

Sicherheit fördern in Krisen & Konflikten

Stabilisierung und Friedensförderung neu aufstellen

Arbeitspapier von Philipp Rotmann, Melissa Li

Deutschland hat ein starkes Eigeninteresse, im direkten Umfeld Europas zu Sicherheit, Stabilität und Frieden beizutragen. Derartige Versuche der Einflussnahme auf sensible politische Dynamiken in fremden Gesellschaften lohnen aber nur dann, wenn sie gewisse Erfolgschancen haben. In Ukraine, Syrien, vielleicht auch in Gaza ist zum Beispiel mit solchen Chancen zu rechnen. In einigen der Westbalkanstaaten wachsen die Risiken für neue Gewalt, hier ist präventive Politik dringend geboten. Doch das Geld für praktisches sicherheitspolitisches Engagement außerhalb des Verteidigungssektors fehlt. Diese Studie zeigt die Zahlen, entwickelt Empfehlungen und Kriterien für eine harte, realistische Priorisierung, die statt Wunschdenken Erfolgschancen und Ergebnisorientierung in den Mittelpunkt stellt, und spielt ein praktisches Rechenmodell durch, wie eine derartige Priorisierung praktisch ablaufen könnte.

Inhaltsverzeichnis

Krisenpolitik in der Krise: Trumps Öl trifft auf ein Feuer, das schon länger schwelt	3
Allokationsanalyse: Investitionen in Sicherheit und Frieden fallen deutlich	8
Folgerungen: Ehrlich und realistisch priorisieren	15
Chancenorientierte Priorisierung in der Praxis	22
Ausblick	36
Methodischer Anhang	37
Endnoten	41

Krisenpolitik in der Krise:

Trumps Öl trifft auf ein Feuer, das schon länger schwelt

US-Präsident Trumps Zerschlagung der US-Auslandshilfe bedroht nicht nur das komplette globale System der humanitären Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit, sondern beschleunigt und verschärft auch einen breiteren Trend massiver Kürzungen bei der Förderung von Sicherheit und Frieden. Die einzige Ausnahme sind Waffen- und Rüstungshilfen.

Krieg, Konflikte und ihre Folgen haben sich seit 2020 weltweit fast verdoppelt. Für jeden Monat des Jahres 2025 wird mit 20.000 Todesopfern gerechnet. Immer mehr Blutvergießen, teils aufgrund der immer häufigeren klimabedingten Schocks: das ist kein Trend, den irgendein Land einfach ignorieren oder sich davor verstecken kann. Zwischen 2018 und 2023 ist die Zahl der gewaltsam Vertriebenen um 53% gestiegen, während die OECD-Geber ihre nicht-militärischen Investitionen in Frieden und Sicherheit bereits um 17% reduziert haben. In diesem Jahr, 2025, ist nach unseren Berechnungen im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2021-2023 noch einmal mit 34% weniger Investitionen in die Unterstützung von Sicherheit und Frieden zu rechnen. Viele Projekte enden, Beratung und Hilfe wird abgezogen, mühsam aufgebaute Fortschritte werden in sich zusammenfallen.

Gleichzeitig bietet sich eine einmalige Chance zur Neuausrichtung eines Arbeitsfeldes, dessen langfristiges Wachstum (+170% zwischen 2004 und 2018) bisweilen schneller verlief als die Weiterentwicklung der Strategien zum erfolgsversprechenden Einsatz der wachsenden Finanzmittel. Die Frage ist nun, ob es den führenden Gebern – allen voran der EU und Deutschland – gelingt, diesen Umbau gezielt und ergebnisorientiert zu gestalten.

Die äußere Sicherheits- und Friedenspolitik trifft damit – ob bewusst oder unbewusst – in diesen Monaten Entscheidungen, deren Folgen viele Menschenleben, aber auch die Sicherheitsinteressen Deutschlands und Europas auf Jahre prägen werden. Die bisherigen Kürzungen reißen, je nachdem wie breit man die betroffenen Instrumente fasst, eine Lücke von zwischen knapp 0,9 und 4,1 Milliarden US-Dollar pro Jahr – zwischen 0,2 und 0,7% dessen, was sich allein die Staaten der Europäischen Union jährlich ihre militärische Verteidigung kosten lassen, wenn sie bald 3,5% ihrer Wirtschaftsleistung dafür aufwenden.¹ Jegliche Einsparungen bei der zivilen Sicherheits- und Friedensförderung sind also offensichtlich viel zu gering, um die nötigen Verteidigungsinvestitionen zu finanzieren; ihre Verknüpfung durch Politiker wie den britischen Premierminister Keir Starmer ist reiner Populismus.² Es ist eine Frage der politischen Weitsicht, ob diese Instrumente überleben und ob sie wirksam und strategisch genutzt werden. In diesem Papier zeigen wir die Trends, ziehen Bilanz und empfehlen dringende, grundsätzliche Veränderungen.

Unser Schwerpunkt ist Geld: Wer zahlt wofür, und landet das vorhandene Geld effizient bei den vielversprechendsten Interventionen? Wie lässt sich weniger Geld effizienter nutzen, auch um die notwendige Stärkung von Investitionen besser zu begründen?

Das Papier basiert auf unserer ausführlicheren Studie „Peace and Security Aid in Crisis: Rethinking Civilian Investment and Local Leadership“ (GPPI 2025, mit Maximilian Biller) sowie

auf frühere Untersuchungen im Rahmen der Studie „Follow the Money: Investing in Crisis Prevention“ (GPPi 2021, mit Sofie Lilli Stoffel).³ „Peace and Security Aid in Crisis“ wurde, wie dieses Papier, mit Mitteln der Robert Bosch Stiftung ermöglicht; „Follow the Money“ wurde aus Mitteln des Auswärtigen Amtes finanziert.

Verteilungsmuster werfen Fragen auf

Die bisherige Praxis bricht nicht nur durch die massiven Kürzungen großer Geberregierungen zusammen – sie wirft auch grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Verteilungslogik und den dahinterliegenden Wirkungsannahmen der Geber auf. So gehörte Mali bis 2023 zu einem der größten Empfängerländer ziviler Friedens- und Sicherheitsinvestitionen, obwohl die Erfolgsaussichten für derartige Projekte allerspätestens mit den Coups von 2020 und 2021 dahingeschmolzen waren. Mit 270 Millionen US-Dollar jährlich zwischen 2021 und 2023 waren das pro Kopf der dem Konflikt direkt ausgesetzten Menschen etwa 20 US-Dollar – viermal so viel wie im Sudan, dem opferreichsten Krieg derzeit, und doppelt so viel wie in der Hochphase der Stabilisierung der syrischen Oppositionsgebiete, für die die Geber nur etwa 10 US-Dollar pro exponiertem Menschen investiert haben.

Im Norden Nigerias dagegen, einem der wenigen Konfliktgebiete wo in den letzten Jahren verhältnismäßig große Erfolge im Kampf gegen Boko Haram und andere bewaffnete Gruppen erzielt wurden,⁴ betrug die Pro-Kopf-Investition nur knapp zwei Dollar. In den westafrikanischen Küstenstaaten Ghana, Togo, Benin und Côte d’Ivoire, denen weit bessere Erfolgschancen zugeschrieben werden als den Staaten des Zentral-Sahel oder dem Sudan, haben die Geber die gleichen fünf bis sieben US-Dollar pro exponierter Person investiert wie im Sudan, etwa ein Drittel so viel wie im Zentral-Sahel, wo die Erfolgsaussichten im Betrachtungszeitraum bereits minimal waren.

Auch mit anderen Metriken – auf die Gesamtbevölkerung oder die befürchteten Opferzahlen bezogen – ergeben sich derart fragwürdige Befunde. Natürlich ist Geld nicht alles. Es gibt auch keine Standardlösungen, um so unterschiedliche Konflikte zu bearbeiten. Wir haben allerdings kaum belastbare Evaluierungsbefunde, die diese extremen Unterschiede und die damit verbundenen Erfolgserwartungen begründen, im Gegenteil: das Scheitern in Mali zum Beispiel ist gut dokumentiert und die Ursachen – die maßgeblich in den jahrelang bekannten ungünstigen politischen Rahmenbedingungen liegen – sind es auch. Ähnlich ist es mit anderen Konflikten.

Insofern zeigen die Allokationsmuster der Geberinvestitionen sehr deutlich, dass die Krise der sicherheitspolitischen Instrumente außerhalb des Verteidigungssektors nicht nur in den Kürzungen allein begründet ist – und dass die Geber gut daran täten, den eigenen Einfluss auf die Konfliktodynamik sehr viel bescheidener einzuschätzen als das bisher offenbar der Fall war. Denn „viel hilft viel, egal wie ungünstig die Bedingungen“ ist offensichtlich keine gültige Daumenregel. Im Gegenteil: die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen sind entscheidend dafür, welche Chancen externe Akteure haben, in irgendeiner Weise auf die Konfliktodynamik Einfluss zu nehmen. Diese grundlegende Erkenntnis, zuletzt noch einmal aufbereitet im Bericht der Enquête-Kommission des Bundestages zu Afghanistan wie auch in vielen vergleichbaren Dokumenten aus anderen Staaten, sollte viel stärker zum Leitprinzip zukünftiger Kriseninvestitionen werden.⁵ Dafür versucht dieses Papier eine Handreichung zu geben.

Zeitenwende, integrierte Sicherheit und die Verunsicherung der Stabilisierungs- und Friedensindustrie

Die „Zeitenwende“ durch Russlands Vollinvasion der Ukraine hat Deutschland gelehrt, dass militärische Gewalt immer noch eine Währung politischer Macht ist, auch in Europa. Darüber gilt es aber nicht zu vergessen, dass militärische Mittel allein weder Sicherheit noch Stabilität oder gar dauerhaften Frieden schaffen können. Das Prinzip der „integrierten“ oder „vernetzten“ Sicherheit bringt genau diese gegenseitige Abhängigkeit der unterschiedlichen Instrumente zum Ausdruck. Es war deshalb zurecht ein Kernbestandteil der Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik aller Bundesregierungen der letzten 25 Jahre sowie der Institutionen der Europäischen Union. Dasselbe gilt für die USA unter Bush, Obama, in Trumps erster Amtszeit und unter Biden, für Großbritannien, für die anderen EU-Länder, Kanada oder Japan.

Dass in den meisten dieser Länder so leichtfertig gekürzt wird, was vor einigen Jahren noch als Kerninstrument einer klugen Sicherheitspolitik verstanden wurde, zeigt eine tiefere Unsicherheit: Die Unsicherheit darüber, ob nichtmilitärische Sicherheitspolitik und ihre Förderinstrumente tatsächlich wirken, ist in Politik und Praxis deutlich spürbar. Hat die Politik also recht, hier zu kürzen? Obwohl Geber wesentliche Beiträge geleistet haben, um Rückfälle in kriegerische Konflikte auf dem westlichen Balkan und in Westafrika zu verhindern, Gewalt in Teilen Subsahara-Afrikas zu reduzieren und der Wiederaufbau des Irak nach dem IS zu ermöglichen, hat nichts davon zuhause Schlagzeilen gemacht. Im Gegenteil: diese und andere Erfolge werden von Misserfolgen in anderen Regionen überschattet – vor allem vom Scheitern in Afghanistan und in Mali, aber auch die Gewalt im Sudan, in Äthiopien oder im Jemen zeigen, dass internationale Hilfe allein keinen Frieden erzwingen kann und dass einzelne lokale Erfolge rasch durch übergeordnete nationale und regionale Krisen zunichtegemacht werden können.

Strategie, Wirkung und Skalierung: Wo liegt das Problem?

Ist externe Hilfe also zum Scheitern verurteilt? Wurde das Geld lediglich ineffektiv eingesetzt, brauchen wir mehr Wirkungsorientierung und bessere Strategien? Oder liegt das Scheitern daran, dass der Gesamtumfang der investierten Mittel nach wie vor weit unter dem Niveau liegt, das laut ökonomischer Modellierungen von UN und Weltbank notwendig wäre, um bei steigendem Mitteleinsatz auch bessere Ergebnisse zu erzielen? Falls Letzteres zutrifft – würde eine Fortsetzung der bisherigen Ansätze ausreichen, um eine kritische Wirkungsschwelle zu überschreiten, oder müssten Geber ihre Mittel anders einsetzen? Diese Studie allein kann keine umfassenden Antworten auf diese Fragen liefern, aber unsere Analyse zur Verteilung von Geld und Macht ist ein Anfang; sie soll dazu beitragen, zentrale Elemente dieser Fragen zu beleuchten. Im ersten Schritt wollen wir herausfinden, wo und wie Mittel eingesetzt wurden – und was das über die Art und Weise aussagt, wie Geber versucht (oder nicht versucht) haben, Wirkung zu erzielen, sofern die Voraussetzungen dafür überhaupt vorlagen. Im zweiten Schritt entwickeln wir ein Rechenmodell, das bei einer chanceorientierteren Priorisierung helfen soll.

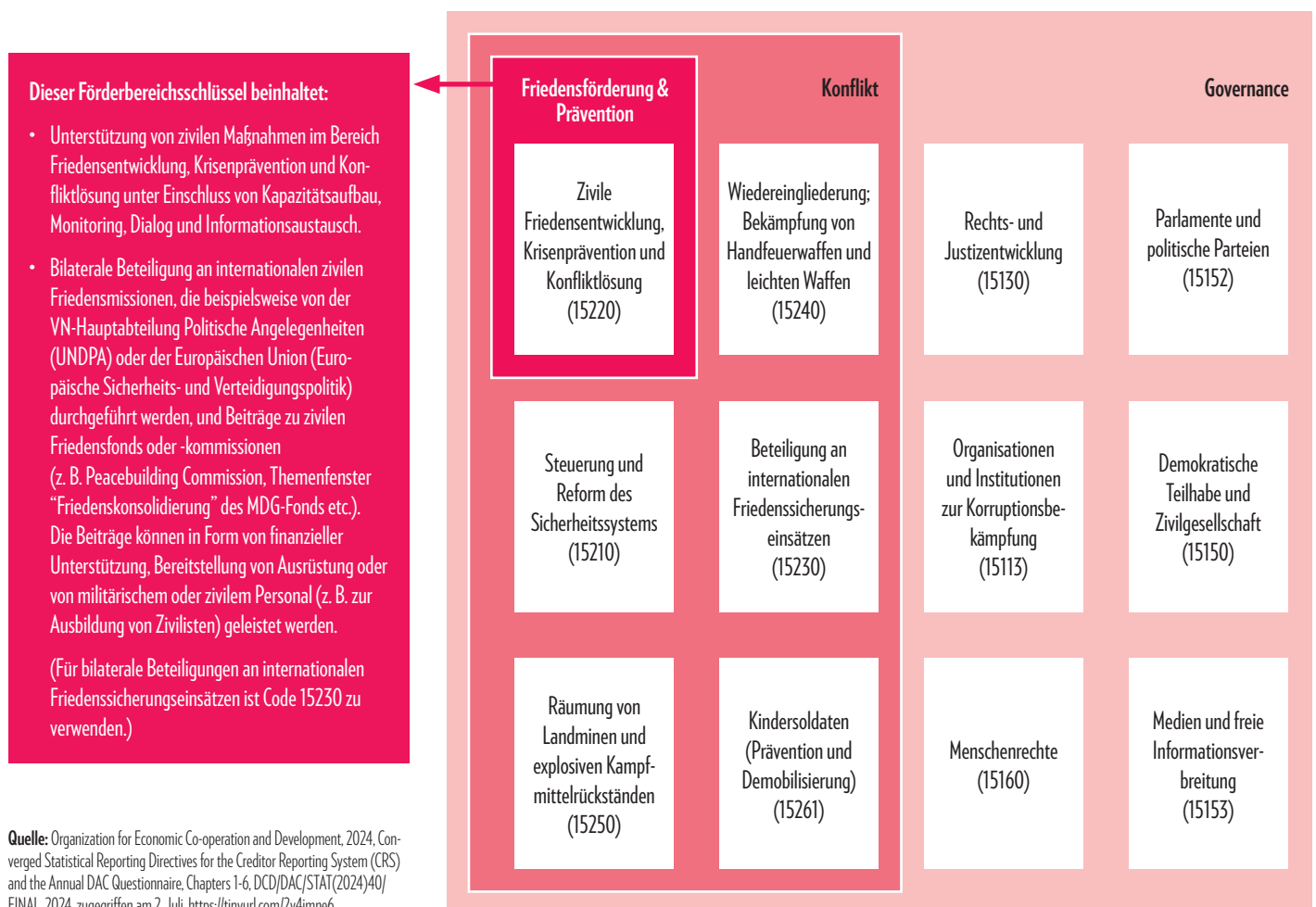
Wir konzentrieren uns hauptsächlich auf die Ebene der Mittelzuweisung an ganze Länder bzw. Regionen, nicht an einzelne Projekte. Denn es geht uns im Kern um Erfolg auf einer „strategischen Ebene“ der Einflussnahme auf Konflikt dynamiken als Ganzes: wie finanzielle Ressourcen genutzt werden, um politische Veränderungen herbeizuführen, die mehr Sicherheit für mehr Menschen und weniger Gewalt zur Folge haben. Projekte auf subnationaler

Ebene sind dabei wichtige Bausteine – aber wenn sie nicht Teil eines sich gegenseitig verstärkenden Portfolios sind, das gleichzeitig an allen entscheidenden Hebeln ansetzt, werden solche Bemühungen rasch durch anhaltende Gewaltdynamiken auf übergeordneten Ebenen oder Spillover-Effekte aus der Nachbarschaft überrollt. Ebenso sind regionale und transnationale Effekte jenseits staatlicher Grenzen zwar von großer Bedeutung, können jedoch nicht berücksichtigt werden, da die Geber die notwendigen kleinräumigen Daten nicht zur Verfügung stellen.

Präzision und Metriken: Drei Ebenen sicherheitspolitischer Stabilisierungsinvestitionen

Um unterschiedlichen Verständnissen von Sicherheitspolitik und Friedensförderung gerecht zu werden, arbeiten wir mit drei unterschiedlich weit gefassten Indikatoren. Wir analysieren zivile Friedensförderung und Konfliktprävention in einem sehr engen Sinne, erweitern den Blick auf konfliktbezogene Unterstützung als mittlere Ebene, und betrachten schließlich den Bereich Governance als unsere breiteste Kategorie. In der Analyse stellte sich heraus, dass alle drei Ebenen weitgehend denselben Trends folgen. Der Übersichtlichkeit halber zeigen wir in den meisten Detailanalysen und Grafiken nur die präziseste Kategorie (Friedensförderung und Prävention); auf Ergebnisse aus den anderen beiden Ebenen gehen wir nur ein, wenn wesentliche Unterschiede auftreten.

Abbildung 1: OECD-Kategorien für Friedensförderung & Prävention



Geht es allerdings um das Gesamtbild und die Betrachtung von Zahlen und Größenordnungen, bietet die Kategorie Governance den besten Anhaltspunkt. Sie ist weniger präzise, doch die Ungenauigkeiten weisen in beide Richtungen: einerseits gibt es viel Stabilisierungs- und konfliktbezogenes Entwicklungsengagement, das die Geber in anderen Sektoren als Governance melden. Andererseits gibt es auch viel Governance-Arbeit, die nichts mit Konflikten oder akuten Konfliktrisiken zu tun hat. Insgesamt sollten sich diese Unschärfen ungefähr ausgleichen; jedenfalls ist diese Kategorie die trennschärfste verfügbare Schätzung auf Grundlage der international vergleichbaren OECD-Metriken.

Ein spezieller Fall dieser Unschärfe betrifft das präzisere Verständnis von Stabilisierung des Auswärtigen Amtes. Wie einige andere große Geber wird dort das politische Ziel einer Intervention in den Mittelpunkt gestellt, nicht die Art der physischen Maßnahmen vor Ort. Solche Ziele können eine enge Zusammenarbeit mit militärischen Einsätzen oder kleinteilige Infrastrukturprojekte umfassen – und unterscheiden sich damit deutlich von einer eng gefassten Vorstellung von Friedensförderung oder auch Governance. Solche Unterschiede lassen sich nicht allein anhand der OECD-Metriken präzise erfassen, da das bewusst kontextunabhängige OECD-System nicht ohne Weiteres auf kontextspezifische Stabilisierungskonzepte der Geber übertragbar ist. Durch die gleichzeitige Analyse unterschiedlich weit gefasster Indikatoren erfassen wir jedoch Trends, die für Stabilisierung ebenso gelten wie für Friedensförderung und Konfliktprävention. Wo immer möglich, nehmen wir weitere Differenzierungen vor.

