



PLATTFORM
ZIVILE
KONFLIKT
BEARBEITUNG


Berghof Foundation

Viktoria Budde

Die Umsetzung der Leitlinien *„Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“* – eine Analyse



Impressum

Autorin: Viktoria Budde

budde@ifsh.de

Viktoria Budde ist PhD Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Im Rahmen der „Forschungs- und Transferstelle Sicherheitssektorreform (SSR Hub)“ war sie von 2020–22 in die Stabilisierungsabteilung des Auswärtigen Amtes entsandt und beriet dort zu Projekten der Security Sector Governance. Darüber hinaus forschte sie in einem Projekt zur Rolle von Vertrauen in der internationalen Sicherheitszusammenarbeit. Viktoria arbeitete als teaching und research assistant an der Mailänder Bocconi-Universität zu Fragen des Vergleichenden Verfassungsrechts. Anschließend war sie von 2017–2019 im Rahmen eines Wissenstransferprojektes als Beraterin für Rechtsstaatsförderung ebenfalls im Auswärtigen Amt tätig. 2022–23 führte Viktoria in Libanon Feldforschung für ihre Doktorarbeit durch. In dieser beleuchtet sie, welche Faktoren für die Ausgestaltung der internationalen Unterstützung des libanesischen Sicherheitssektors ausschlaggebend waren.

Berlin, März 2024

Disclaimer

Die Studie und ihre Inhalte sind alleiniges Werk der Autorin und geben nicht die Ansichten der Berghof Foundation und der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung wieder.

Herausgegeben von



PLATTFORM
ZIVILE
KONFLIKT
BEARBEITUNG

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Großbeerenstraße 13a
10963 Berlin

www.pzkb.de

kontakt@pzkb.de

 @PlattformZKB

Berghof Foundation

Berghof Foundation Operations gGmbH

Lindenstraße 34

10969 Berlin

www.berghof-foundation.org

info@berghof-foundation.org

 @BerghofFnd

 /BerghofFoundation

 /berghof-foundation

 @berghoffnd

© 2024. All rights reserved

Abkürzungsverzeichnis

Beirat ZKP Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

AA Auswärtiges Amt

AG Arbeitsgemeinschaft

BAKS Bundesakademie für Sicherheitspolitik

BKAmt Bundeskanzleramt

BMVg Bundesministerium der Verteidigung

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

DnH Do no Harm

EIB Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung

KFE Krisenfrüherkennung

MdB Mitglied des Bundestages

RSF Rechtsstaatsförderung

SSG Security Sector Governance

SSR Sicherheitssektorreform

Zusammenfassung

Die Analyse bietet eine durch wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden informierte Grundlage für den strukturierten Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Bundesregierung zum Stand der Umsetzung der Leitlinien. Sie beleuchtet Muster innerhalb der Arbeit der Bundesregierung mit Bezug zu ihrem Engagement im Kontext von Krisen und Konflikten. Sie zieht zu diesem Zweck Material aus Kleinen Anfragen, dem Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, ressorteigenen und -gemeinsamen Strategien und anderen internen Dokumenten der Bundesregierung heran. Um die Umsetzungspraxis hinter dem Text zu beleuchten, wurden Interviews mit Mitarbeiter*innen der Bundesregierung, des Bundestags, Expert*innen, Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft sowie der Projektimplementierung geführt, die in die Analyse eingehen. Es werden Schlaglichter auf die Umsetzung in den Bereichen der *Leitlinienentstehung; Integration der Politikbereiche; Ressortkoordination und -konflikt; Krisenfrüherkennung, Analyse und Prävention; sowie Rolle der Zivilgesellschaft und Haushalt* geworfen. Die Analyse schließt mit der Erkenntnis, dass aufgezeigte Muster in der Umsetzung denen eines *wicked problem* entsprechen und spricht Empfehlungen dazu aus, wie eine Reform der Leitlinien dieses bearbeiten könnte.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	7
1.1	Erkenntnisinteresse der Analyse	7
1.2	Methodik	7
1.3	Aufbau der Analyse	8
1.4	Limitationen	8
2.	Rekapitulation: Ursprung, Ziele und Umsetzung der Leitlinien	10
2.1	Entstehung und Bedeutung der Leitlinien	11
2.1.1	Kontext	11
2.1.2	Ziel des Leitlinienprozesses	11
2.1.3	Abstraktionsniveau und Operationalisierbarkeit	12
2.1.4	Wertebindung, Interessen & Priorisierung	12
2.2	Integration der Politikbereiche und Konzepte	13
2.2.1	Ressortgemeinsame Strategien	13
2.2.2	Do No Harm, Local Ownership & 1325: Prinzipien des Engagements	14
2.3	Ressortkoordination und -konflikt	16
2.3.1	Ressortgemeinsame Aus- und Fortbildung	17
2.3.2	Ressortgemeinsame Lernplattform	18
2.3.3	Ressortgemeinsame Verfahrensregeln für ressortgemeinsame Evaluierungen	18
2.4	Krisenfrüherkennung, Analyse und Prävention	19
2.4.1	Krisenfrüherkennung & Analyse	19
2.4.2	Prävention	21
2.5	Rolle der Zivilgesellschaft	22
2.5.1	Shrinking spaces & Arbeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen im Ausland	22
2.5.2	Beirat ZKP & Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland	22
2.6	Haushalt	24
2.6.1	Entwicklung des Bundeshaushalts	24
2.6.2	Flexibilität der Haushaltsmittel	26
3.	Reformansätze der Leitlinien und strukturelle Muster ihrer Umsetzung	28
3.1	Leitlinienformate: Outputs, Institutionen und Handlungsnormen	29
3.2	Leitlinienumsetzung: Einfluss auf zehn Jahre ziviles Krisenengagement	31
3.3	Fazit: Wie weiter, zehn Jahre nach den Leitlinien?	33
	Quellen- und Literaturverzeichnis	35

Einführung



1. Einführung

Die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ wurden bei ihrer Veröffentlichung 2017 von der damaligen Bundesregierung selbstbewusst als „strategische Weichenstellung“ (Leitlinien, 2017, S. 15) für die künftige Krisenpolitik Deutschlands bezeichnet. Ihr Anspruch lautete, „das Bekenntnis zu einem politischen Gesamtansatz“ (Leitlinien, 2017, S. 14) im Umgang mit Krisen und Konflikten weltweit zu erneuern. Die vorliegende Analyse untersucht die Umsetzung der Leitlinien in der Praxis. Sie misst das Handeln der Bundesregierungen über nunmehr drei Legislaturperioden hinweg anhand der formulierten Selbstverpflichtungen und des zentralen Leitmotivs: dem ressortgemeinsamen Denken, Planen und Handeln.

1.1 Erkenntnisinteresse der Analyse

Die Analyse soll eine durch wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden informierte Grundlage und Anlass für den strukturierten Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Bundesregierung zum Stand der Umsetzung der Leitlinien bieten. Nach knapp sieben Jahren Krisenengagement auf Grundlage der Leitlinien soll hier eine vorläufige Bilanz gezogen werden: Was hat sich im entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Engagement der Bundesregierung verändert? Welche Pflöcke wurden seitdem eingeschlagen? Die Bundesregierung hat mittlerweile eine Nationale Sicherheitsstrategie formuliert, in der sie sich einen „Kompass [...] gibt, um [d]ie Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu wahren.“ Neben der Analyse der tatsächlichen Umsetzung der Leitlinien in der Praxis, hat diese Untersuchung daher ebenso zum Ziel, Anknüpfungspunkte für weitergehende Veränderungsprozesse aufzuzeigen. Dabei wird die vorliegende Untersuchung zentral vom Erkenntnisinteresse geleitet, welche Muster sich in der Umsetzung der Leitlinien durch die Bundesregierung erkennen lassen und welche strukturellen Ursachen diesen zugrunde liegen könnten.

1.2 Methodik

Die Untersuchung arbeitet mit Methoden, Fragestellungen und dem aktuellen Stand der Literatur der Friedens- und Konfliktforschung. Um den aktuellen Umsetzungsstand der Leitlinien beurteilen zu können, werden Daten aus zwei Quellentypen systematisch ausgewertet: Zum einen wird öffentlich zugängliches Material herangezogen, beispielsweise Kleine Anfragen aus dem Deutschen Bundestag, dem Umsetzungsbericht der Bundesregierung von 2021, Strategiedokumente der Bundesregierung und einzelner Ressorts sowie Bundeshaushaltspläne aus den Haushaltsjahren vor und nach Veröffentlichung der Leitlinien. Insofern interne Dokumente zur Verfügung gestellt wurden, finden auch diese Eingang in die Analyse. Das zentrale Interesse an der Auswertung dieses Quellenmaterials ist eine retrospektive Operationalisierung der formulierten Ziele der Leitlinien.

Zum anderen informieren strukturierte Interviews die Analyse, welche die Autorin mit Mitarbeiter*innen der Bundesregierung, des Bundestags, Expert*innen, Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft sowie der Projektimplementierung geführt hat. Dieses Quellenmaterial ermöglicht einen Einblick in die Praxis der Leitlinien und reflektiert den Blick der Akteur*innen auf ihre Entstehung, Bedeutung und Umsetzung. Die Analyse zeigt, inwieweit die Praxis des deutschen Krisenengagements tatsächlich an den normativen Zielen der Leitlinien orientiert ist.

1.3 Aufbau der Analyse

Zunächst wird das Quellenmaterial der Studie vorgestellt und herausgearbeitet, welche Einsichten sich daraus zum einen über den eigentlichen Text der Leitlinien und zum anderen auf deren Umsetzung ergeben. Auszüge aus den explorativ geführten qualitativen Interviews und dem schriftlichen Material illustrieren diese und Zitate werden schlaglichtartig verwendet. Im nächsten Schritt werden Muster in der Umsetzung aufgezeigt und diese in den aktuellen Stand der Policy-Forschung eingeordnet. Abschließend wird auf Basis dieser Ergebnisse ein Fazit gezogen und mögliche Reformansätze für die Leitlinien aufgezeigt. Die Analyse soll in den dialogischen Prozess der beteiligten deutschen Akteur*innen einfließen. Nicht zuletzt setzen die Leitlinien selbst auf den strukturierten Austausch:

„Die Bundesregierung profitiert von der Beratung durch Wissenschaft und Forschung, um die Wissensbasis für wirkungsvolles Engagement in Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu verbessern. [...] Erkenntnisse aus der Wissenschaft sollen schnell und zielgerichtet für Entscheidungsträger [...] nutzbar gemacht werden“
(Leitlinien, 2017, S. 138).

Die vorliegende Untersuchung wurde im Auftrag der Berghof Foundation und der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung gefördert und in deren Auftrag erstellt.¹ Gleichwohl handelt es sich um eine unabhängige Untersuchung. Die Auftraggeberinnen haben keinen Einfluss auf Datenerhebung und -auswertung genommen.

1.4 Limitationen

Analysen müssen notwendigerweise eine Auswahl des zu erfassenden Materials und des Schwerpunktes treffen, den sie auf dieses Material legen. Nachfolgend sollen hier die Gründe der für diese Analyse getroffenen Auswahl transparent gemacht werden. Gelieferte Begründungen können als Anregung für ergänzende Untersuchungen dienen, die das Verständnis bzgl. der Umsetzung der Leitlinien vertiefen.

Die Analyse stützt sich vornehmlich auf deutschsprachiges Quellenmaterial: Berücksichtigte Dokumente hatten vorwiegend ihren Ursprung in Deutschland, interviewte Personen rekrutierten sich hauptsächlich aus Ressorts, der deutschen Zivilgesellschaft oder waren Expert*innen für das deutsche Engagement. Einen Exkurs stellen Interviews mit Personen dar, die Erfahrungen mit der Umsetzung der Leitlinien aus dem Ausland einbringen konnten. Die Perspektive **ausländischer Kooperationspartner*innen und Expert*innen** findet in dieser Analyse allerdings nur geringen Raum und könnte diese sinnvoll ergänzen.

Darüber hinaus wurde der für das zivile Krisenengagement wichtige Aspekt der **Abrüstung und Rüstungskontrolle** aufgrund des neu ausgerufenen Paradigmas der Zeitenwende nicht eingehender untersucht. Die aktuell rückläufige Themenkarriere ist eher Reaktion auf neue, zwischenstaatliche Konflikte in Europa als mangelhafte Umsetzung, weshalb auf diese hier nicht eingegangen wird.

In dieser Analyse ebenfalls nicht eingehend reflektiert, ist das Engagement der Bundesregierung mit dem Ziel, ziviles Krisenengagement in den **europäischen und internationalen Institutionen** zu verankern und auszubauen. Hierfür hätten interne Dokumente zur Verfügung gestellt werden müssen, die etwa die Sprechpunkte und Positionen deutscher Vertreter*innen bei internen Verhandlungen offenlegen.

¹ Die Autorin dankt Maximiliane Linde für ihre wissenschaftliche Assistenz.

Die Betrachtung des zivilen Krisenengagements im Bereich der **Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung** (Kap. 3.2.4 der Leitlinien): Die Analyse des Umsetzungsberichtes und relevanter Kleiner Anfragen ergaben diesbezüglich zwar eindruckliche Einzelbeispiele und relevantes Diskussionsmaterial. Dieses erbrachte jedoch für die Logik aus Outputs, Institutionen und Handlungsnormen (Kap. 3.1) keine analytische Tiefe oder erklärenden Mehrwert und fand somit keinen Eingang in den finalen Text.

Rekapitulation: Ursprung, Ziele und Umsetzung der Leitlinien

02

2.1 Entstehung und Bedeutung der Leitlinien

2.1.1 Kontext

Obwohl seit ihrer Veröffentlichung keine zehn Jahre vergangen sind, müssen die Leitlinien zeitlich eingeordnet werden. Nur so können sie sinnvoll an ihren Zielen gemessen und belastbare Aussagen über Gelingen und Scheitern der Umsetzung getroffen werden. Schließlich stammen die Leitlinien aus einer Ära vor der 2022 ausgerufenen **Zeitenwende**, die umbruchsartig eine Neuordnung von Gefahrenwahrnehmungen, politischen Prioritäten und Schwerpunkten herbeiführte. Wie die Leitlinien im Kapitel „Weltordnung im Umbruch“ selbst dokumentierten, wurden sie unter dem Eindruck anderer Krisenphänomene formuliert als jener, die heute die Nachrichtenlage dominieren: Die Leitlinien beziehen sich überwiegend *nicht* auf zwischenstaatliche Konflikte, wie den jüngsten Ukraine-Krieg, sondern auf **fragile Staatlichkeit, nicht-staatliche Gewaltakteure und transnationalisierte Gefahren für die menschliche Sicherheit**. Drei Jahre vor ihrer Veröffentlichung hatte der sogenannte „Islamische Staat“ große Gebiete in Irak und Syrien erobert, zwei Jahre zuvor suchten knapp eine Million Geflüchtete Schutz in der Bundesrepublik und nur Monate vorher stimmten Menschen in Großbritannien mehrheitlich für den Austritt aus der EU; und Menschen in den USA für Donald Trump als Präsidenten. Alte Gewissheiten und Sicherheiten schienen erschüttert; die Krise – so die einführende Diagnose – schien „*Normalität geworden*“ (Leitlinien, 2017, S. 12) zu sein.

