

# Die 9-Milliarden-Euro-Frage

## Was und wie investiert Deutschland in Krisenprävention?

Von PHILIPP ROTMANN, MELISSA LI, SOFIE LILLI STOFFEL · DEZEMBER 2021

Die Daten der letzten Bundesregierungen zu den deutschen Investitionen in zivile Krisenprävention waren widersprüchlich: Waren es eher zwei oder eher neun Milliarden Euro, die zwischen 2004 und 2016 ausgegeben wurden? Anlass für eine genauere Analyse der Investitionsmuster des Auswärtigen Amtes und des Entwicklungsministeriums (BMZ). Deutschland ist seit 2017 der weltweit größte Investor in zivile Friedensförderung und Krisenprävention. Die Anteile der Ausgaben für präventive Maßnahmen in den Budgets beider Ministerien sind gewachsen. Allerdings weckt schon ein Blick auf die Allokationsmuster – also wo, wie und wann investiert wird – deutliche Zweifel an der Zielorientierung der Maßnahmen. Auf Grundlage dieser und weiterer Analysen formulieren wir Handlungsoptionen für die neue Bundesregierung, wie sie ihr zukünftiges Engagement für zivile Krisenprävention erfolgsversprechender ausrichten kann.

„Deutschland setzt vorrangig auf Krisenprävention (...). Krisenreaktion kann immer nur die zweitbeste Lösung sein. (...) Das deutsche Engagement in Krisen und Konflikten folgt dem Primat der Politik und dem Vorrang der Prävention.“ Das hatte sich die schwarz-rote Bundesregierung 2017 in ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ auf die Fahnen geschrieben. Dieselben Grundsätze finden sich im Koalitionsvertrag der Ampel: „Die Leitlinien für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung sind eine gute Basis für Deutschlands Engagement zur Krisenverhütung und Friedensförderung. Wir wollen Deutschlands Rolle bei der Entschärfung internationaler Krisen weiter ausbauen.“<sup>1</sup> Kein Wunder: Die Maxime vom Primat oder Vorrang der Prävention gilt mindestens seit der ersten rot-grünen Regierung und ihrem Aktionsplan Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung von 2004. Sie scheint so selbstverständlich und erfreut sich parteiübergreifender Zustimmung wie kaum ein anderes außenpolitisches Thema.

Was 2004 noch Pionierarbeit war, sollte siebzehn Jahre später eingespielt sein. Was aber haben die letzten Bundesregierungen praktisch aus dem „Vorrang der Prävention“ gemacht? Ließen sie ihren Worten Taten folgen? Das fragte sich auch eine Gruppe Politiker\*innen der Linksfraktion im Bundestag. Als Antwort auf ihre Kleinen Anfragen in den Jahren 2015 und 2017 veröffentlichte die Bundesregierung hunderte Seiten von Daten über Krisenpräventionsprojekte für den Zeitraum Anfang 2004 bis Mitte 2017.

Beim Auswerten dieser Daten dann die Überraschung: Die Projekte summieren sich auf über 9 Milliarden Euro, welche die Bundesregierung nach eigenen Angaben in fast eineinhalb Jahrzehnten in Prävention investiert haben will. Nur für 2016, das letzte Jahr, für das vollständigen Daten vorliegen, sind es satte 2,3 Milliarden Euro.<sup>2</sup> Zum Vergleich: Ein Modell der UN und Weltbank<sup>3</sup> schätzt, dass wirksame Krisenprävention weltweite Investitionen in Höhe von 2,5 bis 5 Milliarden US-Dollar (oder 2,1 bis 4,2 Milliarden Euro) pro Jahr erfordert. Wenn Deutschland alleine bereits das untere Ende dieser Spanne erreicht, sind wir dann hier

fertig? Ist internationale Krisenprävention durchfinanziert? Und wenn dem so ist, wo ist der durchschlagende Erfolg?

Aus dieser „9-Milliarden-Euro-Frage“ entstand unsere Studie „[Follow the Money: Investing in Crisis Prevention](#)“ (erschienen im Oktober 2021). Ihre Ergebnisse zeigen, wieviel, wann und wo die vier größten Geber Deutschland, Großbritannien, Europäische Union (EU) und Vereinigte Staaten (USA) in Krisenprävention investieren. Wesentliche Details in Bezug auf Deutschland und die zwei großen deutschen Akteure in diesem Bereich, BMZ und Auswärtiges Amt, fanden dort jedoch nur wenig Raum. Sie sind der Fokus des vorliegenden Papiers.

Im Folgenden bringen wir Licht in die undurchsichtige Datenlage darüber, was die Bundesregierung in den vergangenen Jahren tatsächlich für Krisenprävention ausgegeben hat. Wir analysieren die Verteilungsmuster dieser Investitionen im Vergleich zu den deklarierten Ansprüchen an das deutsche Engagement und geben fünf konkrete Handlungsempfehlungen, wie präventive Außenpolitik zielorientierter und erfolgreicher werden kann.

Für Erkenntnisse aus dem Vergleich mit den anderen führenden Gebern und den sechs Detailfallstudien zu (meist eher weniger erfolgreichen) Präventionsfällen sowie zur ausführlicheren Herleitung der daraus folgenden politischen Handlungsoptionen verweisen wir auf die deutlich umfangreichere englischsprachige Studie.

## Widersprüche im Datenschwungel

Die Bundesregierung selbst zeichnet zwei sehr unterschiedliche Bilder ihrer Investitionen in zivile und sogenannte „ODA-fähige“<sup>4</sup> Ausgaben für Krisenprävention. Für den Zeitraum von 2004 bis 2016, für den die relevanten Bundesministerien dem Bundestag Projekte im Gesamtumfang von knapp 9 Milliarden Euro auflisteten, meldete dieselbe Bundesregierung, ebenfalls quer durch alle Ressorts, nur ca. 2 Milliarden Euro an das OECD-Sekretariat. Das heißt, dem Bundestag wurden mehr als viermal so hohe Investitionen mitgeteilt wie der OECD (Abbildung 1).