Allokationsanalyse:

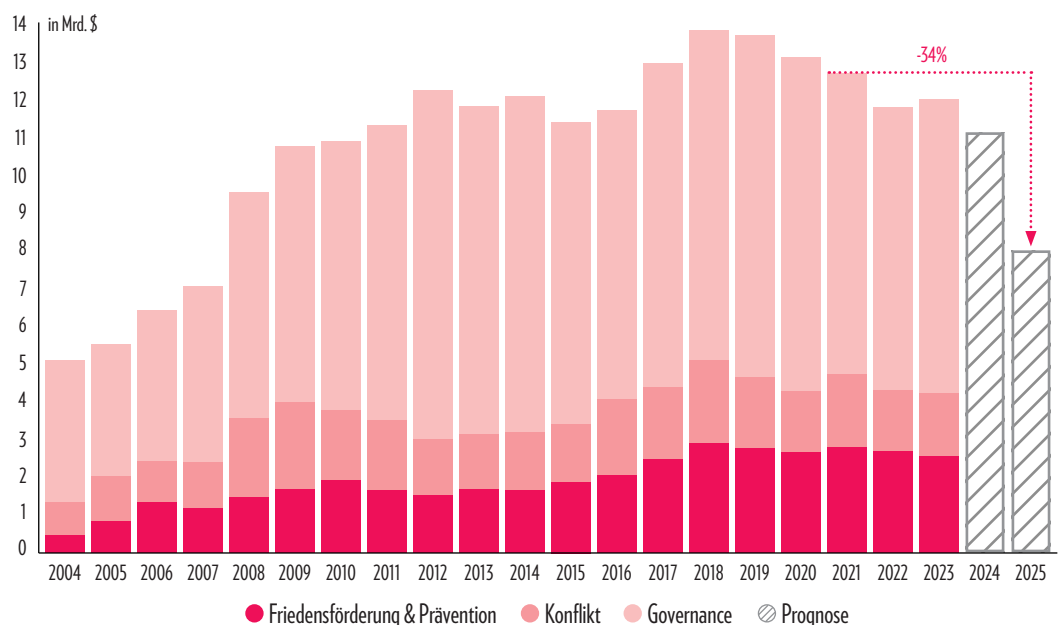
Investitionen in Sicherheit und Frieden fallen deutlich

Aufbauphase schon seit 2019 beendet

Das Wachstum der Investitionen in Friedensförderung, Stabilisierung und Prävention, das die ersten zwei Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts prägte, ist vorbei. Während die Entwicklungszusammenarbeit (ODA) bis 2023 wuchs, begannen die Ausgaben für Frieden und Sicherheit bereits 2019 zu schrumpfen.

Dieser Abwärtstrend wird sich voraussichtlich weiter fortsetzen. Nach unseren Schätzungen auf Grundlage von Daten des SEEK DonorTracker hat Deutschland seine Beiträge zur Friedensförderung und Prävention im Jahr 2024 im Vergleich zu 2023 um 21 Prozent reduziert. Die Europäische Union kürzte ihre Friedensausgaben in ähnlicher Weise um 13 Prozent. Verlässliche Daten für die USA im Jahr 2025 liegen noch nicht vor, doch sowohl Deutschland als auch die EU setzen erneut umfassende Kürzungen um – und dasselbe geschieht bei vielen kleineren Gebern.

Abbildung 2: ODA-Ausgaben für Frieden und Sicherheit, 2004-2025



Dieser Abwärtstrend, der kurz vor der COVID-19-Pandemie einsetzte, zeigt sich in allen drei von uns untersuchten Ausgabenkategorien (Governance, Konflikt sowie Friedensförderung und Prävention). Übergreifend erreichten die Gesamtausgaben ihren Höchststand in den Jahren 2018–2019 und gingen danach zurück – mit einer kleinen Ausnahme: Die breiteste Kategorie, Governance, verzeichnete 2023 noch einen leichten Anstieg.

Diese jüngsten Kürzungen folgen auf Jahre des Wachstums. Sehr langsam, aber immerhin, hatten sich die Budgets der Geber auf die ökonomischen Schätzungen des Investitionsbedarfs für erfolgversprechende Prävention und Friedensförderung zubewegt. Hinter wachsender Investitionsbereitschaft standen im Wesentlichen allerdings innenpolitisch motivierte Ziele wie Terrorismusbekämpfung und Reduzierung unkontrollierter Einwanderung; die Weiterentwicklung der Instrumente und Allokationslogiken zur Erfolgsmaximierung hat mit der Expansion der Haushalte nicht immer Schritt gehalten.

Nur ein kleiner Teil der jüngsten Kürzungen lässt sich auf weggebrochene Erfolgchancen und Handlungsspielräume in Ländern wie Afghanistan, Mali oder Niger zurückführen. In weit größerem Maße sind sie das Ergebnis bewusster Entscheidungen der Geberländer. Die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich halbierten ihre Investitionen in die Friedensförderung zwischen 2019 und 2022. Deutschland widersetzte sich diesem Trend zunächst, begann jedoch 2023 mit umfassenden Kürzungen, die sich 2024 fortsetzten und im vorläufigen Haushalt für 2025 ihren Höhepunkt fanden. Der Regierungsentwurf für 2026 behält nun im Wesentlichen das Niveau von 2025 bei. Die Schließung von USAID Anfang 2025 könnte die Rolle der USA bei der handfesten Förderung von Frieden und Sicherheit vollständig eliminieren, und wird sie im besten Fall drastisch reduzieren.

Geber-Trends: Deutschland, EU, USA, Großbritannien und „neue“ Akteure

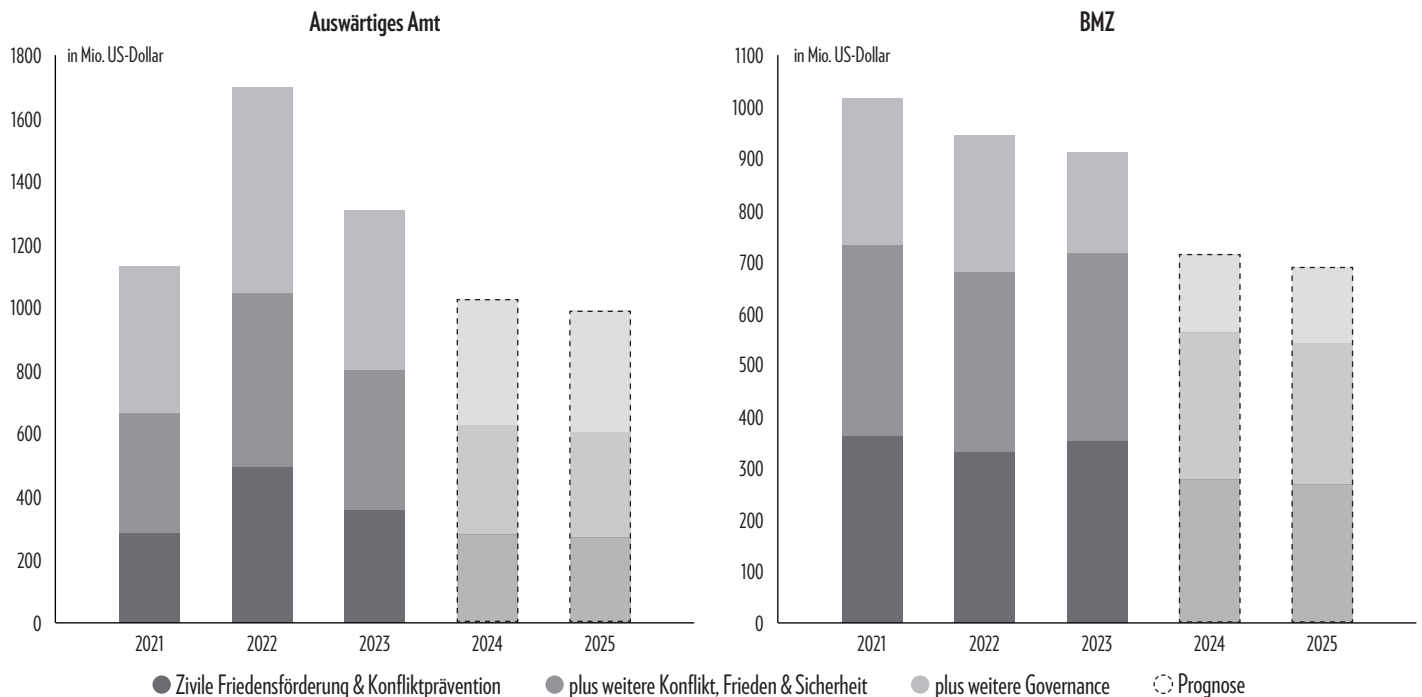
Zwischen 2021 und 2023 stammten zwei Drittel (66 Prozent) der DAC-Geber-Investitionen in Friedensförderung und Prävention weiterhin aus nur drei Quellen: aus Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Damit endet eine Ära, denn für die ein- einhalb Jahrzehnte vorher zählte auch das Vereinigte Königreich zu den wichtigsten Gebern, zeitweilig auf dem zweiten Platz hinter den USA. Seit 2016 hat London diese eng definierte Investitionskategorie um erstaunliche 75 Prozent gekürzt – von einem jährlichen Durchschnitt von 450 Millionen US-Dollar in den Jahren 2016–2018 auf etwas über 110 Millionen US-Dollar in den Jahren 2022–2024. Nach dieser drastischen Kürzung gibt das Vereinigte Königreich nun jährlich weniger in diesem Feld aus als Norwegen oder Schweden.

Washington senkte seine Ausgaben zunächst nur graduell. Nach Schätzungen für 2024 lagen die US-Investitionen kurz vor dem erneuten Amtsantritt von Präsident Trump bei etwas mehr als der Hälfte des Niveaus von etwa 2010: von einem jährlichen Durchschnitt von fast 500 Millionen US-Dollar (2010-2012) auf 285 Millionen US-Dollar (2022-2024). Sollte Präsident Trumps angekündigte Kürzung der US-Ausgaben für auswärtige Hilfe um 90 Prozent im Bereich Friedensförderung und Prävention 2025 vollständig und dauerhaft umgesetzt werden, würde dieser Betrag auf etwa 7 Prozent des bisherigen Niveaus sinken. Die Investitionen der EU blieben im Gegensatz dazu seit 2020 stabil – bei etwa 500 Millionen US-Dollar jährlich. Für 2025 zeichnen sich allerdings Risiken für einen massiven Rückgang ab.

Deutschland überschritt 2022 kurzzeitig die Marke von 900 Millionen US-Dollar, hat seither jedoch eine Reihe massiver Kürzungen vorgenommen, durch die die deutschen Investitionen in Friedensförderung und Prävention bis 2025 auf rund 500 Millionen US-Dollar sinken werden – ein Rückgang von 40 Prozent innerhalb von drei Jahren. Innerhalb der Bundesregierung liegen die größten Beiträge zu allen drei untersuchten Metriken für nicht-militärisches Sicherheits- und Friedensengagement beim Auswärtigen Amt, allerdings enthalten diese Zahlen erhebliche Pflicht- und freiwillige Beiträge zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen – nur ein Teil davon ist direkt steuerbar. Beim Auswärtigen Amt ist 2022 ein Ausnahmehoch zu verzeichnen, das wesentlich auf

die erste Phase der Ukrainehilfen zurückzuführen sein dürfte. Dementsprechend folgten radikalere Kürzungen als beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Abbildung 3: ODA-Ausgaben für Frieden und Sicherheit von AA und BMZ, 2021-2025



Angesichts der wachsenden Stärke von Volkswirtschaften außerhalb Europas und Nordamerikas wird die Frage der Lastenteilung in westlichen Gesellschaften immer häufiger gestellt. Die Antwort fällt bisher ernüchternd aus: Weder die Golfstaaten noch die Türkei, Japan, Südkorea, China oder Indien übernehmen bisher nennenswerte globale Verantwortung im Bereich Frieden und Sicherheit. China und Indien melden keine international vergleichbaren Daten an die OECD. China investiert viel in Infrastruktur und bietet seinen Partnern inzwischen auch Militärhilfe, doch gibt es keine Hinweise auf zivile Beiträge zur Förderung von Frieden, Sicherheit oder guter Regierungsführung. Indien liegt im Gesamtumfang seiner Auslandshilfen weit hinter China und zeigt ebenfalls kaum Engagement im Friedensbereich. Japan und Südkorea gaben in den letzten fünf Jahren im Schnitt je nur rund 5 Millionen US-Dollar für Friedensförderung aus. Auch die Türkei und die Golfstaaten steigerten zwar ihre Ausgaben und nehmen in einzelnen Krisenregionen erheblichen Einfluss, bleiben jedoch in der globalen Betrachtung im Vergleich zu westlichen Gebern unbedeutend.

Präventive Investitionen sind massiv gesunken

Wie schon in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten fließt weiterhin sehr viel mehr Geld in die Arbeit an akuten Krisen, also die Suche nach Auswegen aus Kriegen, als in die eng gefasste Prävention, also die Vermeidung neuer Kriege und Krisen. 2023 liegt unsere Schätzung der Präventivinvestitionen wieder auf dem Niveau von 2015 (zwischen 635 und 845 Mio. USD weltweit für alle Geber).⁶ Diese Beobachtung folgt einem langsamen, aber signifikanten globalen Anstieg seit 2015, von 694–753 Mio. USD auf etwas über 1 Mrd. USD im Jahr 2021. Trotz dieses Zuwachses – der zwar spürbar, aber schlecht verteilt war (wie unsere Vorgängerstudie 2021 zeigte) – stiegen die Ausgaben für akute Krisen deutlich stärker, wodurch

der relative Anteil präventiver Ausgaben an der Gesamtfriedensförderung sank. 2023 fiel dieser Anteil dramatisch: Die absoluten Zahlen brachen gegenüber 2021 um rund 30% ein.

Demgegenüber steht die Schätzung im Auftrag von Weltbank und Vereinten Nationen von 2018 im Rahmen der Studie Pathways for Peace, dass weltweit zwischen 2,5 und 5 Milliarden US-Dollar jährlich notwendig wären, um für wirksame Prävention zu sorgen. Diese Schätzung modelliert nicht nur die hier betrachteten Projektinvestitionen, sondern auch andere Formen finanzieller Unterstützung und ist deshalb nicht 1:1 vergleichbar – doch die riesige Lücke im Umfang spricht dafür, dass der benötigte Umfang noch nicht erreicht wurde.

Für Deutschland, den größten Geber weltweit, fällt die exakte Schätzung der Präventivinvestitionen besonders schwer, weil Berlin im Vergleich zu anderen Gebern besonders viel Geld in Projekte steckt, die mehreren Ländern zugutekommen. Hierbei fehlt in den OECD-Statistiken die Angabe, welche Länder das jeweils sind – das heißt, wir können diese Mittel nicht eindeutig einem Zielland zuordnen, das in jedem Jahr entweder in einer akuten Krise steckt oder als Präventivfall gelten könnte. Wir verwenden stattdessen zwei verschiedene Modellannahmen, um einen realistischen Korridor abzustecken. Demnach investierte Deutschland 2023 zwischen 123 und 249 Mio. USD in Prävention (15–31 % der eigenen Friedensförderung) – und den großen Rest in akute Krisen.

Die EU hat in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts in etwa je die Hälfte ihrer relevanten Mittel für Prävention und Reaktion ausgegeben. In den letzten Jahren wurden jedoch präventive Ausgaben erheblich gekürzt und Reaktionsmittel deutlich erhöht, so dass Brüssel inzwischen eine ähnliche Schieflage zu Lasten der Prävention erreicht hat wie Berlin. In den USA lag der Anteil der Prävention 2023 bei etwa 30 %, mit kaum Streuung, da fast alle Ausgaben einzelnen Ländern zugewiesen wurden.

Die Gießkanne lebt: Projekt- und Portfoliogrößen

Große Geber, also Deutschland, die USA und die EU, verfolgen weiterhin überwiegend das Gießkannenprinzip bei der Prävention sowie den meisten Engagements in akuten Krisen. Die Länderportfolios sind zahlreich und klein, mit wenigen Ausnahmen. Das ist schon seit vielen Jahren der Fall, auch unsere Vorgängerstudie hat daran deutliche Kritik geübt. Der damals beobachtete Trend hat sich seitdem jedoch noch verschärft (mit Ausnahme Deutschlands, das damals schon die größte Streuung über 85 verschiedene Empfängerländer zeigte; 2023 waren es „nur“ noch 83).

2023 förderten die drei größten Geber jeweils zwischen 79 und 83 Länder mit Sicherheits- und Friedensprojekten. Deutschland und die USA investierten jeweils in mehr als doppelt so viele Präventionsländer als akute Krisen. Die EU hingegen investierte in mehr akute Krisenfälle als in präventive Kontexte.

Alle parallelen Projekte eines Gebers in einem Land oder einer Region ergeben dessen Länder- oder Regionalportfolio. Die Größe eines Portfolios gibt Aufschluss darüber, welche Wirkung ein Geber dort erwartet: wo Geber die höchsten Ambitionen haben, vielleicht auch die größten Chancen auf Erfolg sehen, finden wir dreistellige Millionenbeträge pro Jahr von Spitzengebern wie Deutschland, den USA oder der EU. In Übereinstimmung mit unseren bisherigen Befunden, wonach Geber ihre Investitionen auf viele Länder streuen, zeigte sich auch anhand der Daten für 2021-2023, dass einzelne bilaterale Projekte meist nur geringe Mittel erhielten, aber hohen Verwaltungsaufwand verursachten. Zwei Drittel der bilateralen Portfolios einzelner Geber beliefen sich auf weniger als 1 Mio. USD pro Jahr – oft aufgeteilt auf mehrere Projekte. Bei den drei größten Gebern war dies zwar seltener, aber mit fast der

Hälfte (46%) der Fälle weiterhin häufig. Besonders ausgeprägt war dieses Muster bei Präventionsausgaben, in akuten Krisengebieten gibt es weniger derartige Mini-Portfolios.

Tatsächlich änderte sich die durchschnittliche Investition pro Land zwischen 2015 und 2023 kaum: Deutschland investierte im Mittel rund 1 Million US-Dollar jährlich pro Land, die USA etwa 2 Millionen US-Dollar, die EU etwa 3 Millionen US-Dollar. Der Unterschied zwischen Präventionsfällen und akuten Krisen war jedoch erheblich: In Krisenländern investierten die Top 3 im Schnitt 11–17 Millionen US-Dollar jährlich pro Land, während Präventionsländer nur 1–4 Millionen US-Dollar pro Jahr erhielten (2023).

Deutschland blieb zwar in der Breite dem Gießkannenprinzip treu, konnte aber seinen Fokus auf prioritäre Länder im Laufe der Zeit schärfen. 2023 wurden zwölf prioritäre Länder und drei Präventionsländer mit jeweils über 5 Millionen US-Dollar jährlich allein für Friedensförderung bedacht – ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu fünf Krisenländern und einem Präventionsland 2015. Der Durchschnittswert pro Krisenland stieg auf 17 Millionen US-Dollar (13 Mio. in 2021; 8 Mio. in 2019). Deutschland erhöhte damit seine Investitionen in die obersten 20 % seiner Prioritätenländer deutlich und reduzierte mittlere Investitionsbeträge. Die Anzahl von Portfolios unter 1 Million US-Dollar sank in Krisenfällen auf drei, stieg jedoch bei Präventionsfällen auf 34 (2023).

Die EU verfolgte einen ähnlichen Ansatz wie Deutschland, konsolidierte ihre Mittel aber vor allem in der Prävention, weniger in der Krisenreaktion. Die USA hingegen fragmentierten ihre Portfolios weiter. Angesichts bevorstehender Haushaltskürzungen bei allen drei Gebern wird es entscheidend sein, die strategische Fokussierung beizubehalten oder weiter zu stärken sowie Einschnitte so zu gestalten, dass sie die Wirksamkeit nicht untergraben.

