“ ohne politisches Agenda-Setting, das stetige Bemühen um Sichtbarkeit der deutschen finanziellen Unterstützung und die in der Praxis oft selektive Verfolgung einer Menschenrechtsagenda sowie ein Bewusstsein für das Fremdbild aufgrund der NS-Verbrechen. Eine nüchterne Diskussion der eigenen Ambitionen, Hebel, Potenziale, Begrenzungen und Wirkungen blieb jedoch aus.

- **Rollenbild reflektieren und gestalten.** Die fundamentalen Veränderungen der Weltlage und dadurch getriebene „Zeitenwende“ und Nationale Sicherheitsstrategie erfordern
  - eine Diskussion des künftigen Rollenbildes in Politik und Gesellschaft;
  - einen Abgleich mit dem eigenen Rollenverhalten;
  - sowie die Auseinandersetzung mit den Rollenerwartungen in Deutschlands Umfeld und unter seinen Partnern.
- Das **öffentliche und das politische Meinungsbild** in Deutschland ist gespalten. Der früher einhellige außenpolitische Konsens ist brüchig; es steigt die Skepsis gegenüber Militärinterventionen im Ausland, Ängste vor Einkommens- und Statureinbußen, teilweise ein Bedürfnis nach Rückkehr zu friedlicher Koexistenz mit Russland, Angst vor unkontrollierter Migration und deren Folgen und ein Bewusstsein der Verwundbarkeit. Die Leitlinien müssen diese Stimmungen ernst nehmen und Orientierung schaffen, statt Debatten auszuweichen („asymmetrische Demobilisierung“), rundheraus zu denunzieren („Populismus“) oder, wenig überzeugend, mit optimistischer Rhetorik zu beruhigen.

## 5. Ansätze und Instrumente

Die Leitlinien geben Orientierung für die Ausrichtung, Konzeption und Anwendung von Ansätzen und Instrumenten zur – insbesondere auch zivilen – Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Der Einsatz militärischer Mittel wird bislang als ultima ratio anerkannt, aber entsprechende Instrumente und deren Wirksamkeit in den Leitlinien 2017 nicht reflektiert. Die überarbeiteten Leitlinien sollten ein **konzeptionell-strategisches Angebot machen in welchem Verhältnis politische, zivile und militärische Prävention und Konfliktbearbeitung zueinanderstehen**. Instrumente der politischen, zivilen und militärischen Konfliktprävention und -bearbeitung können unabhängig voneinander und komplementär angewendet werden.

### Prinzipien:

- Der **Fokus** der Instrumente zur zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sollte auf menschliche Sicherheit sowie die Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechtes gelegt werden.
- Nötig ist stets ein **konfliktursachenorientierter strategischer Ansatz, der politische Ziele und Instrumente in jedem Konfliktfall definiert**, nicht allein Projektziele. Dazu sollte die Empfehlung des Beirats zur Einführung länderbezogener Strategien für besonders relevante Partnerländer umgesetzt werden.
- Der Fokus sollte auf Konflikten liegen, in denen deutsche Beiträge zur Bearbeitung und Beilegung im Zusammenwirken mit Verbündeten, Partner:innen und lokalen Akteur:innen einen substanziellen und nachhaltigen Unterschied machen können.

Folgende **allgemeine Stärken und Schwächen existierender Instrumente** sind bekannt, insbesondere:

- Instrumente der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, die auf langfristige, strukturelle Veränderungen abzielen, werden oft nicht als solche verstanden und nicht hinreichend eingesetzt.
- Instrumente der Sicherheitssektorreform, die Personalstärken und Nachhaltigkeit erfordern, sind oftmals nicht entsprechend unterlegt/angelegt (siehe Internationale und bilaterale Polizeimissionen).
- Entwicklungspolitik und wertebasierte Außenpolitik folgen häufig separaten Agenden und bei der zivilen Konfliktbearbeitung klaffen Anspruch und Wirklichkeit zum Teil weit auseinander.
- Es fehlt an strategischer Vorausschau, stringenter konfliktursachenorientierter Zieldefinition und davon abgeleiteter Maßnahmenplanung, durchgängiger Evaluierung und einer entsprechend systematischen Entwicklung eines Forschungsfeldes strategischer Studien unter besonderer Berücksichtigung der Herausforderungen deutscher und europäischer Sicherheit und Interessen.
- Das europäische Regime der „Rüstungskontrolle“ (z. B. der Vertrag zur Begrenzung konventioneller Waffen, Open-Skies-Vertrag) ist fehlgeschlagen oder hat die Ziele der Weiterentwicklung verfehlt (z. B. zur Kontrolle des Transfers von Klein- und leichten Waffen).
- Versuche, Konflikte einzufrieren, statt zu transformieren, bedeuten oft eine mittelfristige Verfestigung und Eskalation der Konfliktkonstellation.

## 6. Analyse, Vorausschau und Evaluierung

### Analyse und Vorausschau:

- Nötig ist eine **institutionalisierte strategische Vorausschau und gestärkte Strategiefähigkeit**: Für Krisen- und Konfliktländer mit substanziellem deutschem Engagement sollte die Bundesregierung ressortgemeinsame Länderstrategien entwickeln, die die politische Gesamtstrategie der Bundesregierung definieren und das Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens für die konkreten Länderkontexte frühzeitig (vor Verfestigung einer Krise) ursachenorientiert operationalisieren und ggfs. abschätzen ab wann und unter welchen Bedingungen welche Ansätze von Prävention geboten wären. Eine solche Gesamtstrategie ist notwendig, um in der Umsetzung konkurrierende Konzepte und Wirkungslogiken innerhalb des deutschen Regierungshandelns zu harmonisieren, die ansonsten Inkohärenz fördern. Eine ressortgemeinsame Verständigung auf Länderstrategien dient auch dazu, möglicherweise auftretende Widersprüche zwischen einzelnen Handlungsprinzipien zu lösen. Jedoch darf sich Vorausschau nicht nur auf Ereignisse und Konflikte fokussieren, sondern muss auch strukturelle Schwächen wie fragile Staatlichkeit in den Blick nehmen, die die Konflikthanfälligkeit von Gesellschaften treiben und deren genaue Analyse ein wichtiges Instrument zur Früherkennung und Prävention von Krisen darstellt.
- Zur Lageanalyse gehört nicht nur die „Zeitenwende“ und ihre Folgen zu reflektieren, sondern auch aufzuzeigen, **wie zivile Krisenprävention und Friedensförderung mit so genannten schwierigen Partnern**, z. B. autokratischen Machthabern, umgesetzt werden kann und wo die Grenzen dieses Ansatzes liegen. Hierfür braucht es klare Risikoabwägungen und Prioritätsdefinitionen sowie eine strategische Analyse dessen, was mit welchen Akteuren erreichbar ist. Das schließt auch die Frage ein, was in solchen Situationen mit zivilgesellschaftlichen Partner:innen erreicht werden kann und wie diese gefördert werden können, ohne sie damit größerer Gefahr auszusetzen.
- Um die **Risiken für Frieden und Sicherheit in einem sich wandelnden Klima** zu verringern, ist eine vorausschauende Planung und Entscheidungsfindung notwendig. Zu diesem Zweck braucht es eine umfassendere Analyse, die dazu beiträgt, besser zu verstehen, wo, wann und unter welchen Bedingungen die Klimarisiken auftreten und womöglich konfliktverstärkend oder gar -auslösend wirken könnten. Sie sollte u. a. die Risikodeterminanten (klimatische Gefahren, Exposition und Vulnerabilität), inklusive struktureller Konfliktursachen (z. B. fragile Staatlichkeit, soziale Ungleichheit), komplexer Zusammenhänge zwischen Klima und Sicherheit (z. B. Risiko-Kaskaden, Kipp-Punkte), Konfliktakteure und Unsicherheit berücksichtigen.
- Gesellschaftliche Verwundbarkeiten sollten auch **aus einer feministischen Perspektive analysiert werden**: u. a. die Analyse der Verwundbarkeit und der langfristigen Machtstrukturen, die diese Verwundbarkeit verursachen bzw. verstärken aus einer intersektionalen Perspektive. Um die komplexen und kontextabhängigen Dynamiken der Klimasicherheit zu verstehen, müssen verschiedene Wissensquellen kombiniert werden, einschließlich historischer Analyse und Projektionen der Klimafolgen sowie qualitativer Konfliktanalyse.