**Abb. 1: Ausgaben der Bundesregierung für zivile Krisenprävention und Friedensförderung, 2004-2016**

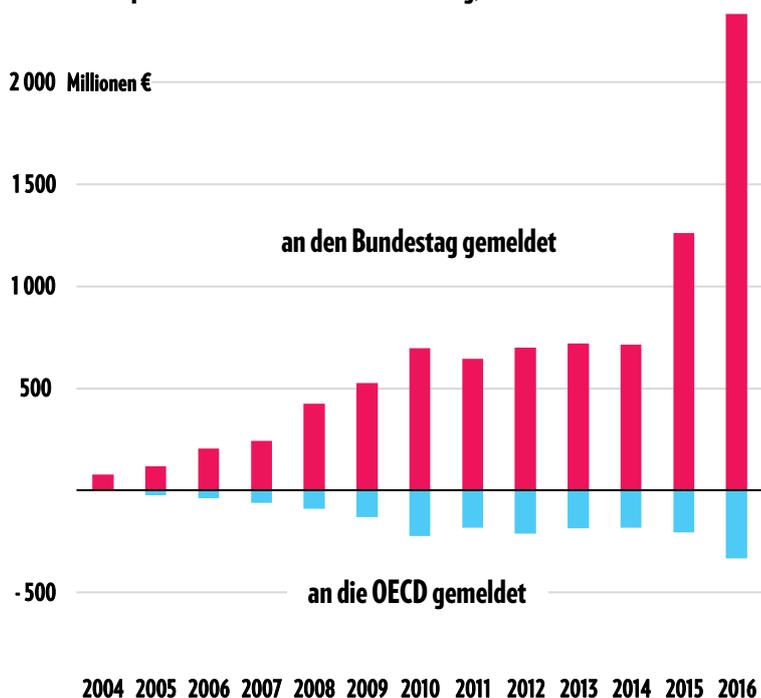


Abbildung 1: Angaben gegenüber Bundestag und OECD im Vergleich\*

Besonders groß ist der Unterschied bei den Meldungen des Entwicklungsressorts (Abbildung 2). Die vom BMZ gegenüber dem Bundestag genannten Investitionen in Krisenprävention waren zwischen 2004 und 2016 siebenmal größer als in den OECD-Zahlen dargelegt. Die Projekte des Auswärtigen Amtes summierten sich in den Listen für das Parlament auf die doppelte Summe als in den Meldungen an die OECD. Im Jahr 2016 zeigt sich diese Differenz am deutlichsten: Laut den Antworten auf die Kleinen Anfragen investierte das BMZ innerhalb eines Jahres 2 Milliarden Euro in Krisenprävention. Der OECD meldete dasselbe BMZ im gleichen Jahr nur etwa 150 Millionen Euro an Ausgaben für krisenpräventive Projekte.

Wieso unterscheiden sich die Angaben der Bundesregierung so stark, je nachdem, ob die Ministerien ihre Projektdaten für Krisenprävention an den Bundestag oder an die OECD melden? Der entscheidende Unterschied, der

**Abb. 2: Ausgaben des Auswärtigen Amtes (AA) und des BMZ für zivile Krisenprävention und Friedensförderung, 2004-2016**

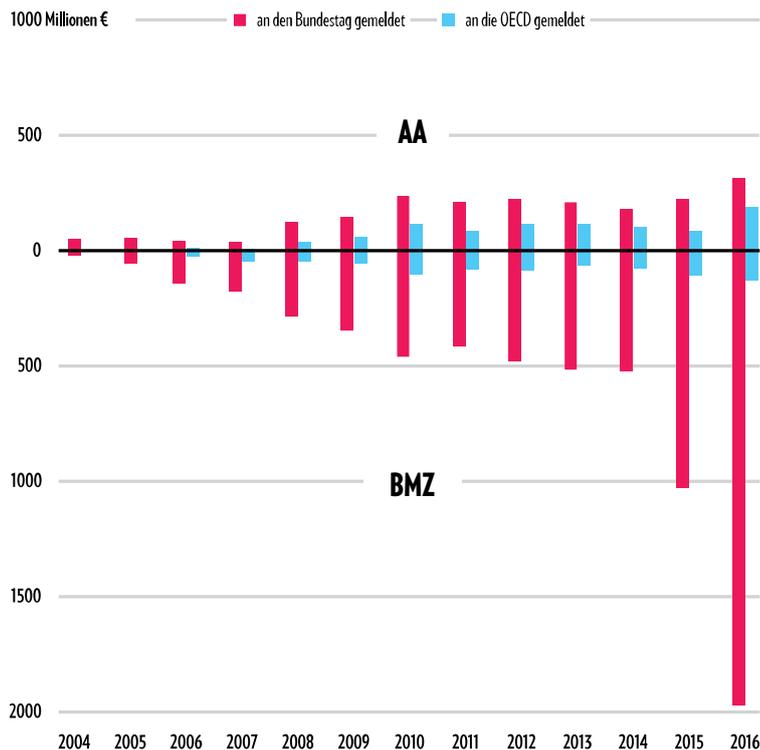


Abbildung 2: Angaben gegenüber Bundestag und OECD im Vergleich\*

aber in keinem der Dokumente der Bundesregierung offengelegt wird, liegt in zwei unterschiedlichen und inkompatiblen Verständnissen darüber, wie krisenpräventive Projekte funktionieren sollen.

Nach den OECD-Regeln können Projekte zwar unterschiedliche Ziele haben, aber jeder einzelne Euro kann nur einem Ziel dienen. Kostet ein Projekt zum Beispiel 100.000 Euro und zielt gleichzeitig auf Krisenprävention und Beschäftigungsförderung ab, müssen die Mittel aufgeteilt werden – zum Beispiel in 30.000 Euro für Krisenprävention und 70.000 Euro für Beschäftigungsförderung. Die Bundesregierung dagegen nimmt an, dass derselbe Euro mehrere Ziele gleichzeitig und zwar in vollem Maße verfolgen kann. Die Gesamtkosten von 100.000 Euro des Projekts werden also sowohl der Krisenprävention als auch der Beschäftigungsförderung zugeordnet.

Dass sich die beiden Datensätze stark unterscheiden, ist also grundsätzlich erst einmal plausibel.

### Zahlreiche Ungereimtheiten in den Antworten auf die Kleinen Anfragen

Allerdings bleibt die Frage: Bildet einer der beiden Datensätze die Realität zutreffender ab als der andere? Ist einer valider als der andere? Während die Statistikabteilung der OECD die Meldungen der Mitgliedsstaaten auf Plausibilität sowie auf die korrekte Anwendung des Regelwerks überprüft, gibt es für die Antworten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag keine vergleichbare Prüfung von dritter Seite. Angesichts der erheblichen Diskrepanz im Umfang der deklarierten Mittel haben wir diese daher selbst unter die Lupe genommen.

In der ersten Projektliste, die die Regierung 2015 für den Zeitraum 2004 bis 2014 vorlegte, wirft ein beträchtlicher Teil der gelisteten Projekttitel schon erhebliche Fragen auf, was den Bezug zum Ziel der Krisenprävention betrifft. So wurden zwischen 2004 und 2014 beispielsweise insgesamt knapp 2,5 Milliarden (!) Euro für Projekte in Afghanistan als Mittel für Krisenprävention klassifiziert. Das dürften die kompletten Projektbudgets aller beteiligten Ministerien für diesen Zeitraum gewesen sein, von der Kulturförderung bis zum Polizeiaufbau. Nun mag man argumentieren, dass jede Art von Stabilisierungsengagement automatisch auch der Verhinderung einer weiteren Eskalation oder der Entstehung einer neuen, zusätzlichen Krise dient. Doch die politische Logik der Bundesregierung stellt Krisenprävention eben nicht so dar, sondern beruht auf einer klaren Unterscheidung: „Deutschland setzt vorrangig auf *Krisenprävention* (...). *Krisenreaktion* kann immer nur die zweitbeste Lösung sein.“<sup>5</sup> Wer dies beschließt und gleichzeitig Mittel für Krisenreaktion als Krisenprävention zählt, verwickelt sich in Widersprüche.