Geberübergreifende Länderportfolios: Chancen für gemeinsam höhere Wirkung

Projekte unterschiedlicher Geber im selben Land entfalten nicht automatisch mehr Wirkung, wenn sie sich nicht aktiv gegenseitig hebeln. Zwar arbeiten Geber häufig zusammen, das geht jedoch selten über reinen Informationsaustausch hinaus.

2023 hatten über ein Viertel der Portfolios (27 %) unter den zehn größten Gebern einen Umfang von weniger als 1 Million US-Dollar pro Jahr. Weitere 41% lagen unter 10 Millionen US-Dollar jährlich, meist auf zehn Geber verteilt – also auf mindestens ebenso viele Einzelprojekte. Bei etwa 80 Empfängerländern (wie im vorherigen Abschnitt beschrieben) bedeutet das: In Dutzenden Staaten versuchen externe Geber, Frieden und Sicherheit mit wenigen hunderttausend US-Dollar jährlich zu fördern, inklusive Verwaltungskosten. Das ist kein Umfang, mit dem plausibel politischer Einfluss auf Veränderungen zu nehmen ist – bestenfalls sind damit sehr begrenzte Netzwerke aufrechtzuerhalten, um bei Eintreten einer plötzlichen Chance irgendwann kurzfristig in der Lage zu sein, das eigene Engagement vor Ort hochzufahren.

Das verbleibende Drittel der Länder – etwa 30 – erhielt jährlich über 10 Millionen US-Dollar von den Top-10-Gebern; an der Spitze waren es über 200 Millionen US-Dollar (Ukraine und Irak). In Bezug auf dieses Drittel der Länder besteht theoretisch eine echte Chance auf Wirkung, sofern eine effektive Koordination gelingt. Allerdings dürfte die Schwelle von 10 Millionen US-Dollar zu niedrig sein, um tatsächliche Veränderung zu bewirken. Das liegt zum Teil an unzureichender Zusammenarbeit, aber auch daran, dass viele Projekte nicht gezielt auf die entscheidenden Hebelpunkte ausgerichtet sind, an denen externe Hilfe lokalen Wandel zugunsten von Frieden, Sicherheit und Stabilität unterstützen könnte – wie unsere Fall-

studienreihe 2021 zeigte. Viele Länder sind auch einfach zu groß: wo Wirkung in der Fläche erforderlich ist, zum Beispiel um Millionen von Vertriebenen die Rückkehr in ihre Dörfer und Städte zu ermöglichen wie im Irak nach dem Krieg gegen den IS, im Norden Nigerias im Kampf gegen Boko Haram oder heute in Syrien, dort sind auch Investitionen in entsprechenden Größenordnungen nötig, um Erfolgchancen zu schaffen.

Allerdings haben sich diese Indikatoren seit unserer letzten Analyse in die richtige Richtung entwickelt: Der Anteil minimaler Investitionen (unter 1 Mio. USD pro Land und Jahr, von allen Gebern zusammen) sank von 50 % (2019) auf 27 %. Gleichzeitig stieg die Zahl der Prioritätsländer mit über 10 Mio. USD jährlich, was auf stärkere Fokussierung hindeutet. Einige wichtige Kontexte (Tschadsee-Region, Zentral-Sahel) erhielten zusätzliche Mittel, die in unseren Zahlen nicht enthalten sind, da viele länderübergreifende Projekte keine vergleichbaren Daten liefern.

Natürlich sind Projektinvestitionen sind nicht der einzige Faktor zur Förderung von Sicherheit und Frieden, auch diplomatisches Engagement, makroökonomische Unterstützung, Entwicklungszusammenarbeit und andere Aktivitäten können Beiträge leisten. Das heißt also nicht, dass jede im engsten Sinn friedens- und sicherheitspolitische Projektinvestition unter 1 Million US-Dollar pro Land zwangsläufig scheitert. In 25 Ländern wurde diese Grenze 2023 unterschritten. Möglicherweise waren diese Projekte eng verzahnt mit anderen Maßnahmen, Geldern von Nicht-DAC-Akteuren oder nicht-monetäre Maßnahmen, die durch solche Kleinprojekte ermöglicht wurden. Die OECD-Daten sind keine vollständige Portfolioanalyse – sie regen jedoch zum Nachdenken an. Die vorhandenen Daten zeichnen jedenfalls ein Bild von Gebern, die glauben, mit extrem kleinen Beträgen präventiv wirken zu können – etwa mit 280.000 US-Dollar jährlich in Kambodscha, 150.000 US-Dollar in Sierra Leone oder 60.000 US-Dollar in Nicaragua.

Geografische Prioritätensetzung

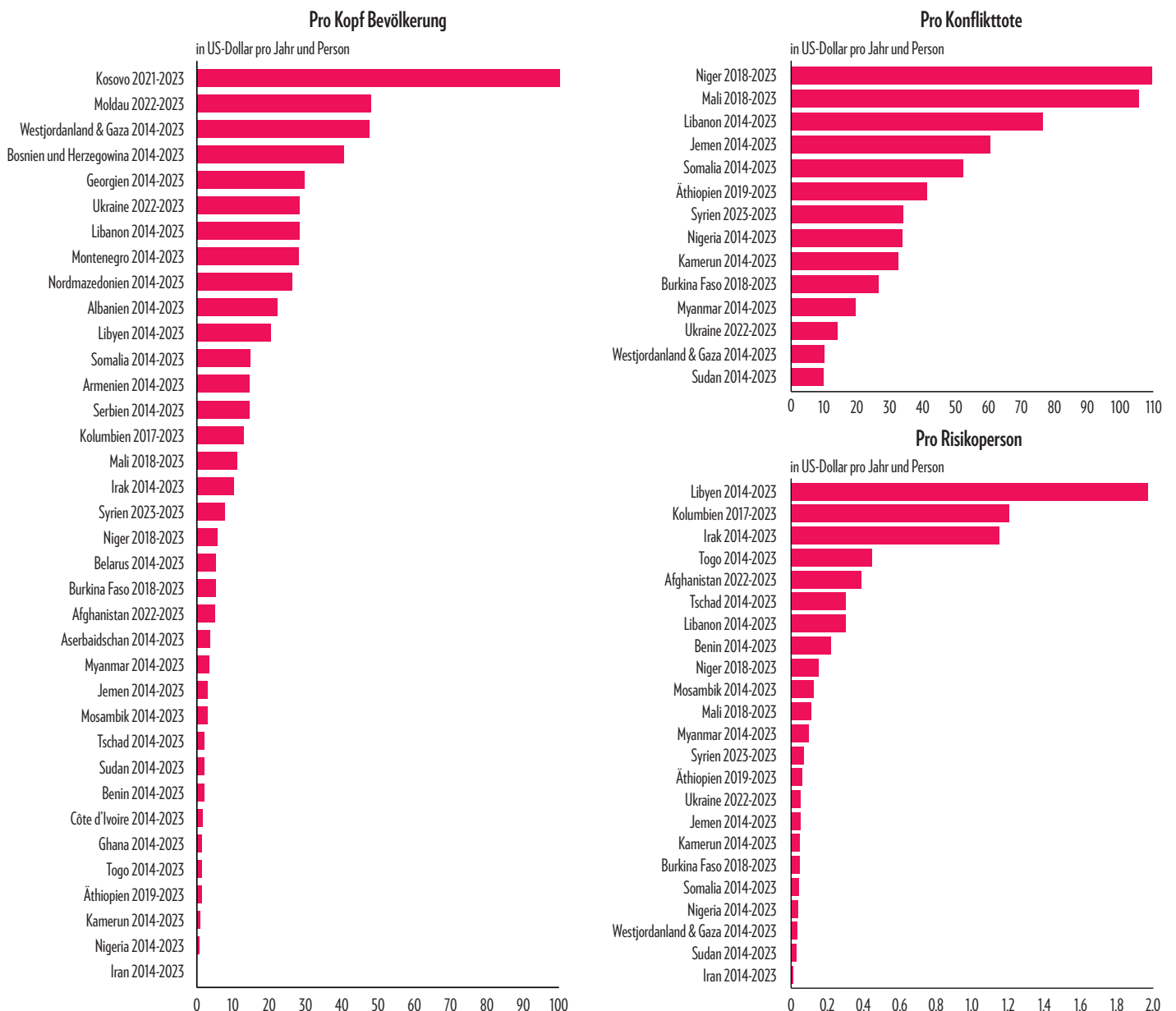
Die geografische Verteilung der friedens- und sicherheitspolitischen zivilen Investitionen verschob sich seit unserer letzten Studie 2021 (bzw. den damals bis inklusive 2019 vorliegenden Daten) erheblich: zunächst vom Nahen und Mittleren Osten (Afghanistan, Irak) nach Subsahara-Afrika (vor allem West- und Zentralafrika), dann hin zu Europa (Ukraine) und zuletzt wieder weg vom afrikanischen Kontinent. Die USA bildeten eine Ausnahme, indem sie ihre vergleichsweise hohen Investitionen in Asien (Pakistan, Myanmar) beibehielten. Betrachtet man den Zeitraum 2021–2023, wird die Priorisierung der Geber deutlich: Nur vier Länder erhielten jährlich über 100 Mio. USD von allen Gebern zusammen – Ukraine, Irak, Syrien und die Demokratische Republik Kongo. Weitere sechs Länder erhielten zwischen 50 und 100 Mio. USD jährlich – Afghanistan, Kolumbien, Südsudan, Somalia, Mali und Niger.

Setzen wir diese Zahlen ins Verhältnis zu Bevölkerungszahlen, Konfliktopfer- oder Vertriebenenzahlen sowie zu den Eskalationsprognosen anerkannter Modelle wie ViEWS oder EconAI, dann zeigen sich starke Divergenzen:

- Wo die blutigsten Kriege toben, sind die Ausgaben pro Kopf – ob auf Bevölkerung, jüngste oder prognostizierte Opferzahlen bezogen – mit am geringsten, und liegen meist weit unter der ökonomischen Effektivitätsschwelle, die auf 120.000-150.000 US\$ pro gerettetem Leben geschätzt wird.⁷ Das könnte an Zugangsbeschränkungen und fehlenden Wirkungschancen liegen wie derzeit im Sudan, Jemen oder bisher in Gaza, ist aber genauso der Fall für Nigeria, wo Zugänge und Chancen weithin und seit Jahren sehr positiv bewertet werden.⁸

- Die Gebergemeinschaft erreicht diesen Richtwert nur in wenigen Ländern, in denen Opferzahlen und -prognosen ohnehin sehr gering sind. Das kann jedoch nicht als einziger Indikator für erfolgreiche Prävention sein, denn geringe Opferzahlen entstehen dort meist nicht aufgrund des präventiven Engagements, sondern weil das Risiko von vornherein begrenzt war. Tatsächlich verfehlen die Geber damit meist das entscheidende Zeitfenster präventiven Handelns. Wenn Opferzahlen bereits steigen oder Frühwarnmodelle deutliche Signale senden, kommen viele Instrumente der Krisenprävention und -stabilisierung bereits zu spät oder wirken nur noch eingeschränkt.
- Einfluss- und Erfolgchancen können die Allokationsunterschiede kaum irgendwo erklären. Das Beispiel Nigeria illustriert ein Extrem, das Beispiel Mali 2018-2023 das andere: hier fehlten offensichtlich und breit diskutiert die politischen Voraussetzungen für erfolgreiche Stabilisierung, und trotzdem blieb das gemeinsame Geberportfolio für Konfliktbearbeitung in Mali eines der größten.

Abbildung 4: Investitionsunterschiede in Bezug auf relevante Personengruppen



Folgerungen:

Ehrlich und realistisch priorisieren

Unsere Analyse der ODA-Ströme hat gezeigt, dass die globalen Investitionen in Sicherheitspolitik und Friedensförderung (mit Ausnahme militärischer Mittel) seit 2018 deutlich zurückgegangen sind und derzeit noch stärker zurückgehen. Das Vereinigte Königreich hat sich von seiner Position unter den wichtigsten Gebern zurückgezogen; Deutschland, die EU und die USA waren bis 2023/24 die größten Investoren in diesem Sektor. Die weiteren massiven Kürzungen durch die Regierungen aller drei Länder und die Tatsache, dass die USA als ziviler Geber für Frieden und Sicherheit derzeit vollständig wegfallen, machen deutlich, dass die derzeitigen Finanzierungslücken keine kurzlebige Ausnahme bleiben werden. Nach den wenigen Daten, die sie öffentlich zur Verfügung stellen, scheinen nichtwestliche Geber nicht interessiert zu sein, diese Lücken zu schließen – anders als im Bereich von Infrastrukturinvestitionen in Entwicklungsländern („Belt and Road“). Eindeutig präventive Investitionen (Ausgaben für Friedensförderung und Prävention, die an Länder gehen, die sich noch nicht in einer akuten Krise befinden) sind 2023 stark eingebrochen und auf das Niveau von 2015 zurückgefallen. Selbst die größten Geber setzen bei Prävention und Friedensförderung weiterhin weitgehend auf das Gießkannenprinzip; die Länderportfolios sind stark diversifiziert und verteilen – mit seltenen Ausnahmen – kleine Geldbeträge auf viele verschiedene Länder.

Derzeit gibt es nur wenige politische Gelegenheitsfenster für nachhaltige Friedensförderung, aber sie bestehen in Ländern, die für führende Geber wichtig sind. Zu den offensichtlichsten Beispielen zählen Syriens Übergang nach dem Sturz des Assad-Regimes, der Weg der Ukraine aus dem Krieg, Nigerias Fortschritte gegen Boko Haram sowie die Erholung des Irak und Libanons – und möglicherweise in naher Zukunft des Gazastreifens. Insgesamt liegen die globalen Ausgaben jedoch weit unter dem absoluten Minimum, das nötig wäre, um selbst diese begrenzten Chancen zu nutzen. Kurz- und mittelfristig könnten außerdem neue Chancen im Gazastreifen entstehen, aber auch neue Krisenrisiken in Ländern, wo erneute Eskalationen erhebliche Auswirkungen auf Europa hätten. Für nachhaltigen Frieden auf dem Westbalkan zu drängen, bleibt – insbesondere für Europa – entscheidend und wäre weitaus günstiger, als seine Streitkräfte in Bosnien und im Kosovo in regelmäßigen Abständen zu verstärken.

Unzureichende Unterstützung für diejenigen politischen Kräfte vor Ort, die in diesen Ländern am politischen Wandel hin zu Stabilität, Sicherheit und Frieden arbeiten, lassen den Teufelskreis der Gewalt weiterlaufen und ziehen sie noch tiefer in die Konfliktfalle – mit vielfältigen negativen Folgewirkungen für ihre Nachbarn, entlang von Schmuggelrouten und in den globalen Energie- und Nahrungsmittelmärkten.

Für die direkt Betroffenen ist dies eine Frage von Leben und Tod. Zusammen mit immer häufigeren, klimabedingten Schocks auf ohnehin knappe Lebensgrundlagen entsteht eine toxische Kombination von Konflikttreibern, die sich kein Land leisten kann, zu ignorieren. Wer diese Entwicklungen, abgefedert durch eigenen Wohlstand aus sicherer Distanz, beobachten kann, stellt sich nicht nur die Frage der eigenen moralischen Verantwortung. Zunehmende Gewalt und Vertreibung bedrohen Kerninteressen auch wohlsituerter Länder – von kostengünstigem internationalem Handel und sicheren Lieferketten bis hin zu Begrenzungen von Drogenhandel, Terrorismus und noch viel größeren Fluchtbewegungen.

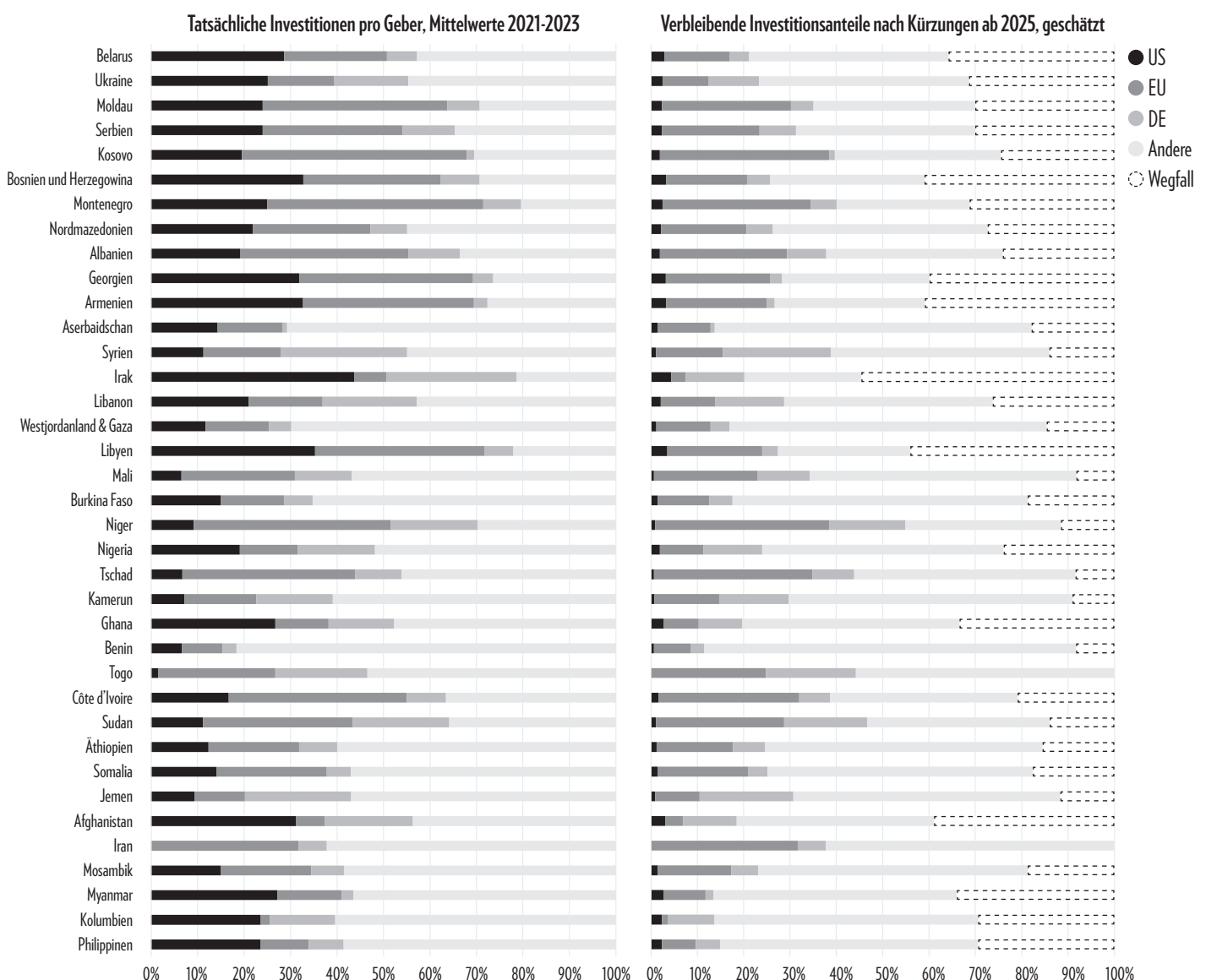
Die Lage wird sich mit den zusätzlichen, für die kommenden Jahre angekündigten Kürzungen großer Geber weiter verschlechtern: Es droht ein Kaskadeneffekt, in dem immer mehr Geber aussteigen, weil sie nicht bereit sind, knappe Mittel in schwierige Friedensförderungs-

arbeit mit ungewissen Ergebnissen zu investieren. Am Ende bliebe nur eine Handvoll engagierter Geber, die noch in Friedensförderung investieren und lediglich eine begrenzte Anzahl kleiner Projekte unterstützen könnten. Diese Fragmentierung bedeutet, dass der Multiplikatoreffekt aus der Geberkoordination verloren geht – selbst wenn er zuvor überschaubar war – wodurch der Rückgang der Finanzierung noch schädlicher wird, als es die reinen Zahlen nahelegen.

