



Sachstand

Strukturen der Krisenfrüherkennung in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Strukturen der Krisenfrüherkennung in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 070/20
Abschluss der Arbeit: 14. September 2020
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Begriff der Krise	4
1.2.	Fokus dieser Arbeit	5
2.	Strukturen auf Bundesebene	8
2.1.	Ressortübergreifend: Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung	8
2.2.	Ressortübergreifend: Beirat der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung	10
2.3.	Auswärtiges Amt	10
2.3.1.	PREVIEW	11
2.3.2.	Expertengremien des AA	11
2.4.	BMZ	12
2.5.	BMVg	12
2.6.	Weitere Akteure der Krisenfrüherkennung auf Bundesebene	13
2.6.1.	Bundesnachrichtendienst	13
2.6.2.	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ)	14
2.7.	Weitere Möglichkeiten der Krisenfrüherkennung für die Bundespolitik	14
3.	Anhang (VS-NfD)	16

1. Einleitung

In diesem Sachstand sollen die Strukturen der Krisenfrüherkennung (KFE) in der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland dargestellt und mittels weiterführender Quellen die Möglichkeit zur thematischen Vertiefung geboten werden. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf internationale bzw. grenzüberschreitende Krisen gelegt. (Näheres dazu siehe unter 1.2.).

1.1. Begriff der Krise

Der Begriff der Krise (*krisis*) stammt ursprünglich aus dem Altgriechischen und bezeichnete dort primär die Zuspitzung eines Handlungsablaufes oder einer Entwicklung. Die Krise ist der Moment, in dem der Fortgang des Geschehens sich entscheidet und nicht mehr rückgängig zu machen ist. Sie impliziert einen Moment der Gefahr, schließt allerdings auch die Möglichkeit eines guten Ausgangs ein, sodass die *krisis* von den Griechen nicht zwingend als eine negative Situation betrachtet wurde. Analog verwendet die Medizin das Wort für eine plötzliche Änderung des Krankheitszustandes und den Eintritt in eine Phase, die über Genesung oder Tod entscheidet.¹

Im heutigen allgemeinen Sprachgebrauch wird das Wort zwar immer noch für die Zuspitzung einer Situation gebraucht, hat allerdings zum einen eine Bedeutungsverengung als auch eine Bedeutungsausweitung erfahren. Zum einen wird das Wort heutzutage nahezu ausschließlich negativ konnotiert, zum anderen auf alle möglichen (gefahrvollen) Zuspitzungen angewandt. Krisen können auf rein individueller Ebene (psychische Krise) auftreten wie auch auf globaler (eine Pandemie als gesundheitliche Krise). Nahezu in jedem Lebensbereich (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Klima, Gesundheit) können Krisen auftreten, und die Ansichten darüber, was eine Krise ist, sich zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen unterscheiden.

Allen Auffassungen gemein dürften die folgenden Charakteristika sein: Ungewissheit sowie der bei den Beteiligten oder Beobachtern herrschende Eindruck, der Ausgang der Situation sei von entscheidender Bedeutung für die Zukunft.

Noch allgemeiner ist die Legaldefinition einer Krise, die § 4 der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) der Europäischen Union definiert als „jede Situation, in der ein Schadensereignis eingetreten ist, das deutlich über die Ausmaße von Schadensereignissen des täglichen Lebens hinausgeht.“ Weiterhin: „Eine Krise besteht auch dann, wenn konkrete Umstände dafür vorliegen, dass ein solches Schadensereignis unmittelbar bevorsteht.“²

¹ Gunter Klosinski, Krise, Metzler Lexikon Religion, S. 261 ff. J.B. Metzler, Stuttgart.

² Bundesamt für Justiz, Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit - VSVgV), <https://www.gesetze-im-internet.de/vsvgv/BJNR150900012.html> (zuletzt abgerufen am 10. September 2020).

Weitgehend und für diese Arbeit relevanter ist die **Definition des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)**:

„Vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann, so dass eine besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.“³

1.2. Fokus dieser Arbeit

Die Früherkennung, d.h. die Beobachtung von Entwicklungen, die zu krisenhaften Situationen führen können, die Einschätzung darüber, ob sie das Potenzial haben, sich zu vollwertigen Krisen weiterzuentwickeln sowie die Planung möglicher Bewältigungsstrategien und -maßnahmen sind in der Politik Kernbereiche jedes Ressorts.