Der Blick auf Details unterstreicht diesen Befund. Die im Zeitraum 2004 bis 2014 bereitgestellten 62 Millionen Euro für globale Projekte zum humanitären Minenräumen haben zwar sicher Leben gerettet, hatten aber wohl kaum einen politischen Effekt, der den Ausbruch der

nächsten Krisen verhindert hätte. Weitere 19 Millionen Euro für die „Unterstützung der deutschen Minderheit in Rumänien“ wurden vom Bundesinnenministerium ebenfalls als zivile Krisenprävention ausgewiesen. Das BMZ deklarierte „gesellschaftspolitische Beratung in Südamerika“ (28 Millionen Euro allein im Jahr 2016) oder „gewerkschaftspolitische Beratung in Südosteuropa“ (12 Millionen Euro allein 2015) ebenso als Krisenprävention wie ein Projekt namens „Umwandlung von Abfall in (positive) Energie“ in Jordanien (22 Millionen Euro allein 2017) und ein Sektorvorhaben „Sport für Entwicklung“ (11,5 Millionen Euro allein 2016). Nicht nur ist die Liste der Auffälligkeiten noch viel länger, es ist auch eindeutig, dass weder zwischen den Ressorts noch innerhalb einzelner Ressorts über die Jahre hinweg dieselben Kriterien dafür angelegt wurden, unter welchen Umständen ein Projekt als krisenpräventiv zu verstehen ist – denn selbstverständlich gibt es auch viele andere Energie- oder Abfallprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit, die nicht auf den Listen stehen.

Die zweite, 2017 an den Bundestag übermittelte Liste über den Zeitraum 2015 bis Mitte 2017 enthält neben präventiven Maßnahmen explizit auch Projekte, die der Konfliktbewältigung und Friedensförderung dienen sollen. Doch trotz dieses explizit breiteren Fokus finden sich auch hier wieder viele Projekte, deren Beitrag zu diesen Zielen bestenfalls dünn erscheint. Zum Beispiel werden die zwar umfangreichen, aber auch regulären Beiträge an humanitäre Organisationen wie das Welternährungsprogramm als Krisenprävention gezählt, obwohl diese rein darauf abzielen, menschliches Leid zu mindern – ohne die Verhinderung politischer Krisendynamiken miteinzubeziehen.

### Inkohärente Berichtspraktiken gefährden parlamentarische Kontrolle und wissenschaftliche Überprüfbarkeit

Derart inkohärente Projektlisten sind aus mehreren Gründen problematisch. Erstens nagt diese Meldepraxis an den demokratischen Grundpfeilern. Die Bundesregierung ist zurecht verpflichtet, Parlament und Öffentlichkeit nachvollziehbar und nachprüfbar über die Umsetzung ihrer politischen Prioritäten zu informieren – ob aus eigenem Antrieb oder, wie im Fall der zivilen Krisenprävention, auf Anfrage der Opposition. Wenn sogenannte Antworten

auf Kleine Anfragen aufgrund ihrer Inkonsistenz und Widersprüchlichkeit nur noch mehr Fragezeichen hervorrufen, gefährdet die Bundesregierung die parlamentarische Kontrolle ihrer Arbeit, die ein elementarer Bestandteil unserer Demokratie ist. Solche unzuverlässigen Daten machen es zudem nicht nur dem Bundestag sondern auch Wissenschaftler\*innen und der Zivilgesellschaft unnötig schwer, das Engagement der Bundesregierung für zivile Krisenprävention zu bewerten.

Nehmen wir das Beispiel Mali: Laut ihren Antworten auf die Kleinen Anfragen hat die Bundesregierung dort schon lange vor Ausbruch der Krise 2012 in Krisenprävention investiert (Abbildung 3).

Das OECD-Sekretariat ordnete die deutschen Ausgaben in Mali allerdings erst nach dem Zerfall des malischen Staates 2012 zumindest teilweise in die Kategorie „Friedensförderung und Krisenprävention“ ein; und selbst dann blieben

**Abb. 3: Ausgaben der Bundesregierung für zivile Krisenprävention und Friedensförderung in Mali, 2004-2016**

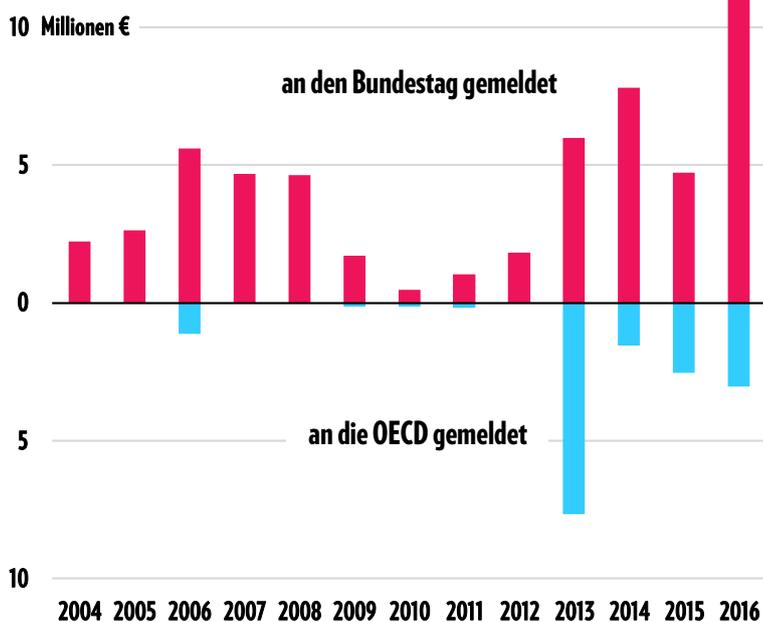


Abbildung 3: Angaben gegenüber Bundestag und OECD im Vergleich\*

die Projekte klar im Bereich der reaktiven Bewältigung der bestehenden Konflikte statt zu versuchen die Krise bzw. ihre Eskalation zu verhindern.

Auch hier haben wir nachgeforscht, wieso die Zahlen sich so stark unterscheiden. Die größte Differenz findet sich beim umfangreichen GIZ-Programm „Mali-Nord“. Den Projektdokumenten zufolge sollte „Mali-Nord“ den Norden Malis stabilisieren, indem es für Ernährungssicherheit und den Wiederaufbau von Bewässerungssystemen sorgt. In den jährlichen Meldungen an die OECD deklarierte die Bundesregierung die Kosten allerdings komplett als Projekt zur ländlichen Entwicklung. In den Antworten auf die Kleinen Anfragen dagegen, die erst einige Jahre nach dem Ausbruch der malischen Krise von 2012 veröffentlicht wurden, taucht der gesamte Betrag für „Mali-Nord“ als zivile Krisenprävention auf – wodurch sich die Bundesregierung selbst nachträglich den Versuch bescheinigt, der Krise vorzubeugen.