Empfehlungen an Geber, die in Sicherheit und Frieden investieren

Wir schlagen nachdrücklich einen anderen Weg vor. Einen Weg der gezielteren und im zweiten Schritt auch wieder höheren Investitionen in dauerhafte Sicherheit, die nicht alles auf die militärische Karte allein setzt. 2023 gaben wohlhabende und schnell wachsende Volkswirtschaften im Vergleich zu 2022 zusätzliche 73 Milliarden US-Dollar für Verteidigung aus. Etwa ein Prozent davon hätte die jüngsten Kürzungen bei der Unterstützung für Frieden und Sicherheit ausgleichen können. Das ist ein Prozent eines einzigen Jahresanstiegs – in einer Zeit, in der Militärhaushalte voraussichtlich weiter steigen werden.

Abbildung 5: Folgen der absehbaren Kürzungen für ausgewählte Krisenländer



Allerdings geht es nicht nur um mehr Geld. Geld kann nur politisch konfliktthemmend oder gar -lösend wirken, wenn es Teil einer engagierten Politik ist und wenn dieses politische Engagement samt seiner Flankierung mit Projektinvestitionen insgesamt gezielter eingesetzt wird – und zwar vor allem dort, wo es Einfluss- und Erfolgchancen gibt.

Was zeigt diese Grafik? Links sind die Anteile verschiedener Geber an der konfliktbezogenen („Governance“)-Finanzierung pro Land für 2021 bis 2023 zu sehen. Rechts ist für jedes Land unsere Schätzung des Einbruchs dieser Finanzierung für 2025 und Folgejahre dargestellt; die Zahlen im gelben Balken sind die Werte für Deutschland; die Zahlen im weißen gestrichelten Balken der Wegfall von Mitteln im Vergleich zum Durchschnitt 2021-2023 (jeweils in Mio. US-Dollar zu konstanten Preisen von 2022). Beispiel: Für Libyen rechnen wir mit einer Lücke von 50 Mio. US\$, was knapp der Hälfte der bisherigen Investitionen entspricht. Sonderfall Iran: Da die USA für 2021-2023 gar keine Mittel für den Iran ausweisen und unsere Berechnungsmethode vom US-Anteil ausgeht, ergibt sich hier rechnerisch keine Reduzierung; hier ist der Gesamtumfang der ausgewiesenen Investitionen allerdings ohnehin extrem niedrig.

Dieser Grundgedanke zieht sich durch die folgenden vier Empfehlungen. Drei davon richten sich an Regierungen und private Akteure, die Sicherheit und Frieden fördern; eine richtet sich an die friedenspolitische Zivilgesellschaft.

1. Reißen Sie Silos zwischen Budgets und Politikfeldern ein und schaffen Sie echte Strategien aus einem Guss („Nexus-Plus“), um Ihre Interessen in Krisenregionen zu verfolgen.

Geber müssen die Allokationslogik ihrer Investitionen neu justieren, um mit begrenzten Ressourcen maximale strategische Wirkung im Sinne der eigenen Interessen und Ziele zu erreichen. Die erste Reaktion auf knappe Mittel für Frieden und Sicherheit sollte darin bestehen, selbst auferlegte Silos aufzugeben. Für Länder oder Regionen, in denen ein Geber vorrangig (weitere) Gewalteskalationen verhindern oder nachhaltige Stabilität wiederaufbauen will, gilt es, getrennte Finanzierungslinien (zum Beispiel für Sicherheitsunterstützung, Friedensförderung, Entwicklung und Menschenrechte) im Sinne eines „Nexus-Plus-Ansatzes“ im Dienst einer einzigen, kohärenten politischen Strategie einzusetzen, und zwar im Einklang mit diplomatischen Bemühungen und weiteren Hebeln wie der Verfolgung illegaler Finanzströme.

In vielen Fällen nutzen mächtige Konfliktakteure Westeuropa, die USA und stabile asiatische und nahöstliche Länder (Singapur, die Emirate), um ihr Geld zu „parken“, ihre Gesundheitsversorgung zu erhalten und ihre Kinder zur Schule zu schicken. Zu oft ignorieren Geber diese und andere Hebelpunkte zugunsten reiner Projektförderung – und sind dann überrascht, wenn ihre Projekte die verfestigten politischen Mächtigkeiten, die vom Konflikt profitieren, nicht verdrängen. Diese falsche Trennung zwischen Politik und Hilfe, zwischen Außen- und Innenpolitik, ist verschwenderisch und muss aufgebrochen werden.⁹

Externe Unterstützung für Sicherheit und Frieden muss politischer werden, um wirksamer zu werden – nicht unpolitischer. Das wird für manche schwer zu akzeptieren sein, insbesondere für diejenigen, die den Westen gern der Einmischung in andere Länder bezichtigen. Unter Regierungen dürfte dies allerdings leichter zu vermitteln sein als früher, da schnell wachsende Golf- und asiatische Volkswirtschaften offenkundig längst nicht mehr davor zurückschrecken, sich mit der Innenpolitik kriegsgeplagter Länder zu befassen – man denke nur an Chinas Rohstoffabbau in Subsahara-Afrika oder den Einfluss der Golfstaaten im Sudan.

Der Fokus auf gezieltere Hilfe und siloübergreifendes Arbeiten im Nexus-Plus-Ansatz darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die Sicherheitsbedürfnisse der wohlhabenden Geberländer letztlich nicht mit den gegenwärtigen Budgets zu befriedigen sein werden. Wohlhabende Geberländer müssen deshalb die Kürzungen beenden und mittelfristig wirksame Investitionen erhöhen, sowohl aus moralischer Verantwortung als auch aus hartem Eigeninteresse. Auch stärkere Volkswirtschaften (Deutschland, Frankreich, andere westeuropäische Länder, das Vereinigte Königreich, die USA, Japan, Südkorea, China, Indien und die Golfstaaten) werden sich den Folgen zunehmender Gewalt in ihrer erweiterten Nachbarschaft nicht entziehen können.

Sowohl etablierte und auch neue Geber müssen ihre Unterstützung für Frieden und Sicherheit zielgerichteter, chancenorientierter und ganzheitlicher gestalten. Mindestens sollten sich Geber am etablierten Prinzip des „Do no harm“ orientieren und konfliktsensibel fördern. Vor allem aber müssen sie die richtigen Dinge finanzieren, um konfliktbetroffene Länder letztlich dabei zu unterstützen, Regierungssysteme zu entwickeln, die die Menschenrechte ihrer Bürger schützen, alltägliche Sicherheitsbedürfnisse adressieren und nichtgewaltsame, pluralistische und rechenschaftspflichtige Wege der Aushandlung von Macht und der Verteilung von Ressourcen bereitstellen. Diese Bemühungen sind am wirksamsten in Ländern, in denen die Bedingungen für Wandel gegeben sind, und wenn sie zielgenau und in wirksamer Größenordnung erfolgen.

2. Investieren Sie chancenorientiert vor allem dort, wo die lokalen Verhältnisse Erfolge ermöglichen – und kalibrieren Sie notwendige Investitionen anderswo realistischer und mit langem Atem.

Die Verteilung der Mittel nach dem Gießkannenprinzip hat bestehende strategische Chancen für positiven Wandel nicht genutzt und dazu geführt, dass die Länder, wo die Erfolgsvoraussetzungen am stärksten ausgeprägt sind, nicht die Länder sind, wo die Geber investieren. Die Fallbeispiele zu Präventionschancen aus unserer letzten Studie belegen diese Diskrepanz.¹⁰ Nicht jeder Kontext bot auch nur die grundlegenden Bedingungen für Erfolg, und nicht jede Investition, die Frieden oder Sicherheit fördern sollte, hat dies auch getan. Es gibt beträchtlichen Verbesserungsbedarf.

Entscheidend ist eine neue Ausrichtung auf strategischen statt projekthaften Erfolg. Strategischer Erfolg bedeutet ein qualitativ höheres Maß an Sicherheit, Stabilität oder Frieden im Sinne der eigenen Interessen für das gesamte Land oder den gesamten Konfliktkontext. Dies erfordert von Gebern eine realistische Einschätzung des Risikos, das mit jeder Investition einhergeht. Anders als die Illusion garantierten Erfolgs auf Projektebene (etwa: „Wir werden zehn Workshops durchführen und 400 Personen aus dieser oder jener Gruppe erreichen“) ist strategischer Erfolg von Investitionen in Frieden und Sicherheit zwangsläufig unsicher. Was als Erfolg gilt, hängt vom Kontext und den eigenen strategischen Zielen ab, und kurzfristiger Erfolg sieht anders aus als langfristiger. Es gibt keine Einheitslösung.

Es gibt jedoch eine sehr verbreitete Vorgehensweise, die eher nicht zu strategischem Erfolg führt und daher aufgegeben werden sollte. Bisher zeigt die Evidenz, dass die meisten Interventionen sämtliche potenziellen Treiber von Konflikt und Gewalt so behandeln, als wären sie gleichermaßen vielversprechende Ansatzpunkte zur Friedensförderung – das Paradigma der sogenannten „strukturellen Prävention“ und des Blankoslogans „ohne Entwicklung keine Sicherheit“. Da Geber aber nie alle zentralen Treiber von Gewalt oder Krieg zugleich erfolgversprechend bekämpfen können, kann diese Vorgehensweise kaum wirksam sein. In

vielen Orten tritt alle paar Jahre eine akute Krise auf – in kürzerem Abstand, als viele Friedensbemühungen benötigen, um dauerhafte Ergebnisse zu zeigen – und untergräbt so erzielte Fortschritte.

Dieser Zyklus wiederkehrender Krisen sollte Gebern zu denken geben. Eine neue Balance zwischen unterschiedlichen Ambitionen für verschiedene Kontexte könnte so aussehen:

a. Starke lokale Partner zur zwingenden Voraussetzung machen

Setzen Sie umfangreiche politische Ressourcen – Diplomatie, Friedens- und Sicherheitsunterstützung, Untersuchungen finanzieller und rechtlicher Vergehen, ggf. militärische Hilfe – nur dort ein, wo Sie eine starke Koalition relevanter lokaler Akteure unterstützen können. Stark bedeutet, dass die lokalen Partner in ihrem Kampf zur Verhinderung neuer Gewalt oder zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau nach dem Krieg nicht auf verlorenem Posten stehen, sondern mit Unterstützung durch Geber voraussichtlich erfolgreich sein können. Dies erfordert keine perfekte Interessenübereinstimmung zwischen Gebern und ihren lokalen oder regionalen Partnern. Es ergibt jedoch keinen Sinn, mit lokalen Partnern zu arbeiten, die keinerlei Interesse daran haben, zentrale Treiber von Gewalt anzugehen, oder in einem Kontext zu arbeiten, in dem regionale Einmischung positive Veränderungen fortlaufend untergräbt.¹¹

Mali und Syrien sind hilfreiche, kontrastierende Beispiele. Über mehr als ein Jahrzehnt zeigten die malische Regierung und Eliten wenig Interesse daran, den nördlichen Regionen des Landes irgendeine Form fairer Behandlung oder Regierungsführung anzubieten. Das trug maßgeblich zum Scheitern internationaler Stabilisierungsbemühungen bei. Die Hauptförderer der Stabilisierung in Mali – Frankreich, die USA, Deutschland – hätten ihre Strategie Jahre vor dem Putsch neu kalibrieren müssen, statt die Warnzeichen zu ignorieren. Im Syrien von heute scheint die neue Regierung – bei allen Ungewissheiten – eine Richtung einzuschlagen, die mit Europas Interessen vereinbar sein kann. Wenn Europa substantiell investiert, hat es gute Chancen, zu einem Erfolg beizutragen, der für die syrische Bevölkerung, die neuen Machthaber und europäische Interessen funktioniert. Nach unserer Logik wäre Syrien daher ein lohnender Investitionsort.

b. Spezifische Eskalationsrisiken bekämpfen

Akute Krisen sind offensichtlich. Die Identifikation absehbarer Eskalationsrisiken ist ungleich schwieriger, doch erhebliche Fortschritte in der Frühwarnung ermöglichen eine systematischere Herangehensweise an präventives Engagement als dies noch vor zehn Jahren möglich war. Statt im Sinne der „strukturellen Prävention“ überall ein bisschen präventiv zu arbeiten und damit im Ergebnis nirgends hinreichende Wirkung zu erzielen, besteht nun die Chance auf gezieltere Initiativen sogenannter „operativer Prävention“: also spezifische Eskalationsrisiken zu identifizieren, zum Beispiel im Umfeld zyklisch wiederkehrender Triggerereignisse wie Wahlen, Erfolgsvoraussetzungen ehrlich zu prüfen (gibt es starke lokale Partner?) und diese gegebenenfalls gezielt dabei zu unterstützen, genau diese Risiken zu entschärfen.

Zwar nutzen einige Geberregierungen Frühwarnanalysen bereits, um mögliche Gewaltausbrüche gezielt abzuwenden, doch sie agieren bisher meist so risikoscheu, dass sie den Misserfolg nahezu vorprogrammieren. Ihre Investitionsmuster sind so verstreut und so langsam, dass die meisten Investitionen selbst dann zu klein sind und oft zu spät kommen, wenn sie – selten genug – von einer vielversprechenden politischen Strategie begleitet werden, statt nur auf die Wirkung technischer Projekte zu vertrauen.

Aussichtsreicher wäre es, Gewaltrisiken innerhalb relevanter Zeithorizonte zu identifizieren, die den Einsatz aller verfügbaren Instrumente erlauben und doch innerhalb der Auf-

merksamkeitsspanne gewählter Amtsträger liegen – ideal wären 24 bis 36 Monate.¹² Das gibt Zeit für die nötigen Analysen und Abstimmungen, das nötige Umsteuern aller nötigen Elemente des Engagements und damit eine Präventionspolitik aus einem Guss, die Chancen auf Erfolg haben kann.

Sogar eine Überkonzentration knapper Ressourcen auf ganz wenige erwartbare Krisen wäre besser als das bislang beobachtete Gießkannenprinzip, das die knappen Mittel so dünn verteilt, dass Misserfolg fast garantiert ist. Krisenprävention ist nicht wie Gesundheitsprävention; es gibt keine bezahlbare „Impfung“ für alle. Krisenprävention ist Risikoinvestition: es gilt auf diejenigen „Startups“ zu wetten, die mit der verfügbaren Aufmerksamkeit interessierter Geber zum Erfolg geführt werden können. Wie bei Startups wird der Investor nicht in jedem Vorhaben Erfolg haben, doch erst handfeste Investitionssummen machen zusammen mit den nötigen lokalen Voraussetzungen überhaupt einen Erfolg möglich. Krisenprävention erfordert eine kritische Masse an Investitionen und politischem Engagement, um aus der Zone des nahezu sicheren Scheiterns in die Zone des möglichen Erfolgs zu gelangen – dort, wo es möglich wird, viele Leben zu retten und massive wirtschaftliche Verluste zu verhindern.

c. Die Chancen von Morgen vorbereiten

Politischer Wandel kommt oft plötzlich und überraschend. Beispiele dafür gibt es viele: der Kollaps des Bashir-Regimes im Sudan 2018–2019, die Putsche in Mali und Niger 2020–2023, die militärischen Erfolge der Taliban in Afghanistan 2021 und der von HTS geführten Rebellenkoalition in Syrien 2024 und die „Gen-Z-Proteste“ in Sri Lanka 2022, Bangladesch und Kenia 2024 sowie (bisher) Nepal, Peru, Marokko, Madagaskar, die Mongolei und den Philippinen 2025. In manchen Fällen schließen solche Veränderungen Türen; in anderen öffnen sie neue.

Zivilgesellschaftliche Gruppen sowie Menschenrechts- und Demokratieaktivisten benötigen Geberunterstützung, um Phasen der Repression zu überstehen. Eine solche Unterstützung erfordert realistische und zielgenaue Ambitionen: Geber sollten nicht auf kurz- oder mittelfristigen Wandel in Richtung Frieden oder demokratischer Stabilität abzielen, sondern Schlüsselpartnern helfen, heute zu überleben, damit sie morgen weiter auf eine pluralistische, langfristig tragfähige Entwicklung hinarbeiten können. Hilfreich ist dabei, bedrängte lokale Akteure mit regionalen oder internationalen Verbündeten zu vernetzen. Das schafft auch Zugänge der Geber zu ihnen, die in späteren Umbruchphasen nützlich sein können.

Geber sollten ihren Zugang zu Partnern für künftige Krisen erweitern und über eng definierte Akteure der organisierten, oft elitären Zivilgesellschaft hinaus auch Kontakte zu militärischen, wirtschaftlichen und religiösen Eliten vertiefen. Gerade Gewalt- und Sicherheitsakteure sitzen in Momenten des Umbruchs an entscheidenden Hebeln; nur wer dann Zugang hat, kann möglicherweise Einfluss nehmen.¹³

3. Nur detaillierte Analysefähigkeiten für lokale politische Dynamiken erlauben wirksames Engagement.

Wirksame direkte Investitionen in politischen Wandel hin zu Frieden oder Stabilität erfordern, dass Geber die „richtigen“ lokalen Partner – ob Regierungsakteure oder andere – identifizieren und flexibel genug sind, sich schnell an dynamische Kontexte anzupassen. Da die Politik in Konfliktregionen stets volatil ist, müssen Geber in der Lage sein, Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen oder plötzlich auftauchende neue Machtpole zu erkennen und schnell zu reagieren. Wenn der gut vernetzte Partner des vergangenen Jahres keinen Zugang mehr zu den Regionen, Bevölkerungen oder Institutionen hat, die für das Gelingen inner-

halb einer bestimmten Interventionslogik erforderlich sind, müssen Geber rasch neue Partner identifizieren und einbinden.

Das klappt nur, wenn die Geber selbst oder in engster Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Intermediären die politischen Dynamiken vor Ort bis weit in die Gesellschaft, die Sicherheitsinstitutionen und nicht-staatliche bewaffnete Akteure hinein – und damit auch weit über die Hauptstadt hinaus – engmaschig analysieren. Geeignete Teams, die stark auf lokale Mitarbeitende setzen müssen, kosten Geld. Doch dieses Geld ist gut investiert; die Aufarbeitung des Afghanistan-Engagements hat einmal mehr eindrucksvoll unterstrichen wie entscheidend dieses Wissen für die wirksame Steuerung politischer Einflussnahme ist.

Geber, die nicht bereit oder in der Lage sind, angemessen in lokale Analyse zu investieren, müssen fast sicher davon ausgehen, zu Doppelarbeit oder Korruption beizutragen und ihre eigenen Ziele zu untergraben.

Empfehlung an die friedenspolitische Zivilgesellschaft

4. Rechenschaft über Wirkungen einfordern

Anstatt vor allem höhere Budgets (oder derzeit: weniger drastische Kürzungen) zu fordern, sollte die friedenspolitische Lobby Regierungen für strategische Wirkung auf Frieden, Sicherheit und Stabilität in die Pflicht nehmen. Sie sollten Regierungen drängen, weiter in robuste, praktische Frühwarnsysteme zu investieren und jedes ernsthafte Warnsignal für Eskalationen sowie jede Chance zur Stabilisierung nach dem Krieg als Gelegenheit zu begreifen, wirksame Einflussstrategien zu entwickeln und relevante, starke Partner vor Ort zu unterstützen. Sie sollten reflektiertes, agiles und chancenbewusstes Handeln einfordern, nicht nur höhere Budgets und deren Allokation nach rein normativen Kriterien wie Leid als Bedarfsindikator oder „Frieden“ als immer wünschenswertes, aber schwer zu fassendes Ziel.

Die friedenspolitische Lobby fordert zu Recht mehr Einsatz und mehr Mittel, verlangt aber selten Ergebnisse im Sinne strategischer Wirkung: dass die seltenen Gelegenheitsfenster so genutzt werden, dass wiederkehrende Zyklen der Gewalt dauerhaft durchbrochen werden. Die offensichtlichen Misserfolge werden kaum reflektiert, und die Politik erhielt Bestnoten, wenn die Budgets am höchsten und die Zahl der bedachten Länder und Regionen am größten war. Diese Logik lädt in der gegenwärtigen Haushaltslage zu ziellosen Kürzungen mit dem Rasenmäher statt besserer Priorisierung ein.