Im Sinne der Ausgangsfrage dieser Arbeit wird sich jedoch auf folgendes beschränkt:

- Darstellung der Strukturen und Institutionen, die auf nationaler Ebene für die Krisenfrüherkennung der Bundesrepublik Deutschland relevant sind, und zwar hauptsächlich im Hinblick auf
- Krisen, die die Interessen des Staates bzw. der deutschen Gesellschaft als Ganzes oder in großen Teilen berühren, und primär von außen drohen.

Allerdings wird in dieser Arbeit auch deutlich werden, dass sich sowohl konzeptionell als auch strukturell viele Aspekte nicht präzise in „innen“ und „außen“ einteilen lassen. Als Beispiel mag die zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Arbeit herrschende Covid-19-Pandemie gelten. Diese ist unleugbar eine globale Krise und erfordert auch global abgestimmtes Vorgehen. Die wichtigsten Maßnahmen zur Beobachtung und Bekämpfung von Covid-19 werden jedoch nicht auf globaler oder internationaler, sondern auf nationaler und selbst kommunaler Ebene getroffen, da sich die Gegebenheiten (Strukturen und Ausstattung des Gesundheitssystems, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, soziale Struktur) der betroffenen Staaten so stark voneinander unterscheiden, dass außer allgemeinen Grundregeln der Hygiene, des Teilens von Forschungsergebnissen und ggf. der finanziellen und technischen Unterstützung von Entwicklungsstaaten wenig sinnvolle globale Ansätze zur Bewältigung ausmachen lassen. Dies zeigt den Wert nationaler Strukturen der Krisenbeobachtung, -prävention und -reaktion. Kurzgesagt sind nationale und subnationale Strukturen dann sinnvoll, wenn auch die Bewältigung der Krise auf dieser Ebene erfolgen muss und deshalb das Subsidiaritätsprinzip angewandt wird. In einigen Bereichen, etwa der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dürften hingegen internationale Strukturen sinnvoller sein als nationale Alleingänge, wobei diese Strukturen selbstverständlich auch in einer engen Vernetzung und Abstimmung an sich nationaler Strukturen unter einer übergeordneten Struktur bestehen können, wie das Beispiel der NATO demonstriert. Somit ist also auch der Begriff der Struktur mehrdeutig. Wiederum andere Fragen stellen sich im Hinblick auf den Cyberraum, in

³ Antwort des BBK vom 3. August 2020 auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

dem nationale Grenzen und somit auch Dichotomien wie Innen und Außen ganz verschwinden können.

Im Folgenden eine Übersicht über die wichtigsten Institutionen und Strukturen, die auf Ebene der Bundesrepublik mit der Beobachtung und Prävention krisenhafter Situationen zu tun haben, die sich potenziell auf Deutschland ausweiten oder indirekt auswirken können.

1. Institutionen und Strukturen

Bevor die einzelnen nationalen Strukturen der Krisenfrüherkennung, -beobachtung und -prävention Deutschlands dargestellt werden, sei auf die politische Dimension verwiesen. Auch die klarsten Strukturen für die Krisenfrüherkennung, -beobachtung und -prävention sind ohne die entsprechende Politik nutzlos.

Dies legt **Lars Brozus** von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in seiner Studie „**Fahren auf Sicht - Effektive Früherkennung in der politischen Praxis**“ vom November 2018 dar.⁴

Brozus zeigt auf, wie und warum sich der Bedarf für Früherkennung in der politischen Praxis in den letzten Jahren verstärkt hat. Seinen Ausführungen zufolge hängt dies unmittelbar mit der stärkeren Vernetzung von Staaten und Gesellschaften, aber auch der größeren Komplexität internationaler Beziehungen zusammen. In seiner Studie erörtert Brozus die verschiedenen Dimensionen der Früherkennung, mögliche Verbesserungen sowie die politischen Probleme und auch die Grenzen der Früherkennung. Er zeigt auf, dass zahlreiche, die Politik „überraschende“ Krisen der letzten Jahrzehnte, durchaus früher hätten erkannt werden können, da frühzeitig Informationen vorhanden, diese aber nicht politisch priorisiert oder sinnvoll eingeordnet worden waren.⁵ Gleichwohl erläutert Brozus auch, dass politische Entscheidungsträger zwar einen höheren Bedarf an Früherkennung anmelden, z.B., um Deutschland außenpolitisch strategiefester zu machen, es andererseits aber mehrere konkrete Beispiele für Abwehrreaktionen gegenüber steigender Früherkennungs-Information gebe. Zudem könne auch bei deren Akzeptanz die Entscheidung für frühe Präventionsmaßnahmen unpopulär und damit politisch unattraktiv sein.⁶