Die Leitlinien sind durchzogen von konzeptionellen Ausführungen und Beispielen, die Bandbreite und Komplexität der Herausforderungen der 2010er Jahre dokumentieren. Aus ihnen leitet sich der **vernetzte Ansatz** ab, der Instrumente verschiedener Ressorts in einem kohärenten Politikansatz kombiniert. Mit „*Friedensförderung aus einem Guss*“ (Leitlinien, 2017, S. 15) wurde erkennbar die Hoffnung verbunden, stärker präventiv und wo immer möglich mit zivilen Handlungsinstrumenten zu intervenieren – und somit vor die sprichwörtliche Welle zu kommen.

Das „*Gesamtkonzept*“ (2000) sowie der „*Aktionsplan*“ (2004) zivile Krisenprävention hatten als Vorgängerdokumente der Leitlinien noch zum Ziel, dieses Handlungsfeld zunächst konzeptionell und professionell aufzustellen. Sie unterstrichen jedoch bereits die Notwendigkeit zur Ressortkooperation (Bundestag; Drucksache 15/5438, 26.05.2004, S. 11). Das Ende des Kalten Krieges hatte den Beginn eines stark von den Vereinten Nationen getragenen Engagements in den Krisen und Konflikten des Nachfolgezeitalters markiert. Hinzu kamen 2001 die Terroranschläge des 11. September in den USA und ein global geführter Antiterrorkrieg, mitsamt der NATO-Intervention in Afghanistan. Der Aktionsplan sollte das in diesen Kontexten ad hoc gewachsene Handlungsfeld aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, aus zivilen Instrumenten und neuartigen Politikprozessen ordnen und entlang konkreter Maßnahmen entwickeln.

2.1.2 Ziel des Leitlinienprozesses

Die Leitlinien konnten somit 2017 auf ein gereiftes und ausdifferenziertes Handlungsfeld aufbauen. Die neueren Krisen der frühen 2010er Jahre sowie die Langlebigkeit älterer Konflikte (v.a. Afghanistan, Irak) hatten zu Ernüchterung und **Erkennen der effektiven Grenzen interventionistischer Ansätze** geführt – und damit Handlungsbedarf aufgezeigt. Somit zielten die Leitlinien auf eine Reform der Prozessebene und die künftige Verankerung wiederkehrender Handlungen (im Sinne von *standard operating procedures*) ab, anstatt auf abzuschließende Maßnahmen oder Meilensteine. Aufbau, Umfang und operative Kernelemente der Leitlinien verweisen auf den Anspruch, dem gewachsenen Handlungsfeld des zivilen Konfliktengagements stärker Struktur, Richtung und Kohärenz zu geben.

Von Beginn an war der Leitlinienprozess nicht als legislatives Verfahren angelegt, der auf ein rechtsverbindliches Gesetz zugelaufen wäre. Es handelte sich bei den Leitlinien, trotz eines **umfassenden Konsultationsprozesses** während der Erstellung, um einen **internen Reformprozess** der Exekutive. Zu den Leitplanken gehörte damals nach wie vor die konzeptio-

nelle Trennung zwischen einer Strategie zur zukünftigen Ausrichtung der Bundeswehr (Weißbuch) und der Instrumente der zivilen Konfliktbearbeitung (Leitlinien), die erst 2023 mit der Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie aufgehoben wurde. Zugleich konnten und sollten die Leitlinien nicht das prägende Merkmal des Ressortprinzips aufheben. Sie beanspruchten vielmehr, innerhalb dieser Leitplanken eine institutionelle Kultur der Krisen- und Konfliktbewältigung durch strukturierte und intensivierten gemeinsamen Arbeitsprozesse zu schaffen (BAKS, 2013; BMZ-Mitarbeiter*in, Interview v. 15.02.24).

2.1.3 Abstraktionsniveau und Operationalisierbarkeit

Das Abstraktionsniveau der Leitlinien bewegt sich zwischen **Handlungsnormen** und konkreten Selbstverpflichtungen, zwischen weitgefassten Absichtserklärungen und **messbaren Outputs**. Die Leitlinien enthalten allgemeine Aussagen, wie etwa:

„Eine noch engere Vernetzung auch mit Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft [...] kann dazu beitragen, deren Perspektiven und Einschätzungen [...] stärker einzubeziehen“ (Leitlinien, 2017, S. 114).

Diese lassen sich im Grunde nicht operationalisieren und entziehen sich damit einer evidenzbasierten Überprüfung. Quantifizierbare Selbstverpflichtungen, wie etwa den deutschen finanziellen Beitrag zur Stärkung von Steuerverwaltungen im Rahmen der Addis Tax Initiative bis 2020 zu verdoppeln (Leitlinien, 2017, S. 105), stellen hingegen in Konkretisierung und Messbarkeit den genauen Gegenentwurf dar. Auf die Effekte dieser unterschiedlichen Level wird in Kap. 3.1 näher eingegangen.

Gerade der normative Gehalt scheint einige, die sich konkrete Vorschläge aus den Leitlinien erhofften, zu frustrieren: *„Unbedarft, überenthusiastisch und mit Aussicht auf eine schöne heile Welt“* (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24) sind viele normative Aspekte so abstrakt formuliert, dass sie ihren Umsetzer*innen zwar freie Hand über ihre Interpretation lassen, aber wenig Belastbares an die Hand geben, wie

genau deutsches Engagement in Konfliktkontexten ausgestaltet sein soll. Dennoch scheinen die Leitlinien ihre Rolle als **Quelldokument für Begründungen des deutschen Konfliktengagements** weiterhin zu behaupten. So würden Zivilgesellschaft und Ressorts die Leitlinien zwar nicht als Handlungsanleitung, sehr wohl aber als Referenzdokument nutzen (Expert*in ziviles Krisenmanagement 2, Interview v. 05.02.24; AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24). Entsprechend würde dort nicht nach Inspirationen, wohl aber nach **Rechtfertigungsgrundlagen** für die jeweils aktuell opportune Ausgestaltung des Engagements gesucht.

2.1.4 Wertebindung, Interessen & Priorisierung

Ähnlich abstrakt wurde auch die Wertegrundlage des deutschen Engagements formuliert. Zwar wurden Werte und Ziele wie *„positiver Frieden [...], politische Teilhabe [...], wirtschaftliches Wachstum [...], ökologisches Handeln [...], Menschenrechte [und] legitime und leistungsfähige Ordnungen“* (Leitlinien, 2017, S. 45f.) genannt. Jedoch stehen diese in keinem klaren Hierarchieverhältnis zueinander und es werden im Fall von Dilemmata keine Vorrangregeln eingeführt. So nehmen einige Befragte die Leitlinien als nicht genügend handlungsleitend, deskriptiv und wenig ambitioniert wahr: *„Die Leitlinien hatten keinen Einfluss auf meine Arbeit“* (OTL, Bundeswehr, Interview v. 26.01.24); *„die Leitlinien visualisieren nur, was wir ohnehin machen, oder vorhatten zu machen“* (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24) und *„wir tun darin so, als hätten wir außer Frieden keine Interessen, dabei sind Werte und Interessen kein Widerspruch. Aber die Leitlinien sind diesbezüglich nicht auskunftsfähig“* (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24). Auch Akteur*innen außerhalb der Bundesregierung fehlen die Prioritäten deutschen Engagements in den Leitlinien: *„Wir sollen unsere Vorschläge an den Prioritäten der Bundesregierung ausrichten. Gleichzeitig bekommen wir von keiner Seite Hinweise darauf, wie die genauen Prioritäten aussehen“* (Expert*in ziviles Krisenmanagement 1, Interview v. 05.02.24). Die Aussage zeigt, wie sich das hohe Abstraktionsniveau negativ auf die Kooperation zwischen Bundesregierung und externen Akteur*innen auswirkt.

2.2 Integration der Politikbereiche und Konzepte

Die Leitlinien kündigen die „*stärkere [...] Kohärenz und Vernetzung unserer Maßnahmen, [...] der Verzahnung [und der] Stärkung sektorübergreifenden Handelns*“ (Leitlinien, 2017, S. 66) an. Die Aufgabe des nachfolgenden Abschnittes ist es, Informationen über die Integration der Politikbereiche und Konzepte mit Blick auf die ressortgemeinsamen Strategien und auf die für alle Ressorts gültigen handlungsleitenden Prinzipien herauszuarbeiten.

2.2.1 Ressortgemeinsame Strategien

Die Leitlinien formulierten, das deutsche Krisenengagement „*schulde*“ den Bürger*innen „*klare politische Strategien*“ (2017, S. 5) und so stellten sie konkret ressortgemeinsame Strategien zu den Instrumenten Rechtsstaatsförderung (RSF), Transitional Justice und Sicherheitssektorreform (SSR) sowie einen Praxisleitfaden zu Methoden, Verfahren und Umsetzung des ressortgemeinsamen Engagements in Krisenkontexten (2017, S. 96; 91; 116) in Aussicht. Die Papiere wurden im Juli 2019 veröffentlicht und die Strategien durch individuelle Konsultationsprozesse begleitet. Die Strategien sind an den Stand der damaligen Debatte angelehnt und rekurren etwa auf die besonderen Bedarfe von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten (SSR-Strategie, 2019, S. 26), auf Spannungsfelder in der Definition von Begriffen wie „Gerechtigkeit“ und „Schuld“ (Transitional Justice Strategie, 2019, S.13), oder die besondere Rolle nichtstaatlicher informeller Rechtsakteure in Konfliktkontexten (RSF-Strategie, 2019, S. 15).

Die Strategien verfügen jeweils über ein ähnlich lautes Kapitel zur ressortgemeinsamen Zusammenarbeit, in denen die Ressorts folgende Pläne kommunizieren:

1) die ressortgemeinsamen Arbeitsgruppen, die zum Schreiben der Strategien gegründet worden waren, werden zu einer Arbeitsgruppe zusammengefasst, um „Handlungsoptionen zu begleiten und Impulse für ressortgemeinsames Arbeiten zu geben“ (RSF-Strategie, 2019, S. 34); 2) die Vernetzung mit Praxis,

Wissenschaft und Zivilgesellschaft wird intensiviert; 3) ressortgemeinsame Analysen werden gestärkt und Analysen einzelner Ressorts untereinander geteilt; 4) gemeinsame Strategieentwicklung und kohärentere, stärker abgestimmte Planung auf Grundlage gemeinsamer Analysen werden ermöglicht; 5) Evaluierungen der Ressorts werden nach „vergleichbaren Zielsetzungen und einheitlichen Maßstäben“ (RSF-Strategie, 2019, S. 39) durchgeführt.

Die vorgesehene Integration und somit das Maß an Ressortkooperation in den drei Politikbereichen ist also ambitioniert. Befragte schätzen die tatsächliche Wirkung der Strategien unterschiedlich ein. So wurde der Prozess, bei dem die Ressorts auf inhaltlicher Ebene kooperierten als **positiv für Aufmerksamkeit und Rolle der Instrumente** bezeichnet (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24; Friedensforscher*in, Interview v. 26.02.24). Die Strategien hätten innerhalb der Bundesregierung ein **neues Verständnis für die Instrumente** und etwa die Möglichkeit der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure geschaffen (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24). Jenseits der als positiv bewerteten Aufmerksamkeit, schätzten Befragte allerdings gerade die Umsetzung und deren Einfluss auf die Arbeit der Bundesregierung kritisch ein. So sei insbesondere die Integration von Governance-Themen bei der Stärkung staatlicher Sicherheitsakteure unzureichend:

„*Sicherheitsprojekte sind nicht eingebettet in politische Reformen. RSF und SSR haben unterschiedliche Zeithorizonte: Während bei RSF sozio-kulturelle Veränderungen länger dauern, werden Sicherheitsakteure durch Equipment schnell gestärkt. Ihre rechtsstaatliche Kontrolle hinkt hinterher*“ (ehem. MdB, Interview v. 09.02.24).

„*Projekte mit Sicherheitsakteuren sind weder strukturell durch Governance-Komponenten begleitet, wenn diese gestärkt werden, noch werden parallel gezielt andere Projekte mit passenden Governance-Komponenten aufgesetzt. SSG und SSR sind getrennt*“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24).

Dazu, wie RSF und Sicherheit strukturell zusammengebracht werden, bleibt die Bundesregierung grundsätzlich vage und nennt einzelne Governance-Projekte, ohne aber auf Strukturen einzugehen (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 52). Im Bereich der von AA und BMVg gemeinsam bewirtschafteten Ertüchtigungsinitiative (EIB) sollten politische Einbettung und Fähigkeitsstärkung staatlicher Partner grundsätzlich gemeinsam durch beide Institutionen bedacht und geplant werden (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 42). Das BMVg sei hierbei für die Sicherheitskomponente, das AA für „zivile Komponenten, wie Demokratieförderung und Unterstützung der Zivilgesellschaft“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24) zuständig. Konkret gefragt, wie die Häuser gemeinsam analysierten, antwortete die Bundesregierung vage, Ressorts und Auslandsvertretungen „stünden im Austausch“ (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 11) ohne auf exakte Analyseformate einzugehen. In einer gemeinsamen EIB-Liste, die beide Hausleitungen billigten, sei die Integration des politischen und sicherheitsrelevanten Bereichs institutionalisiert (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24). Allerdings scheint dieser Billigungsprozess in der Praxis weniger strategiegetrieben als es die Leitlinien und die Strategien selbst vorsahen:

„Die Abstimmung der Listen zwischen AA und BMVg sind reine Performance, selten hat jemand der Liste des anderen Hauses nicht zugestimmt und wenn dann als power play, oder um andere, von der EIB unabhängige, Wünsche damit durchzusetzen“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24).

„Wir sind getrieben vom Mittelabflussdruck, was ist unser Machtinteresse vor Ort, wo wollen wir mit dem Land hin, da ist oft kein Platz für Strategien dieser Art. Das AA will ein politisches Momentum durch sein Engagement erreichen und das BMVg will Sicherheit. Das sind zwei verschiedene Ansätze, mir ist unklar, wie man die Türen nutzt, die geöffnet werden sollen“ (OTL, Bundeswehr, Interview v. 26.01.24). Befragte zeigten sich darüber hinaus skeptisch,

inwieweit ressortgemeinsame Koordinierungsgruppen hier tatsächlich eine integrierende Wirkung entfalten könnten. Mit Blick auf die Ergebnisse der **Integration von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit** scheinen diese wenig einflussreich:

„Koordinieren die geschaffenen Ressortkoordinationsmechanismen wirklich oder werden sie nur pflichtschuldig durchgeführt? Werden uns hier nicht Potemkinsche Dörfer vorgeführt, über deren Arbeit wir keine Details bekommen, aber wenn wir konkrete Fragen zur ressortgemeinsamen Arbeit haben, werden wir auf deren Existenz hingewiesen“ (Expert*in ziviles Krisenmanagement 2, Interview v. 05.02.24)?