Stattdessen gilt es bei jedem ernsthaften Warnsignal für eine potenzielle Krise von Geberregierungen eine Entscheidung zu verlangen: Seht ihr eine politische Gelegenheit für ein erfolgversprechendes Engagement? Und ist euch diese Krise wichtig genug, um ein solches Engagement erfolgversprechend zu finanzieren? Bei jedem Scheitern der Krisenprävention – also immer dann, wenn Warnzeichen so lange übersehen wurden, bis die Krise ausbricht – gilt es Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen: nicht für das Scheitern selbst (das möglicherweise nicht zu verhindern war, denn von außen ist der Einfluss begrenzt), sondern dafür, ob die Gefahr rechtzeitig erkannt wurde und wie gut Chancen und Fallstricke eines Präventionsversuchs beurteilt wurden.

Um populistischen Angriffen auf Hilfsinstrumente den Wind aus den Segeln zu nehmen, Kürzungen bei Frieden und Sicherheit zurückzudrängen und Gebern zu helfen, künftige Investitionen strategischer auszurichten, sollte die Friedenslobby auf mehr und bessere Berichterstattung drängen. Transparenz und Ehrlichkeit über die Wirkung dieser Mittel ist unerlässlich, um aus Fehlern zu lernen und Erfolge dann auch glaubhaft öffentlich nachzuweisen.

Chancenorientierte Priorisierung in der Praxis

Ausgangspunkt

Der Gesamtumfang der nichtmilitärischen Projektmittel für Sicherheit und Frieden weltweit wird auch nach den Schocks von 2024 und 2025 zumindest nicht kurzfristig wieder wachsen. Gleichzeitig deuten alle Prognosen des Krisen- und Gewaltgeschehens darauf hin, dass der Handlungsdruck weiter steigen wird. Der Rückzug der USA als sicherheitspolitischer Schlüsselakteur in vielen betroffenen Regionen verschärft die Auswirkungen dieser Trends für Europa und für Deutschland.

Deutschland, seine EU-Partner und die EU-Kommission werden daher weiterhin hart priorisieren müssen: Wo liegen unsere Kerninteressen, die ein präventives oder reaktives Handeln zwingend erforderlich machen? Wo sind die politischen Voraussetzungen für erfolgreiches Engagement – im Sinne der oben beschriebenen Kriterien – tatsächlich gegeben? Welches realistische Ambitionsniveau ist in jedem einzelnen Krisenkontext angemessen, und welche Form der Intervention ergibt sich daraus?

Eine stärker interessengeleitete und wirkungsorientierte Sicherheitspolitik muss bei diesen Fragen ansetzen. Umgekehrt muss auch klar sein: wo Berlin und Brüssel nicht führen und hinreichend investieren, um Ergebnisse erzielen zu können, da wird es niemand anderes tun. Wo allerdings die lokalen politischen Voraussetzungen für einen Erfolg fehlen, lohnt auch keine erhebliche Investition – egal wie gern die deutsche oder EU-Politik dort Stabilität oder Frieden hätte. Das war zum Beispiel in Mali so, weil den politischen Eliten des Landes die Bereitschaft fehlte, das komplette Staatsgebiet verantwortlich zu regieren und damit der Mobilisierung bewaffneter Gruppen den Boden zu entziehen. Ob sich im Gazastreifen im Zuge des sogenannten „Trump-Friedensplans“ derzeit (Stand Mitte November 2025) günstigere Voraussetzungen entwickeln, ist noch offen.

Wo aktuell – wie im Zentral-Sahel, die Erfolgsvoraussetzungen fehlen, gilt es aus Gründen politischer Verantwortung, multilateraler Einflussnahme und der Rücksichtnahme auf engste Verbündete, die Grundlagen für künftiges Handeln zu schaffen. Ziel ist, bei neu entstehenden politischen Gelegenheiten schnell und wirksam reagieren zu können. Dazu gehört vor allem, mit allen relevanten Akteuren – von Militärs und bewaffneten Gruppen über traditionelle und religiöse Autoritäten bis hin zu zivilgesellschaftlichen Kräften – im engen Austausch zu bleiben. Da eine Botschaft mit vielen dieser Akteure keinen intensiven oder offenen Dialog führen kann, braucht es ergänzende Dialog- und Netzwerkplattformen, wie sie etwa durch Austausch-, Mediations- und Friedensprojekte geschaffen werden.¹⁴

Wo dagegen Chancen für Erfolge im Sinne der eigenen Sicherheitsinteressen bestehen – und wo Berlin, Paris, Brüssel, Rom oder Warschau unbedingt erfolgreich sein wollen –, müssen sie ein neues Niveau an Ergebnisverantwortung übernehmen, auch finanziell. Einen US-Ankerpartner, der bislang allein den Großteil der internationalen Investitionen und Projekte getragen und damit die strategische Richtung vorgegeben hat, gibt es nicht mehr. Kein europäischer Geber kann die wegfallenden US-Beiträge im globalen Maßstab vollständig ersetzen – und das ist wird in vielen Ländern und Regionen auch nicht nötig sein, denn diese Mittel waren nicht in jedem Fall für ein realistisches Ambitionsniveau erforderlich oder effizient eingesetzt. Doch dort, wo Erfolg wirklich entscheidend ist, wird Europa eigene Modelle entwickeln und ihre Finanzierung mit Partnern sicherstellen müssen.

Logikmodell in zwei Schritten

Auf Grundlage dieser Eckpunkte stellen wir im Folgenden ein Modell vor, das Entscheidungstragenden – ebenso wie den letztlich Verantwortlichen in den Parlamenten, der Fachöffentlichkeit und der interessierten Öffentlichkeit – dabei helfen soll, den Dschungel aus Argumenten und Einflussfaktoren zu ordnen. Ziel ist es, die zentralen politischen Abwägungen im Umgang mit akuten und absehbaren Krisen und beim Einsatz knapper Ressourcen nachvollziehbar und transparent zu machen. So könnten sowohl interne als auch öffentliche Debatten über Budgets und Maßnahmenportfolios künftig auf einer fundierten und offenen Grundlage geführt werden.

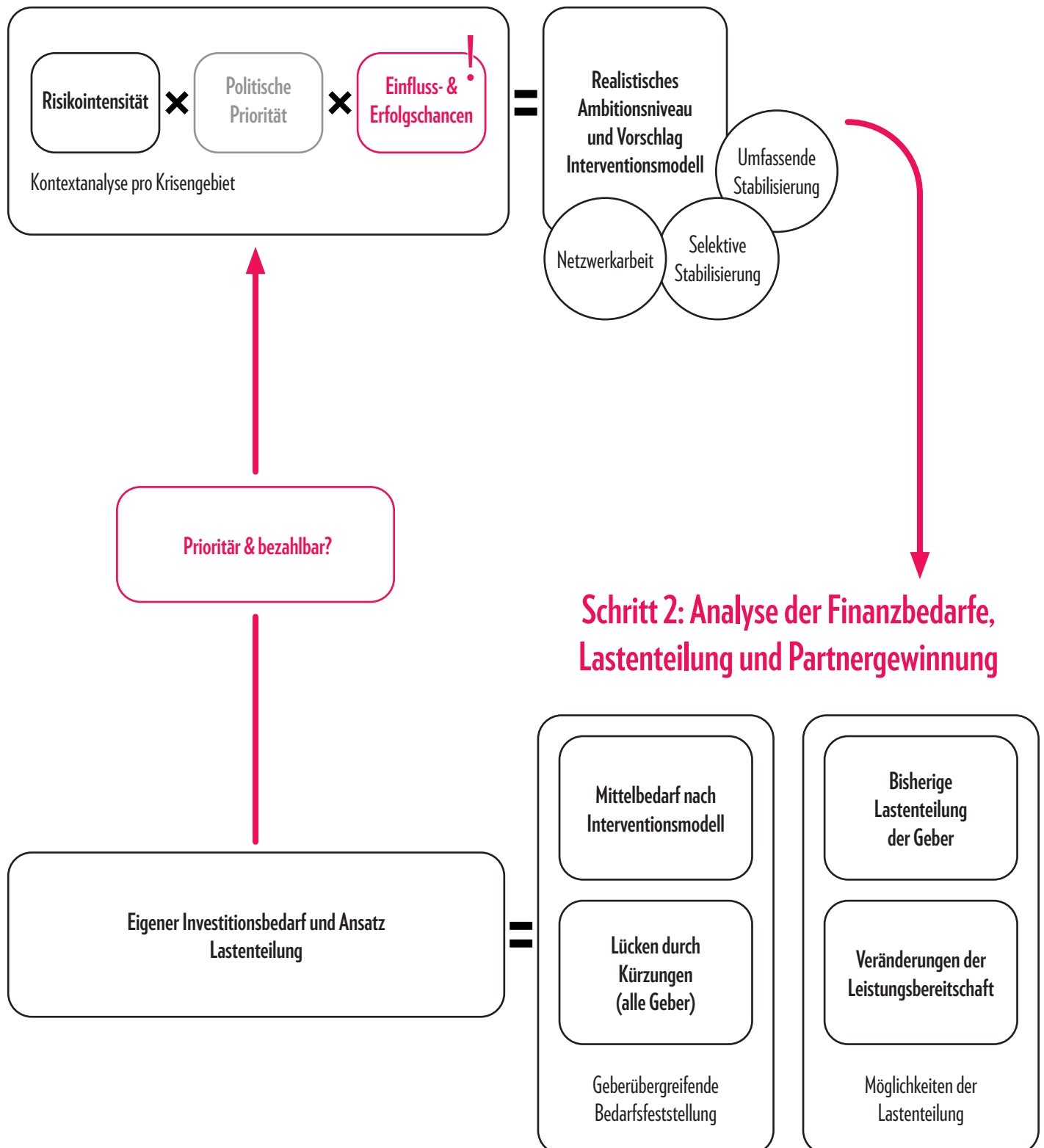
1. Schritt: Zukunftsorientierte Risiken- und Chancenbewertung

Unser Logikmodell umfasst zwei Schritte pro Krisengebiet, die über den zentralen Entscheidungspunkt – die Wahl eines konkreten Interventionsmodells – miteinander verknüpft sind. Der erste Schritt ist eine zukunftsorientierte Risiken- und Chancenbewertung. Hier fließt neben verschiedenen Risikoebenen von Opfern und Schäden vor Ort bis zu den Auswirkungen auf eigene Interessen auch die politische Priorität aus Gebersicht ein – also die Frage, wie wichtig eine Entwicklung im Sinne unserer Interessen und Ziele ist. Das größte Gewicht hat jedoch eine realistische Einschätzung der Einfluss- und Erfolgchancen. Aus dieser Einschätzung ergibt sich ein plausibles Ambitionsniveau, das sich in drei idealtypische Interventionsmodelle übersetzen lässt:

- i. **Netzwerkarbeit** für späteres intensiveres Engagement – die am wenigsten ambitionierte Option – dürfte überall möglich sein. Selbst in sehr repressiven Kontexten kann sie durch Aktivitäten außerhalb des Landes sowie durch Kontaktpflege zum herrschenden System und den von ihm geduldeten Akteuren stattfinden. Diese Form des Engagements ist wichtig, um bei künftigen politischen Öffnungen rasch handlungsfähig zu sein.¹⁵
- ii. **Selektive Stabilisierung** ist realistisch, wenn in bestimmten Konflikten, Teilregionen oder mit Blick auf einzelne Akteursgruppen anspruchsvolle Voraussetzungen für erfolgreiche Einflussnahme gegeben sind: politisch starke lokale Partner und politische Chancen für den gewünschten Wandel – wie zum Beispiel im Nordosten Nigerias.
- iii. **Umfassende Stabilisierung** ist die anspruchsvollste Option. Damit sie gelingen kann, müssen die genannten Voraussetzungen bei einer ausreichend großen Zahl oder besonders einflussreichen Akteursgruppen vorliegen. Nur dann kann die im lokalen Machtgefüge begrenzte Wirkung äußerer Unterstützung logisch ausreichen, um politische Entwicklungen in die gewünschte Richtung zu lenken – nicht im Sinne eines technokratischen Politikverständnisses, sondern als bewusste Risikoabwägung unter Unsicherheit, die die Volatilität und Ergebnisoffenheit realer Politik in Krisensituationen ernst nimmt.

Abbildung 6: Logikmodell für die Priorisierung von Ausgaben für Sicherheit & Frieden

Schritt 1: Zukunftsorientierte Risiken- und Chancenbewertung



In diesem ersten Schritt liegt der Blick auf dem Gesamtengagement der ODA-Geber in einem Land, einer Region oder einer Krise – nicht auf den Einzelbeitrag Deutschlands oder der EU. Das ist ein neuer Ansatz, der die neue Führungsrolle Berlins und Brüssels widerspiegelt, ob gewollt oder nicht. Der Fokus auf das Gesamtengagement verdeutlicht, dass europäische Verantwortung heute nicht mehr in als mehr oder weniger fair empfundenen Beiträgen zu den Strategien anderer bestehen kann, aber auch nicht darin, alle Lasten selbst zu tragen, sondern die gemeinsame Unterstützung der interessierten internationalen Akteure strategisch zu gestalten und zu koordinieren. Wer führen will, muss das Gesamtbild verstehen: Welche Mittel stehen global tatsächlich zur Verfügung, wo entstehen Lücken, und wie ergänzen oder widersprechen sich die Strategien anderer Geber? Nur auf dieser Grundlage lässt sich beurteilen, ob eine Initiative realistisch ist und welches Ambitionsniveau politisch wie finanziell tragfähig bleibt. Zunächst muss also geklärt werden, was erreicht werden soll und kann, was dafür nötig ist und ob es überhaupt gelingen kann, das notwendige Gesamtvolumen zu finanzieren.

2. Schritt: Analyse der Finanzbedarfe, Lastenteilung und Partnergewinnung

Der zweite Schritt ist die Analyse der Finanzbedarfe, möglicher Lastenteilung und dafür erforderlichen Partnergewinnung im Geberkreis. Ausgangspunkt dafür sind idealtypische Finanzbedarfe für jeden der drei Interventionstypen. Sie dienen vor allem der öffentlichen Einordnung und Debatte; in der praktischen politischen Entscheidung kann der Mittelbedarf kontextabhängig deutlich spezifischer definiert werden.

Der Vergleich mit bisherigen Investitionsvolumina für dieselbe Krise, die bisherige Lastenteilung mit anderen Gebern und die Analyse der neu entstandenen Lücken zeigt auf, inwieweit die Umwälzungen der letzten Jahre eine grundlegend veränderte Geberlandschaft pro Land hervorgebracht haben. So trugen die USA im Irak zwischen 2021 und 2023 rund 44% der relevanten Unterstützung. Ihr nahezu vollständiger Rückzug – zusammen mit weiteren Kürzungen anderer Geber – stellt das gesamte Gefüge der Governance-Arbeit dort infrage.

Dementsprechend zeigt der zweite Schritt auf, in welchem Verhältnis der Finanzbedarf eines gewählten Interventionsmodells zur Lastenteilung der Geber steht – und welche Konsequenzen sich daraus für die beiden führenden Geber Deutschland und die EU ergeben können: Einsparungen, wenn Ambitionen reduziert werden, oder deutlich höhere Beiträge, wenn in absolut erfolgskritischen Krisengebieten wegfallende Anteile bisheriger Partner aufgefangen werden sollen.

In einigen, möglicherweise sogar in vielen Fällen, könnten Geber wie die Bundesregierung oder die EU bei dieser Analyse zu dem Schluss kommen, dass das plausible Ambitionsniveau für bestimmte Länder entweder nicht erforderlich oder derzeit nicht finanzierbar ist. Das ist gut so, denn es lenkt den Blick auf die notwendige Feedbackschleife jeder Priorisierung: müssen einzelne Kontexte in ihrer politischen Bedeutung heruntergestuft oder weniger ambitionierte Interventionsmodelle gewählt werden? Der zweite Schritt, die Analyse der Geberdynamik und Lastenteilung, lässt sich mit unterschiedlichen Parametern wiederholen, bis die strategische Gleichung aus Zielen und Mitteln aufgeht.



Methodische Grundentscheidungen

1. **Menschen statt Länder zählen:** Wo immer möglich, betrachten wir Menschen statt nur Länder oder Konflikte. Die gängigen nationalstaatlichen Indikatoren ergänzen wir durch Pro-Kopf-Metriken. Einwohnerzahlen, Kriegstote und Vertriebene sowie Schätzungen direkt betroffener Bevölkerungsanteile helfen, unterschiedliche Konfliktintensitäten zu kalibrieren.
2. **Multiperspektivität und Quellentriangulierung:** Zukünftige Konfliktintensitäten oder politische Chancen für Stabilität oder Frieden sind nicht leicht zu quantifizieren. Wir nehmen keineswegs in Anspruch, dass wir dafür die idealen oder gar einzig richtigen Metriken gefunden haben. Wir kombinieren unterschiedliche Aspekte (zur Messung von Konfliktintensität zum Beispiel nicht nur Konflikttote aus unterschiedlichen Quellen, sondern auch Vertriebenenzahlen und einen qualitativen Konfliktintensitätsindex) und überprüfen die Ergebnisse mit anderen quantitativen Studien und Projekten, um jeweils ein für den vorliegenden Zweck valides Maß zu entwickeln.
3. **Nachvollziehbarkeit:** Wir haben bewusst keine anspruchsvollen statistischen Methoden oder maschinelles Lernen verwendet, um jeden Aspekt des Modells leicht nachvollziehbar und damit auch leicht modifizierbar zu halten. Zudem sind Umfang und Qualität der öffentlich zugänglichen Datenbasis zu vergangenen Investitionen wie auch der Forschungsstand zu Investitionsbedarfen im Bereich Sicherheit und Frieden bislang zu begrenzt, um fortgeschrittene quantitative Methoden sinnvoll oder gewinnbringend einzusetzen.
4. **Lokale politische Voraussetzungen statt Wunschdenken:** Für den Erfolg sind lokale politische Bedingungen unverhältnismäßig wichtiger als externe Zielvorstellungen. Daher gewichten wir in der Bewertung die politischen Gelegenheitsstrukturen vor Ort deutlich stärker als die politische Bedeutung eines Konflikts aus dem Blickwinkel eines oder mehrerer Geber. Dies trägt auch dem Forschungsstand Rechnung, dass sich Geber bisher oft zu stark von eigenem Wunschdenken leiten ließen.¹⁶
5. **Zukunftsorientierung und realistische Zeithorizonte:** In volatilen Krisen- und Gewaltkontexten ergibt die Fortschreibung der Muster der Vergangenheit noch weniger verlässliche Prognosen als anderswo. Weder das bloße Weiterführen bisheriger Engagements noch ein exklusiver Blick auf kurzfristige Bedarfsindikatoren wie aktuelle Opferzahlen bieten allein eine solide Grundlage für strategische Investitionen. Wir richten den Blick deshalb bewusst in die Zukunft – mit einem Bewertungshorizont von 12 bis 24 Monaten. Das entspricht der üblicherweise nötigen Zeit, bis Finanzierungsentscheidungen umgesetzt sind und Implementierungspartner so viel tatsächliche Projektarbeit geleistet haben können, dass erste politische Wirkungen sichtbar werden. Ein längerer Prognosehorizont von 36 Monaten wäre wünschenswert, ist jedoch derzeit aufgrund fehlender Prognosedaten nicht umsetzbar.
6. **Kongruente Interessen von Deutschland und EU:** Auf dem hier betrachteten Abstraktionsniveau betrachten wir die politischen Kerninteressen der Bundesregierung (für Deutschland) und der EU-Institutionen (für die Union) in Bezug auf einzelne Krisenregionen als hinreichend kongruent, dass eine getrennte Schätzung politischer Prioritätsniveaus das Logikmodell nur unnötig verkomplizieren würde. Das Modell soll zur kritischen Auseinandersetzung anregen und lässt sich leicht mit anderen Eingangsgrößen nachbauen.