Brozus unterscheidet daher zwischen *besserer* Früherkennung und *effektiverer* Früherkennung, wobei ersteres die Steigerung der Fähigkeiten zur Früherkennung sowie zur angemessenen Reaktion beschreibt, letzteres die politische Dimension, d.h. die tatsächliche politische Aufnahme von

⁴ Lars Brozus, *Fahren auf Sicht - Effektive Früherkennung in der politischen Praxis*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 24, November 2018, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S24_bzs.pdf (zuletzt abgerufen am 3. August 2020).

⁵ Derartige, an sich vorhergesagte, von der Politik und der Öffentlichkeit aber als überraschend wahrgenommene Krisen werden in der angelsächsischen Literatur als „graue Schwäne“ bezeichnet, in Anlehnung an die tatsächlich überraschenden sogenannten „schwarzen Schwäne“ der Politik. Als Beispiel für einen grauen Schwan wird oft die Weltfinanzkrise von 2008 angeführt, ein „klassischer“ schwarzer Schwan sind dagegen die Angriffe vom 11. September 2001.

⁶ Hier sei auf das in Zusammenhang der Covid-19-Pandemie oft erwähnte Präventionsparadoxon verwiesen. Gerade die Effektivität von Präventionsmaßnahmen, also das durch sie verursachte Ausbleiben der Krise, kann bewirken, dass sie als überzogen oder gar übergriffig wahrgenommen werden, was dann den politischen Entscheidungsträgern angelastet wird.

Informationen und ihre Umsetzung in Maßnahmen. Einen Augenmerk widmet Brozus auch der Rolle von Experten und legt dar, dass sie in der *Vorhersage* von Entwicklungen keineswegs treffsicherer als Laien.

Grob umrissen, lautet Brozus' Fazit, dass

- die Genauigkeit von Früherkennung und Vorhersage steigen müsse und
- sich sowohl Früherkenner als auch politische Entscheidungsträger sich über eigene Schwächen und die Fallstricke innerhalb ihrer gegenseitigen Beziehungen klar werden müssten, um typische Fehler zu vermeiden.

Auf spezifische Strukturen und Institutionen Deutschlands geht der Autor nicht ein.

Im Gegensatz dazu steht der Beitrag von **Winfried Nachtwei**, u.a. Co-Vorsitzender des Beirates Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt und ehemaliger Bundestagsabgeordneter, der die politische und strukturelle Entwicklung der deutschen KFE primär aus Sicht des Politikers bzw. Praktikers beschreibt. Der Artikel „**Krisenfrüherkennung und Vorausschau in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Früher, entschiedener, -substanzieller agieren!**“ erschien im Jahre 2018 in einer Ausgabe der Zeitschrift Militär und Ethik, die sich dem Thema „Strategic Foresight“ widmet.⁷

Nachtwei legt dar, die Krisenfrüherkennung sei erst seit relativ kurzer Zeit (ab 2014) strategische Priorität der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Dies hänge mit dem seinerzeit begonnenen Diskurs zur gewachsenen globalen Bedeutung Deutschlands zusammen. Im Juli 2016 habe die Bundesregierung das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr und im Juni 2017 die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte lösen, Frieden fördern“ herausgegeben (beide Dokumente siehe nächster Abschnitt).

Der Artikel beschreibt kurz die (zum Zeitpunkt seiner Abfassung im Jahre 2018) bestehenden Strukturen der KFE in AA, BMZ und BMVg dar.

Gegründet auf eigenen Erfahrungen skizziert Nachtwei die aus seiner Sicht bestehenden Probleme der Krisenfrüherkennung, Dabei macht er insbesondere beim **Bundestag eine Schwachstelle** aus: „**wo hektische Tagespolitik dominiert, wie in Teilen des Bundestages, haben es Früherkennung, Vorausschau und strategisches Denken besonders schwer.**“ Aber auch auf Ebene der Ministerien hat es laut Nachtweis Erfahrungen lange Vorbehalte gegenüber der Weiterentwicklung strategischer Vorausschau und damit auch der Krisenfrüherkennung gegeben. Deutschland habe hier immer noch Nachholbedarf, andere Länder seien hier viel weiter.