## Evaluierung und Planziele:

- Der Einsatz von Instrumenten der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sollte aufbauend auf den **Lehren aus Misserfolgen und Erfolgen der jüngsten Vergangenheit** erfolgen. Die Lehre aus Afghanistan und anderen Einsätzen, die teilweise evaluiert wurden, lautet: Zukünftige Einzelmaßnahmen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung müssen ab einem bestimmten Budgetumfang zwingend vollständig (ex Ante, Prozess- und Wirkungsevaluation) extern wissenschaftlich evaluiert werden, um frühzeitig bereits Planungsfehler bei den auf Konfliktursachenanalysen aufbauenden Zieldefinitionen sowie einer Theory of Change und daraus abgeleiteten Maßnahmenplanungen zu vermeiden (Ex-Ante Evaluation). Abweichungen von den Zielen während der Projektlaufphase gilt es rechtzeitig zu erkennen und durch Monitoring gegenzusteuern (Prozessevaluation) und nach Abschluss des Projekts dessen tatsächliche Wirksamkeit (Wirkungsevaluation) belastbar nachzuweisen. Die Evaluationskosten müssen bereits bei der Projektplanung als Projektmittel mit eingeplant werden, andernfalls erfolgt keine Förderung.
- Die **systematische Bilanzierung und Fortentwicklung aller in den Leitlinien aufgeführten Instrumente und deren Zusammenspiel**, wie z. B. der Zivile Friedensdienst (ZFD). Er ist im Kontext der zivilen Konfliktbearbeitung 2009 in Teilen erfolgreich evaluiert worden. Eine erneute Evaluierung durch DEval ist für 2024 geplant.
- **Planziele für den Aufbau der nötigen Kapazitäten (in den Bereichen Polizei, Militär, Justiz, ZKB und Friedensförderung) formulieren.** Zur Umsetzung aller in den Leitlinien definierten Ziele sind ausreichende Personal und Finanzressourcen verbindlich vorzuhalten. Das gilt insbesondere für den Bereich der Internationalen Polizeieinsätze (siehe unten). Ohne die Entwicklung von Planzielen und den entsprechenden verbindlichen Kapazitätsaufbau würde es sich bei den neuen Leitlinien nur um symbolische Politik handeln, welche den dringenden Erfordernissen der „Zeitenwende“ nicht im Ansatz gerecht würde. Diese Konkretisierung und Verbindlichkeit kann und sollte über einen Verweis in den Leitlinien, auf die laut Koalitionsvertrag noch zu erstellenden Planziele, geschaffen werden (siehe Stellungnahme des Beirats [„Stärkung der Fähigkeiten für integriertes Friedensengagement – Eckpunkte zu zivilen Planzielen“](#)).

## Zivilgesellschaftsförderung:

- Instrumente sollten im Hinblick auf die **Zunahme autokratischer Regime** und die sich schließenden Handlungsräume von Zivilgesellschaft und Wissenschaft weltweit überprüft werden. Das gilt insbesondere für die Instrumente der gesellschaftlichen und politischen Zusammenarbeit.
- **Projektförderung für zivilgesellschaftliche NRO und insbesondere lokale NRO** in Partnerländern sollte als Instrument der Leitlinien formuliert werden. Auf eine entsprechende Entbürokratisierung und Reform des Zuwendungsrechts (Zuwendungsrecht Ausland) und eine an die Förderzusage geknüpfte zwingende externe wissenschaftliche Evaluierung größerer Projekte (Betrag wäre zu ermitteln) muss dazu hingewirkt werden.