Schritt 1 in der Praxis: Realistische Ambitionen für einzelne Krisen

Erfolgschancen in den Mittelpunkt stellen

Ein plausibles Ambitionsniveau für die politische Einflussnahme auf Krisen- oder Konflikt-dynamiken im Sinne deutscher und europäischer Interessen und Ziele muss sich primär an Einfluss- und Erfolgchancen orientieren – nicht allein an Bedarfen (Opferzahlen, Gewalt-bilder) oder Wünschen (Demokratie, Menschenrechte, Stabilität).

Für die Einschätzung dieser Erfolgchancen sind vor allem lokale Faktoren entscheidend, die wir in zwei Indikatoren erfassen:

- **„Starke Partner“** beschreibt die Interessenkonvergenz mit relevanten Partnern vor Ort und deren Durchsetzungsstärke im lokalen Konflikt- bzw. Politiksystem,
- **„Politische Gelegenheiten“** bewertet die Offenheit der lokalen Situation – also, ob sich Gelegenheitsfenster für Wandel auftun, etwa durch Umbrüche wie derzeit in Syrien.

Diese beiden Dimensionen bilden zusammen das Maß der Einflusschancen, das im Mittelpunkt unserer Analyse steht. Einflusschancen, vor allem der Aspekt der politischen Gelegenheiten, können im Krisenkontext schnellen Veränderungen unterliegen. Deshalb ist unser Versuch der Projektion auf 12-36 Monate in die Zukunft zwangsläufig von hoher Unsicherheit geprägt; als Entscheidungsgrundlage für ergebnisorientierte Geber bietet sich eine systematische Vorgehensweise mithilfe der Verfahren strategischer Vorausschau an.

Risikointensität und politische Priorität sekundär einbeziehen

Neben den Einflusschancen sind zwei weitere Faktoren mit sekundärer Gewichtung berücksichtigt:

- **„Risikointensität“** ist der Bedarfsindikator für den Handlungsdruck in einer Krise – sei es aus ethischer Verantwortung oder geopolitischen Erwägung. Zudem dient dieser auch dazu, einzuschätzen, wie groß die potenziellen Konsequenzen für eigene Interessen wären, wenn gehandelt würde.
- **„Politische Priorität“** erfasst die (innen-)politische Bedeutung einer Krise, die sich zum Beispiel aufgrund geografischer, aber auch sozial wahrge-nommener Nähe oder Ferne zwischen Ukraine, Gaza oder Sudan deutlich unterscheidet.

Diese beiden Faktoren – Risikointensität und politische Priorität – stehen in der medialen Wahrnehmung des Krisengeschehens zwangsläufig im Vordergrund. Das vorliegende analytische Modell mit seinem Fokus auf Einfluss- bzw. Erfolgchancen soll daher als Korrektiv dienen: Es hilft, eine systematische Verzerrung auszugleichen, der politische Entscheidungsprozesse häufig unterliegen.

Plausibles Ambitionsniveau: Was unter gegebenen Bedingungen erreichbar ist

Wir kombinieren diese drei Faktoren, quantifizieren sie und modellieren daraus für jedes betrachtete Land ein „plausibles Ambitionsniveau.“ Dieses beschreibt, wie weit ein Engagement unter den gegebenen politischen und operativen Bedingungen sinnvoll ausgedehnt werden kann, bevor der erwartbare Nutzen zusätzlicher Investitionen deutlich abnimmt. Das Modell liefert damit keine Prognose und keine politische Zielgröße, sondern einen analytischen Korridor des plausiblen Handelns – also den Bereich, in dem Aufwand und Erfolgchancen noch in einem vertretbaren Verhältnis stehen.

Da die Berechnung für jedes Land einzeln erfolgt, ohne eine automatische Budgetbegrenzung über alle Länder hinweg, können die summierten Werte das tatsächlich verfügbare Gesamtbudget übersteigen. Das Modell dient daher als Orientierungshilfe, nicht als finanzielle Vorgabe: Wenn die Gesamtsumme die verfügbaren Mittel übersteigt, müssen die Ambitionen in einzelnen Kontexten entsprechend angepasst werden.

Das Schaubild auf der folgenden Seite zeigt sowohl die drei erläuterten Faktoren als auch das Ergebnis für 36 Länder. Das Ergebnis ist dabei wie folgt zu lesen: Die schwarze Markierung steht für den aktuellen Schätzwert, die farbigen Balken zeigen die mögliche Schwankungsbreite für die kurzfristig veränderlichen Einfluss- und Erfolgchancen. Verschlechtern sich die politischen Erfolgsbedingungen, sinkt im Modell das plausible Ambitionsniveau. Verbessern sich die Gelegenheiten, steigt es entsprechend.

Die Breite dieser Balken variiert von Land zu Land – abhängig von der Ausgangsbewertung und davon, wie viel politisch auf dem Spiel steht (Risikointensität und politische Priorität). Ist die Ausgangsbewertung der politischen Einflussmöglichkeiten entweder sehr gering oder sehr hoch, reicht die Schwankung nur in die jeweils andere Richtung statt in beide Richtungen.

Das Balkendiagramm zeigt eine klare Spitzengruppe, mit der Ukraine in weitem Abstand vorn. In der Ukraine ist nach unserer Analyse also das höchste Ambitionsniveau vertretbar, verbunden mit starker Chancenvariabilität als Ausdruck der derzeitigen Unsicherheiten über die politische und militärische Entwicklung.

Syrien, Nigeria und Moldau folgen mit deutlichem Abstand, und mit erneut erheblichem Abstand beginnt eine lange Reihe von Ländern im untersten Viertel (<25%) des kalkulatorischen Raums, deren Chancenvariabilitäten allerdings wiederum in sehr unterschiedlichem Maße ausgeprägt sind. Das auffälligste Beispiel hierfür sind das Westjordanland und Gaza: aufgrund der enormen Risikointensität und der derzeit als gering eingestuften Einflussmöglichkeiten steht die schwarze Markierung recht weit links, der rote Schweif weist aber ähnlich weit nach rechts wie das bei Syrien und Nigeria der Fall ist – ein Ausdruck der Bedeutung, die Berlin und Brüssel im Falle einer belastbaren politischen Chance einem umfangreichen internationalen Engagement zur Stabilisierung dieser Krise beimessen würden.

Abbildung 7: Beispielhafte Ermittlung plausibler Ambitionsniveaus für ausgewählte Länder

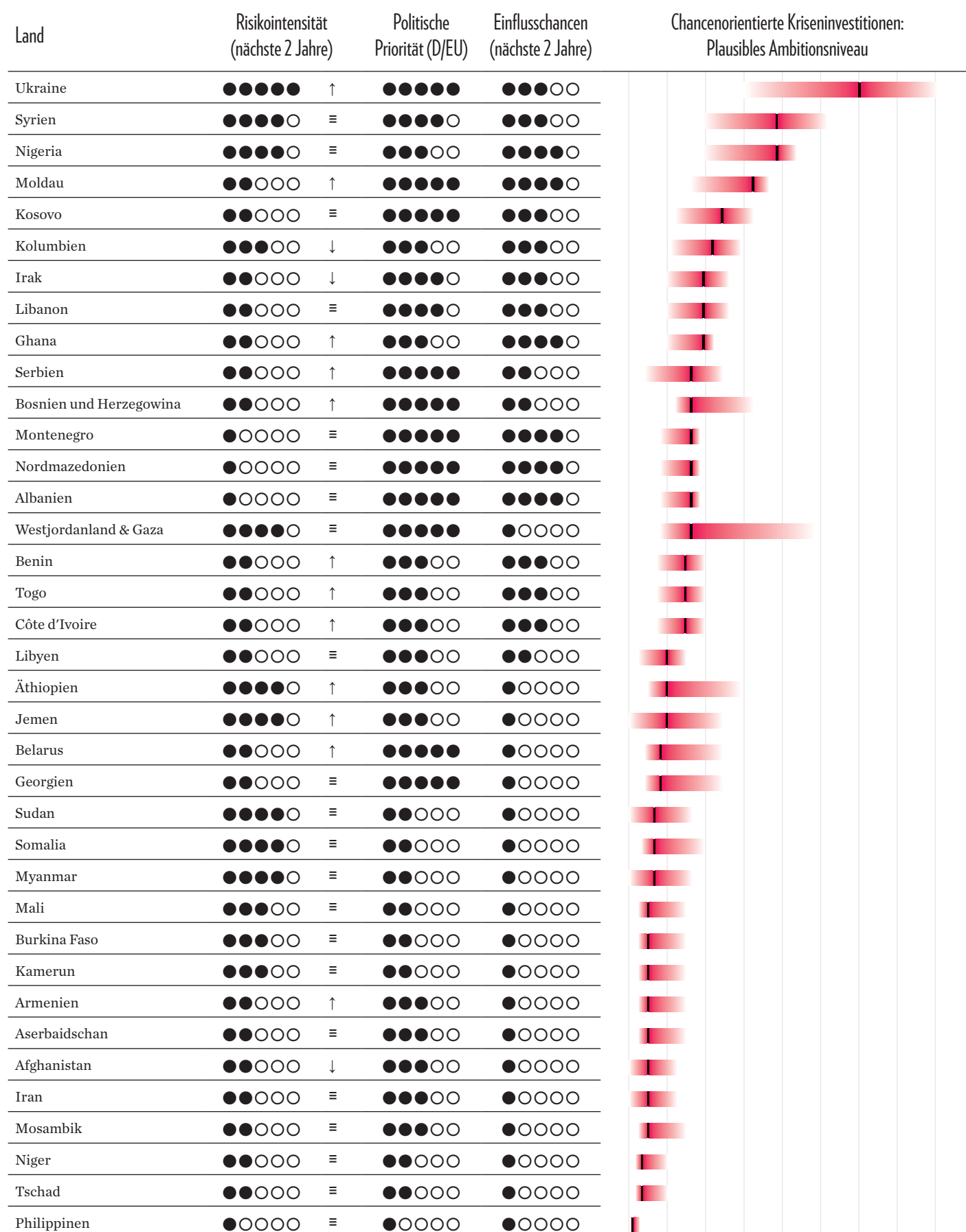
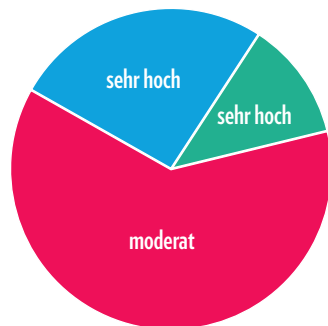


Abbildung 8: Erläuterungen für vier beispielhafte Länder

● Einfluss- / Erfolgschancen ● Risikointensität ● Politische Priorität

Ukraine 2026/27



Bewertungen

Sehr hohe und nochmal steigende (der Pfeil nach oben) **Risikointensität** gegenüber der jüngsten Vergangenheit beschreibt hohe erwartete Opferzahlen und politische Folgen der weiteren politisch-militarischen Entwicklung; die Lage hat für die EU wie Deutschland höchste **Priorität**.

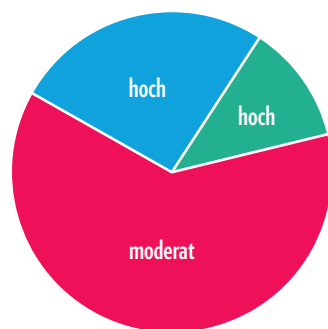
Moderate **Erfolgschancen** beschreiben hier einen Mittelwert zwischen starken Partnern in der Ukraine einerseits und den überschaubaren Einflussmöglichkeiten auf Russland sowie ein durchwachsenes Chancenumfeld mit Blick auf die Politik der USA andererseits.

Was wäre wenn?

Abweichende Bewertungen der Risikointensität erscheinen unrealistisch; eine Reduzierung der politischen Bedeutung ebenfalls (und hatte auch wenig Gewicht im Modell, wie die überschaubare Größe des Tortenstücks deutlich macht).

Die Erfolgschancen können extrem in beide Richtungen schwanken: Ein Waffenstillstand unter negativen Vorzeichen kann vieles unmöglich machen, was derzeit plausibel erscheint. Ein guter Deal für die Ukraine kann umgekehrt erhebliche zusätzliche Chancen im Wiederaufbau schaffen.

Syrien 2026/27



Bewertungen

Hohe, gegenüber dem vergangenen Jahr konstante **Risikointensität** reflektiert die hohe Volatilität des politischen Übergangs; die Lage hat für die EU wie Deutschland hohe Priorität.

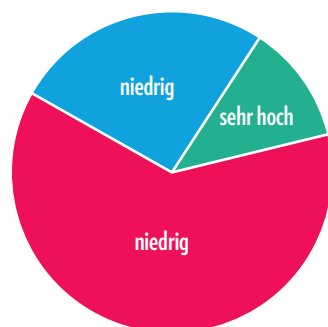
Moderate **Erfolgschancen** beschreiben hier die Vielfalt der Akteure: einige davon realistische und halbwegs starke Partner, andere entweder schwach oder keine denkbaren Partner. Dazu kommt die volatile politische Dynamik des Übergangs, die in beide Richtungen kippen kann.

Was wäre wenn?

Im Ländervergleich scheint eine höhere Risiko- oder Prioritätseinstufung wenig plausibel. Geringere Risiken sind ebenso schwer begründbar, eine geringere politische Priorität allerdings wohl - wenn Berlin & Brüssel die Folgen einer Implosion Syriens in Kauf nehmen wollen.

Die Erfolgschancen können stark in beide Richtungen schwanken, ähnlich wie bei der Ukraine - je nach politischer Dynamik zwischen Damaskus und den Provinzen und sonstigen relevanten Akteuren des Landes.

Bosnien-Herzegowina 2026/27



Bewertungen

Niedrige, wenn auch zunehmend prognostizierte **Risikointensität** reflektiert die weiter schwelenden Konflikte. Als Teil des Westlichen Balkans und prospektiver Beitrittskandidat bewerten wir die **Priorität** für Berlin und Brüssel als sehr hoch.

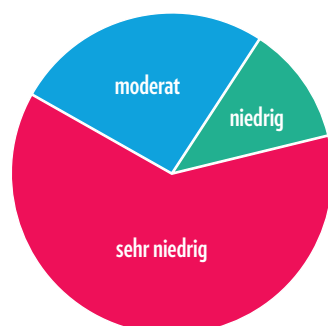
Niedrige kurzfristige **Erfolgschancen** reflektieren die blockierte Innenpolitik des Landes und die mäßige Bilanz der Versöhnungsbemühungen der letzten 20 Jahre.

Was wäre wenn?

Oberflächliche Ruhe verbunden mit unterschwelligen Risiken lassen sich leicht auch anders bewerten; in einem hochprioritären Land wurde eine intensive Krise sofort zu hohem Handlungsdruck führen. Denkbar ist eine geringere Prioritätseinstufung, mit überschaubaren Folgen im Modell.

Ein Wechsel der zeitlichen Perspektive hätte massive Folgen: die Erfolgschancen z.B. einer 30-Jahre-Strategie der Förderung generationellen Wandels wären möglicherweise viel besser, die kalkulatorische Folge wäre ein Sprung der Ambitionsberggrenze in Richtung Syrien oder Nigeria.

Mali 2026/27



Bewertungen

Moderate **Risikointensität** reflektiert die weiter schwelenden Konflikte, aufgrund eingeschränkter Zugänge werden Risiken möglicherweise unzureichend erfasst. Aufgrund der Entfernung von Europa scheint die politische **Priorität** inzwischen niedrig zu sein.

Die anti-europäische Grundhaltung der derzeitigen Regierung und die fehlenden Aussichten auf einen für alle Regionen und Volksgruppen tragfähigen Herrschafts- und Gesellschaftsvertrag führen dazu, dass wir die kurzfristigen **Erfolgschancen** als sehr niedrig bewerten.

Was wäre wenn?

Anpassungen der politischen Priorität haben aufgrund des geringen Modellgewichts nur geringe Auswirkungen. Werden allerdings die Risiken für die kommenden 24 Monate erheblich höher bewertet, hätte das deutliche Folgen für die berechnete Ambitionsberggrenze.

Höher bewertete Erfolgschancen würden die realistischen Ambitionen natürlich massiv nach oben verschieben - nur erscheint dafür kaum die Evidenz vorzuliegen. Selbst ein zügiger demokratischer Übergang wurde wohl eher zurück in die blockierte Politik der Jahre 2013 bis 2020 führen.

Kritische Reflektion und Sensibilität für Veränderungen

Unser Modell erfüllt seinen Zweck: Es wendet die Erkenntnisse unserer oben zusammengefassten Analysen, den aktuellen Forschungsstand und unsere methodischen Grundprinzipien auf konkrete Länderdaten an. Wir raten niemandem, die plausiblen Ambitionsniveaus unverändert als Prioritäten zu übernehmen – im Gegenteil. Einige der Inputs beruhen auf den besten öffentlich verfügbaren (gleichwohl nicht perfekten) Daten wie Bevölkerungszahlen, Konflikttote, Vertriebene oder führenden Prognosemodellen für deren weitere Entwicklung. Andere beruhen auf unseren qualitativen Bewertungen, für die die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Apparate großer Geber über deutlich bessere Datenquellen verfügen sollten als wir.

Was wären die Folgen einzelner oder auch weitreichender Korrekturen der zugrundeliegenden Bewertungen? Das Schaubild auf der vorigen Doppelseite rechts zeigt beispielhaft für vier Länder, wie das Modell zu lesen ist und welche Folgen sich aus denkbaren Veränderungen ergäben. Die Beispiele decken bewusst unterschiedliche Konfliktkontexte und Zielsetzungen ab: Ein plausibles Ambitionsniveau für einen überschaubaren Zeitraum kann nicht „nachhaltiger Frieden“ heißen. Was stattdessen realistisch erreichbar ist, unterscheidet sich grundlegend zwischen Ländern wie der Ukraine, Gaza, Syrien oder Nordost-Nigeria. Diese Unterschiede spiegeln sich vor allem im Faktor Einfluss- und Erfolgchancen wider – denn diese lassen sich erst sinnvoll bewerten, wenn das konkrete Ziel klar definiert ist.

Interventionsmodelle

Ein gezieltes, ambitioniertes Engagement ist nicht überall machbar – und auch nicht überall sinnvoll. Dort, wo die Risikointensität besonders hoch ist (neun Länder), deutsche und europäische Eigeninteressen an Erfolgen mindestens moderat ausgeprägt sind (bleiben sechs Länder) und zugleich kurz- bis mittelfristig zumindest moderate Erfolgs- und Einflusschancen bestehen, wäre eine prioritäre Schwerpunktsetzung am dringendsten geboten. In unserer Analyse sind das nur drei Länder: Ukraine, Syrien und Nigeria.

Die Ukraine sticht dabei weit heraus; sowohl Berlin als auch Brüssel haben sich zu einem umfassenden Unterstützungspaket verpflichtet und das Überleben der Ukraine aufs engste mit der eigenen Sicherheit verknüpft.

In Syrien und Nigeria sind die erwarteten Konfliktfolgen etwas geringer ausgeprägt, ebenso die deutschen und europäischen Eigeninteressen, und es bestehen unserer Einschätzung nach derzeit besondere Gelegenheitsfenster für erfolgreiche Einflussnahme im Sinne dieser Ziele. Insbesondere Nigeria ist ein enorm großer Flächenstaat, der nur teilweise von Gewaltkonflikten betroffen ist. Das bisherige Engagement lässt sich am besten als „selektive Stabilisierung“ beschreiben: weder haben sich die großen Geber einer Gesamtverantwortung für den Erfolg verschrieben, noch streben sie eine flächendeckende politische Einflussnahme an. Stattdessen agieren sie selektiv dort, wo Risiken und Erfolgchancen besonders hoch bewertet werden.

Moldau folgt mit weiterem Abstand, was ein wichtiges Konstruktionsprinzip unseres Priorisierungsmodells verdeutlicht: Die Bewertung der Risikointensität stützt sich stark auf etablierte Konfliktopferprognosen. Für Moldau sagen diese Modelle durchweg geringe Opferzahlen voraus, vermutlich ein Ergebnis methodischer Pfadabhängigkeit, die schlicht die bislang fehlende Konflikthistorie des Landes widerspiegelt. Ob die resultierende Bewertung unseres Modells also die tatsächlichen Interessen Deutschlands und Europas an einer unabhängigen

Republik Moldau reflektiert, darf gern bezweifelt werden. „Selektive Stabilisierung“ könnte aber dennoch ein pragmatischer, strategisch kluger Ansatz sein.