2.2.2 Do No Harm, Local Ownership & 1325: Prinzipien des Engagements

Die Leitlinien, sowie ressortgemeinsame und -spezifische Strategien führten handlungsleitende Prinzipien ein, die instrumenten- und ressortunabhängig das Engagement der Bundesregierung in Konfliktkontexten leiten sollten. Die Strategien RSF, Transitional Justice und SSR erwähnen Konzepte, wie **Local Ownership**, oder **Do no Harm** (DnH). Der Praxisleitfaden sollte unter anderem dazu dienen, DnH für die ressortgemeinsame Zusammenarbeit zu definieren und dessen Umsetzung zu standardisieren (Leitlinien, 2017, S. 116). Zwar erwähnt der Praxisleitfaden den DnH-Ansatz als „Grundstein für alle Interventionen der Bundesregierung [...] [und] eine wichtige Grundlage für ressortgemeinsame Analysen“ (Praxisleitfaden, 2019, S. 27), operationalisiert diesen jedoch nicht.

Die Bundesregierung erwähnt **Do No Harm** schon vor den Leitlinien als Grundsatz des Krisenengagements, definiert jedoch durch ihn keine konkreten Schranken (Bundestag; Drucksache 18/2993, 28.10.2014, S. 8f). Auch mit Blick auf den Einsatz ihrer Instrumente wird die Bundesregierung diesbezüglich nicht spezifischer: So fänden bei der EIB „grundsätzlich [also nicht prinzipiell, Anm. VB] Kriterien und Maßnahmen Beachtung, die unbeabsichtigte negative Auswirkungen der Projekte vermeiden“ (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 43). Das militärische **Ausstattungs-**

hilfeprogramm werde, um negative Wirkungen zu vermeiden, nur in Partnerländern durchgeführt, die sich „*einer verantwortungsvollen Regierungsführung unter Beachtung der Menschenrechte verpflichtet fühlen*“ (Bundestag; Drucksache 18/8086, 13.04.2016, S. 7). Allerdings wird nicht angegeben, anhand welcher Kriterien ein ausreichendes Maß an Verpflichtungsgefühl festgestellt wird. Dadurch kann diese Regelung nur wenig handlungsleitende Wirkung entfalten. Selbst wenn potenzieller *Harm* identifiziert würde, sei darüber hinaus nicht festgelegt, was dann geschehe. Ohne konkrete Werterangfolge ist nicht geregelt, was im Konfliktfall zu tun sei, etwa ob dann mitigierende Maßnahmen Schaden nur vermeiden oder ganz verhindern müssten, oder ob ein Engagement dann grundsätzlich nicht in Frage käme (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24). Somit werde DnH zu einem „*dieser Schlagworte, die seit den Leitlinien in Anträgen erwähnt werden müssen, ohne dass sie diesen wirklich beeinflussten, nur, um so die Förderung zu rechtfertigen*“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24).

Ähnliches gilt für das Konzept der **Local Ownership**, das beispielsweise in der RSF-Strategie (2019, S. 17) zwar als Handlungsprinzip genannt, aber nicht weiter ausgeführt wird. Das Konzept ist in der Forschung insbesondere mit Blick auf seine tatsächlich handlungsleitende Wirkung für internationale Geber umstritten. Darüber hinaus werden etwa Fragen, wie Local Ownership erreicht werden soll, was passiert, wenn Local Ownership nicht erreicht wird, oder ob es sich bei Local Ownership um Erfolgsbedingung oder Ziel der Maßnahme handelt, nicht ausgeführt.

Die Leitlinien betonten, die Themen **Women, Peace and Security, Resolution 1325** und die „*besonderen Belange und Interessen von Frauen und Mädchen stärker und aktiver [zu] berücksichtig[en]*“ (Leitlinien, 2017, S. 91). Tatsächlich ist der Aufwuchs des Engagements seit den Leitlinien in diesem Bereich enorm (Bundestag; Drucksache 19/7587, 07.02.2019). Allerdings wird häufig nicht eindeutig dargelegt, welche Strategien die Bundesregierung mit ihren Maßnahmen

verfolgt, beziehungsweise wie sie ihr Instrumentarium strategisch einsetzt. Als Beweis für den Stellenwert, den die Themen innerhalb des Krisenengagements einnehmen, werden im Umsetzungsbericht² beispielsweise einzelne Förderungen von Frauennetzwerken angegeben (Umsetzungsbericht, 2021, S. 27; 28; 34; 48; 57; 79). Warum ausgerechnet Frauennetzwerke diesbezüglich so ausschlaggebend sind, wird allerdings nicht ausgeführt. Im Projektantragsprüfungsformular eines Ressorts wurde 2019 als Reaktion auf die kritisierte mangelnde Berücksichtigung frauenspezifischer Bedarfe eine **1325 tick box** eingeführt (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24). Dabei handelte es sich um einen Marker, den Bearbeitende aktivieren konnten, um Anträge mit besonderer Relevanz für das Thema zu kennzeichnen.

Auch im Bereich der laut Leitlinien (2017, S. 91) besonders sensiblen Zusammenarbeit mit Sicherheitssektoren nehmen frauenspezifische Fragen keine herausgestellte Rolle ein. AA und BMVg folgten diesbezüglich „*der üblichen Praxis für die Ressortabstimmung*“ (Bundestag; Drucksache 20/5648, 13.02.2023, S. 14) und auch auf europäischer Ebene lasse sich die Bundesregierung nur von den „*Grundsätzen des Aktionsplans [...] zur Umsetzung von Resolution 1325 [...] leiten*“ (Bundestag; Drucksache 19/7529, 04.02.2019, S. 20). Aus dem BMVg hieß es, dass im Bereich der Krisenfrüherkennung **grundsätzlich keine genderspezifischen Faktoren einbezogen** würden, da dies nicht mit dem Abstraktionsgrad der dort erstellten Analysen zusammenpasse (Bundestag; Drucksache 19/21846, 25.08.2020, S. 5).

Die Themen DnH, Local Ownership und Women, Peace and Security sind dementsprechend stark im Krisenen-

² Die Struktur des Umsetzungsberichtes orientiert sich an den Selbstverpflichtungen der Leitlinien, aber nennt als Beleg der Zielerreichung oft schlicht einzelne Projekte oder geschaffene Formate. Die Zielerreichung der normativen Selbstverpflichtungen, unmittelbare und strategische Wirkungen des Engagements, gehen aus dem Umsetzungsbericht unzureichend hervor. Vgl. dazu auch (Bundestag; Drucksache 19/29789, 19.05.2021, S. 2).

gagement der Bundesregierung reflektiert. Allerdings sind methodische und strategische Grundlagen für die jeweilige individuelle Ausgestaltung des Engagements teilweise schwer nachvollziehbar, die Kommunikation der Bundesregierung diesbezüglich oft vage und die Grenzen, die die Prinzipien dem Engagement der Bundesregierung ziehen, nicht ausbuchstabiert.

2.3 Ressortkoordination und -konflikt

Der vernetzte Ansatz, also die Verknüpfung ressortspezifischer Aufgaben im Sinne einer kohärenteren Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Kontext von Konflikt und begrenzter Staatlichkeit, durchzieht die Leitlinien. Die Leitlinien „prüfen die Strukturen und Prozesse des **vernetzten Ansatzes**[...] richten diese auf neue Herausforderungen aus“ (Leitlinien, 2017, S. 15) und lassen diesen dadurch zentral werden für das Engagement der Bundesregierung. Die Leitlinien wurden in der Annahme geschrieben, dass ein ressortgemeinsames koordinierendes Gremium ähnlich eines Nationalen Sicherheitsrates geschaffen werde (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24; BMZ-Mitarbeiter*in, Interview v. 16.02.24). Zur Gründung dieses Gremiums kam es bisher nicht und so fielen die Ambitionen der Ressortkoordination und -zusammenarbeit ins institutionelle Vakuum, das themenspezifisch zusammen-treffende Arbeitsgemeinschaften nun füllen sollen.

In diesem Vakuum können Zuständigkeitsgrenzen der Häuser verschwimmen, was zu **Ressortkonflikten** und „**bureaucratic politics**“ ohne Sachbezug führe (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24). Die teilweise wenig auf Sachthemen oder konzeptionelle Differenzen bezogenen Kämpfe zwischen den Häusern werden als ein „*Hauen und Stechen*“ (Expert*in ziviles Krisenmanagement², Interview v. 05.02.24) beschrieben. Gefragt, wie die Bundesregierung plane, ressortübergreifende Strategieentwicklungsprozesse auszubauen, antwortete diese ausweichend durch Listung der existierenden Formate und dass diese eine gute Grundlage für weitere Prozesse darstellten (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 9).

Positive Aspekte der ressortgemeinsamen Austauschformate bestünden etwa im institutionalisierten Rahmen, die diese dem ressortgemeinsamen Gespräch böten:

„In den AGs sind die Ressorts gezwungen, sich mit Sachbezug mit den anderen Häusern auseinanderzusetzen. Da kommt man überhaupt erstmal zusammen“ (BMZ-Mitarbeiter*in, Interview v. 16.02.24).

Das Thema der Ressortkooperation wird von befragten Mitarbeiter*innen der Ressorts als Format beschrieben, das prinzipiell ressourcenintensiv sei und dessen Einsatz darum sinnvoll sein müsse:

„Mich nervt, dass bei uns im Haus andere Referate die Ressortzusammenarbeit planen als die, die sie dann letztlich umsetzen müssen. Die verpflichten uns zu extrem aufwendigen Abstimmungsprozessen, die auf dem Papier erstmal gut aussehen. Aber wir müssen Zeit dafür finden und das teilweise ohne klar formuliertes Ziel“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24).

Ein anderer Hinweis bezog sich auf die Differenzen zwischen der Qualität der Ressortkooperation im In- und Ausland:

„Koordination zwischen den Ressorts im Ausland ist leichter als im Inland. Im Ausland verfolgen wir wirklich ein gemeinsames Interesse und man will gegenüber der Zentrale zeigen, dass es bei einem gut läuft. In Berlin kann man sich am besten durch Konflikt profilieren und eben nicht durch Kooperation. Wenn alles reibungslos läuft, scheint es, man hätte nur Erwartungen erfüllt und der Job wäre easy. Besser man befeuert Konflikte, die man dann doch erfolgreich im Sinne des eigenen Hauses löst“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24).

Die beschriebenen institutionellen Erwartungen und Definitionen von individueller erfolgreicher Arbeit scheinen der Ressortkooperation entgegenzustehen. Aber auch die in den Häusern unterschiedlich aufgehängten Zuständigkeiten für ähnliche Arbeitsbereiche liegen der Kooperation teilweise quer:

*„Länderreferate haben wenig Kapazität für Projekte, aber die Ressorts sind untereinander, wenn überhaupt, zwischen den Länderreferaten vernetzt. Vernetzung zwischen den Fachreferaten, die wir benötigen, um strategischen Instrumenteneinsatz zu planen, haben wir nicht. Er nützte auch nicht viel, weil die Fachreferate nicht in allen Häusern Förderentscheidungen treffen können. So ist die strategische instrumentenspezifische Abstimmung auf Arbeitsebene wirklich schwer“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24).*

Auch für **spontanen Austausch** auf Arbeitsebene werden die Hürden teilweise als zu hoch wahrgenommen. Hier führen möglicherweise auch unterschiedliche Hauskulturen und Gewohnheiten zu Verwirrungen darüber, wie und zu welchem Zweck Informationen ausgetauscht werden:

„Manchmal teile ich eine Information mit dem AA, aber dann komme ich mir dort lästig vor. Wir müssten mehr reinriechen ins AA, um zu verstehen, was die eigentlich wann von uns hören wollen“ (OTL, Bundeswehr, Interview v. 26.01.24).

Zusammenfassend wird die **Ressortkooperation**, insbesondere im Inland, als sehr **ressourcenintensiv mit wenig Aussicht auf tatsächliche Integration** beschrieben. Beteiligte empfinden die geschaffenen Institutionen der Ressortkooperation zwar als positiven Rahmen, bewerten jedoch **hauseigene Interessen** und das vorrangige Vertreten dieser als höherrangig gegenüber der effektiven Integration.

2.3.1 Ressortgemeinsame Aus- und Fortbildung

Die Leitlinien schätzten die Rolle ressortgemeinsamer Aus- und Fortbildung als maßgeblich für ihre Umsetzung ein (2017, S. 143) und so wird dort und in den nachfolgenden Strategien SSR (2019, S. 34) und Transitional Justice (2019, S. 31) die gezielte Aus- und Fortbildung herausgestellt.

Die Bundesregierung kooperiert u.a. in der Aus- und Fortbildung mit eigens dafür geschaffenen **Institutionen des Wissenstransfers**, den sogenannten „Hubs“

für RSF (Freie Universität Berlin), Friedensmediation (Universität Viadrina), SSR (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, IFSH) und Transitional Justice (Berghof Foundation), sowie der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)³. So wurden etwa Formate wie das Nachwuchskräfte-seminar zur Analyse fragiler Staatlichkeit (BAKS, 2013), der Friedensmediationskurs „Peace Mediation & Crisis Diplomacy in Action“ (CPM, 2022) oder die ressortgemeinsame Fortbildung Sicherheitssektorreform (IFSH, 2023) entwickelt. Die Hubs sind Ergebnis eines mehr als zehnjährigen Kooperationsprozesses der Bundesregierung mit wissenschaftlichen Institutionen (Bundestag; Drucksache 18/13598, 15.09.2017, S. 5). Durch die Hubs werden mehrheitlich⁴ externe Expert*innen von ihren entsendenden Institutionen für den **Wissenstransfer in die Ressorts und zurück in die Wissenschaft bzw. die außeruniversitäre Forschung** abgestellt. So bekommen Expert*innen Einblicke in das Tagesgeschäft und relevante Entscheidungsprozesse. Die zeitweise Einbettung von externem Personal, das die Generalist*innen der Häuser mit ihrer jeweiligen Expertise unterstützen kann, ist Ergebnis eines Öffnungsprozesses der Ressorts gegenüber externen Akteur*innen.

Während der Entsendung in die Ressorts werde den Mitarbeiter*innen der Hubs in weiten Teilen sehr offen begegnet, sie würden eng in Prozesse eingebunden und ihre Expertise werde gezielt angefragt (anonym, Interview v. 26.01.24). Diese enge Einbindung führe allerdings streckenweise dazu, dass sich institutionelle Logiken der Ressorts stark auf die Arbeit der Externen auswirke:

³ Die genannten Formate stellen nur eine Auswahl der Kooperation der Bundesregierung mit wissenschaftlichen Institutionen dar. Vgl. für eine genaue Übersicht insb. mit sicherheitspolitischem Bezug (Bundestag; Drucksache 19/10494, 28.05.2019).

⁴ Die Hubs sind individuell unterschiedlich institutionell aufgebaut, etwa mit Blick auf Personalstärke, Laufzeit, oder Entsendungsmodalitäten.

„Ich habe mich in weiten Teilen gehört gefühlt. Sobald allerdings meine Empfehlungen nicht der politischen Linie entsprachen, also das bestärkten, was ohnehin getan werden sollte, änderte sich dies. Das war oft auch der Fall, wenn meine konzeptionellen Ausarbeitungen länger dauerten. Ich denke, ich habe Überzeugte stärken und konzeptionell unterstützen, aber wenig Desinteressierte an Bord holen können“ (anonym, Interview v. 26.01.24).