Die Ungereimtheiten in den Projektlisten für den Bundestag deuten zudem darauf hin, dass es keine ressortgemeinsame Definition von ziviler Krisenprävention gibt – trotz der gemeinsam verabschiedeten Leitlinien. Die Ressorts scheinen sich schon darüber uneins zu sein, welche Projekte präventiv wirken *sollen* – ganz zu schweigen von der tatsächlichen Wirksamkeit. Dass sich die Höhe der BMZ-Ausgaben für zivile Krisenprävention dermaßen zwischen den beiden Datenquellen unterscheidet, lässt vermuten, dass das BMZ ein viel umfangreicheres Verständnis von Krisenprävention hat als das Auswärtige Amt. Wenn sich die jeweiligen Definitionen bereits so drastisch unterscheiden, lässt das nichts Gutes für das ressortgemeinsame Handeln hoffen.

## Investitionsmuster der Bundesregierung: Portfoliostruktur und Bezug zur Frühwarnung

Aufgrund der Schwachstellen in den Projektlisten an den Bundestag und den großen Abweichungen von den Daten, welche Deutschland an das OECD-Sekretariat gemeldet hat, haben wir für die weitere Analyse des deutschen Engagements in puncto Krisenprävention nur die OECD-Daten genutzt. Nach den aktuellsten OECD-Zahlen hat Deutschland 2019 insgesamt 681 Millionen Euro für „Konflikte, Frieden und Sicherheit“ ausgegeben. Der Großteil davon – über 80% – floss in Projekte für „Friedensförderung und Krisenprävention“. Im Vergleich zu den frühen Jahren direkt nach Entwicklung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention sind diese Investitionen um ein Vielfaches gewachsen: Gegenüber 2005 hat Deutschland 2019 um 24 mal mehr in Projekte und Maßnahmen investiert, welche in die Kategorie „Friedensförderung und Krisenprävention“ fallen. Doch wie viel davon kam tatsächlich der Prävention von anstatt der Reaktion auf Krisen zugute?

### Wachsende Präventionsausgaben, aber Reaktion schlägt weiterhin Prävention

Weil die Bundesregierung, wie andere Geber auch, nicht selbst anhand dieser Unterscheidung berichtet, können wir die Antwort nur schätzen. Details zu unserer Schätzmethode erläutern wir in unserer im Oktober 2021 erschienene Studie „[Follow the Money: Investing in Crisis Prevention](#)“. Das Grundprinzip: Friedensfördernde Investitionen in Projekte in sicheren Zielländern sind von Geberseite mit hoher Wahrscheinlichkeit als präventiv oder langfristig friedenskonsolidierend (und damit wiederum präventiv mit Blick auf ein Wiederaufblühen von Konflikten) gedacht, während Friedensprojekte in akut unsicheren Zielländern mit hoher Wahrscheinlichkeit der Bewältigung einer akuten Krise. Unser Ansatz liefert keine exakte Zahl, sondern lediglich einen geschätzten Bereich, in dem sich jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit der gesuchte Anteil und Betrag der krisenpräventiven Investitionen finden.<sup>6</sup>

Für 2019, und für die beiden entscheidenden Akteure Auswärtiges Amt und BMZ zusammen, liegt diese Schätzung der tatsächlichen Präventionsausgaben zwischen 175 und 243 Millionen Euro (siehe Abbildung 4).<sup>7</sup> Das ist mehr als das Doppelte unserer Schätzung für 2015 –

der Trend geht also nach oben. Der Betrag ist aber weiterhin maximal ein gutes Drittel dessen, was die Bundesregierung insgesamt im gleichen Jahr für „Konflikte, Frieden und Sicherheit“ ausgegeben hat (681 Millionen Euro) – und weniger als die Hälfte der Auswärtiges Amt- und BMZ-Ausgaben für die OECD-Unterkategorie „Friedensförderung und Krisenprävention“ (519 Millionen Euro). Projekte und Maßnahmen im Bereich akute Krisenreaktion nehmen also weiterhin den größeren Teil der Mittel in Anspruch.

Mit Blick auf die Bedingungen für den systematischen Erfolg von Maßnahmen – dass also Investitionen in Krisenprävention tatsächlich Ausbrüche von Gewalt mit vielen Opfern verhindern und damit langfristig Geld bei der Krisenreaktion und humanitären Nothilfe eingespart werden kann – sind diese Summen besonders ernüchternd. Deutschland ist der größte Geber weltweit und trug zwischen 2017 und 2019 allein gut 25% der globalen Investitionen in Friedensförderung und Krisenprävention bei. Wenn davon aber „nur“ um die 200 Millionen Euro pro Jahr in echte Prävention investiert werden, dann ist es kein Wunder, dass die internationale Gebergemeinschaft insgesamt meilenweit von den laut der durch den Ökonomen Hannes Mueller geleiteten gemeinsamen UNO-Weltbank-Studie notwendigen 2,5 bis 5 Milliarden Euro pro Jahr entfernt ist.<sup>8</sup>