⁷ Winfried Nachtwei, Krisenfrüherkennung und Vorausschau in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Früher, entschiedener, -substanzieller agieren!, Militär und Ethik 1/2018, <http://www.ethikundmilitaer.de/de/themenueberblick/20181-strategic-foresight/nachtwei-krisenfrueherkennung-und-vorausschau-in-der-friedens-und-sicherheitspolitik-frueher-entschiedener-substanzieller-agieren/> (zuletzt abgerufen am 9. September 2020).

2. Strukturen auf Bundesebene

Insbesondere das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) sowie das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) haben eigene Referate bzw. interne Strukturen, deren Zweck die Krisenfrüherkennung ist.

Diese Strukturen gründen primär auf den 2014 verabschiedeten **Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“**⁸ Einschlägig im Sinne dieser Dokumentation ist vor allem Kapitel 4, in dem unter anderem auch die Sicht der Bundesregierung auf die Krisenfrüherkennung dargelegt wird. Darin heißt es unter anderem:

„Krisenfrüherkennung bildet eine wesentliche Grundlage für frühes und entschiedenes Handeln zur Krisenprävention. Sie erlaubt es, vermeidbare Überraschungen zu reduzieren und die Politik besser auf mögliche Eskalationen vorzubereiten. Das erfordert Fähigkeiten zur gezielten Beobachtung von Ländern und Regionen. **Die Bundesregierung wird ihre Analyseinstrumente dahingehend schärfen, dass sie politische, wirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen im Blick behalten kann, welche die Entstehung oder Verschärfung von Krisen begünstigen.** [...] Die Bundesregierung stützt sich in der Krisenfrüherkennung insbesondere auf die Beobachtung von **Indikatoren in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft** [...] Dabei nutzt sie **die gezielte Berichterstattung der deutschen Auslandsvertretungen** und der örtlichen Präsenzen unserer Partner aus internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Medien und Wissenschaft und eine Vielzahl weiterer Quellen. Die Ressorts der Bundesregierung werden die Erkenntnisse aus ihren jeweiligen Analyseinstrumenten lagebezogen verstärkt bündeln. Die Bundesregierung wird ihre Instrumente der Krisenfrüherkennung weiterentwickeln und ihr diesbezügliches internationales Netzwerk ausbauen. Dabei sollen **auch Methoden der strategischen Vorausschau, einschließlich Szenarienplanung**, zur Anwendung kommen. **Eine anlassbezogene oder mindestens alle sechs Monate tagende Ressortrunde Krisenfrüherkennung – Horizon Scanning fördert gemeinsame Lageeinschätzungen zu potentiellen Krisen** – auch zu Themen, die über den engeren außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen.“⁹

2.1. Ressortübergreifend: Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung

Die Umsetzung der Leitlinien in die Praxis erläutert der **Praxisleitfaden „Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung.“**¹⁰

Die **Kohärenz der Krisenfrüherkennung** zwischen den Ressorts soll über die **Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung (AG KFE)** sichergestellt werden. An dieser sind neben den Bundesministerien, die über eigene Krisenfrüherkennungsstrukturen verfügen (also AA, BMZ und BMVg) auch

⁸ Auswärtiges Amt, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 10. August 2020). Hervorhebungen durch den Autor.

⁹ Auswärtiges Amt (Anm. 8), S.111.

¹⁰ Auswärtiges Amt, Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, Juli 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312334/f945d11d6201949840f8e2865aedb439/praxisleitfaden-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

das Bundeskanzleramt (BKAm), der Bundesnachrichtendienst (BND) sowie das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) ständige Teilnehmer. Andere Ressorts können sich auf Antrag an der AG KFE beteiligen oder bei Bedarf durch den Vorsitz zur Teilnahme gebeten werden. Federführend ist das AA.