Die Hubs verfolgen sowohl den Anspruch, nach innen eine engere Anbindung der Bundesregierung an die Forschung und Erkenntnisse aus Stakeholder-Netzwerken sicherzustellen – und darüber zu einer reflektierten Praxis beizutragen – als auch nach außen größere Transparenz des Regierungshandelns in diese Netzwerke zu erreichen. Die Datenlage und Gesprächspartner*innen unterstreichen vornehmlich die Wirkung der Hubs in die Ressorts, also den Wissenstransfer in diese:

*„Was machen eigentlich diese Hubs? Uns wird immer nur gesagt, zu dem Thema haben wir schon mit den Hubs kooperiert. Aber was machen die eigentlich? Sind das nur Feigenblätter, damit man sagen kann, wir stehen schon in gezieltem Austausch“ (Externe*r Berater*in Ressort, Interview v. 09.02.24)?*

2.3.2 Ressortgemeinsame Lernplattform

Die Leitlinien sehen den Aufbau einer ressortgemeinsamen Lernplattform zur Bündelung und Verwertung von Erfahrungen aus dem Engagement der Bundesregierung (2017, S. 152) vor. Der Umsetzungsbericht zählt hierzu diverse Austausch- und Ausbildungsformate, sowie Institutionen, die allerdings teilweise den Leitlinien zeitlich, vorausgehen⁵ auf (2021, S. 213). Die **Institutionalisierung einer einheitlichen Lernplattform** wird dadurch nicht erreicht, jedoch lässt sich im Nachhinein schwer prüfen, ob der Zweck, den die Leitlinien in der Lernplattform sahen, anderweitig erreicht wurde. Ihr Zweck war augenscheinlich den Mitarbeiter*innen der Ressorts unbekannt:

*„Nachträglich war die Grundidee hinter dieser Lernplattform unklar und für uns nicht mehr zu rekonstruieren. Weil kein Ressort einen Mehrwert für sich darin sah und sich niemand dieses Themas annehmen wollte, blieb es bei ressortinternen, und gemeinsamen Einzelformaten zwischen ausgewählten Ressorts, die jedoch nie zu einem ressortgemeinsamen Format konsolidiert wurden“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24).*

Fehlende Details zur genauen Umsetzung in Verbindung mit einem mangelnden Gestaltungswillen seitens der Ressorts könnten der ressortgemeinsamen Lernplattform im Wege gestanden haben. Den Ressorts stehen seit den Leitlinien laut Umsetzungsbericht mehr institutionalisierte Austauschformate zur Verfügung, in denen deren Mitarbeiter*innen sich mit externen Expert*innen austauschen können. Jedoch fehlt der ressortgemeinsame und zentralisierende Charakter einer Lernplattform.

2.3.3 Ressortgemeinsame Verfahrensregeln für ressortgemeinsame Evaluierungen

Die Leitlinien sehen mit dem Ziel, ressortgemeinsames Lernen zu befördern, das Verfassen ressortgemeinsamer Verfahrensregeln für Evaluierungen vor (2017, S. 143). Obwohl der Bereich der Evaluierung innerhalb des Krisenengagements gestärkt und insbesondere das Feld der ressortgemeinsamen Evaluierungen tatsächlich ausgebaut wurde,⁶ fehlen Verfahrensregeln weiterhin. Das BMZ hat zum Thema eine hauseigene, und insofern keine ressortgemeinsame, Handreichung veröffentlicht, in der es seine eigenen „Orientierungslinien“ darlegt (Ressortgemeinsame Evaluierungen,

5 Etwa die Trainingsinstitute der Polizeien von Bund und Ländern, die Trainingspartnerplattform von ZIF, Bundeswehr und GIZ, so wie das PeaceLab, das selbst Kind des Leitlinienprozesses ist.

6 Siehe etwa die ressortgemeinsamen Evaluierungen des zivilen Afghanistan-Engagements (DEval, 2023), oder der Training Centres EMP und KAIPTC in Ghana bzw. Mali (Lanosec, 2020).

BMZ, 2021). Der Praxisleitfaden verweist auf Qualitätsmerkmale von Evaluierungen und nennt Beispiele für erfolgte ressortgemeinsame Evaluierungen, stellt jedoch selbst keine Regeln diesbezüglich auf. Wenn gleich das Feld der ressortgemeinsamen Evaluierungen nachweislich ausgebaut wurde, wurde die Zielsetzung, standardisierte ressortgemeinsame Verfahrensregeln zu formulieren, nicht erfüllt.

2.4 Krisenfrüherkennung, Analyse und Prävention

Eine zentrale Annahme der Leitlinien lautete, dass **gezielte Analyse und verbesserte Krisenfrüherkennung** zum rechtzeitigen Erkennen von Krisen im Frühstadium und zum präventiven Instrumenteneinsatz führen würden. So hieß es im Vorwort der damaligen Bundeskanzlerin: „*Deutschland setzt vorrangig auf Krisenprävention und adressiert die strukturellen Ursachen, um zu einer friedlichen Konfliktlösung beizutragen*“ (2017, S. 2). An anderer Stelle präzisieren die Leitlinien: „*Die Bundesregierung wird ihre Instrumente der Krisenfrüherkennung weiterentwickeln [...]. Dabei sollen auch Methoden der strategischen Vorausschau [...] zur Anwendung kommen*“ (2017, S. 111).

Entsprechend erfuhren die Bereiche **Analyse, Vorausschau und Krisenfrüherkennung** eine enorme Aufwertung und neue Institutionen und Gremien wurden geschaffen, die sich der ressortgemeinsamen Krisenfrüherkennung, Analyse und damit den Voraussetzungen effektiver Prävention widmen.⁷ Den einzelnen Häusern steht eine Vielzahl teilweise interner, teilweise an externe Akteur*innen ausgelagerter Analyseformate zur Verfügung. Auf diese wird im Einzelnen nicht näher eingegangen und der Fokus im Sinne der Leitlinien auf ressortgemeinsame Formate gesetzt.⁸

2.4.1 Krisenfrüherkennung & Analyse

Seit den Leitlinien ist ein enormer, mit Ressourcen hinterlegter, Aufwand erkennbar, bei dem sowohl das „*international konkurrenzfähige*“ (Expert*in Krisen-

früherkennung, Interview v. 05.02.24) datengestützte **PREVIEW**-Projekt gegründet, aber auch die bereits genannten neuen Ressortkoordinationsformate geschaffen wurden. Um die Umsetzung der Leitlinien diesbezüglich zu überprüfen, muss unterschieden werden zwischen einerseits der Qualität von Krisenfrüherkennungs- und Analyseformaten und andererseits ihrem Einfluss auf die Arbeit der Bundesregierung. Auf den zweiten Teil der Frage wird insbesondere in Kap. 2.4.2 eingegangen.

Die am AA angesiedelte PREVIEW-Analyseeinheit arbeitet größtenteils auf der Grundlage quantitativer Daten (Umsetzungsbericht, 2021, S. 116). PREVIEW wurde mit enormem finanziellem Aufwand aufgesetzt, jedoch fiel es den angestellten externen Expert*innen im Nachhinein schwer, den genauen Arbeitsauftrag aus den Leitlinien oder anderen Begleitdokumenten abzuleiten (Expert*in Krisenfrüherkennung, Interview v. 07.02.24). Weiterhin sei der Schwerpunkt auf die Arbeit mit quantitativen Daten bei der Einbindung des Datenprojektes teilweise hinderlich gewesen und die Nutzung PREVIEWs letztlich oft auf Visualisierungen beschränkt:

⁷ So etwa das Kompetenzzentrum Früherkennung von BMVg und Universität der Bundeswehr in München mit Schwerpunkt auf quantitativen Krisen- und Konfliktforschungsansätzen (Kompz KFE, 2024), dem vom Bundeskanzleramt (BKAm) initiierten Ressortkreis Strategische Vorausschau (Umsetzungsbericht, 2021, S. 119), der ressortgemeinsamen AG KFE aus AA, BMZ, BMVg, BMI, BKAm, BND (WD-Bundestag (WD2-3000-070/20), 2020, S. 9), das Kompetenzzentrum Strategische Vorausschau der BAKS, das die Bundesregierung mit Methodenseminaren unterstützen und mit relevanten Expert*innen vernetzen soll (BAKS, 2021) und letztlich auch der Beirat „Zivile Krisenprävention und Friedensförderung“, der mit eigenen Publikationen der Bundesregierung gezielte Empfehlungen aussprechen kann (Bundestag; Drucksache 19/7390, 28.01.2019, S. 3).

⁸ Für eine detaillierte Aufstellung der ressorteigenen Analyseninstrumente von Krisen und Konflikten, vgl. (WD-Bundestag (WD2-3000-070/20), 2020; Umsetzungsbericht, 2021, S. 116f).

*„Für die Arbeit mit quantitativen Daten braucht es ein gutes Methodenverständnis, um zu wissen, welche Fragen wie beantwortet werden können. Dieses Verständnis war anfangs nur unzureichend im Haus vorhanden. Dem Haus war unklar, welche Fragen beantwortet werden konnten und dem PREVIEW-Team war unklar, welche Fragen sich dem Haus stellten. Teilweise waren formulierte Fragen eher für die Beantwortung mit qualitativen Daten geeignet und Aufträge fielen häufig zurück auf Datenvisualisierung, wie Kartenmaterial, was wichtig, aber wenig analytisch ist“ (Expert*in Krisenfrüherkennung, Interview v. 07.02.24).*

„Über die Zeit wurde prediction bei PREVIEW zweitrangig. Die Nutzung reduzierte sich eher auf grafische Aufarbeitung und Datenpräsentation. Dennoch steht der Bundesregierung datenbasierte analytische Früherkennung zur Verfügung, denn das parallel aufgesetzte Datenprojekt des BMVg [Kompetenzzentrum Früherkennung, Anm. VB] arbeitet meines Wissens an predictions“ (ehem. Mitglied PREVIEW-Beirat, Interview v. 15.02.24).

Durch die kombinierte Arbeit der zwei Datenprojekte scheint die Bundesregierung entsprechend gut versorgt mit Blick auf die datengestützte Krisenfrüherkennung, wenngleich sich haushälterisch der Sinn zweier parallel arbeitender Institutionen nicht sofort erschließt. Gleich welcher Provenienz, grundsätzlich sei es komplex, Produkte der Krisenfrüherkennung in Planungsstrukturen einzubeziehen:

*„Strategische Vorausschau geht nur wenig in Projektarbeit ein. Es ist nützlich für die Erstellung von Karten und Sachständen, aber wir nutzen es wenig strategisch. Bei den jährlichen länderspezifischen Besprechungen nehmen wir oft eher den Status quo als Referenzrahmen und nicht Vorausschau-Ergebnisse“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24).*

Die Billigung von Portfolios oder Länderstrategien durch die Hausleitung sei grundsätzlich wahrscheinlicher, wenn vorgelegte Papiere eher den Status quo

verlängerten als Reformen anzustoßen, die auf hypothetischen Analyseergebnissen basierten (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24). Auch seien die Themen, zu denen Krisenfrüherkennung angeboten werde, sehr durch die Anbindung in der Abteilung S des AA und die dortige Sicht auf relevante Krisen geprägt:⁹

*„Die Anbindung von PREVIEW in Abteilung S führt zum Fokus auf S-Themen. Der Planungsstab sagt: PREVIEW berichtet immer über Bürgerkrieg, aber was ist mit anderen kritischen foresight-Themen?“ (Expert*in Krisenfrüherkennung, Interview v. 07.02.24).*

Ursprünglich war das PREVIEW-Projekt auch durch einen mit quantitativ und qualitativ forschenden Wissenschaftler*innen besetzten Beirat begleitet (Bundestag; Drucksache 19/7390, 28.01.2019). Über die Aufgaben und Rolle dieses Beirates kam es allerdings schnell zu Unstimmigkeiten zwischen seinen Mitgliedern und dem AA. Obwohl nie offiziell geschlossen, tagte der PREVIEW-Beirat zuletzt 2022, mit unklaren Aussichten bezüglich seiner Weiterführung:

„Das AA wollte uns eher als Kontaktvermittler in die jeweilige wissenschaftliche Praxis- und Methodenslandschaft. Bei uns gab es Interesse, auch den Arbeitsplan von PREVIEW inhaltlich mitzubestimmen. Über diesen und andere Konflikte scheint das AA das Interesse am Beirat verloren zu haben“ (ehem. Mitglied PREVIEW-Beirat, Interview v. 15.02.24).

Den Häusern steht grundsätzlich **ein großes Arsenal von Analyseformaten** zur Verfügung: von spontanen Anrufen an den Auslandsvertretungen, denen eine zentrale ressortgemeinsame Rolle zugeschrieben wird (Bundestag; Drucksache 19/13251, 04.09.2019, S. 11), über bedarfsweise angeforderten internen Berichten, bis zu regelmäßig stattfindenden Analysen durch

⁹ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Beirats ZKP zum Umsetzungsbericht der Bundesregierung, der auf „nicht-traditionelle Risiken“ (Beirat ZKP, 2021) verweist, die stärker berücksichtigt werden sollten.

externe Expert*innen ist die Auswahl groß. Die Frage, welches Analyseergebnis allerdings auf den notwendigen Einsatz welches spezifischen Instruments hinweist, wird allgemein mit der Aussage beantwortet, man prüfe „*jeweils anlass- und situationsbezogen auf Basis der 10–15-jährigen Erfahrung*“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24). Das Bewusstsein darüber, dass das Engagement in Krisen und Konflikten auf einer **soliden Datengrundlage** stehen müsse, sei seit den Leitlinien enorm gestiegen (BMZ-Mitarbeiter*in, Interview v. 15.02.24), die Verbindung zwischen Analyseergebnis und notwendigem Instrumenteneinsatz scheint dabei weniger eindeutig.

Zwar äußert sich ein Großteil der Befragten **positiv über die Anzahl und Qualität des Analyseinstrumentariums**, den Einfluss der Analyseergebnisse auf die Arbeit schätzen sie jedoch als gering ein (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24; Expert*in Krisenfrüherkennung, Interview v. 05.02.24; Expert*in ziviles Krisenmanagement 2, Interview v. 05.02.24; Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24; AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24). Die Befragten machten hierfür verschiedene Ursachen verantwortlich, etwa das **Zuwendungsrecht**, das eine stark **anbietergetriebene** Projektauswahl begünstige. Die Häuser vertrauten dadurch auf die Analysefähigkeiten der Antragsstellenden vor Ort, insbesondere, wenn mit diesen bereits eine etablierte Förderhistorie bestehe (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24). Weiterhin machten sie kurze Zeithorizonte verantwortlich, etwa durch akute Krisenkontexte oder ad hoc gesetzte politische Interessen der Leitungsebene. Durch diese Aspekte seien die Ressorts nur bedingt resorptionsfähig für Analyseprodukte (Expert*in ziviles Krisenmanagement 2, Interview v. 05.02.24). Zuletzt zu nennen sei der unklare Mehrwert ressortgemeinsamer Analysen, da jedes Ressort in ihnen schlicht eigene Interessen vertrete. Ressortgemeinsame Analysen dienten somit nicht dem gemeinsamen Verständnis von Konflikten und seien nicht mehr als die Summe der ressortinternen Analysen, was den enormen Arbeits- und Koordinationsaufwand nicht rechtfertige (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 22.01.24).