**Abb. 4: Geschätzte Ausgaben von AA und BMZ für zivile Krisenprävention, 2004-2019**

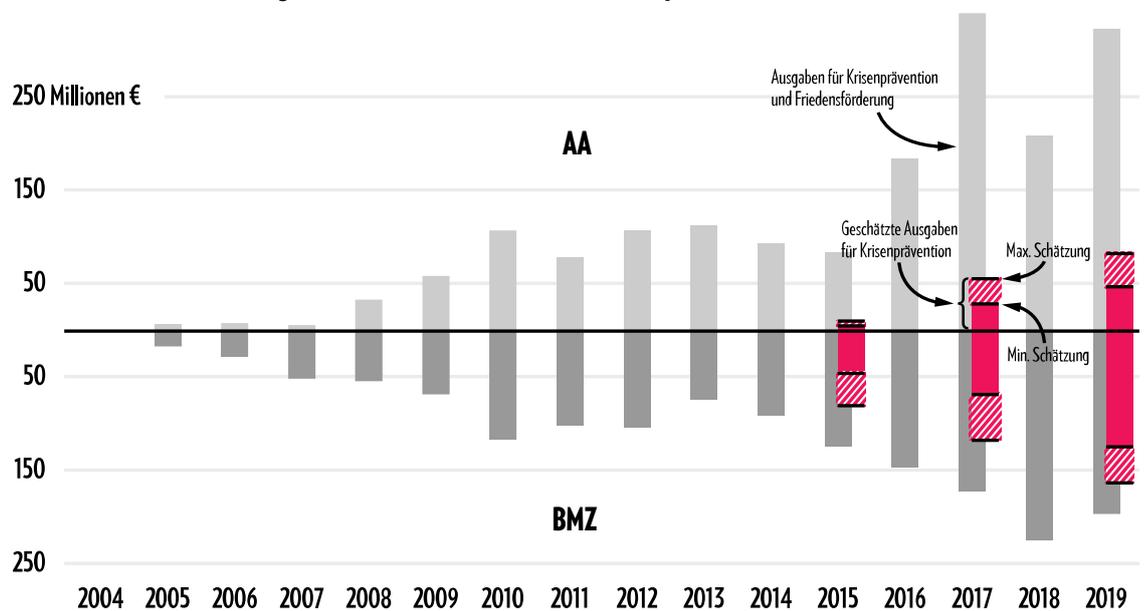


Abbildung 4: Geschätzte Ausgaben für Krisenprävention im Vergleich zu den OECD-Angaben für „Krisenprävention und Friedensförderung“

### Länderportfolios sind sehr klein

Nicht nur fließen insgesamt mehr Mittel in die Reaktion auf akute Krisen als deren Prävention – weil Deutschland seine präventiv ausgerichteten Mittel auf viel mehr Länder verteilt als die Mittel für akute Krisenreaktion, sind die Portfolios für Prävention auch deutlich kleiner. Über drei Viertel der 45 Länder, in denen von der Bundesregierung Präventionsprojekte unterstützt werden, erhielten 2019 weniger als 1 Million Euro an deutschen Mitteln, um Krisen vorzubeugen. Nur 7% (drei Länder: Kolumbien, Libanon und die Ukraine) erhielten im gleichen Jahr mehr als 5 Millionen Euro.

Da Deutschland etwa ein Viertel der globalen Investitionen in Maßnahmen zur Friedensförderung und Krisenprävention aufbringt, sind diese Summen bei weitem nicht ausreichend, damit die internationale Gebergemeinschaft insgesamt die benötigte Größenordnung von 85 bis 850 Millionen Dollar (75 bis 750 Millionen Euro) pro Land, die der Wirtschaftswissenschaftler Hannes Mueller für eine erfolgreiche Krisenprävention in einigen wenigen, gut

ausgewählten Ländern berechnet hat, erreicht.<sup>9</sup> Im Gegenzug verteilt auch die Bundesregierung ihre Ausgaben über eine Vielzahl von Ländern.

Jedes dieser Projekte und jedes Länderportfolio absorbiert erheblichen Aufwand, um die Aktivitäten zu bewilligen, zu steuern, zu begleiten und zu evaluieren. Wie plausibel ist es, dass in Ländern, in denen Millionen von Menschen leben, durch ein Portfolio im Umfang von unter einer Million Euro eine politische Wirkung erzielt wird? Umgekehrt ist der oberflächliche Eindruck einer umfassenden „Abdeckung“ aller Risikoländer weltweit auch mit großer Vorsicht zu genießen: Wie viele dieser kleinen Projekte wirken über die entsprechende Hauptstadt hinaus in all den – oft entlegenen – Regionen, die in den meisten Konflikt dynamiken entscheidende Rollen spielen?

Die bisherigen Präventionsausgaben liegen auch weiterhin unter dem, was die Bundesregierung in Ländern oder Regionen investiert, in denen sie für sich eine führende Rolle bei der Krisenbewältigung durch Stabilisierung in Anspruch nimmt. Diese Muster unterscheiden sich nicht zwischen Auswärtigem Amt und BMZ.

### **Auswärtiges Amt und BMZ: Präventiv ausgerichtete Investitionsanteile steigen**

Circa 90% der deutschen Gesamtausgaben für Friedensförderung und Krisenprävention zwischen 2004 und 2019 kamen aus den Budgets des Auswärtigen Amtes und des BMZ. In beiden Häusern sind die relevanten Etats zudem deutlich gewachsen (siehe Abbildung 4) und auch für den Anstieg der deutschen Investitionen insgesamt verantwortlich.<sup>10</sup> Das traditionelle Muster, dass der Großteil der Mittel für Friedensförderung und Krisenprävention aus dem BMZ kommt und das Amt eine kleine Nebenrolle spielt, existiert nicht mehr: Zwischen 2008 und 2012 hat das Auswärtige Amt deutlich aufgeholt und seitdem sind die Investitionen beider Ressorts in jährlich vergleichbaren Größenordnungen auf dem Wachstumspfad, mit gelegentlich deutlichen Ausschlägen in einzelnen Jahren.

Mit diesem Wachstum ist auch der Anteil der Investitionen gestiegen, die unserer Schätzung zufolge in Präventivprojekte fließen – und zwar nicht nur proportional, sondern deutlich überproportional verglichen mit den Mitteln für Krisenreaktion. Besonders deutlich ist dieses Wachstum im Fall Auswärtiges Amt, dessen vormals minimaler Mitteleinsatz in Gebieten ohne akute Krise (für 2015 schätzen wir zwischen 8 und 16 Millionen Euro weltweit) um das Vier- bis Fünffache gestiegen ist (im Jahr 2019 ca. 49 bis 78 Millionen Euro, oder 15 bis 24% der Mittel des Amtes für Friedensförderung und Krisenprävention). Akute Krisenreaktion nimmt also zwar weiterhin den Löwenanteil der Mittel des Auswärtigen Amtes für Friedensförderung und Krisenprävention in Anspruch, doch der relative Anteil der Investitionen in Kontexte mit Präventionsschwerpunkt ist gestiegen.

In absoluten Zahlen investiert das BMZ weiterhin mehr für Friedensförderung in solchen Kontexten, also für Krisenprävention im Sinne der Bundesregierung, als das Amt. Für 2019 schätzen wir diese Summe auf 126 bis 156 Millionen Euro, oder 65 bis 85% der BMZ-Ausgaben in der OECD-Kategorie Friedensförderung und Krisenprävention insgesamt. Das ist etwa ein Viertel mehr als 2015, d.h. auch im BMZ-Portfolio beobachten wir einen weiteren Anstieg des Anteils der Ausgaben für Prävention, der aufseiten des BMZ schon lange deutlich höher war als beim Auswärtigen Amt. Umgekehrt spielt beim BMZ die akute Krisenreaktion eine sehr kleine Rolle, zumindest was die als Friedensförderung und Krisenprävention klassifizierten Mittel betrifft.