Weiter unten folgt eine Vielzahl von Ländern, die in drei Gruppen fallen:

- **Hohe Risiken, geringe Einflusschancen:** Einige Konfliktschauplätze sind auf mittlere Frist enormen Risiken ausgesetzt, zeigen aber nach unserer Bewertung nur sehr geringe Einfluss- und Erfolgchancen – zum Beispiel Sudan, Jemen, Äthiopien oder die Länder des Zentral-Sahel, aber in anderer Weise auch Belarus, Serbien und Georgien. Hier dürfte das europäische und deutsche Interesse hoch sein, in intensive Netzwerkarbeit zu investieren, um bei neuen politischen Gelegenheiten schnell handlungsfähig zu sein.
- **Moderate bis gute Einflusschancen, geringe Risikointensität oder politische Relevanz:** Für eine andere Ländergruppe ist es umgekehrt: die Einfluss- und Erfolgchancen sind teils mittelmäßig (Benin, Togo, Côte d'Ivoire), teils sogar gut (Ghana sowie Albanien, Nordmazedonien und Montenegro auf dem Westbalkan), während die prognostizierte Risikointensität und die politische Bedeutung für Europa und Deutschland eher gering ausfallen. Hier ist wiederum der kritische Blick auf die Modelllogik gefragt: nichtmilitärische und eher unblutige Risiken sind schwerer zu quantifizieren und deshalb in Konfliktdaten oft unterrepräsentiert. Muss der Ehrgeiz für europäische Länder des Westbalkans deshalb nicht viel höher sein? Ebenso könnten bekannte Verzerrungen in den Prognosedaten – etwa durch Pfadabhängigkeit oder eingeschränkte Datenerhebung – dazu geführt haben, dass die Risikointensität in westafrikanischen Küstenstaaten (und in Teilen des Zentral-Sahel, des Tschadseebeckens und anderer schwer zugänglicher Regionen) zu niedrig bewertet wird. Die Chancenlogik legt zumindest für die mit guten Erfolgs- und Einflusschancen bewerteten Krisenländer eine Form der selektiven Stabilisierung nahe, ansonsten eher das Leitbild Netzwerkarbeit.
- **Etablierte Engagements mit moderaten Risiken:** Die komplizierteste Gruppe bildet den fließenden Übergang zwischen der kleinen Führungs- und der großen Abschlussgruppe: In Kolumbien, Irak und Libanon bestehen einige der größten konfliktbezogenen Portfolios der Bundesregierung und ihrer internationalen Partner; im Kosovo pro Kopf ebenfalls. In einigen dieser Länder gibt es beachtliche Erfolge; moderat bewertete mittelfristige Risiken sind auch das Produkt der bisherigen selektiven Stabilisierungserfolge und sollten deshalb nicht als Grund für überhastete Kürzungen missverstanden werden. Hier ist noch dringender als in den anderen Gruppen jede Region, jedes Land einzeln zu betrachten.

Schritt 2 in der Praxis: Ressourcenbedarfe und Lastenteilung

Die drei Interventionsmodelle, die wir auf Grundlage der Analyse der bislang zu breit gestreuten Investitionsmuster vorschlagen, sind vereinfachte Idealtypen. „Umfassende“ bzw. „selektive Stabilisierung“ oder „Netzwerkarbeit“ muss in jedem Einzelfall dem Regional-kontext und den konkreten strategischen Zielen angepasst werden. Insofern kann es kein simples „Preisschild“ für umfassende Unterstützung bei der Stabilisierung eines Landes oder für Netzwerkpfege in einer Kriegsregion geben.

Gleichzeitig fallen die Investitionsniveaus der Geber zwischen verschiedenen Kontexten einerseits deutlich auseinander, reflektieren aber andererseits nur in den politisch auffälligsten Situationen (heute Ukraine, in den 2010er Jahren Mali, Afghanistan, Irak, Syrien) ein klar erkennbares Ambitionsniveau und halbwegs definierte strategische Ziele der Geber. In vielen anderen Fällen wirken die Größen nationaler und regionaler Portfolios großer Geber zufällig, ein erkennbares strategisches Muster fehlt häufig (➡ Kapitel 2 oben). Diese Studie soll Gebern helfen, gezieltere Entscheidungen über die Verteilung von finanziellen Mitteln zu treffen, die sich an Prioritäten orientiert.

Dazu berechnen wir Ressourcenbedarfe für die vorgeschlagenen Idealtypen, skaliert nach Bevölkerungszahlen als Maß für unterschiedlich große Länder. Als Quelle nutzen wir historische Fälle zwischen 2014 und 2023, die den Idealtypen im Umfang der tatsächlichen Projekt-tätigkeiten und Mittelabflüsse (nicht unbedingt in ursprünglicher Ambition oder Konzeption) nahekommen, validiert anhand der realen Zahlen der letzten Jahre.

Das heißt praktisch, dass diese Berechnung gerade nicht von einer Bedarfslogik ausgeht. Sie basiert stattdessen auf der Annahme, dass die von den Geberregierungen tatsächlich finanzierten Projektvolumina der letzten Jahre in den ausgewählten Fällen zumindest in einer sinnvollen Größenordnung lagen. Das deckt sich mit dem Forschungsstand: Die Überfinanzierung in Afghanistan zwischen 2001 und etwa 2015 war eine Ausnahme, die sich in späteren Kontexten wie Mali oder Irak nicht wiederholte.¹⁷ Zudem floss ein Großteil der übermäßigen US-Mittel nicht in politisch-konfliktbearbeitende Maßnahmen, sondern in andere Sektoren, insbesondere in militärische und infrastrukturelle Programme. Das heißt, selbst die für politisch-konfliktbearbeitende Unterstützung Afghanistans in unserem Betrachtungszeitraum ab 2014 vorliegenden Zahlen (die als eine von mehreren Quellenbeispielen in unsere Kalkulation für den Idealtyp „umfassende Stabilisierung“ einfließen) können nicht als überzogen gelten; dies gilt umso mehr für andere Kontexte. Dafür spricht auch, dass erste wissenschaftliche Bedarfsrechnungen, skaliert auf unterschiedliche prognostizierte Opferzahlen, die errechneten Größenordnungen bestätigen.¹⁸ Die Details der Berechnung sind im Methodischen Anhang dokumentiert.

Abbildung 9: Beispiele für empfohlene Interventionsmodelle aufgrund der Priorisierungsanalyse

Land	Risikointensität (nächste 2 Jahre)		Politische Priorität (D/EU)	Einflusschancen (nächste 2 Jahre)	Ausgaben pro Jahr 2021-2023 (alle Geber)*	Wegfall ab 2025 (Schätzung)*	Empfohlenes Interventionsmodell	Ressourcenbedarf (alle Geber)*		Anteil EU-Institutionen (proportional)*		Anteil Deutschland (proportional)*	
Ukraine	●●●●●	↑	●●●●●	●●●○○	1077	-301	Umfassende Stabilisierung	1950	↑↑	224.4	↑↑	248.7	↑↑
Syrien	●●●●○	≡	●●●●○	●●●○○	194	-30	Selektive Stabilisierung	620	↑↑↑	175.6	↑↑↑	285.5	↑↑↑
Nigeria	●●●●○	≡	●●●○○	●●●○○	204	-56	Selektive Stabilisierung	720	↑↑↑	85.9	↑↑↑	115.4	↑↑↑
Moldau	●●○○○	↑	●●●●●	●●●○○	115	-36	Selektive Stabilisierung	110	≡	42.7	≡	7.5	≡
Kosovo	●●○○○	≡	●●●●●	●●●○○	153	-37	Selektive Stabilisierung	10	↓↓	6.4	↓↓	0.2	↓↓
Kolumbien	●●●○○	↓	●●●○○	●●●○○	693	-199	Selektive Stabilisierung	550	≡	13.6	↑	96.9	↑
Irak	●●○○○	↓	●●●●○	●●●○○	468	-294	Selektive Stabilisierung	680	↑	80.3	↑↑↑	321.6	↑↑↑
Libanon	●●○○○	≡	●●●●○	●●●○○	164	-41	Selektive Stabilisierung	370	↑↑↑	61.5	↑↑↑	78.1	↑↑↑
Ghana	●●○○○	↑	●●●○○	●●●○○	52	-20	Selektive Stabilisierung	330	↑↑↑	0.5	↓↓	0.6	↓↓
Serbien	●●○○○	↑	●●●●●	●●○○○	96	-27	Netzwerkarbeit	25	↓↓	1.2	↓↓	0.4	↓↓
Bosnien und Herzegowina	●●○○○	↑	●●●●●	●●○○○	128	-45	Selektive Stabilisierung	130	↑	1.0	↓↓	0.3	↓↓
Montenegro	●○○○○	≡	●●●●●	●●●○○	18	-5	Netzwerkarbeit	5	↓↓	0.4	↓↓	0.1	↓↓
Nordmazedonien	●○○○○	≡	●●●●●	●●●○○	47	-13	Netzwerkarbeit	10	↓↓	0.5	↓↓	0.1	↓↓
Albanien	●○○○○	≡	●●●●●	●●●○○	60	-14	Netzwerkarbeit	15	↓↓	0.8	↓↓	0.3	↓↓
Westjordanland & Gaza	●●●●○	≡	●●●●●	●○○○○	252	-23	Selektive Stabilisierung	380	↑↑	43.3	↑↑	15.2	↑↑
Benin	●●○○○	↑	●●●○○	●●●○○	30	-4	Netzwerkarbeit	20	↓	0.2	↓↓	0.1	↓↓
Togo	●●○○○	↑	●●●○○	●●●○○	14	0	Netzwerkarbeit	15	↑	0.5	↓↓	0.4	↓↓
Côte d'Ivoire	●●○○○	↑	●●●○○	●●●○○	57	-13	Netzwerkarbeit	25	↓↓	1.4	↓↓	0.3	↓↓
Libyen	●●○○○	≡	●●●○○	●○○○○	151	-50	Netzwerkarbeit	15	↓↓	1.4	↓↓	0.2	↓↓
Äthiopien	●●●●○	↑	●●●○○	●○○○○	185	-27	Netzwerkarbeit	35	↓↓	0.9	↓↓	0.4	↓↓
Jemen	●●●●○	↑	●●●○○	●○○○○	126	-18	Netzwerkarbeit	25	↓↓	0.4	↓↓	0.8	↓↓
Belarus	●●○○○	↑	●●●●●	●○○○○	48	-18	Netzwerkarbeit	25	↓	1.1	↓↓	0.3	↓↓
Georgien	●●○○○	≡	●●●●●	●○○○○	109	-40	Netzwerkarbeit	20	↓↓	1.3	↓↓	0.1	↓↓
Sudan	●●●●○	≡	●●○○○	●○○○○	109	-23	Netzwerkarbeit	20	↓↓	1.2	↓↓	0.8	↓↓
Somalia	●●●●○	≡	●●○○○	●○○○○	279	-37	Netzwerkarbeit	15	↓↓	0.7	↓↓	0.2	↓↓
Myanmar	●●●●○	≡	●●○○○	●○○○○	193	-53	Netzwerkarbeit	20	↓↓	0.7	↓↓	0.1	↓↓
Mali	●●●○○	≡	●●○○○	●○○○○	276	-22	Netzwerkarbeit	15	↓↓	0.7	↓↓	0.4	↓↓
Burkina Faso	●●●○○	≡	●●○○○	●○○○○	123	-24	Netzwerkarbeit	15	↓↓	0.5	↓↓	0.2	↓↓
Kamerun	●●●○○	≡	●●○○○	●○○○○	27	-3	Netzwerkarbeit	15	↓	0.5	↓↓	0.5	↓↓
Armenien	●●○○○	↑	●●●○○	●○○○○	44	-23	Netzwerkarbeit	10	↓↓	0.7	↓↓	0.1	↓↓
Aserbaidshan	●●○○○	≡	●●●○○	●○○○○	39	-8	Netzwerkarbeit	15	↓↓	0.3	↓↓	0.0	↓↓
Afghanistan	●●○○○	↓	●●●○○	●○○○○	212	-118	Netzwerkarbeit	25	↓↓	0.4	↓↓	1.2	↓↓
Iran	●●○○○	≡	●●●○○	●○○○○	6	0	Netzwerkarbeit	30	↑↑↑	1.4	↑↑↑	0.3	↑↑↑
Mosambik	●●○○○	≡	●●●○○	●○○○○	107	-24	Netzwerkarbeit	25	↓↓	0.7	↓↓	0.3	↓↓
Niger	●●○○○	≡	●●○○○	●○○○○	159	-17	Netzwerkarbeit	15	↓↓	1.3	↓↓	0.6	↓↓
Tschad	●●○○○	≡	●●○○○	●○○○○	44	-5	Netzwerkarbeit	15	↓↓	1.0	↓↓	0.3	↓↓
Philippinen	●○○○○	≡	●○○○○	●○○○○	115	-42	Netzwerkarbeit	10	↓↓	0.5	↓↓	0.0	↓↓
Summe					6176	-1712		6330	↑	756	↓	1178	↓

* Mio. US-Dollar

Der weltweite Mittelbedarf entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2021-2023

Trotz einer massiven Priorisierung innerhalb der hier betrachteten 36 Länder zeigt unsere Modellrechnung, dass der internationale Mittelbedarf insgesamt etwa dem Durchschnitt der Jahre 2021–2023 entsprechen dürfte. Die Mehrbedarfe in einer Handvoll hochprioritärer Krisen werden durch Einsparungen in vielen anderen Ländern weitgehend ausgeglichen.

Ab 2025 dürften die weltweit verfügbaren Mittel jedoch rund ein Drittel unter diesem Niveau liegen. Diese Lücke könnte theoretisch durch noch radikalere Kürzungen bei den übrigen rund 40 Empfängerländern nichtmilitärischer Stabilisierungsprojekte geschlossen werden – praktisch erscheint das jedoch wenig realistisch. Ebenso naheliegend ist es, die vom Modell berechneten Mehrbedarfe in den wenigen als besonders prioritär eingestuften Krisen kritisch zu hinterfragen.

Denn das Modell arbeitet mit einer vereinfachten Rechenlogik und kann im Einzelfall nicht beurteilen, ob etwa in der Ukraine oder im Libanon eine Verdoppelung der bisherigen Mittel – entsprechend historischen Vergleichsfällen mit ähnlichen Pro-Kopf-Ausgaben – tatsächlich sinnvoll oder umsetzbar wäre. Gleiches gilt für die modellierte Verdreifachung in Syrien, die Verdreieinhalbfachung in Nigeria oder gar die Verfünffachung in Ghana. In diesen Fällen ließen sich rechnerisch durchaus erhebliche Einsparpotenziale realisieren.

Zugleich darf nicht übersehen werden, dass einige Krisen – allen voran Gaza – in naher Zukunft möglicherweise noch deutlich höhere Investitionen erfordern könnten, als hier bislang berücksichtigt wurden.

Internationale Lastenteilung, Beiträge Deutschlands und der EU-Institutionen

Die Spalten am rechten Rand der Tabelle zeigen die rechnerischen Mindestanteile der EU-Institutionen und Deutschlands an den kalkulierten Mittelbedarfen für jedes Interventionsmodell. Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Anteilen der Jahre 2021–2023, skaliert im Verhältnis zu den wegfallenden Beiträgen der USA und anderer Geber.

Diese Werte sind als Mindestschätzungen, nicht als realistischer Finanzbedarf zu verstehen. Eine Führungsrolle innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft in einem bestimmten Krisenkontext könnte zu höheren Erwartungen anderer Partner führen oder größere Finanzierungslücken hinterlassen – Lücken, die dann vor allem auf den stärker erfolgsorientierten donor of last resort fallen, also häufig auf die EU und Deutschland.

In vielen der Länder, für die das Modell „Netzwerkarbeit“ empfiehlt, sind die anteiligen Beiträge der EU-Institutionen und Deutschlands auffallend niedrig im Verhältnis zum kalkulierten Gesamtbedarf. Der Grund liegt meist in umfangreichen Weltbank-Programmen im Governance-Bereich, die erhebliche Mittel binden, sich aber nicht ohne Weiteres umschichten lassen. In diesen Fällen dürfte eine effektive Investition in Netzwerkarbeit praktisch teurer werden als die relativ geringen Summen, die das Modell rechnerisch ausweist.

Auffällige Abweichungen zwischen den Veränderungen entstehen aus der unterschiedlich starken Rolle der USA im Vergleichszeitraum. So gibt es Fälle wie Ukraine, Kolumbien oder Irak, wo das Modell zu einem gleichbleibenden oder nur leicht ansteigenden Investitionsniveau rät – das aber bisher zu 25% (Ukraine), 24% (Kolumbien) bzw. 44% (Irak) von den USA getragen wurde. Wollten Berlin und Brüssel die Gebergemeinschaft dazu bewegen, das Niveau der Jahre 2021 bis 2023 zu halten oder zu steigern, müssten sie also selbst erhebliche zusätzliche Anteile übernehmen, wenn sich kein anderer Akteur findet, der überproportionale Beiträge leistet.

Diese Studie soll helfen, die Diskussion und fachpolitische Begleitung der Neuordnung der nicht-militärischen Instrumente der Sicherheitspolitik in Deutschland und der EU zu informieren. Die weitgehende Abschaffung der US-Auslandshilfen und die massiven Kürzungen der letzten Jahre durch eine Reihe europäischer Großgeber inklusive Deutschlands haben eine radikale Neuordnung des Arbeitsfeldes Stabilisierung, Konfliktprävention und Friedensförderung weltweit angestoßen. Es wird – ob sie wollen oder nicht – an der Bundesregierung und der EU-Kommission als den mit Abstand größten Akteuren in diesem Feld liegen, welchen Weg diese Entwicklung nimmt und in welchen Krisenregionen auch unter den neuen fiskalischen Rahmenbedingungen Chancen genutzt werden, im Sinne der eigenen Sicherheitsinteressen Einfluss auf volatile politische Prozesse zu nehmen.

Das vorgelegte Priorisierungsmodell ist kein Vorschlag zur direkten Übernahme; dazu sind schon die zugrundeliegenden, öffentlich verfügbaren Daten nicht geeignet. Es soll aber zu einem neuen Nachdenken und einer anderen Diskussion über die Kriterien und Maßstäbe von Allokationsentscheidungen anregen: weniger ausschließlich von wahrgenommenen Bedarfen und wünschenswerten Zielen geleitet, und stärker von realistischen Chancen und Erfolgsvoraussetzungen (und deren Fehlen). Weniger ausschließlich informiert von den Opfer- und Vertriebenenzahlen der Gegenwart und jüngsten Vergangenheit, und systematischer mit Blick auf wissenschaftliche Prognosen der mittelfristigen Risikoentwicklung über 12-24 Monate in die Zukunft, die den Umsetzungshorizonten aktueller Budget- und Projektentscheidungen entsprechen.

Die Studie betritt methodisch in vielerlei Hinsicht Neuland. Auch dahingehend ist sie ein Angebot zur Diskussion innerhalb der Fachcommunity und mit den Praktiker:innen in Regierung und Parlament. Ist diese Art der Analyse hilfreich? Wo lohnen sich weitere Investitionen in höhere Validität oder Präzision? Wo gäbe es andere, bessere Wege der Modellierung?

Letztendlich ist aber die entscheidende Frage eine politische: Wenn Regierungen wie die Bundesregierung überzeugt sind, dass ihre Sicherheitsinteressen nicht allein mit militärischen Mitteln gewährleistet werden können, dann muss ihnen daran gelegen sein, ein Weiterdrehen der Abwärtsspirale von Mittelkürzungen, Misserfolgen und Vertrauensverlust in den zivilen Werkzeugkasten von Sicherheits- und Friedenspolitik zu verhindern. Das kann, soviel ergibt sich eindeutig aus den vorgelegten Zahlen, nicht mit der Rasenmähermethode halbwegs ausgeglichener Kürzungen quer durch Themen und Regionen gelingen – sondern nur durch eine radikal neue, gezieltere Form der Priorisierung.