2.4.2 Prävention

Die neu geschaffene, ressortgemeinsame **AG Krisenfrüherkennung** (AG KFE) (WD-Bundestag (WD2-3000-070/20), 2020, S. 8f) sollte Handlungsempfehlungen zu gemeinschaftlich identifizierten Krisenpotentialen formulieren und so ressortgemeinsames präventives Handeln ermöglichen. Die Empfehlungen bedürfen zuvor der Billigung durch die Koordinierungsgruppe „*Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung*“ auf Abteilungsleitungsebene, die der AG hierarchisch übergeordnet ist (Praxisleitfaden, 2019, S. 6). Die Arbeitsfähigkeit der AG KFE wird eher kritisch beurteilt. So stehe etwa der Billigungsprozess über die Leitungsebene der Umsetzung von Krisenfrüherkennungsergebnissen in präventives Handeln entgegen:

„Wir bekommen die KFE-Ergebnisse nicht an die Leitung heran. Die will sich um reale Krisen kümmern, nicht um potenzielle. Da wir die Empfehlungen aber billigen lassen müssen, ist die Umsetzung der KFE-Ergebnisse schwierig, wobei der Arbeitsaufwand enorm ist. Entsprechend tauchen einige Ressorts nur noch selten oder nicht mehr auf“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24).

„Die AG KFE ist nicht hoch genug angesiedelt, um aus Analyseprozessen Entscheidungen abzuleiten, darum bin ich mir unklar über den Sinn der Analysen“ (Expert*in Krisenfrüherkennung, Interview v. 07.02.24).

Inhaltlich sei die Arbeit in den ressortgemeinsamen AGs häufig nicht mehr als ein **gegenseitiges Informieren über die hauseigenen Schwerpunkte, Portfolios und individuellen Analyseergebnisse**. Auch sei es schwer, sich nach Analysen auf verbindliche ressortgemeinsame Handlungsoptionen zu einigen, wodurch der Zweck der Analysen für Beteiligte immer vager wird:

„Wir haben alle unsere Partikularinteressen, die wir nicht in gemeinsame Strategien einordnen. Wir haben viele gute Puzzleteile, aber kein Gesamtbild vor Augen“ (OTL, Bundeswehr, Interview v. 26.01.24).

„KFE-Ergebnisse und Empfehlungen aus ressortgemeinsamen Runden dürfen uns nicht zu etwas verpflichten. Wir wollen Handlungsoptionen, aber an deren Umsetzung dürfen wir nicht gebunden sein“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24).

Der Instrumentenaufwuchs in den Bereichen Krisenfrüherkennung und Analyse ist in der zusammenfassenden Betrachtung enorm. Ähnlich verhält es sich mit der Zahl institutioneller Neugründungen ressortgemeinsamer Austauschformate, die der Integration der Politikfelder und dem gemeinsamen Analysieren dienen sollen. Tatsächlich finden Krisenfrüherkennungs- und Analyseergebnisse aus institutionellen Gründen bisher wenig Eingang in die Praxis: **„There is no glory in prevention“** (Auswärtiges Amt, 2021, S. 1) konstatiert ein internes Dokument der Bundesregierung und fasst damit die Problematik, Aufmerksamkeit für Krisenfrüherkennung und Prävention zu bekommen, zusammen: Ergebnisse von Krisenfrüherkennung und Analysen werden häufig als zu spekulativ wahrgenommen, um darauf bindende Entscheidungen zu basieren.

2.5 Rolle der Zivilgesellschaft

2.5.1 Shrinking spaces & Arbeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen im Ausland

Die Leitlinien beschreiben *shrinking spaces* (Leitlinien, 2017, S. 20) als einen Prozess, in dem staatliche Akteur*innen gezielt jenen Handlungsspielraum beschneiden, der in demokratisch organisierten Gesellschaften zivilgesellschaftlichen Akteur*innen für die Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse zur Verfügung steht. Zivilgesellschaftlich organisierte Interessen werden somit kriminalisiert und die Chance auf friedliche Durchsetzung ihrer Ziele mit legalen und illegalen Mitteln staatlicherseits bekämpft, was sich negativ auf den gesellschaftlichen Frieden auswirkt. Die Leitlinien formulieren die Selbstverpflichtung:

„Die Bundesregierung wird sich für ein freies Betätigungsumfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen

und politische Stiftungen in Gastländern einsetzen und Wirtschaftsunternehmen stärker in ihr nicht-staatliches Akteursnetzwerk integrieren“ (2017, S. 140).

Wie sie sich allerdings genau für ein freies Betätigungsfeld einsetzen wird, ist nicht spezifiziert. Der Umsetzungsbericht geht nicht nur auf die deutschen Partner ein, denen diese Selbstverpflichtung ursprünglich gewidmet war. Stattdessen zählt er hier auch die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in Laos und Uganda, oder der Menschenrechtskommissionen in Ägypten und Mauretanien (Umsetzungsbericht, 2021, S. 202) auf. Das Aufzählen von Einzelmaßnahmen anstelle des Beschreibens einer Strategie, ist wiederkehrendes Muster in den Antworten der Bundesregierung und wird mit Blick auf *shrinking spaces* so zum Beispiel auch 2022 in ihrem Menschenrechtspolitik-Bericht (Bundestag; Drucksache 20/4865, 07.12.2022, S. 191f) fortgeführt. Bezüglich der eigentlich zentral anmutenden Unterstützung, die politischen Stiftungen speziell mit Blick auf *shrinking spaces* seit den Leitlinien zuteilwurde, erwähnt der Umsetzungsbericht, dass *„die Bundesregierung Gespräche mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren [führt] und politische Unterstützung bei der Regelung von Statusfragen [leistet]“* (Umsetzungsbericht, 2021, S. 202). Inwieweit es sich dabei um eine Intensivierung des Engagements der Bundesregierung für ein *„freies Betätigungsfeld“* (Leitlinien, 2017, S. 134) handelt, geht aus dem Umsetzungsbericht nicht hervor. Überraschend ist, dass der Umsetzungsbericht gerade zur *„weiterhin sehr zentralen Thematik der shrinking spaces“* (Expert*in Friedensförderung, Interview v. 26.02.24) nicht das Handeln der Bundesregierung, sondern jenes der Zivilgesellschaft beleuchtet.

2.5.2 Beirat ZKP & Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland

Die Leitlinien betonten, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in Deutschland künftig zu intensivieren und dazu den aufgewerteten **„Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförde-**

rung (Beirat ZKP)“ (2017, S. 140) als Schnittstelle nutzen zu wollen. In den Interviews wurde gehäuft die besonders intensive Konsultation zwischen Zivilgesellschaft und Bundesregierung im Zuge des Leitlinienprozesses positiv hervorgehoben (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24; ehem. MdB, Interview v. 09.02.24; Expert*in Friedensförderung, Interview v. 06.02.24), der gesamte Kooperationsprozess zwischen Ressorts und Zivilgesellschaft sogar als „**Sternstunde**“ (BMZ-Mitarbeiter*in, Interview v. 16.02.24) bezeichnet. Die Bundesregierung richtet laut eines internen Dokumentes ihre Kommunikation weiterhin gezielt und vornehmlich an das deutsche Publikum (Auswärtiges Amt, 2021, S. 1). Auch der „**Unterausschuss Zivile Krisenprävention**“ des Bundestags sah eine zentrale Rolle in der Schnittstellenfunktion des Beirats ZKP und in seiner Beteiligung am Review-Prozess der Leitlinien (Bundestag; Ausschussdrucksache 19(3)663, 17.05.2021, S. 2). Er solle „kritisch aber wohlwollend kommentieren, Beiträge aus der Zivilgesellschaft koordinieren, kanalisieren und operationalisieren“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24).

Wie beim bereits erwähnten PREVIEW-Beirat, scheinen streckenweise auch hier zwischen der Bundesregierung und dem Beirat ZKP die Vorstellung darüber auseinanderzugehen, **welche Rolle und insbesondere welches Maß an Kritik der Beirat ZKP üben** sollte. Aktuell werde der Beirat ZKP von der Bundesregierung als teilweise „**intellektuell und praxisfern**“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24) wahrgenommen. Andere Stimmen äußerten sich dahingehend, die Aufgabe des Beirats ZKP liege weniger in der operativen Begleitung, sondern vielmehr im **Hinweisen auf strukturelle Probleme** in der Leitlinienumsetzung, die notwendigerweise auf einer höheren Abstraktionsebene lägen (ehem. MdB, Interview v. 09.02.24). Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung in einigen Fällen in der Vergangenheit die **Beteiligung des Beirats ZKP als Beteiligung der Zivilgesellschaft** gleichsetzte: Da jedoch der Beirat ZKP nicht repräsentativ besetzt oder in alle Teile der deutschen Zivilgesellschaft gleichgut vernetzt sei, könnten hier blinde Flecke entstehen, wenn sich die

Bundesregierung dieser Auslassungen nicht bewusst würde (Expert*in Friedensförderung, Interview v. 26.02.24).

Jenseits dieses unterschiedlichen Verständnisses über die Rolle des Beirats ZKP, stimmen Mitarbeiter*innen der Bundesregierung und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft in ihrer Wahrnehmung überein, dass die aktive und inhaltliche **Beteiligung der Zivilgesellschaft seit der Zeit des Leitlinienprozesses abgenommen** habe (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 07.02.24; AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24; Expert*in Friedensförderung, Interview v. 06.02.24; ehem. MdB, Interview v. 30.01.24). So werde die Einbindung der Zivilgesellschaft in Strategieprozessen der Bundesregierung von manchen als „**performativer Akt**, der aus Gründen der notwendigen Sichtbarkeit ihrer Arbeit von beiden Seiten durchgeführt werden muss“ (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24) gesehen. Beide Seiten seien sich bei Veranstaltungen dieser Art teilweise im Unklaren über ihre Rolle oder den inhaltlichen Zweck, nähmen aber aus Gründen der Eigenwerbung teil und, aus Sicht der Bundesregierung, um den sich sonst extern entladenden negativen Kommentaren seitens der Zivilgesellschaft „nach innen“ einen Raum zu geben (Ressort-Mitarbeiter*in, Interview v. 05.02.24). Dabei würde die Expertise der Zivilgesellschaft durchaus wertgeschätzt, denn die „Einbindung der Öffentlichkeit kann uns [Mitarbeiter*innen der Bundesregierung, Anm. VB] intern helfen, für schwierige Kompromisse zu werben“ (AA-Mitarbeiter*in, Interview v. 30.01.24). Dieses Vorgehen wurde bereits für den hausinternen Einsatz von Strategiedokumenten (Kap. 2.1.3) beschrieben. Entsprechend lückenhaft und unvorhersehbar wirkt die Beteiligung der Zivilgesellschaft, wenngleich der Beirat ZKP zweifelsohne aufgewertet und Formate der Beteiligung institutionalisiert wurden.

2.6 Haushalt

2.6.1 Entwicklung des Bundeshaushalts

Die Leitlinien enthielten kaum finanzielle Spezifizierungen, jedoch lassen sich aus der Entwicklung des Bundeshaushalts Rückschlüsse darüber ziehen, welchen tatsächlichen Stellenwert die Leitlinienumsetzung dort einnahm. Die natürliche Bedingung des Regierens ist der **Zwang zur Verwaltung knapper Mittel**. Wie viel die normativen Erklärungen eines Strategiedokuments wert sind, lässt sich daher unter anderem daran ablesen, inwieweit verbundene Dossiers im Vergleich zu anderen aufgewertet werden. Abb. 1 zeigt die Entwicklung des Bundeshaushalts in den vergangenen zehn Jahren zwischen den für die Leitlinien relevanten Ressorts mit dem restlichen Haushalt als Bezugswert.¹⁰ Die wahrgenommene Zunahme von Krisen in der Welt, einschließlich der Migration 2015, spiegelt sich nur marginal im Gesamthaushalt wider, während dagegen die Corona-Pandemie zu einem sprunghaften Anstieg der Ausgaben führte. Zwar wuchsen in diesem Zeitraum auch die nominalen Ausgaben der Leitlinienressorts. Jedoch erfolgte dieser Zuwachs überwiegend grob proportional zum Gesamthaushalt.

Lediglich in den zwei Jahren unmittelbar nach Verabschiedung der Leitlinien, 2018 und 2019, erhielten die Leitlinienressorts einen Anteil von etwa 20% des

Gesamthaushalts. Mit Beginn der Corona-Pandemie sank ihr Anteil auf das Niveau von vor 2017 zurück. Abb. 2 unterstreicht zudem, dass der zwischenzeitliche **Anteilszuwachs vor allem auf deutlich gesteigerte Ausgaben im BMVg** (weitaus geringfügiger: BMZ) **zurückzuführen** ist und damit jedenfalls kein signifikantes Ergebnis eines dezidiert zivilen Krisenengagements darstellt. In den Leitlinien erklärt die Bundesregierung, sie wolle „*zivilen Maßnahmen der Konfliktlösung den Vorrang [einräumen], einschließlich des Aufbaus ziviler Polizeistrukturen*“ (2017, S. 58). Der Aufwuchs der Mittel militärischer Krisenintervention ist insofern auffällig, da zeitgleich das deutsche Engagement in Polizeieinsätzen, das die Bundesregierung eigentlich ausbauen wollte (SSR-Strategie, 2019, S. 19), weiterhin ohne konkrete Angabe der Gründe¹¹

¹⁰ Die folgenden Darstellungen geben Sollwerte der Bundeshaushaltspläne der angegebenen Haushaltsjahre bzw. der Einzelpläne einschl. Nachtragshaushaltsbeschlüssen wieder. Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2024

¹¹ Vgl. die Äußerungen des ehem. Bundesministers des Inneren sowie der Verteidigung, Thomas de Maizière, der bzgl. des deutschen Polizei-Engagements in Afghanistan sagte, die „Länderpolizeien wollten nicht richtig“ und der die Zustimmungspflicht der Personalräte als maßgeblichen Hinderungsgrund für weitere Entsendungen angab (Enquete-Kommission Afghanistan, 03.07.2023, S. 15).