## Internationale Polizeimissionen:

- Internationale Polizeimissionen bieten bei ursachenorientierter Projektierung, durchgängiger Evaluation, hinreichender Personalstärke und langfristigem Engagement **die Chance frühzeitig und präventiv die Ursachen für die Unsicherheit der Bevölkerung zu vermindern** und damit die Entwicklungen zu einem ‚failed state‘ zu verhindern. Die ressortspezifische Afghanistanevaluierung hat beispielsweise u. a. aufgezeigt, dass der dortige Personalansatz nicht annähernd ausreichend war zur Erreichung des strategischen Ziels des Polizeiaufbaus in Afghanistan.
- Mit derzeit knapp 70 Polizeibeamt:innen in Missionen ist das zutreffende Anspruchsniveau der Nationalen Sicherheitsstrategie und der Sicherheitssektorreformstrategie erkennbar nicht zu erreichen. Gerade der Aufbau und die Fortentwicklung nachhaltiger Polizei- und Rechtsstaatsstrukturen erfordert nachhaltiges, verlässliches und personenstarkes Engagement ohne die solche umfassenden Strukturen weder aufzubauen noch fortzuentwickeln sind. Daher fordert die Nationale Sicherheitsstrategie zutreffend die **Stärkung des personellen Engagements in Polizeimissionen** ohne diese jedoch konkreter zu beziffern.

## Klimapolitik und Resilienz:

- Partnerländer der deutschen Entwicklungs-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik sollten dabei unterstützt werden, **dass Klimapolitik (Anpassung und Abschwächung), Sicherheitspolitik und Friedensförderung als zentrale Instrumente** zur Bewältigung dieser Klimasicherheitsrisiken angewandt werden und sich gegenseitig verstärken. Zu diesem Zweck sollten Umweltfolgen friedensfördernder Maßnahmen sowie sozioökonomische, sicherheitspolitische und kulturelle Auswirkungen der Klimapolitik berücksichtigt werden. Zudem könnte die Verbesserung der Zusammenarbeit in multidisziplinären und methodenübergreifenden Partnerschaften zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge der Klimasicherheit beitragen. Auch eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftler:innen, NROs und DOs würde den Wissenstransfer und die Wissensproduktion verbessern. Diese Partnerschaften sollten daher gefördert werden.
- Als neue, bei gesellschaftlichen Kräften ansetzende Instrumente sollten **Ansätze für gesellschaftliche Resilienz und soziale Kohäsion** gegenüber Verbreitung von Hass und Desinformation sowie Environmental Peacebuilding hervorgehoben werden.
- Langfristig muss sich das **Do-No-Harm-Prinzip stärker auf Autokratisierungs- und Umweltfolgen beziehen**. Zum einen sollten Maßnahmen daraufhin geprüft werden, ob sie Autokratisierung in einem Land befördern. Zum anderen sollten klimaneutrale und biodiversitätssensible Ansätze der Krisenprävention und Friedensförderung entwickelt werden und gleichermaßen sollten Klimafinanzierungs- und Projekte konfliktensibel gestaltet werden.