Gemäß Praxisleitfaden gestaltet sich der Prozess derzeit wie folgt:

„Die ressortübergreifende **Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung (AG KFE)** identifiziert, analysiert und priorisiert frühzeitig und unter Berücksichtigung des deutschen Interesses und möglicher Hebel regelmäßig und ggf. auch anlassbezogen Krisenpotenziale in Staaten und Regionen weltweit. Alle beteiligten Ressorts und der Bundesnachrichtendienst (BND) setzen ihre vorhandenen Analysekapazitäten (quantitativ und qualitativ) dafür ein. Die abgestimmten Ergebnisse werden der **Koordinierungsgruppe „Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung“** auf Abteilungsleitungsebene¹¹ (nachfolgend Koordinierungsgruppe genannt) mit Handlungsempfehlungen zur Entscheidung vorgelegt. Die Handlungsempfehlungen beziehen sich z.B. auf die Einberufung einer regelmäßig tagenden Task Force oder die Durchführung von Workshops zur strategischen Neuaufstellung, jedoch nicht auf konkrete Aufnahme/Anpassung von Aktivitäten vor Ort.

Beteiligte Ressorts können quartalsweise Länder/Regionen/Themen in die AG KFE einbringen, bei denen sie für die nächsten 6-24 Monate ein signifikantes Krisenpotenzial oder Kriseneskalationspotenzial erkannt haben.

Sie begründen ihren Vorschlag, indem sie die strukturell krisenrelevanten Risikofaktoren und mögliche auslösende Ereignisse benennen, um die Auswahl für alle Teilnehmenden nachvollziehbar zu machen. Die AG KFE priorisiert die Länder/Regionen/Themen, zu denen Fachgespräche stattfinden sollen. Mit ausschlaggebend für eine Befassung der Koordinierungsgruppe ist u. a., dass die Bundesregierung mit mehreren Ressorts in einem Land engagiert ist und die Koordinierungsgruppe durch ihre Entscheidungen die strategische Aufstellung der Bundesregierung positiv verändern kann.

Die Ressorts führen ihre Erkenntnisse in gemeinsamen Fachgesprächen auf Referentenebene unter Federführung des AA in einer KFE-Kurzanalyse zusammen. Das AA erarbeitet dabei eine abgestimmte deutsche Interessenlage sowie einen Vorschlag für mögliche Hebel für die politischen Maßnahmen.

Das AA finalisiert auf Basis der Fachgespräche die KFE-Kurzanalyse, die nach Mitzeichnung durch die Ressorts der Koordinierungsgruppe als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen in einem Land dienen kann. Sollten die Fachgespräche ergeben, dass vorerst keine großen Änderungen der deutschen Strategie nötig bzw. möglich sind, kann die Koordinierungsgruppe auch lediglich über die Befassung durch die AG KFE informiert werden.

¹¹ Unklar ist, wer Mitglied der Koordinierungsgruppe ist. Der Leitfaden selbst sowie eine Antwort der Bundesregierung (Anm. 13) sprechen von der „Abteilungsleiterenebene“. Somit dürften die AL der Abteilung S im Auswärtigen Amt (siehe 2.3), die AL der Abteilungen Strategie und Einsatz und Politik im BMVg (siehe 2.5), der AL der Abteilung 2 „Marshallplan mit Afrika; Flucht und Migration“ im BMZ sowie der AL der Abteilung KM „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ im BMI Mitglieder der Koordinationsgruppe sein.

Dieser KFE-Prozess wird durch die Teilnehmenden der AG KFE ausgelöst, kann aber auch durch die Koordinierungsgruppe veranlasst werden. Er soll berücksichtigen, dass genug Zeit bleibt, präventiv auf eine aufkommende Krise einzuwirken.“¹²

Die **Informationen**, auf deren Grundlage die Ressorts bzw. die AG KFE Früherkennung und -prävention betreiben, stammen aus unterschiedlichen Quellen. Insbesondere die **Berichte der Auslandsvertretungen sowie Erkenntnisse des BND** sind hier von Bedeutung.

Eine Übersicht über die tatsächliche Praxis bietet die **Antwort der Bundesregierung vom 4. September 2019 auf die Große Anfrage „Vernetztes Handeln in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärken.“**¹³ In der 108-seitigen Antwort wird unter anderem dargestellt, welche Informationsquellen die Bundesregierung für die Früherkennung und Prävention von Krisen nutzt, welchen Weg diese Informationen nehmen und wie sie unter den Ressorts ausgetauscht und abgestimmt werden.