Abb. 1: Anteil der Leitlinienressorts am Bundeshaushalt, 2014–2023 in Mio. EUR

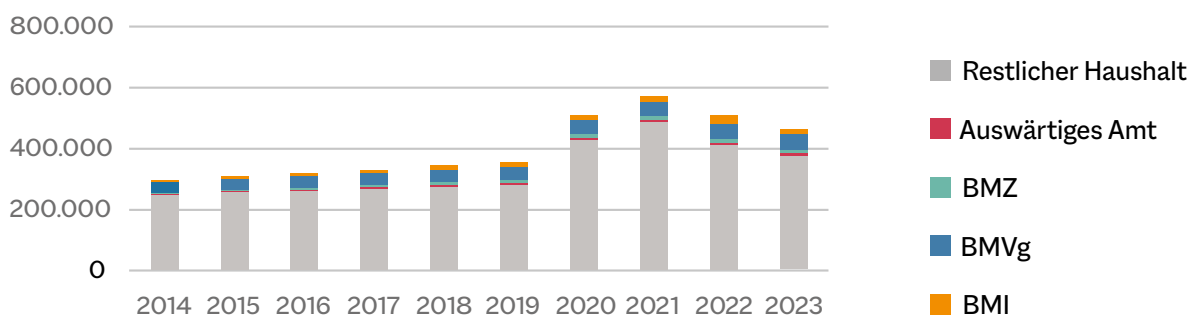


Abb. 2: Entwicklung Mittelausstattung Leitlinienressorts AA, BMZ, BMVg, BMI, 2014–2023, in Mio. EUR

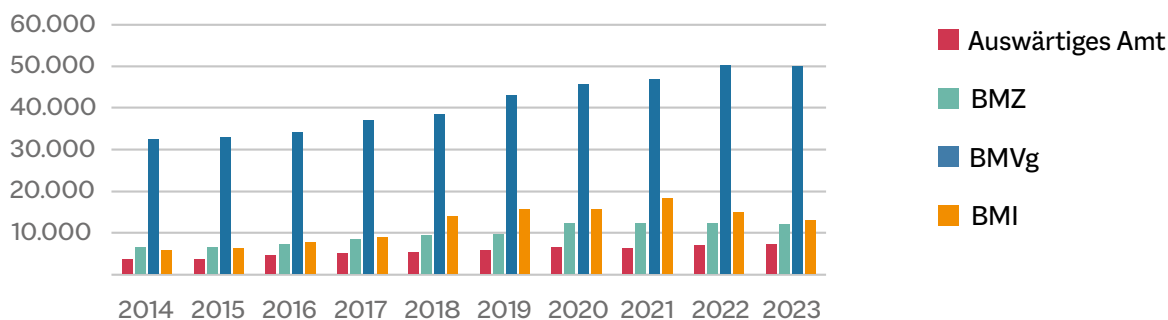


Abb. 3: Entwicklung Einzelplan 05 und ausgewählter Posten, 2014–2023, in Mio. EUR

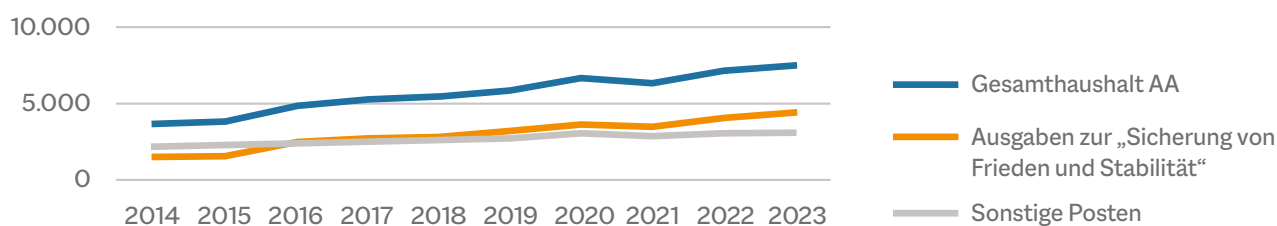
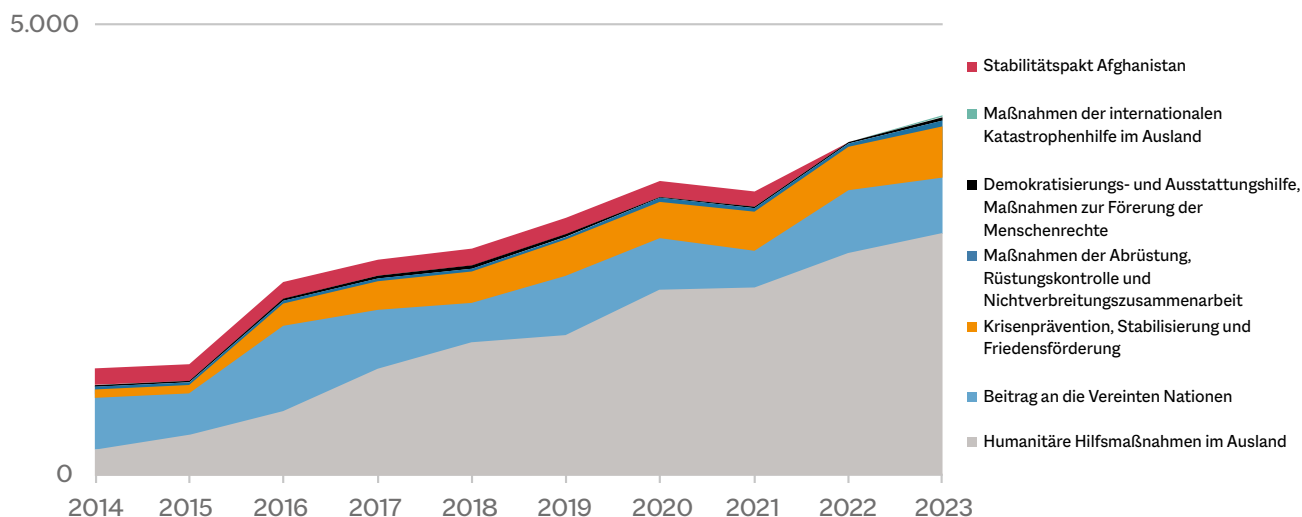


Abb. 4: Entwicklung ausgewählter Ausgabenposten zur „Sicherung von Frieden und Stabilität“ im Haushaltsplan des AA 2014–2023, in Mio. EUR



rückläufig ist (Bundestag; Drucksache 20/9868, 15.12.2023). Das deutsche **Krisenengagement wuchs** zusammengefasst zwar seit den Leitlinien **in finanzieller Hinsicht massiv** an, bekam aber **keinen höheren Stellenwert im Bundeshaushalt** selbst.

Wie steht es um den **Stellenwert der Leitlinien innerhalb der Ressorts**? Einzelplan 05 der Mittelausstattung des AA lässt sich am besten für eine vertiefte Analyse heranziehen, da dieser Plan am transparentesten krisen- und konfliktbezogene Ausgaben ausweist.

Abb. 3 zeigt den Mittelzuwachs, den das AA bereits in den Jahren vor den Leitlinien sowie in den folgenden Jahren der Großkrisen (Migration 2015, Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg) erfuhr. In den letzten zehn Jahren verdoppelte sich sein Haushalt fast. Insofern waren die Leitlinien haushälterisch **keineswegs der Urknall, sondern eher die konzeptionelle Unterfütterung eines bereits anwachsenden Budgets**. Die zusätzlichen Mittel wurden überwiegend der „*Sicherung von Frieden und Stabilität*“ zugewiesen, dessen Anteil im zehnjährigen Durchschnitt 53% am AA-Gesamthaushalt beträgt. In der Haushaltsausstattung des AA spiegelt sich der Bedeutungszuwachs der Krisen- und Konfliktbewältigung als Schwerpunkt deutscher Außenpolitik somit wider.

Eine detailliertere Aufschlüsselung der Ausgaben zur „*Sicherung von Frieden und Stabilität*“ zeigt den **massiven Mittelaufwuchs der humanitären Hilfe** um das Neunfache des Ausgangswertes (Abb. 4).¹² Allerdings erfolgt diese Hilfe **ohne politischen Gestaltungsanspruch** im Sinne der Leitlinien. Denn die humanitäre Hilfe wird in der Regel reaktiv und auf Grundlage eigener Prinzipien der Menschlichkeit (Bedarfsorientierung), Neutralität und Unparteilichkeit geleistet (Leitlinien, 2017, S. 71). Ähnliches gilt für Beiträge an die Vereinten Nationen, die oft ohne besondere Auflagen (earmarking) geleistet werden.³ Ihr Anteil stieg mit Veröffentlichung der Leitlinien und unmittelbar nach der Migration 2015 an. In den letzten Jahren lässt sich eine kleine Trendwende im Sinne eines Bedeutungszuwachses der politisch disponiblen Mittel

im Titel für „*Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung*“ ablesen. Dabei mögen aber auch Sondereffekte eine Rolle spielen, wie die Auflösung des Postens zur Finanzierung des „*Stabilitätspakts Afghanistan*“ 2022 und die Umschichtung der Mittel der Ausstattungshilfe aus dem Menschenrechts- in den Krisenpräventionstitel. Selbst ohne diese Effekte sind weniger als 20% der relevanten Titel im Mittel zur Erreichung politischer Ziele verwendbar. Der **Haushaltsplan des AA teilt** also auf den zweiten Blick **keineswegs das politische Ambitionsniveau der Leitlinien**.

2.6.2 Flexibilität der Haushaltsmittel

Ein wesentlicher Kritikpunkt am deutschen zivilen Krisenengagement betraf die rigide Haushaltspolitik, da sich Krisen und Konflikte nicht der Jährlichkeit und Zweckbindung des Haushaltsplans unterordnen würden. Mit dem beispielhaften Blick auf den Einzelplan 05 scheint eher eine Selbstdisziplinierung des

12 Diese und folgende Abbildungen geben die Entwicklung ausgewählter Ausgabenposten im Kapitel 02 („Sicherung von Frieden und Stabilität“) aus dem Einzelplan 05 (AA) der Bundeshaushaltspläne wieder. Sie umfassen Posten, die quantitativ und qualitativ überwiegend den Zielen der Leitlinien sinngemäß zugeordnet werden können, wenngleich einzelne Ausgaben in diesen Titeln nicht im engeren Sinne dazu beitragen mögen (etwa Ausgaben für Miete und Liegenschaften von VN-Einrichtungen). Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind teilw. Posten nicht in den Abbildungen dargestellt, denen plausibel Anteile an Krisen- und Konfliktbewältigung zugeschrieben werden könnten, etwa der Transformationspartnerschaft (später Ta'ziz) oder der Afrika-Initiative der G7. Die Anteile der Ausstattungshilfe im ehem. Posten „Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe, Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte“ werden seit 2020 aus dem Titel „Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung“ finanziert, ersterer enthält nunmehr nur noch Ausgaben für „Förderung der Menschenrechte“. Vereinzelt ändern sich die Namen einzelner Ausgabenposten über den dargestellten Zeitraum. In den Abbildungen werden jeweils diejenigen Überschriften angegeben, die am ehesten den tatsächlichen Umfang der Maßnahmen über den Beobachtungszeitraum repräsentativ wiedergeben.

13 Wenngleich die hilfebezogenen Ausgaben auf Grundlage von Plänen (sog. Response Plans) geleistet werden, die den Gebern vorliegen.

AA für mangelnde Flexibilität ursächlich zu sein als die Regelungen des Haushaltsgesetzgebers selbst. Bereits vor Verabschiedung der Leitlinien räumte dieser dem AA erhebliche Handlungsspielräume ein. So sind die krisen- und konfliktrelevanten Ausgaben-titel („*Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe*“, „*Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte*“, „*Maßnahmen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungszusammenarbeit*“, „*Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland*“, „*Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung*“, „*Kleinstmaßnahmen der Auslandsvertretung*“) gegenseitig deckungsfähig, weshalb Mehr- oder Minderausgaben auf einem dieser Titel durch Kürzungen in einem der anderen Titel ausgeglichen werden können. Auf geringere humanitäre Bedarfe ließe sich mit mehr Krisenprävention reagieren und umgekehrt. Bereits 2014 waren die Mittel zur Förderung der Menschenrechte, für Abrüstung und Krisenprävention vollständig übertragbar auf das nächste Haushaltsjahr, was bedeutet, dass nicht verausgabte Mittel im Folgejahr ausgegeben werden konnten. Mittel der humanitären Hilfe und aus dem Stabilitätspakt Afghanistan waren immerhin zu 10 % übertragbar. Der Krisenpräventionstitel erlaubte zudem explizit die Finanzierung von Evaluationen und Reisetätigkeiten von Mitgliedern des Beirats Zivile Krisenprävention. An diesen Rahmenbedingungen hat sich bis heute kaum etwas verändert und die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel sowie Übertragbarkeit der Mittel sind weiterhin gegeben (humanitäre Hilfe bis zu 10%). Zusätzlich zu dieser ursprünglichen relativen Flexibilität sind Vertreter*innen der Zivilgesellschaft an das Auswärtige Amt und den Bundestag herantreten, um eine weitere Flexibilisierung der Haushaltsmittelverwendung für den Einsatz in Konfliktkontexten zu erreichen (Expert*in Friedensförderung, Interview v. 06.02.24).

Reformansätze der Leitlinien und strukturelle Muster ihrer Umsetzung

03

Das vorherige Kapitel dieser Analyse hat Schlaglichter auf sechs zentrale Aspekte der Leitlinienumsetzung und auf Herausforderungen geworfen, die sich der Bundesregierung diesbezüglich stellten. Dieses Kapitel forscht nun nach den Ursachen, weshalb die Leitlinien ihren selbst gesetzten Ansprüchen nur teilweise genügen.

3.1 Leitlinienformate: Outputs, Institutionen und Handlungsnormen

Das unterschiedliche Abstraktionsniveau der Leitlinien und die resultierenden Probleme für ihre Umsetzung wurden zuvor eingehend erläutert (Kap. 2.1.3). Die Analyse ergab, dass die Leitlinien grundsätzlich darauf abzielen, Veränderungen durch den Einsatz von drei verschiedenen Formaten zu erreichen, die nachfolgend erläutert werden: 1) konkrete Outputs, 2) neu geschaffene oder aufgewertete Institutionen,¹⁴ 3) Handlungsnormen.

1) Die Leitlinien sehen eine Reihe sehr **konkreter Outputs** vor (siehe bspw. Kap. 2.1.3; 2.2.1; 2.3.2; 2.3.3). Es handelt sich hierbei teilweise um Outputs, deren Umsetzung bereits vor Veröffentlichung der Leitlinien geplant, oder die zumindest plausibel absehbar waren. Insofern sind diese Outputs weniger Zeichen der Leitlinienumsetzung, sondern dienen eher der Rechenschaftslegung anhand messbarer Ergebnisse. Die Analyse zeigte, dass konkrete Outputs eine höhere Wahrscheinlichkeit hatten, umgesetzt zu werden, wenn nur ein Ressort für dieses zuständig war. Diesen stehen die nicht existenten ressortgemeinsamen Verfahrensregeln für Evaluierung (Kap. 2.3.3) und die fehlende ressortgemeinsame Lernplattform (Kap. 2.3.2) gegenüber, bei denen die Zuständigkeit wohl nicht plausibel ableitbar war. Positive Aussicht auf Umsetzung hatten insofern solche Outputs, die zwar ressortgemeinsam angelegt waren, aber deren Prozess bereits zu Beginn in den Verantwortungsbereich einer bestimmten ressortgemeinsamen Institution gelegt wurde oder bei denen sich zumindest ein oder mehrere Ressorts zuständig sahen. Entsprechend ist die Existenz der ressortgemeinsamen Strategien RSF, Transitional Justice und SSR

Beleg für den Erfolg dieses Leitlinienformats (Kap. 2.2.1). Gleichwohl scheinen diese Outputs nur geringen Einfluss auf die tatsächliche Arbeit der Bundesregierung zu haben. Die Interviews zeigten, dass konkrete Outputs, ähnlich wie die Leitlinien selbst, unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung eine hohe Aufmerksamkeit und perzipierte Bindungswirkung entfalteten, diese jedoch nach Ende der Dissemination stetig abnahm. Insofern sind konkrete Outputs zwar geeignet, um messbare Erfolge und punktuelle Veränderungen zu erzielen. Allerdings scheint ihre Halbwertszeit recht kurz und ihre Bedeutung nach Veröffentlichung vor allem darin zu liegen, Mitarbeiter*innen der Bundesregierung Argumentationshilfen für ihr ohnehin geplantes Engagement zu liefern. Ein nachhaltiger strategischer Einfluss auf die Arbeit der Bundesregierung scheint von diesen Outputs eher nicht auszugehen. Wahrgenommene bürokratieinterne Logiken, wie Mittelabflussdruck (Kap. 2.2.1) oder Handlungsdruck aufgrund zeitlicher Zwänge (Kap. 2.2.1; 2.4.1), werden durch sie nicht aufgebrochen.