Methodischer Anhang

Regional- und länderübergreifende Investitionen

Die unseren Analysen bisherigen Investitionsmuster zugrundeliegenden Projektdaten der Geber aus dem Creditor Reporting System der OECD sind nur teilweise einzelnen Ländern zugeordnet. Eine Vielzahl weiterer Projekte werden von den Gebern entweder einer definierten Region oder einer nicht weiter spezifizierten Ländergruppe („bilateral, unspecified“) zugeordnet. Wir teilen diese Finanzvolumina proportional auf die jeweiligen Länder auf.

Dies folgt der Annahme, dass die rein bilateralen Mittelallokationen pro Land ungefähr die Prioritäten der Geber widerspiegeln. Stimmt dies, dann ist anzunehmen, dass auch regionale und überregionale Projekte den Partnerländern ungefähr entlang desselben Verteilungsschlüssels zugutekommen sollen.

Bilaterale und multilaterale Finanzflüsse

Die OECD-Daten zu Finanzflüssen umfassen sowohl bilateral direkt vergebene Mittel als auch die Beiträge der Geber zu internationalen Organisationen wie dem UN-System, wo die tatsächliche Allokationsentscheidung nur teilweise direkt von der Regierung getroffen wird, von der die Mittel stammen und der sie deshalb statistisch zugeordnet werden. Das heißt, auch Weltbank- oder UN-Programme werden zum Finanzierungsanteil Deutschlands den Statistiken für Deutschland zugeordnet, mit Ausnahme der IDA (International Development Association, ein Teil der Weltbank).

Datenquellen zur Einschätzung der mittelfristigen Risikointensität

Die hier verwendete Bewertung der Risikointensität für die kommenden 12-24 Monate entsteht aus folgenden Datenquellen:

- Konfliktopfer der jüngsten Vergangenheit (ACLED “conflict fatalities” im Zeitraum August 2024-Juli 2025, “battle-related deaths” des Uppsala Conflict Data Program im Jahr 2024)
- Qualitative Konflikintensität (ACLED “conflict intensity score”)
- UNHCR-Vertriebenenendaten
- Qualitativer Indikator für die mittelfristige politische/nicht-militärische Krisenintensität (eigene Bewertung)
- Konfliktopferprognose (ACLED und ViEWS, August 2025-Juli 2026, sowie ViEWS 2026-2027)

Alle Größen werden auf Skalen von 1-5 skaliert.

Schätzung des Ressourcenbedarfs für idealtypische Interventionsmodelle

Der hier genutzte Ansatz beruht auf der Auswahl einiger typischer Fälle aus der Geberpraxis der letzten zehn Jahre (2014-2023). Diese wurden so ausgewählt, dass sie im Umfang der tatsächlich verausgabten Mittel und im gesamtheitlichen Charakter der Aktivitäten etwa den von uns vorgeschlagenen Idealtypen entsprachen. In der Praxis waren die Ambitionen oft höher, mussten aber aufgrund politischer Hindernisse vor Ort zurückgeschraubt werden. Wie an allen Stellen dieser Studie wurden nur die zivilen Mittel im Bereich Governance inkl. Konflikt, Frieden und Sicherheit betrachtet, die meist nur einen kleinen Teil eines umfassenden Engagements inkl. diplomatischer Arbeit, entwicklungspolitischer Projekte, militärischer, polizeilicher und ziviler Personalentsendung sowie makroökonomischer Unterstützung (beispielsweise durch IWF-Kredite) ausmachten.

Für Typ 1 („umfassende Stabilisierung“) wurden die folgenden Fälle genutzt:

	Ukraine 2022-2023	Kosovo 2014-2020	Irak 2019-2021	Afghanistan 2014-2020
ODA-Eingänge insgesamt pro Jahr Mio. USD (2022)	18462	210	1924	3542
GOV- ODA pro Jahr Mio. USD (2022)	1077	287	662	1270
Basismittel pro Kopf Gesamt- bevölkerung Mio. USD (2022)	14,2	93,8	8,2	19,9
Anteil konflikt-exponierter Menschen an der Bevölkerung	0,59	0,04*	0,58	0,56
Pro Kopf konflikt-exponierter Bevölkerung USD (2022)	22,52	0,06*	26,74	24,04
Basismittel pro Kopf (konflikt- exponierte Bevölkerung) USD (2022)	23,9		14,1	35,2

* Die hierfür genutzten ACLED-Daten schätzen den konfliktexponierten Anteil der Bevölkerung des Kosovo extrem gering, entsprechend sehr niedriger Gewaltprognosen für die kommenden 12 Monate. Darüber hinaus ist Kosovo als extrem kleines Land ein Sonderfall, der nicht in die Berechnung des pro-Kopf-Durchschnitts einfließt.

Für Typ 2 („selektive Stabilisierung“) wurden die folgenden Fälle genutzt:

	Syrien 2015-2021	Mali 2014-2021	Burkina Faso 2019-2021	Niger 2018-2022	Nigeria 2015-2023	Somalia 2015-2021
ODA-Eingänge insgesamt pro Jahr Mio. USD (2022)	2659	856	739	738	1684	1411
GOV- ODA pro Jahr Mio. USD (2022)	333	226	149	163	214	307
Basismittel pro Kopf Gesamt- bevölkerung Mio. USD (2022)	7,7	7,4	5,1	4,8	0,7	12,9
Anteil konflikt-exponierter Menschen an der Bevölkerung	0,80	0,38	0,33	0,22	0,47	0,38
Pro Kopf konflikt-exponierter Bevölkerung USD (2022)	19,83	9,18	7,71	6,01	108,63	7,27
Basismittel pro Kopf (konflikt- exponierte Bevölkerung) USD (2022)	9,6	19,7	15,4	21,7	1,6	33,8

Auf diesen Grundlagen berechnen wir einen durchschnittlichen Basisfaktor pro Kopf konfliktexponierter Bevölkerung, der für Typ 1 US\$29.60 und Typ 2 US\$15.60 beträgt. Diese Werte sind um einen modellierten Faktor für die politische Priorität der jeweiligen Situation (zwischen 1 und 2) bereinigt.

Damit modellieren wir die Kostenfunktionen für Typ 1 und Typ 2:

$$\text{cost}_c = \text{avg_base_GOV_per_head} \times \log_m(1 + \text{ex_pop}) \times \text{priority}$$

Grundlage (avg_base_GOV_per_head, letzte Spalte der Tabellen) der Kostenschätzung für Land c sind also die durchschnittlichen historischen Pro-Kopf-Investitionen der als vergleichbar eingestuften Fallperioden. Dieser Wert wird multipliziert mit einem logarithmierten Faktor für die exponierte Bevölkerung (ex_pop; m ist eine Konstante zur Anpassung der Steigung an die Daten der Fallbeispiele) sowie einen weiteren Faktor für die außenpolitische Priorität. Der Bevölkerungsfaktor dient der möglichst realistischen, d.h. unterproportionalen Skalierung mit wachsender Größe der betreffenden Krisenregion: Ein 1,5-Millionen-Land wie Kosovo, ein 38-Millionen-Land wie Ukraine oder ein 230-Millionen-Land wie Nigeria erfordern unterschiedliche Investitionsvolumina, aber politische Stabilisierungs- und Friedensarbeit skaliert nicht 1:1 mit der Zahl der Menschen. Mithilfe der historischen Beispiele haben wir einen Skalierungsfaktor ($\log_{1,3}$) gefunden, der die praktischen Erfahrungen angemessen approximiert.

Für Typ 3 („Netzwerkarbeit“) nutzen wir die folgenden Fälle:

	Kamerun 2014-2016	Togo 2020-2023	Iran 2014-2023
ODA-Eingängeinsgesamt pro Jahr Mio. USD (2022)	515	146	167
GOV-ODA pro Jahr Mio. USD (2022)	19	17	6
Basismittel pro Kopf Gesamt- bevölkerung Mio. USD (2022)	0,5	1,4	0,0

Valide Beispiele zu finden ist hier besonders schwer, da die vorgeschlagene Logik in nahezu keinem uns bekannten Kontext in den letzten zehn Jahren Anwendung fand; die genutzten Beispiele sind Fälle zwangsläufig minimierten Engagements aufgrund von Zugangsbeschränkungen und politischen Blockaden der jeweiligen Regierungen und anderer lokaler Akteure. Derartige Einschränkungen erschweren auch die Interpretation der zugrundeliegenden Investitionsdaten: wenn politische bzw. Konfliktarbeit von mächtigen lokalen Akteuren abgelehnt wird, steigt der Anreiz der Geber, entsprechende Mittel in der Grauzone zwischen politischer und technisch-wirtschaftlicher Unterstützung als letztere zu deklarieren. Dadurch sind die hier genutzten Basiszahlen und Skalierungsfaktoren möglicherweise zu knapp bemessen.

Zur Skalierung nutzen wir die Bevölkerung insgesamt, denn viele relevante Länder insbesondere für präventives Engagement haben möglicherweise zum Analysezeitpunkt sehr niedrige Anteile konfliktexponierter Bevölkerung, und die Schätzung des Anteils durch ACLED ist umso ungenauer, je weniger Konfliktdaten ihr zugrundeliegen.

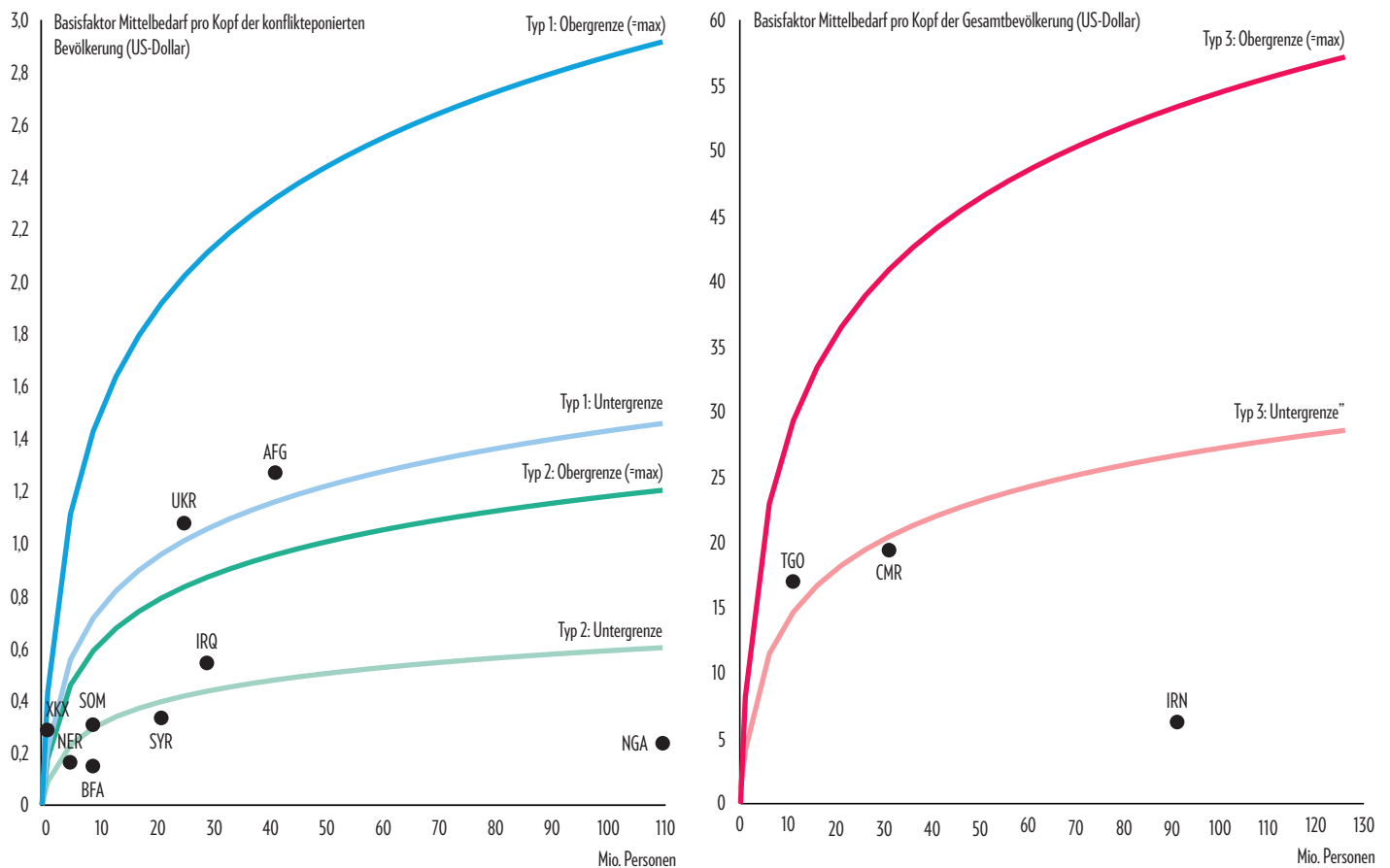
Wir nutzen auf Basis der vorliegenden Daten den durchschnittlichen Basisfaktor von US\$2.70 pro Kopf der Bevölkerung und modellieren damit die Kostenfunktion für Typ 1 analog zu den anderen beiden Typen, allerdings mit etwas geringerer Steigung, um der re-

duzierten Ambition von Netzwerkarbeit gegenüber aktiver Stabilisierungsunterstützung Rechnung zu tragen:

$$\text{cost}_c = \text{avg_base_GOV_per_head} \times \log_m(1+\text{pop}) \times \text{priority}$$

Ergebnis sind die hier dargestellten Kostenfunktionen (paarweise Linien bezeichnen Unter- und Obergrenze der durch den Faktor priority definierten Investitionsbereiche, Punkte geben die Eingangswerte der Beispielfälle wieder):

Abbildung 10: Modellfunktionen des Ressourcenbedarfs unterschiedlicher Interventionstypen



- 1 Berechnungen auf Grundlage des OECD Creditor Reporting System, das auf Berichten der Geber beruht. Das untere Ende der Spanne beschreibt die engefassten Ausgaben für „Zivile Friedensförderung, Krisenprävention und Konfliktlösung“, das obere Ende die umfassendere Kategorie von Investitionen in „Gute Regierungsführung, Konflikt, Frieden und Sicherheit“. Zu den Annahmen hinter der Prognose der 34%-Lücke siehe Kapitel 2.
- 2 Pippa Crerar & Kiran Stacey, Starmer slashes aid to fund major increase in defence spending, The Guardian, 2025; Philipp Rotmann & Abi Watson, Europe in the Turtle Trap: Defense Spending Alone Will Not Protect Us, GPPi, 2025.
- 3 Melissa Li, Maximilian Biller & Philipp Rotmann, Peace & Security Aid in Crisis: Rethinking Civilian Investment and Local Leadership, GPPi 2025; Philipp Rotmann, Melissa Li & Sofie Lilli Stoffel, Follow the Money: Investing in Crisis Prevention, GPPi 2021.
- 4 Taiwo Adebayo & Abi Watson, Managing Armed Group Defections: Lessons from the Borno Model, GPPi 2025.
- 5 Deutscher Bundestag, Abschlussbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, Bundestag 2025; Tina Blohm, Philipp Rotmann & Florian Weigand, »NEVER SAY NEVER:« Learning Lessons from Afghanistan Reviews, GPPi/Centre on Armed Groups/Friedrich-Ebert-Stiftung 2024.
- 6 Schätzungen zu Präventivinvestitionen (im Unterschied zu Ausgaben zur Bewältigung akuter Krisen) liegen nur für jedes zweite Jahr im Zeitraum von 2015 bis 2023 vor. Die Methode dafür haben wir im Rahmen unserer Vorgängerstudie „Follow the Money: Investing in Crisis Prevention“ (2021, mit Sofie Lilli Stoffel) entwickelt. Wir ordnen jedes Empfängerland entsprechend seiner Fragilitätsbewertung durch die OECD im Hinblick auf die Sicherheitslage („security fragility“) als akute Krisen oder als Präventivfall ein. Länder mit hoher Fragilität gelten als Krisenstaaten, weniger fragile als Fälle für Prävention. Die Abweichungen in den Schätzungen beruhen auf zwei unterschiedlichen Annahmen über die Zuweisung von Ausgaben für „regionale“ oder „unspezifizierte“ Projektempfänger.
- 7 Neil T. N. Ferguson & Topher L. McDougal, On the Return on Investment of Security Sector Assistance and Peacebuilding Assistance, International Security and Development Center / Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego, 2018.
- 8 Adebayo & Watson, Managing Armed Group Defections.
- 9 Rotmann, Li & Stoffel, Follow the Money, S. 78; Gerrit Kurtz, Krisenprävention, Internationale Politik 5/2022, S. 96ff.; Gerrit Kurtz & Christoph Meyer, Is conflict prevention a science, craft, or art? Moving beyond technocracy and wishful thinking, Global Affairs 5:1, 2018, S. 23–39; Philipp Rotmann & Sarah Brockmeier, Krieg vor der Haustür: Die Gewalt in Europas Nachbarschaft und was wir dagegen tun können, Bonn: Dietz 2019.
- 10 Rotmann, Li & Stoffel, Follow the Money, S. 34–65.
- 11 Es sei auf ein Analyse- und Planungstool verwiesen, das Geber dabei unterstützt, die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure besser an eigenen Interessen und Zielen auszurichten: Melissa Li, Jakob Hensing & Philipp Rotmann, Strategy and Planning Tool for Civil Society Measures in Acute Crises, GPPi, 2023.
- 12 Dieser Ansatz wurde bislang viel zu selten in die Praxis umgesetzt, doch es gibt einige Beispiele. Zwei umfangreiche Fallstudiensammlungen sind Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz & Philipp Rotmann, Protection and Responsibility: An Analysis of US Foreign Policy to Prevent Mass Atrocities, GPPi/Heinrich-Böll-Stiftung 2013, sowie Tessa Alleblas, Eamon Aloyo, Sarah Brockmeier, Philipp Rotmann & Jon Western, In the Shadow of Syria: Assessing the Obama Administration's Efforts on Mass Atrocity Prevention, The Hague Institute for Global Justice, GPPi, Mount Holyoke College, 2017.
- 13 Konkretere Beispiele, wie so ein Engagement aussehen sollte, finden sich in Philipp Rotmann, Schluss mit dem Autopiloten! Gute Krisenpolitik fährt nicht von allein, +49security, 2023; Melissa Li, Be Ready When It Counts: Germany's Mali Policy, GPPi, 2023; sowie Rotmann & Brockmeier, Krieg vor der Haustür.
- 14 Sarah Brockmeier & Philipp Rotmann, Changing Security Governance: Lessons for External Support, Friedrich-Ebert-Stiftung 2018; Hensing, Li & Rotmann, Supporting Civil Society.
- 15 Siehe u.a. Brockmeier & Rotmann, Changing Security Governance, sowie eine umfangreiche Literatur zur Demokratieförderung.
- 16 Hensing, Li & Rotmann, Supporting Civil Society; Li, Biller & Rotmann, Peace and Security Aid in Crisis.
- 17 Es gibt allerdings Anzeichen für problematische Allokationsmuster in der Unterstützung der Ukraine, zumindest von Seiten der US-Regierung: U.S. Special Inspector-General for Afghanistan Reconstruction, SIGAR Analysis of How Lessons from Rebuilding Afghanistan May Be Applicable to the Current Situation in Ukraine, 2023; Patrick Sullivan, It's Time for a Special Inspector-General for Ukraine Assistance, Modern War Institute/U.S. Military Academy, 2023; Daniel F. Runde & Madeleine McLean, Ensuring Oversight to U.S. Aid to Ukraine, Center for Strategic and International Studies, 2023.
- 18 Ferguson & MacDougal, On the Return on Investment.

Danksagung

Das Autor*innenteam bedankt sich bei den Kolleg:innen Paul Flachenecker, Zsófia Ágota Heidrich, Gerrit Kurtz (Stiftung Wissenschaft und Politik), Julian Lehmann und Sofie Lilli Stoffel für kritisches und hilfreiches Feedback auf frühere Versionen dieser Analyse, und 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