2.2. Ressortübergreifend: Beirat der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung¹⁴

Der **Beirat für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung** ist das zentrale Expertengremium der Bundesregierung für die Früherkennung und Prävention von Krisen, insbesondere auch von drohenden Konflikten in anderen Staaten. Unter Federführung und finanziert mit Mitteln des Auswärtigen Amtes berät der Beirat alle Ressorts gemäß der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern.“

2.3. Auswärtiges Amt

Im AA ist die im März 2015 geschaffene **Abteilung S „Krisenprävention, Stabilisierung, Konflikt-nachsorge und Humanitäre Hilfe“** zuständig. Hier befassen sich die **Referate S06 mit strategischer Vorausschau und S04 mit Krisenfrüherkennung**. Das Referat S06 liefert bedarfsorientiert z. B. an Länderreferate, aber auch an Botschaften Konflikt- und Akteursanalysen, alternative Zukunftsszenarien und Handlungsoptionen.¹⁵

¹² Auswärtiges Amt, S. 6 -7 (Anm. 10).

¹³ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung vom 4. September 2019 auf die Große Anfrage „Vernetztes Handeln in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärken“, BT- Drs. Nr. 19/13251, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/1> https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/beirat-zivile-krisenpraevention-friedensfoerderung/2163062_32/1913251.pdf (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

¹⁴ Auswärtiges Amt, Neuer Beirat: Frische Expertise für die Friedensarbeit der Bundesregierung, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/beirat-zivile-krisenpraevention-friedensfoerderung/2163062> (zuletzt abgerufen am 10. September 2020).

¹⁵ Winfried Nachtwei (Anm. 7).

2.3.1. PREVIEW

Derzeit in der Pilotphase befindet sich ein **softwaregestütztes Instrument**, das auf Basis eingeegebener Indikatoren bzw. Informationen die frühe Erkennung von Krisen ermöglichen soll.¹⁶ Das Instrument trägt den Namen **PREVIEW**. Es soll für das AA „öffentlich verfügbare Daten - zur politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage sowie zu Konflikten und Gewalt - auf Anzeichen für krisenhafte Entwicklungen“ analysieren und bei der Vorhersage möglicher Entwicklungen unterstützen. Die **Daten stammen aus bislang 41 öffentlichen Quellen** wie z.B. den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Weltbank, renommierten wissenschaftlichen Einrichtungen wie dem Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), aber z.B. auch Wetterdiensten.¹⁷ **Indikatoren** in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind z. B. Status und Schutz der Menschenrechte, politische und gesellschaftliche Partizipation, Armutsquote, Migrationsdruck, Preis- und Wirtschaftsentwicklung oder soziale Ungleichheit einschließlich ethnischer, religiöser und geschlechtsspezifischer Indikatoren.¹⁸

Schon vor der Konzeptionierung von PREVIEW setzte das AA Softwareinstrumente zur Krisenfrüherkennung ein. Eine Übersicht über die mindestens bis 2018 insgesamt zwölf verschiedenen Tools gibt eine Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage eines Mitgliedes des deutschen Bundestages vom Juli 2018.¹⁹

2.3.2. Expertengremien des AA

Das AA bedient sich im Rahmen der Früherkennung, Krisenprävention und Krisenreaktion neben den Berichten der Auslandsvertretungen und des BND auch des Sachverständigen von außen. Expertinnen und Experten insbesondere von Hochschulen sind in verschiedenen Gremien organisiert. Eine Übersicht darüber verschafft die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 28. Januar 2019 mit dem Titel „**Der externe Sachverständigen der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes.**“²⁰

¹⁶ Auswärtiges Amt, Krisenfrüherkennung, Konfliktanalyse und Strategische Vorausschau, 7. Februar 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/-/2238138> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

¹⁷ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung vom 26. März 2018 auf eine Kleine Anfrage „Geplantes Analysesystem der Abteilung S des Auswärtigen Amtes“, BT-Drs. Nr. 19/1431, <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/19/014/1901431.pdf> sowie Winfried Nachtwei (Anm.4), (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

¹⁸ Winfried Nachtwei (Anm.7).

¹⁹ Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 23. Juli 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Frage 42, S. 32-33, BT-Drs. Nr. 19/3592, <https://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/19/035/1903592.pdf> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

²⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung vom 28. Januar 2019, Der externe Sachverständigen der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, BT-Drs. Nr. 19/7390, <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/19/073/1907390.pdf> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

2.4. BMZ

Im BMZ wurde im Frühjahr 2016 die **Unterabteilung 32 „Flucht und Migration, Krisenprävention und -bewältigung“** geschaffen.²¹ In ihr wurden als Reaktion auf die Flüchtlingskrise und vor dem Hintergrund anhaltender struktureller Herausforderungen die Zuständigkeiten des vormaligen Arbeitsstabes „Flucht und Migration“ mit den Bereichen Krisenbewältigung und Krisenprävention zusammengefasst.