### **Fallstudienanalyse: Projektaktivitäten beginnen in der Regel zu spät**

Unsere ausführliche Studie „Follow the Money“ analysiert neben den reinen Investitionsdaten der Geber auch eine Reihe von Fallstudien des Projektengagements der vier größten Geber, darunter auch Deutschlands und der EU. Wir haben dafür Krisensituationen aus dem

Zeitraum 2004 bis 2019 ausgewählt und analysiert, in denen Frühwarninformationen mindestens ein Jahr vor Ausbruch der Krise öffentlich verfügbar waren und wo Zugang zu den Projektdaten möglich war: Georgien (2004–08), Mali (2004–12), Myanmar (2010–17), Irak (2010–13), Ukraine (2004–14) und Burkina Faso (2013–19).

Aus der Analyse der Handlungsmuster der Geber in diesen sechs Kontexten – Deutschland und die EU stechen gegenüber Großbritannien und den USA nicht wesentlich positiv heraus – ergeben sich weitere relevante Erkenntnisse. Insbesondere haben sich weder Deutschland noch die EU rechtzeitig präventiv engagiert – weder in struktureller Hinsicht (also mit Blick auf die Bearbeitung struktureller Konfliktrisiken) noch operativ (also mit dem Ziel der Verhinderung einer konkreten befürchteten Krisensituation, z.B. angesichts einer anstehenden Wahl). Stattdessen setzte ein in Umfang und Zuschnitt politisch relevantes Engagement regelmäßig erst dann ein, wenn die Krise bereits in vollem Gange bzw. bereits vorbei war – fiel also unter klassische Krisenreaktion, Stabilisierung und Friedensförderung.

In den Zeiträumen zwischen der ersten Verfügbarkeit spezifischer Warnungen und dem Ausbruch der jeweiligen Krise gab es zwar meist auch einige als friedensfördernd und/oder krisenpräventiv deklarierte deutsche und EU-Projekte. Diese bezogen sich allerdings immer nur selektiv auf einen kleinen Teil der vorliegenden Risikofaktoren und ließen andere wesentliche Faktoren außen vor. In einigen Fällen stießen wir zudem auf klare Anzeichen dafür, dass aufseiten der relevanten Geber keine politische Strategie verfolgt wurde, die von den finanzierten Maßnahmen hätte unterstützt werden können, oder dass das präventive politische Engagement bereits im Grundsatz ein Streitpunkt zwischen den wesentlichen internationalen Partnern war (wie im Fall von Georgien vor dem Krieg 2008). Zu weiteren Details der jeweiligen Rollen Deutschlands und der EU sowie zum zeitlichen Ablauf der jeweiligen Krisendynamiken und der verschiedenen Projektengagements sei noch einmal auf die Fallstudienkapitel in „Follow the Money“ verwiesen.<sup>11</sup>

## Wie es besser ginge: Handlungsoptionen für Auswärtiges Amt und BMZ

In den beschriebenen Investitionsmustern unterscheidet sich Deutschland wenig von der EU, von Großbritannien oder den USA. Als mittlerweile größte weltweite Geberin für Projekte im Bereich Krisenprävention und Friedensförderung hat die Bundesregierung allerdings eine Vorbildfunktion: Entwickelt Berlin eine gezieltere Präventionspraxis, werden andere folgen. Bleibt Berlin hingegen dem Prinzip Gießkanne verschrieben, ist es angesichts der Tatsache, dass Krisenprävention weder beim traditionellen Champion Großbritannien noch bei der Biden-Administration in den USA große Bedeutung genießt, unwahrscheinlich, dass ein anderer Akteur frühzeitiger und strategischer in den notwendigen Größenordnungen in einzelnen Ländern investiert. Es kommt also auf die Ampelregierung an. Die Ergebnisse unserer Studie möchten wir als ernstzunehmendes Warnsignal verstanden wissen – und wir hoffen, sie führen dazu, dass die Verteilung der deutschen Krisenpräventionsausgaben genauer unter die Lupe genommen wird.

Konkret haben wir drei Empfehlungen, wie die neue Bundesregierung dafür sorgen kann, dass die Millionen an Steuergeldern, die jährlich in Krisenprävention investiert werden, künftig effektiver eingesetzt werden.

- 1) **Die Bundesregierung sollte mehr in solche Risikokontexte investieren, für die sie politische Strategien zur Krisenprävention entwickelt hat und deren Erfolgsaussichten mit entsprechender Projektunterstützung wesentlich höher sind.**

Statt die begrenzten Mittel für Krisenpräventionsprojekte auf möglichst viele Länder zu verteilen, sollte die Bundesregierung strategisch abwägen, in welchen Situationen ihre Projekt-

gelder plausibel einen Beitrag zur tatsächlichen Vermeidung schwerwiegender Krisen leisten können. Es ist alles andere als garantiert, dass sich diese Bemühungen auszahlen. Doch je ernsthafter die Versuche der Krisenvorbeugung betrieben werden – politisch wie auf der Projektebene – desto höher sind die Chancen auf Erfolg. Je kleiner die Investitionen pro Land oder Region, desto wahrscheinlicher ist, dass die Projektmittel wirkungslos verpuffen. In der Reaktion auf akute Krisen hat die Bundesregierung in den letzten Jahren gezeigt, dass eine solche Priorisierung und Konzentration auf eine überschaubare Anzahl von Kontexten möglich ist. Dieses Prinzip gilt es nun auch auf ihr Engagement im Bereich Krisenprävention zu übertragen.

Denn zu ernsthaft versuchter Krisenprävention gehört es, für jeden Einzelfall die Risikofaktoren und Einflussmöglichkeiten für präventives Handeln zu analysieren und zu entscheiden, ob und wie Deutschland eine zumindest halbwegs aussichtsreiche politische Strategie zur Prävention verfolgen kann – und wie diese Strategie aussieht. Wenn sie für ein konkretes Gebiet in einem konkreten Zeitraum beispielsweise darauf beruht, mithilfe von Präventionsprojekten über die diplomatisch ansprechbaren politischen Eliten hinaus mit weiteren Akteuren zu arbeiten oder breitere Bevölkerungsgruppen anzusprechen, dann gilt es, ausreichend Geld in die Hand zu nehmen, um gemeinsam mit anderen multilateralen Partnern die nötige Durchschlagskraft in der Unterstützung konstruktiver lokaler Kräfte zu entwickeln.<sup>12</sup>

Es gibt natürlich keine allgemeingültige Regel für die Priorisierung bestimmter Fälle über andere. Allerdings gibt es immer mehr Frühwarnindikatoren, die der Bundesregierung bei solchen Entscheidungen helfen können.