2) Weiterhin sehen die Leitlinien vor, **neue Institutionen zu schaffen**, oder **vorhandene Institutionen zu stärken**. Dazu gehören im Sinne der Leitlinien ressortgemeinsame Koordinationsformate, wie die AG KFE (Kap. 2.2.2; 2.4.1; 2.4.2), die ressortgemeinsamen AGs RSF, Transitional Justice und SSR (Kap. 2.2.1), die Beiräte ZKP (Kap. 2.5.2) und PREVIEW (Kap. 2.4.1), aber auch die Ertüchtigungsinitiative (Kap. 2.2.1) und neue Formate des Wissensaustauschs, wie das der Wissenstransfer-Hubs (Kap. 2.3.1).

Die so geschaffenen **Institutionen** scheinen über eine **deutlich längere Halbwertszeit** zu verfügen als vorgesehene Outputs. Diese Beobachtung wird auch durch Forschungsergebnisse gestützt, da Institutionen

¹⁴ Als Institutionen sind hier Regel- und Ordnungssysteme zu verstehen, die Handeln von Individuen stabilisieren, dieses in berechenbare Bahnen lenken und somit erwartbar machen. Politische Institutionen dienen dabei insbesondere der funktionalen Steuerung von individuellen Entscheidungen, denen sie einen Rahmen setzen (Göhler, 2004).

unter bestimmten Bedingungen eigene **Verharrungskräfte** entwickeln, mit denen sie ihr Überleben über die Erbringung ihres ursprünglichen Zwecks hinaus sichern (Pierson, 2000; Dunsire, 1996). Die Verharrungskräfte scheinen im Fall der durch die Leitlinien geschaffenen Institutionen insbesondere dann stark zu sein, wenn externe Akteur*innen Teil der neu geschaffenen Institutionen sind: Während die ressortinterne AG RSF-Transitional-Justice-SSR zuletzt weniger aktiv war und auch die ressortinterne AG KFE von den Ressorts eher zähneknirschend hingenommen wird, sind Beirat ZKP und Wissenstransfer-Hubs durchaus aktiv tätig und werden ausgebaut.¹⁵ Maßgeblich ist jedoch, dass den Beteiligten der Zweck der Institution klar ist (Kap. 2.4.1), die Institution mit Blick auf Personal und Mittel mit ausreichend Ressourcen unterlegt ist (Kap. 2.4.1) und sie entscheidungsfähig und -befugt ist (Kap. 2.4.2). Ungünstige Positionierung innerhalb der hausinternen Hierarchieverhältnisse (Kap. 2.2.1; 2.4.2), Zeitdruck (Kap. 2.4.1) und die gefühlte Pflicht, institutionenspezifische statt gemeinsamer Interessen vertreten zu müssen (Kap. 2.4.1), stehen der Arbeit dieser Institutionen entgegen. Dagegen scheinen sie insbesondere dann zu funktionieren, wenn sie einen eigenen esprit de corps entwickeln, wenn sich also ihre Mitglieder zumindest zwischenzeitlich **dem gemeinsamen Interesse verpflichteter fühlen als dem ressortspezifischen**: So wird insbesondere die ressortgemeinsame Arbeit an den Auslandsvertretungen als kooperativ beschrieben, bei dem Berliner Ressortkonflikte weit entfernt und der unmittelbare Einsatzkontext relevanter erscheinen (Kap. 2.4.1).

Da Institutionen nach Selbsterhalt streben, müssen bei der Planung neuer Institutionen insbesondere **ressortspezifische Gravitationskräfte** bedacht werden: So sind mit externen Akteur*innen besetzte Institutionen oft auch Empfänger*innen von **Fördermitteln der Bundesregierung** oder können, beispielsweise durch das **Prestige**, das die Mitgliedschaft in einem die Bundesregierung beratenden Gremium mit sich bringt, in einem **Abhängigkeitsverhältnis** zu denen, die sie kritisieren oder beraten sollen, stehen. Inwieweit Akteur*innen dieses Abhängigkeitsver-

hältnis als ihre Arbeit beeinflussend wahrnehmen, mag dabei im individuellen Fall unterschiedlich sein. Aber externe, insbesondere beratende, Institutionen als unbeeinflusst durch das Kräfteverhältnis zu betrachten, in dem sie stehen, schafft blinde Flecke auf die Aspekte, die sie zu kritisieren haben, die Prozesse, die sie tatsächlich beraten und die Effekte, die sie in diesem Gefüge tatsächlich erzielen können.

Darüber hinaus hat sich das praktizierte **Zweiaugenprinzip als nicht erfolgsversprechend** herausgestellt, das einer vertieften Integration der Politikbereiche dienen sollte. Die EIB zeigt, dass die gemeinsame Verwaltung der Titel eher zu einem *gentlemen's agreement* führt: Statt der vertieften inhaltlichen Abstimmung der Instrumente, die den Prozess reibungsintensiver machte, wird eher der kleinste gemeinsame Nenner der Projektarbeit, zum Beispiel zeitlicher und Mittelabflussdruck, bestimmend für die Kooperation (Kap. 2.2.1). Sind ressortgemeinsame Institutionen nicht explizit damit beauftragt, Ressortkonsens herzustellen, der über die Summe seiner Teile hinausgeht, arbeiten Ressorts selbst in gemeinsamen Institutionen häufig ressortspezifisch weiter (Kap. 2.2.1; 2.4.1). Dies geht beispielsweise zu Lasten konzeptionell aufwendiger Integration, wie der von Governance-Themen in die Zusammenarbeit mit Sicherheitsakteuren (Egnell & Haldén, 2009).

3) Das letzte Format, das die Leitlinien als Vehikel ihres Reformanspruchs vorsahen, ist das der **Handlungsnormen**: Zusammenfassend sollte das künftige Engagement der Bundesregierung geprägt sein vom Gedanken, dass präzise Analyse (Kap. 2.4.1) zu einem frühzeitig abgestimmten Instrumenteneinsatz im Sinne der Konfliktprävention (Kap. 2.4.2) führen sollte. Das

¹⁵ Ausnahme bildet der PREVIEW-Beirat, bei dem der Konflikt zwischen den beteiligten Akteur*innen anscheinend zu groß war, um sein Fortbestehen zu sichern. Aber auch der Beirat ZKP scheint in seiner Handlungsfähigkeit durch Konflikte zwischen den Mitgliedern bzgl. seiner Aufgabe eingeschränkt.

Engagement sollte geprägt sein von einer Idee des positiven Friedens (Kap. 2.1.4), der lokale Perspektiven und Traditionen berücksichtigt. Anstatt deutsche Ansätze zu exportieren (Kap. 2.2.2), sollte das Engagement wider den Aktionismus seine eigene potenziell konfliktverschärfende Rolle reflektieren (Kap. 2.2.2). In Strategien sollten Interessen, auf deren Basis die Bundesregierung handelt, formuliert und für Innen- wie Außenstehende nachvollziehbar gemacht werden (Kap. 2.2.1). Der Bedarf nach konkreten Strategien speist sich aus dem avisierten kontinuierlichen Austauschprozess mit der Zivilgesellschaft, der das konkrete Vorgehen der Bundesregierung reflektieren und informieren sollte (Kap. 2.5.). Um diesen Leitlinien in die Umsetzung zu bringen, mobilisieren die Leitlinien diverse konkrete Outputs und verschiedene Institutionen. Die Analyse zeigte jedoch, dass die Umsetzung von Outputs und Institutionen nicht zwingend die ihnen unterliegenden Handlungsnormen strukturiert in die Praxis überführt. Die Analyse kann kaum nachhaltige normierende Effekte der Leitlinien auf die Arbeit der Bundesregierung aufzeigen.

3.2 Leitlinienumsetzung: Einfluss auf zehn Jahre ziviles Krisenengagement

Nach nunmehr zehn Jahren Leitlinienprozess und -umsetzung sind viele konkrete Ergebnisse klar ersichtlich und die Leitlinien noch immer das zentrale Referenzdokument im Rahmen des zivilen Krisenengagements. Komplizierter scheint dagegen die Lage des normativen Gehalts der Leitlinien: Die Arbeit der Bundesregierung wirkt noch immer in weiten Teilen intransparent und wenig analysegetrieben. Die neu geschaffenen Institutionen scheinen mittlerweile in institutionellen Logiken verheddert, die wenig mit den relevanten Kontexten zusammenhängen, auf die sich das Krisenengagement richten sollte. Die Kommunikation über das Krisenengagement, aber in Teilen auch das Krisenengagement selbst, suchen in weiten Teilen ihre Adressat*innen im Inland: Strategieprozesse informieren weniger das Personal im Ausland, sondern richten sich an die deutsche Zivilgesellschaft (Kap.

2.4.2; 2.5.2). Krisenfrüherkennung und Analysen werden zwar durchgeführt, aber die Bundesregierung vermeidet weiterhin die Formulierung darauf aufbauender *standard operating procedures*. Sie setzt ursprünglich analytische Instrumente eher für Visualisierungen des Status quo ein. Insbesondere bei der Umsetzung komplexer Sachverhalte **trennt sich** hier das **tatsächliche Handeln** der Leitlinienumsetzung von der **Kommunikation der Bundesregierung**. Dieser in der Forschung als *decoupling* beschriebene Vorgang, ist als Reaktion staatlicher Akteur*innen auf die komplexen Probleme, die sich ihnen bei ihrem Engagement in Krisenkontexten stellen, gut beschrieben (Egnell, 2010). Ob der Vielzahl an teilweise gegenläufigen Anforderungen an die Mitarbeiter*innen der Bundesregierung überrascht das nicht: Gerade in Bereichen der öffentlichen Verwaltung, die 1) sehr komplex sind, in die 2) externe Akteur*innen nur geringe Einsicht erhalten und in denen 3) Mitarbeiter*innen staatlicher Institutionen fast unkontrolliert entscheiden können, nutzen diese ihren, von den Leitlinien nur sehr abstrakt eingegrenzten, Handlungsspielraum maximal aus (Carelli & Pierre, 2022).

Aus den Interviews geht hervor, dass Mitarbeiter*innen der Bundesregierung normativ angemessenes Vorgehen innerhalb des Krisenengagements theoretisch (etwa stärker analysegetriebenes Vorgehen, mehr DnH, mehr Abstimmung) durchaus bekannt und auch wichtig ist. Allerdings zwingen sie hauseigene Logiken zur Stabilisierung ihrer jeweiligen Institution, um diese mit möglichst geringem Ressourcenaufwand durch die Fahrwasser des internationalen Krisenengagements zu navigieren. Auch dieses Entkoppeln von wünschenswerten (normativen) und als angemessen erscheinenden (institutionellen) Logiken, ist in der Forschung insbesondere für den *peacebuilding*-Kontext (Lipson, 2007) seit langem gut beschrieben: Organisationsinteressen und Handlungsnormen werden in der Komplexität von Krisenkontexten unvereinbar. Das Ergebnis ist ein als *organised hypocrisy* (Krasner, 1999) beschriebener Prozess, bei dem symbolische Handlungen den Eindruck normativ legitimen staatlichen Handelns erzeugen sollen, während die Praxis davon losgelöst

wird. Unter diesen Bedingungen wird jeder analytisch getriebene, strategische, visionäre, oder ressortgemeinsame Instrumenteneinsatz schwer.

In diesem Licht ergibt auch die unklare Rolle der Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit Sinn. Zehn Jahre nach den Leitlinien existiert kein im eigentlichen Wortsinn *ressort-gemeinsames* Gremium, das sich des zivilen Krisenengagements angenommen hätte: **ressort-spezifische Interessen und Arbeitslogiken bleiben ausschlaggebender** für die Arbeit der Bundesregierung **als die Handlungsnormen der Leitlinien**. Entsprechend führt die zusätzliche Einbindung externer Stimmen, die über das Beteiligen in Prozessen mit unbestreitbarem öffentlichem Interesse hinausgehen, zu zusätzlichen Reibungen in ressortinternen Arbeitsprozessen, die aus Sicht der Beteiligten arbeitsintensiv genug sind. Dabei geben Befragte der Bundesregierung hier zumindest an, dass grundsätzlich der Austausch mit der Fachöffentlichkeit gewünscht sei. Um jedoch besser verwertbar, oder praxisrelevanter zu sein, solle er sich enger an den Arbeitsprozessen der Bundesregierung orientieren. Gleichzeitig ist der Einblick, welcher der Fachöffentlichkeit in diese Prozesse gewährt wird, durchaus begrenzt. Damit wird die Koordination von Kritik und Reformforderungen einerseits und der gewünschten Stabilität des Arbeitsprozesses der Bundesregierung andererseits schwer vereinbar. Die Interessenlage ist entsprechend komplex innerhalb der Akteurslandschaft und die Bundesregierung beständig gefordert, ihr Handeln zu rechtfertigen.

Nicht nur in Bezug auf die Einbindung der Fachöffentlichkeit, sondern auch mit Blick auf andere in dieser Analyse beschriebene Aspekte der Leitlinienumsetzung kommuniziert die Bundesregierung entlang in der **Forschung beschriebener Muster** (Head, 2022):

- **„Vermeidung und Verleugnung“**, wenn etwa auf die Frage nach Weiterentwicklung ressortgemeinsamer Strategien auf von Mitarbeiter*innen der Bundesregierung als dysfunktional eingeschätzten existenten Formate hingewiesen und deren Reformbedarf verschwiegen wird (Kap. 2.3);

- **„Technokratisierung“**, wenn etwa die festgestellte mangelnde Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen im Krisenengagement zur Installation einer *1325 tick box* führt, die aber die strukturellen Gründe der fehlenden Berücksichtigung nicht behebt (Kap. 2.2.2);
- **„Symbolische Handlungen“**, wenn etwa die Zivilgesellschaft gebeten wird, Prozesse zu kommentieren, aber deren Abstimmungsprozess schon zu arbeitsintensiv ist, um auch kritische Stimmen zu berücksichtigen (Kap. 2.4.1; 2.5.2);
- **„Cherry-Picking“**, wenn etwa Strategien oder wissenschaftliche Erkenntnisse nur dann herangezogen werden, wenn sie opportunes Vorgehen bestätigen, im Konfliktfall aber ignoriert werden (Kap. 2.3.1; 2.5.2).