Infolge der BMZ-Strategie für Friedensentwicklung von 2005 analysiert das **German Institute for Global and Area Studies (GIGA) im Rahmen der EZ-Krisenfrühwarnung jährlich für das Entwicklungsministerium das Krisen- und Konfliktpotenzial von über 90 Ländern** auf der Basis von 36 Indikatoren (strukturelle Konfliktfaktoren, konfliktverstärkende Prozesse, Strategien der Konfliktbearbeitung und des Gewalteinsetzes, Definition der Konfliktphase).²² Ergänzende politökonomische Kurzanalysen (PÖK) von externen Gutachtern analysieren gesellschaftliche Akteure und Institutionen und dienen Regionalreferaten als Grundlage für die Erarbeitung von Länderstrategien und die Arbeit der Länderteams. Der friedensfördernden Ausrichtung von Entwicklungsvorhaben dienen schließlich Peace and Conflict Assessments (PCA).

2.5. BMVg

Im BMVg befassen sich die **Referate SE I 3 und Pol II 1 in den BMVg-Abteilungen Strategie und Einsatz bzw. Politik** mit Früherkennung und Vorausschau. Das Referat SE I3 ist Teil der Unterabteilung SE I Militärisches Nachrichtenwesen.²³ Das Referat Pol II 1 ist dabei primär damit befasst, die Erkenntnisse der KFE in *politische* Strategien einfließen zu lassen.

Daneben existiert mit dem **Referat „Zukunftsanalyse“ im Planungsamt der Bundeswehr** eine Organisationseinheit, die sich unter anderem mit Krisenfrüherkennung befasst. Dabei geht es jedoch primär um die Analyse zukünftiger Bedarfe der Bundeswehr im Hinblick auf Ausrüstung und Aufstellung.²⁴

In der Bundeswehr als solcher ist der im April 2017 aufgestellte Organisationsbereich **Cyber- und Informationsraum (CIR)** zuständig. Er bildet keine Teilstreitkraft, ist aber als eigenständiger militärischer Organisationsbereich den Teilstreitkräften strukturell gleichgestellt. Er übernahm die Truppengattungen Fernmeldetruppe (FmTr), Fernmeldetruppe EloKa (EloKa), Truppe für Operative Kommunikation sowie das Geoinformationswesen (GeoInfo).

²¹ Deutscher Bundestag (Anm. 17).

²² Winfried Nachtwei (Anm. 7).

²³ Winfried Nachtwei (Anm. 7).

²⁴ Winfried Nachtwei (Anm. 7).

Im Hinblick auf die Krisenfrüherkennung ist insbesondere das **Kommando Strategische Aufklärung (KdoStratAufkl oder KSA)** relevant.²⁵ Es bündelt seit 2002 die zuvor verschiedenen Truppengattungen unterstellte Militärische Aufklärung. Bis zum Wechsel in den Organisationsbereich CIR im Jahre 2017 war das KSA Teil der Streitkräftebasis.

Einen Überblick über die unterschiedlichen Strukturen auf Aufgaben und Arbeitsweisen des CIR sowie des KSA vermittelt die offizielle **Webseite bzw. das entsprechende Portal des BMVg**.²⁶

Wie das AA setzt auch das BMVg auf die **Entwicklung von Software-Analysetools**, die es unter anderem bei der Krisenfrüherkennung unterstützen sollen. Einen Überblick über die Vorhaben gibt eine Antwort der Bundesregierung von 2018.²⁷

2.6. Weitere Akteure der Krisenfrüherkennung auf Bundesebene

Hier sind insbesondere der Bundesnachrichtendienst (BND) sowie das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GLMZ) relevant.