## Bundesregierung:

- Das **Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Rolle in der Welt sollte im Lichte der „Zeitenwende“ reflektiert werden**. Eine Verständigung zwischen den Ressorts und in der Bundesregierung über die normativen Grundlagen und zentralen Werte in der deutschen Friedenspolitik und im Umgang mit Konflikten ist wichtig, insbesondere die Frage für welche demokratischen Werte Deutschland steht und was sich daraus für deutsches Handeln, auch im Umgang mit Autokratien, für die Friedenspolitik ableitet. Dafür ist nach Innen auch eine kritische Reflexion der Stärken und Schwächen ressortgemeinsamer Ansätze notwendig sowie die Auseinandersetzung mit der eigenen internationalen Rolle.
- Um das friedenspolitische Leitbild sowie das Ziel der Bundesregierung, ressortgemeinsam zu handeln, umzusetzen, müssen **deutsche Botschaften personell aufgestockt und stärker in strategische Prozesse eingebunden werden**. Nur dann können zentrale Funktionen der Auslandsvertretungen in Krisen- und Konfliktkontexten sowie die Umsetzung der Leitlinien erfüllt werden. Personell gestärkt werden sollten insbesondere die konfliktsensible Berichterstattung sowie der politische Dialog mit zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur:innen.
- Die Bundesregierung muss priorisieren und Kräfte bündeln, um **international Agenda-Setting erfolgreich zu betreiben**. Dabei sollte die Stärkung der SDG-Umsetzung und die Entwicklung einer Nachfolgestrategie für die SDGs (Post-SDG Agenda), in der nachhaltige Friedenspolitik eine zentrale Rolle spielt, bedacht werden.

## Europäische Partnerschaften und Allianzen:

- Die **strategische Handlungsfähigkeit der EU** und deren Attraktivität müssen ausgebaut werden, u. a. mit Modellen abgestufter Integration (staged accession) in die EU.
- Europa muss auch aufgrund der ungewissen politischen Entwicklungen in den USA – die auch eine bestenfalls volatile Unterstützung der Ukraine durch die USA in den kommenden Jahren bedeuten – seine eigene **Handlungsfähigkeit auch im Bereich Sicherheit und Verteidigung** schneller steigern.

## Öffentliche Kommunikation:

- Internationales Krisenmanagement und Friedensengagement wirken nur nachhaltig, wenn deren Ziele und Maßnahmen in der deutschen Bevölkerung unterstützt und von der Bevölkerung in den Zielländern akzeptiert werden. Eine **kohärente strategische Kommunikation nach innen und nach außen** ist zu entwickeln und den Dynamiken der Konfliktentwicklung und des internationalen Engagements fortlaufend anzupassen.

# Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expert:innen aus Wissenschaft, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Polizei und Militär zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen. Weitere Informationen zum Beirat, sowie die Publikationen, finden sich auf:

<https://beirat-zivile-krisenpraevention.org>

## Mitglieder des Beirats:

### **Dr. Kira Vinke**

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Beiratsvorsitzende

### **Leitender Kriminaldirektor a.D.**

#### **Dipl. Krim. Lars Wagner**

Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol),  
Beiratsvorsitzender

### **Milena Berks**

Bonn International Centre for Conflict  
Studies (BICC)

### **Bodo von Borries**

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre  
Hilfe (VENRO)

### **Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**

Berghof Foundation

### **Generalleutnant a.D. Rainer L. Glatz**

Ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungs-  
kommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger  
Senior Distinguished Fellow der Stiftung  
Wissenschaft und Politik (SWP)

### **Melanie Hauenstein**

United Nations Development Programme (UNDP)

### **Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder**

Global Public Policy Institute (GPPI)

### **Dr. habil. Julia Leininger**

German Institute of Development and  
Sustainability (IDOS)

### **Dr. Jörg Lüer**

Gemeinsame Konferenz Kirche und  
Entwicklung (GKKE)

### **Dr. Jochen Motte**

Forum Menschenrechte

### **Nora Müller**

Körber-Stiftung

### **Winfried Nachtwei**

MdB a. D.

### **Dr. Jana Puglierin**

European Council on Foreign Relations (ECFR)

### **Dr. Matthias Ries**

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

### **Dr. Sonja Schiffers**

Heinrich-Böll-Stiftung

### **Ginger Schmitz**

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

### **Dr. Barbora Šedová**

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

### **Martin Vehrenberg**

Konsortium Ziviler Friedensdienst  
(ZFD)/AGIAMONDO e.V.

### **Dr. Antonia Witt**

Leibniz-Institut für Friedens- und  
Konfliktforschung (PRIF)

Kontakt: [koordination@beirat-zkp.org](mailto:koordination@beirat-zkp.org)