## **2) Die Bundesregierung sollte ihre Frühwarn- und Reaktionsmechanismen verbessern, um Entscheidungsträger\*innen dabei helfen zu können, die dringendsten und machbarsten Fälle zu priorisieren.**

Frühwarnung ist nicht in erster Linie eine technische oder administrative Frage der „validen“ Erkennung und Übermittlung von Warnsignalen. Entscheidend ist etwas anderes: Frühwarnung ist dann erfolgreich, wenn es gelingt, Entscheider\*innen davon zu überzeugen, dass irgendwo eine derart schwerwiegende Gefahr einer Eskalation droht, dass schnelle und substantielle Investitionen in gezielte Krisenprävention nötig sind, um Schlimmeres zu verhindern. Das ist (bürokratische) Politik. Diese braucht belastbare, vertrauenswürdige Daten als Grundlage für Entscheidungen – die Daten allein können die oben erwähnte Überzeugungsarbeit sowie die dahinterstehende politische Abwägung konkurrierender Prioritäten aber nicht leisten. Für die notwendigen robusten und zeitkritischen internen Debatten über mögliche Investitionen in Länder, die meist nicht ganz an der Spitze der außenpolitischen Agenda stehen, sind die Verfahren in den deutschen Ministerien bislang nicht effektiv aufgestellt.<sup>13</sup>

Die Bundesregierung sollte ihre bestehenden Mechanismen – insbesondere die ressortgemeinsame AG Krisenfrüherkennung – deshalb überarbeiten. Nachdem die grundlegende Analyse von Frühwarnindikatoren nun regelmäßig stattfindet und die nötigen Investitionen in zuverlässige lokale Datenquellen ([The Complex Risk Analytics Fund](#)) auf dem Weg sind, geht es jetzt darum, dafür zu sorgen, dass auf Basis dieser Entscheidungsgrundlagen erfolgreiches politisches Handeln möglich wird. Eine hochrangige Beamtin im Auswärtigen Amt sollte die Verantwortung übertragen bekommen, einen ständigen Priorisierungs- und Überzeugungsprozess für Krisenprävention zu koordinieren. Und es gilt, genügend Personal bereitzustellen und die Verfahren so zu verändern, dass dieser gelingen kann. Diese Ressourcen müssen so ausgestaltet werden, dass sie den verbreiteten kognitiven und sozialen Verzerrungen (*biases*) entgegenwirken, aufgrund derer Risikofaktoren häufig übersehen oder

unterschätzt werden. Ein wichtiger Bestandteil eines solchen Frühwarn- und Reaktionsmechanismus ist es außerdem, über die Darstellung der Risiken hinaus realistische Handlungsoptionen für die Entscheider\*innen auf den Tisch zu legen.

**3) Die Bundesregierung sollte evaluieren und dadurch besser verstehen, warum manche politischen Strategien für präventives Handeln erfolgreicher waren als andere – und warum manche Formen von Projektengagement politische Strategien effektiver unterstützt haben als andere.**

Um Engagement für Krisenprävention so zu gestalten, dass es tatsächlich Krisen vorbeugt, lohnt sich ein Blick in die Vergangenheit: Die Bundesregierung muss besser verstehen, welche ihrer politischen Initiativen und der sie flankierenden Projekte weshalb und wie gewirkt haben. „Es ist eine beliebte Vorstellung in Ministerien und internationalen Organisationen, dass sich Krisenprävention im Wesentlichen darin erschöpfe, Projekte zu fördern“, schreibt Gerrit Kurtz.<sup>14</sup> Dass – insbesondere politikferne – Maßnahmen allein nicht zu Erfolgen in der Beeinflussung krisenhafter politischer Dynamiken führen können, ist jedoch offensichtlich. Deshalb gilt es nicht nur, Projekte zu bewerten – vor allem muss präventives Handeln insbesondere mit Blick auf politische Strategien evaluiert werden. Als Teil davon ist wiederum zu analysieren, inwieweit konkrete Projekte diese Strategien wirksam unterstützt haben.

Als ersten Schritt sollte die Bundesregierung transparent und nachvollziehbar über ihre Aktivitäten im Bereich Krisenprävention und Stabilisierung berichten. So würde sie auch einen Beitrag zu einer belastbaren Datengrundlage für Evaluierungen und praxisrelevante Forschung leisten. Wenn die Bundesregierung gute Gründe hat, nicht nur nach den Vorgaben und Kategorien der OECD zu berichten, dann muss sie selbst dafür sorgen, auf Grundlage eigener Definitionen valide, transparente und nachvollziehbare Daten vorzulegen. Massendaten zu Projektinvestitionen sollten dabei in einer Weise angeboten werden, die für die Öffentlichkeit zu Analyse Zwecken nutzbar sind. Das bedeutet: Statt hunderten von Seiten voller Tabellen in PDF-Dokumenten besser Excel-, CSV- oder andere maschinenlesbare Datenformate zum Download.

An Parlamentarier\*innen, zivilgesellschaftliche Akteure und Wissenschaftler\*innen sprechen wir zwei konkrete Empfehlungen aus.

**4) Befürworter\*innen von Krisenprävention sollten der Bundesregierung nicht in erster Linie Anreize für höhere Ausgaben in diesem Bereich setzen, sondern allem auf die Etablierung einer robusten Frühwarn- und Reaktionspraxis hinwirken.**

Parlamentarier\*innen, zivilgesellschaftliche Akteure und Wissenschaftler\*innen sollten nicht nur darauf pochen, dass Deutschland genügend Mittel für internationale Krisenprävention bereitstellt. Diese Praxis vertieft Fehlanreize, die mit für das beobachtete Gießkannenprinzip in der Mittelverwendung verantwortlich sind. Die drei Akteursgruppen sollten die Bundesregierung zukünftig deshalb vor allem dafür in die Verantwortung nehmen, ein robustes Frühwarn- und Reaktionssystem zu etablieren, auf dessen Grundlage Entscheider\*innen mit wichtigen Warnsignalen korrespondierende, bestmögliche präventive Strategien entwickelt und in die Praxis umsetzt.

Nicht nur, aber auch wenn Prävention scheitert, sollten Parlamentarier\*innen, zivilgesellschaftliche Akteure und Wissenschaftler\*innen die Bundesregierung dazu anhalten, ihre politischen Bemühungen für Krisenprävention samt deren Flankierung durch Projektaktivitäten regelmäßig einer unabhängigen externen Evaluierung zu unterziehen, um daraus für die Zukunft lernen zu können.

## 5) Befürworter\*innen von Krisenprävention sollten der Bundesregierung Transparenz in der Rechenschaftslegung abfordern.

Wer mehr und bessere Krisenprävention fordert, kann mit stetig steigenden Gesamtausgaben für entsprechende internationale Projekte allein nicht zufrieden sein. Vielmehr muss bei der Bewertung von Fort- und Rückschritten eine wirkungsbezogene Messlatte angelegt werden. Befürworter\*innen von krisenverhinderndem Handeln sollten sich nicht mit der bisherigen Qualität der Rechenschaftslegung durch die Bundesregierung abspesen lassen. Solange die Bundesregierung nicht aus eigenem Antrieb transparente und nachvollziehbare Daten über den Umfang, die geographische Verteilung, die inhaltlichen Ziele und die zeitlichen Abläufe ihrer präventiven Investitionen veröffentlicht, sollte die Opposition im Deutschen Bundestag diese weiterhin einfordern – und dabei aber auf gemeinsamen und vergleichbaren Maßstäben der Berichterstattung in analysefähigen digitalen Formaten bestehen. Die interessierte Zivilgesellschaft und die Wissenschaft erhielten damit die Chance, die bereits öffentlich zugänglichen Informationen beispielsweise der OECD sowie ggf. neue Daten der Bundesregierung auf ihre Plausibilität zu überprüfen und für weitere Analysen zu nutzen.