Aufgrund der beschriebenen Muster ist es sinnvoll, davon auszugehen, dass es sich bei der Leitlinienumsetzung um ein *komplexes Problem* (eng.: **wicked problem**) im Sinne der Forschung handelt und sich Reformvorschläge an den Erkenntnissen der diesbezüglich relevanten Forschung orientieren sollten. Diverse Akteur*innen sind an ihrer Umsetzung beteiligt, mit teilweise sehr verschiedenen Interessen, denen unterschiedliche Problemverständnisse und Lösungsansätze zugrunde liegen. Einigen Forscher*innen zufolge könnte man damit von der Leitlinienumsetzung sogar als einem *very wicked problem* (Alford & Head, 2017) sprechen, was mit schlechten Aussichten auf seine für alle Seiten verträgliche Lösung einhergeht.

Es ist darum wichtig, den **systemischen Charakter** der Mängel in der Leitlinienumsetzung zu betonen: Die Muster in der teilweisen Leitlinienumsetzung sind eher **nicht das Ergebnis individueller Entscheidungen** von Mitarbeiter*innen der Bundesregierung, bspw. aus machtpolitischen Erwägungen oder individuellen Präferenzen: Die Bundesregierung versagt also nicht bei der Leitlinienumsetzung, sie hat aufgrund der Gestalt des Problems kaum wirksamere Handlungsalternativen als so vorzugehen, wie sie es tut. Mitarbeiter*innen der Bundesregierung können im Grunde die

Leitlinien nur teilweise und mit den gezeigten Mustern umsetzen, weil es sich bei der Leitlinienumsetzung selbst um ein *wicked problem* handelt. **Abstraktions- und Ambitionsniveau der Leitlinien sind zu hoch und die Interessenlage** der beteiligten Akteur*innen ist zu divers, um eine vollständige Umsetzung zu erreichen. Empfehlungen bzgl. einer Überarbeitung der Leitlinien können sich darum an zwei Stoßrichtungen orientieren, die das Problem zumindest weniger *wicked* werden lassen. Zum einen können Abstraktions- und Ambitionsniveau gesenkt und zum anderen daran gearbeitet werden, die Interessen der Akteurslandschaft zu homogenisieren, um so die Zahl und Intensität der Zielkonflikte zu reduzieren. Beide Ansätze sind nicht ausschließlich und werden im Folgenden nur getrennt beschrieben, um die beiden Stellschrauben zur Leitlinienreform aufzuzeigen.

3.3 Fazit: Wie weiter, zehn Jahre nach den Leitlinien?

Dass die Umsetzung der Leitlinien in ihrer jetzigen Form die Mitarbeiter*innen der Bundesregierung vor ein komplexes Problem stellt, entbindet diese nicht davon, sich der Reform des Feldes zu widmen. Gerade weil ihnen aktuell strukturell nicht möglich ist, das Krisenengagement entsprechend strategischer Vorgaben umzusetzen, sollten sie sich in einer Leitlinienreform der Bearbeitung dieser Strukturen annehmen.

Ausgehend von der Identifizierung der Leitlinienumsetzung als *wicked problem* könnte eine **Reform der Leitlinien eine neue Institution** einführen, die die diversen Interessen der Akteur*innen zumindest teilweise besser moderiert. Eine auf den Ergebnissen dieser Analyse basierende, idealtypische Institution hätte entsprechend folgende Eigenschaften: Sie wäre 1) ressortgemeinsam aufgesetzt und umfasste Arbeits- sowie Leitungsebene; sie wäre 2) mit eigenen Personal- und finanziellen Ressourcen ausgestattet; sie würde 3) ein ressortgemeinsames Verständnis über Interventionsanlässe und Konfliktursachen analysieren

basiert für konkrete Kontexte definieren und darauf aufbauende verbindliche Strategien formulieren und wäre 4) dazu verpflichtet, regelmäßig Outputs zu generieren. In ihr würde 5) die Leitungsebene unkooperatives Verhalten ressortübergreifend thematisieren und, wo nötig, sanktionieren; in sie wären 6) externe Akteur*innen, die über einschlägige Erfahrung in der Arbeit mit Ressorts und Konfliktkontexten verfügen, zumindest auf Rotationsbasis einbezogen und 7) deren Empfehlungen müsste die Bundesregierung entweder übernehmen oder diesen sachlich argumentierend entgegentreten. Die Debatten zum **Nationalen Sicherheitsrat** zeigen jedoch, dass derzeit die Zeichen für eine vertiefte institutionelle Integration der Ressorts schlecht stehen. Somit ist die Reform des vernetzten Ansatzes auf der Basis institutioneller Neugründungen aktuell nicht Mittel der Wahl.

Vor einem Trugschluss soll hier allerdings gewarnt werden: Da die institutionelle Integration dieser Art nicht absehbar erzielt werden kann, könnte die Bundesregierung eine alternative Herangehensweise suchen, um homogenere Interessen innerhalb der Akteurslandschaft zu erzielen. Eine scheinbar mögliche Option könnte es darum sein, das Feld des zivilen Krisenengagements so lange in individuelle Sachbereiche zu unterteilen, bis die beteiligten Akteur*innen, ihre Interessenlagen, ihre Problemdefinitionen wieder ähnlicher und die Bearbeitung dadurch wieder einfacher werden. Dann würden die einzelnen Instrumente in immer enger definierten **Silos** bearbeitet und Schnittmengen der Zuständigen untereinander minimiert: Die Trennung der Konzepte Mediation, SSR, RSF und Transitional Justice weisen bereits in diese Richtung. Anzunehmen ist, dass diese einzelnen Silos durch intern geteiltes Verständnis über Möglichkeiten und Zweck ihrer Instrumente deutlich schneller zu themenspezifischen Strategien kommen würden, als es themenübergreifend möglich wäre. Dies mag zwar stimmen und Zeit mag zuweilen essenziell sein. Doch dadurch würde in diesem ohnehin komplexen Feld **Wissen weiter fragmentiert**, das **Machtgefüge unter den Akteur*innen noch komplexer** und das **Engagement letztlich weniger integriert** (Alford & Head, 2017,

S. 407). Zehn Jahre Leitlinienumsetzung haben gezeigt, dass das deutsche Krisenengagement strukturell nicht „aus einem Guss“ ist und dass sich dies nachteilig auf die Qualität des Krisenengagements auswirkt. Nur integriertes Krisenengagement hat die Aussicht darauf, neben allen anderen intervenierenden Faktoren, einflussreich und im besten Falle sogar präventiv zu wirken. Da die Interessen innerhalb der Akteurslandschaft absehbar nicht homogener oder zumindest moderiert werden, bliebe also aufbauend auf dieser Analyse nur noch die **Stellschraube des Abstraktions- und Ambitionsniveaus** zu überprüfen: Künftig könnte die Arbeit der Bundesregierung stärker an dem orientiert werden, was sie mit ihren Mitteln und ihrer Rolle in der internationalen Zusammenarbeit tatsächlich erreichen kann und nicht an dem, was sie erreichen möchte. Dies setzt eine **pragmatische Auseinandersetzung mit den ressort-spezifischen Instrumenten** und deren **messbaren Wirkungen**, einschließlich **nicht-intendierter Effekte**, voraus. Aber auch die kontextspezifische Stellung Deutschlands innerhalb des jeweiligen **Machtgefüges** und die **Wahrnehmung Deutschlands und seiner Interessen** müssen hier analysebasiert und kontextspezifisch reflektiert und in die Strategiebildung einbezogen werden. Eine derartige Leitlinienüberarbeitung klänge dann in der Endfassung vielleicht nicht so ambitioniert, wie es die Original-Leitlinien waren. Aber möglicherweise hätte dieser Text eine größere Chance, Einfluss auf das Krisenengagement der Bundesregierung im Sinne der **menschlichen Sicherheit** und des **positiven Friedens** auszuüben, als es die wenngleich klangvolleren 2017er-Leitlinien je hatten.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Interviews

AA-Mitarbeiter*in. (Interview v. 22.01.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer). Max Power

AA-Mitarbeiter*in. (Interview v. 30.01.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Anonym. (Interview v. 26.01.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

BMZ-Mitarbeiter*in. (Interview v. 15.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

BMZ-Mitarbeiter*in. (Interview v. 16.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

ehem. MdB. (Interview v. 09.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

ehem. MdB. (Interview v. 30.01.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

ehem. Mitglied PREVIEW-Beirat. (Interview v. 15.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in Friedensförderung. (Interview v. 06.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in Friedensförderung. (Interview v. 26.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in Krisenfrüherkennung. (Interview v. 07.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in Krisenfrüherkennung. (Interview v. 05.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in ziviles Krisenmanagement 1. (Interview v. 05.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Expert*in ziviles Krisenmanagement 2. (Interview v. 05.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Externe*r Berater*in Ressort. (Interview v. 09.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Friedensforscher*in. (Interview v. 26.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

OTL, Bundeswehr. (Interview v. 26.01.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Ressort-Mitarbeiter*in. (Interview v. 05.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Ressort-Mitarbeiter*in. (Interview v. 07.02.24). Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. (V. Budde, Interviewer).

Dokumente von Bundestag und Bundesregierung

Auswärtiges Amt. (2021). Ressortübergreifendes Konzept „Internationales Krisenengagement kommunizieren“. Berlin: Auswärtiges Amt.

BAKS. (29. Oktober 2013). Nachwuchsseminar zum Thema „Fragile Staatlichkeit“. Abgerufen am 15. Januar 2024 von Bundesakademie für Sicherheitspolitik: <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/nachwuchsseminar-zum-thema-fragile-staatlichkeit>.

BAKS. (15. Dezember 2021). Über uns: Kompetenzzentrum Strategische Vorausschau. Abgerufen am 14. Januar 2024 von Bundesakademie für Sicherheitspolitik: <https://www.baks.bund.de/de/ueber-uns-kompetenzzentrum-strategische-vorausschau/kompetenzzentrum-strategische-vorausschau>

Bundestag; Ausschussdrucksache 19(3)663. (17.05.2021). Bilanz der Arbeit des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Vernetztes Handeln“. Berlin: Deutscher Bundestag – Auswärtiger Ausschuss – Unterausschuss Zivile Krisenprävention (19. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 15/5438. (26.05.2004). Unterrichtung durch die Bundesregierung: Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Berlin: Deutscher Bundestag (15. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 18/13598. (15.09.2017). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 18/13272): Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Berlin: Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 18/2993. (28.10.2014). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (Drucksache 18/2713). Berlin: Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 18/8086. (13.04.2016). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 18/7848): Ausstattungshilfe der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte. Berlin: Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 19/10494. (28.05.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/9380): Sicherheitspolitische Strategie- und Handlungsfähigkeit – Stand der öffentlichen Debatte und Expertise. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 19/13251. (04.09.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/8058): Vernetztes Handeln in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärken. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 19/21846. (25.08.2020). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 19/20895): Umsetzung der UN-Resolution 1325 Frauen, Frieden und Sicherheit des UN-Sicherheitsrates. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 19/29789. (19.05.2021). Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Für eine konsequentere Umsetzung der Krisenleitlinien der Bundesregierung. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag; Drucksache 19/7390. (28.01.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/6948): Der externe Sachverstand der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag: Drucksache 19/7529. (04.02.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/6657): Positionen der Bundesregierung zur Europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag: Drucksache 19/7587. (07.02.2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 19/6746): Feministische Außenpolitik als Perspektive für Deutschland. Berlin: Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode).

Bundestag: Drucksache 20/4865. (07.12.2022). Unterrichtung durch die Bundesregierung: 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berlin: Deutscher Bundestag (20. Wahlperiode).

Bundestag: Drucksache 20/5648. (13.02.2023). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 20/5187): Frauen in der Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Berlin: Deutscher Bundestag (20. Wahlperiode).

Bundestag: Drucksache 20/9868. (15.12.2023). Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über das deutsche Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeieinsätzen 2022. Berlin: Deutscher Bundestag (20. Wahlperiode).

Enquete-Kommission Afghanistan. (03.07.2023). Enquete-Kommission: Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands: Wortprotokoll der 24. Sitzung (Protokoll-Nr. 20/24). Berlin: Deutscher Bundestag (20. Wahlperiode).

Leitlinien. (2017). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt.

Praxisleitfaden. (2019). Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt.

Ressortgemeinsame Evaluierungen, BMZ. (2021). Grundsätze der Evaluierung. Ressortgemeinsame Evaluierungen. Orientierungslinien des BMZ. Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

RSF-Strategie. (2019). Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt.

SSR-Strategie. (2019). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt.

Transitional Justice Strategie. (2019). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“ im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt.

Umsetzungsbericht. (2021). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt.

WD-Bundestag (WD2-3000-070/20). (2020). Sachstand: Strukturen der Krisenfrüherkennung in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Berlin: Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag.

Fachliteratur

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413.

Buckley, K. (2013). Global Civil Society: The Dialectics of Concept and Reality. *Globalizations*, 10(2), 231–244.

Carelli, D., & Pierre, J. (2022). When the cat is away: how institutional autonomy, low salience, and issue complexity shape administrative action. *Public Administration*, 1–15.

Dunsire, A. (1996). Tipping the balance: Autopoiesis and Governance. *Administration & Society*, 28(3), 299–334.

Egnell, R. (2010). Analysis: The organised hypocrisy of international state-building. *Conflict, Security & Development*, 10(4), 465–491.

Egnell, R., & Haldén, P. (2009). Analysis: Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory. *Conflict, Security & Development*, 9(1), 27–54.

Göhler, G. (2004). Institution. In G. Göhler, M. Iser, & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New York: Princeton University Press.

Lipson, M. (2007). Peacekeeping: Organized Hypocrisy?. *European Journal of International Relations*, 13(1), 5–34.

Pierson, P. (2000). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13(4), 441–554.

Sonstige Quellen

Beirat ZKP. (2021). Stellungnahme zum Bericht über die Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Berlin: Beirat der Bundesregierung – Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

CPM. (01. Juli 2022). *Peace Mediation & Crisis Diplomacy in Action*. Abgerufen am 14. Januar 2024 von **Center for Peace Mediation**: Europa-Universität Viadrina: <http://www.peacemediation.de/diplomacy--peace-mediation-in-action.html>.

DEval. (2023). Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Bonn: DEval, DHPol, GFA.

IFSH. (12. September 2023). Wissenstransfer: Dritte ressortgemeinsame Fortbildung zur Sicherheitssektorreform. Abgerufen am 14. Januar 2024 von Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg: <https://ifsh.de/news-detail/wissenstransfer-dritte-ressortgemeinsame-fortbildung-zur-sicherheitssektorreform>.

Kompz KFE. (15. Januar 2024). Kompetenzzentrum Krisenfrüherkennung. Abgerufen am 15. Januar 2024 von Universität der Bundeswehr München: <https://www.unibw.de/ciss/kompzkfe>.

Lanosec. (01. November 2020). *Projects & Trainings*. Abgerufen am 14. Januar 2024 von Lanosec: <https://www.lanosec.de/projects-training/>.

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Großbeerenstr. 13a

10963 Berlin

kontakt@pzkb.de

www.pzkb.de

Berghof Foundation Operations gGmbH

Lindenstraße 34

10969 Berlin

info@berghof-foundation.org

www.berghof-foundation.org