2.6.1. Bundesnachrichtendienst

Der **Bundesnachrichtendienst (BND) ist sowohl Quelle als auch Adressat von Informationen**, die der KFE dienen können. Über seine Arbeit sind der Natur der Sache nach wenige Informationen zu erhalten. Laut Nachtwei sind „zentrales Hilfsinstrument der nachrichtendienstlichen Vorausschau (...) länderbezogene KFE-Analysen, die der BND unter Zuarbeit anderer Ressorts in einem Turnus von zwölf bis 18 Monaten erstellt. Sie sollen die Konfliktstruktur eines Landes erfassen, auf Eskalationsmomente hinweisen, auch Resilienzfaktoren berücksichtigen und die politische Entscheidungsfindung unterstützen. Sie werden im „Krisenvorsorgeinformationssystem“ auch der Bundesregierung zur Verfügung gestellt.“²⁸

²⁵ Bundeswehr, Kommando Strategische Aufklärung, 2020, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/kommando-und-organisation-cir/kommando-strategische-aufklaerung> (zuletzt abgerufen am 7. Februar 2020).

²⁶ Bundeswehr, Cyber- und Informationsraum, 2020, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

²⁷ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung vom 19. Juni 2018 auf die Kleine Anfrage „Big Data“ und Software zur Vorhersage von „Krisen“ bei der Bundeswehr, BT-Drs. Nr. 19/3459, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903459.pdf> (zuletzt abgerufen am 7. September 2020).

²⁸ Winfried Nachtwei (Anm. 7).

2.6.2. Gemeinsames Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GLMZ)²⁹

Das **Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GLMZ)** wurde im Jahre 2016 geschaffen. Es untersteht dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Sein Dienstsitz ist Bonn.

Das GLMZ ist die **Kontakt- und Koordinationsstelle von 30 nationalen und internationalen Warnsystemen**. Es ist auch die von internationalen Abkommen zum Infektionsschutz vorgesehene Nationale Kontaktstelle der Bundesrepublik Deutschland in Gesundheitsfragen. Meldungen und Warnungen der Weltgesundheitsorganisation WHO sind damit an das GLMZ adressiert und werden von ihm an die zuständigen Institutionen in Deutschland, d.h. das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Robert-Koch-Institut (RKI) weitergeleitet.

Lagen im Ausland werden vom GLMZ beobachtet, wenn sie

- a) deutsche Staatsbürger betreffen können,
- b) internationale oder bilaterale Hilfeleistung ersuchen an Deutschland gerichtet werden könnten,
- c) die Lage selbst sich auf Deutschland bzw. deutsches Staatsgebiet ausweiten könnte.

Dies sind jedoch nur Anhaltspunkte. Ein **Analysekonzept für das GLMZ, das diesem die objektive Beobachtung und Einordnung von Lagen im Ausland ermöglichen soll, wird derzeit am BBK ausgearbeitet.**

Eine **Übersicht über alle Meldeverfahren**, für die das GLMZ zuständig ist, samt Rechtsgrundlage und weiterführenden Links, findet sich im Anhang (**VS-NfD**).

2.7. Weitere Möglichkeiten der Krisenfrüherkennung für die Bundespolitik

Neben den genannten festen Strukturen gibt es zahlreiche mehr oder weniger informelle Wege, Krisen frühzeitig zu erkennen. **Grundlage der KFE ist letztlich immer Information**. Diese kann auf unterschiedliche Weise ihren Weg in die Bundesregierung, den Bundestag und die nachgeordneten Behörden finden. Zahllose Publikationen von Institutionen wie z.B. der Stiftung für Wissenschaft und Politik, der deutschen und internationalen Presse, von Universitäten und anderen Lehr- und Forschungsanstalten können dazu führen, dass das Krisenpotenzial einer bestimmten Situation von der deutschen Politik erkannt und aufgegriffen wird. Hierbei sind dann schwer quantifizierbare, oft rein menschliche Faktoren wie z.B. das persönliche Interesse und das Engagement von Bundestagsabgeordneten oder Ministerialbeamten/-beamtinnen oft entscheidend. Eine fachliche Untersuchung solcher informeller Informationsflüsse kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden und würde vermutlich Stoff für zahlreiche Fachpublikationen zum Themenkomplex Information und Politik liefern.

²⁹ Alle Informationen dieses Absatzes entstammen, sofern nicht anders vermerkt, einer Antwort des BBK vom 3. August 2020 auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Grundsätzlich lässt sich jedoch feststellen, dass die Bundesrepublik aufgrund der Pressefreiheit sowie der Freiheit von Forschung und Lehre über gute Voraussetzungen verfügt, um den Fluss kritischer Informationen und somit auch deren politischer Analyse zu gewährleisten.

3. Anhang (VS-NfD)

Übersicht über die Meldeverfahren am Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (VS-NfD).