Deutschland ist seit mindestens vier Jahren das größte Geberland für Krisenprävention weltweit und trägt allein über ein Viertel der globalen Investitionen in diesem Bereich. Diese Mittel gezielter und effektiver einzusetzen ist nicht nur im Interesse der deutschen Steuerzahler\*innen sondern vor allem im Sinne derjenigen Menschen, die täglich unter den Folgen gescheiterter Krisenprävention leiden.

- 
- \* Für alle Grafiken mit OECD-Daten: Bruttoauszahlungen, 2018 konstante Preise. Quelle: Creditor Reporting System.
- <sup>1</sup> Deutsche Bundesregierung, „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung“, Kabinettsbeschluss vom 14. Juni 2017, <https://tinyurl.com/3yu4temw>, S. 2 sowie „Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 148.
  - <sup>2</sup> Deutscher Bundestag, „Drucksache 18/4626: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Kathrin Vogler, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/4123 – Krisenprävention und Rüstungsexporte“, 2014, letzter Zugriff am 28.09.2021, <https://tinyurl.com/awvaycv9>; ders., „Drucksache 18/2993: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Kathrin Vogler, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/2713 – Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“, 2014, letzter Zugriff am 28.09.2021, <https://tinyurl.com/h85vzvzxh>; ders., „Drucksache 18/13598: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Vogler, Annette Groth, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/13272 – Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“, 2017, letzter Zugriff am 28.09.2021, <https://tinyurl.com/2k6j44tz>; alle Angaben in Euro (nominell).
  - <sup>3</sup> United Nations and World Bank, „Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“, Washington, DC: 2018, <https://tinyurl.com/3u5zuttic>; Hannes Mueller, „How Much is Prevention Worth?“, World Bank, September 2017, letzter Zugriff am 28.09.2021, <https://tinyurl.com/4ay7vz5e>.
  - <sup>4</sup> ODA steht für „Official Development Assistance“. ODA-fähig sind alle Maßnahmen, die in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer unterstützen. ODA-Gelder müssen zu Vorzugsbedingungen gewährt werden und können nur in Empfängerländern ausgegeben werden, die auf der sogenannten DAC-Liste stehen. Diese Liste wird vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD alle drei Jahre auf der Grundlage der Weltbank-Liste aller Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie der UNO-Liste der am wenigsten entwickelten Länder überarbeitet. Siehe auch: <https://tinyurl.com/2wjf4mb6>.
  - <sup>5</sup> Betonungen durch kursive Formatierung nachträglich von uns eingefügt.
  - <sup>6</sup> Die Details erklären wir in den Kapiteln 2.4 und 3 von „Follow the Money“ ausführlich. Siehe: <https://followthemoney.gppi.net/>
  - <sup>7</sup> Die hier präsentierten Schätzungen weichen im Detail von den für den Geber Deutschland insgesamt ermittelten und in „Follow the Money“ veröffentlichten Zahlen ab. Das liegt daran, dass ein Kernelement unseres Schätzers zwar auf nationaler Ebene valide funktioniert, auf der Ebene einzelner Ministerien mit stark abweichenden Investitionsprofilen – wie dem deutschen Auswärtigen Amt und BMZ – aber zu ungenauen Ergebnissen führt. Deshalb haben wir diesen Teil unserer Methode für das vorliegende Modell angepasst, um genauere Ergebnisse zu erhalten. Die dabei entstehenden Gesamtsummen bewegen sich im gleichen Bereich, die exakten Zahlen weichen aber ab.
  - <sup>8</sup> Mehr zur internationalen Geberstruktur in: „Follow the Money“, Kapitel 1, S. 10-12.
  - <sup>9</sup> Mueller, „How Much is Prevention Worth?“.
  - <sup>10</sup> Eigenmittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (insbesondere für einen Fond zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien) sowie sehr kleine Anteile anderer Ministerien ergeben den Rest.

- 
- <sup>11</sup> „Follow the Money“, S. 34-65.
- <sup>12</sup> Siehe auch: „Follow the Money“, S. 69-71 sowie Gerrit Kurtz, „Preventive Diplomacy: Invest in the Skills of Frontline Diplomats“, *PeaceLab Blog*, 04.07.2019, letzter Zugriff am 29.09.2021, <https://tinyurl.com/jfe4pf42>; ders., „Civilian Conflict Management: Priorities for the Next Government“, DGAP, August 2021, letzter Zugriff am 29.09.2021; Tessa Alleblas et al., „In the Shadow of Syria“, The Hague Institute for Global Justice und GPPi, April 2017, letzter Zugriff am 17.12.2021, <https://tinyurl.com/5ajahd9a>; Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz & Philipp Rotmann, „Schutz und Verantwortung: Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten“, Heinrich-Böll-Stiftung und GPPi, 2013, letzter Zugriff am 29.09.2021, <https://tinyurl.com/ysh6rf86>.
- <sup>13</sup> Die bestehenden Probleme sezieren z.B. Christoph O. Meyer, Chiara de Franco & Florian Otto, „Warning about War. Conflict, Persuasion and Foreign Policy“, Cambridge: Cambridge University Press, 2019; Sarah Brockmeier & Philipp Rotmann, „Krieg vor der Haustür - Die Gewalt in Europas Nachbarschaft und was wir dagegen tun können“, Bonn: J.H.W. Dietz, 2019; Sarah Brockmeier & Anton Peez, „Akteneinsichten: Die deutsche Außenpolitik und der Völkermord in Ruanda“, Heinrich-Böll-Stiftung, 14.05.2021, letzter Zugriff am 17.12.2021, <https://tinyurl.com/88jnzste>; Alleblas et al., „In the Shadow of Syria“; Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz & Philipp Rotmann, „Protection and Responsibility – An Analysis of US Foreign Policy to Prevent Mass Atrocities“, Heinrich-Böll-Stiftung und GPPi, 01.07.2013, letzter Zugriff am 17.12.2021, <https://tinyurl.com/bdecpcup>; Sarah Bressan & Aurora Bergmaier, „From Conflict Early Warning to Fostering Resilience? Chasing Convergence in EU Foreign Policy“, *Democratization* 28, no. 3 (2021), <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1918108>.
- <sup>14</sup> Gerrit Kurtz, „Krisenprävention: Sechs Thesen auf dem Prüfstand“, *Internationale Politik*, September/Oktober 2020, letzter Zugriff am 05. Dezember 2021, <https://internationalepolitik.de/de/krisenpraevention>.