

Stabilisierung: Begriffe, Strukturen und Praxis im Vergleich

Philipp Rotmann • Léa Steinacker

Studie im Auftrag des Planungsstabs im Auswärtigen Amt

Themenstellung: Vergleich des institutionellen und definitorischen Ansatzes
verschiedener Länder und Ministerien im Umgang mit dem Themenkomplex
„Stabilisierung“

Impressum

Die vorliegende Studie wurde vom Global Public Policy Institute (GPPi) im Auftrag und auf Kosten des Auswärtigen Amtes durchgeführt. Die in der Studie vertretenen Positionen geben ausschließlich die Auffassungen der Autoren wieder und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionen des Auswärtigen Amtes.

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7
10117 Berlin

Phone: +49 • 30 • 275 959 75-0

Fax: +49 • 30 • 275 959 75-99

gppi@gppi.net • www.gppi.net

Autoren: Philipp Rotmann • Léa Steinacker

Eingereicht: August 2013

Veröffentlicht: März 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	8
Erfassung und Auswahl relevanter Stabilisierungsakteure	9
Überblick über die Studie	10
2 Großbritannien: Krisenbewältigung als Teil des Weges zu struktureller Stabilität	12
Begriff und Mandat	12
Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung	13
Konzept- und Politikentwicklung	14
Finanzierung	14
Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung	16
Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten	17
Wesentliche Ergebnisse	17
3 Kanada: kurzfristige Sicherheits- und Justizmaßnahmen als Teil des 3D-Ansatzes	19
Begriff und Mandat	19
Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung	20
Konzept- und Politikentwicklung	21
Finanzierung	22
Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung	23
Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten	24
Wesentliche Ergebnisse	25
4 USA: Stabilisierung als akute Konfliktbearbeitung im Kontext umfassender Fragilitätsbewältigung	27
Begriff und Mandat	27
Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung	28
Konzept- und Politikentwicklung	28
Finanzierung	29
Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung	30
Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten	33

Wesentliche Ergebnisse	33
5 Niederlande: schnelle Interventionen mit langem Atem	35
Begriff und Mandat	35
Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung	37
Konzept- und Politikentwicklung	38
Finanzierung	39
Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung	41
Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten	42
Wesentliche Ergebnisse	43
6 Schlussfolgerungen	45
Vergleich der Arbeitsdefinitionen von Fragilität, Stabilität und Stabilisierung	45
Stabilisierung als Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung	47
Stabilisierung als Risikoinvestition	48
Stabilisierung und der Ausnahmezustand im zwischenstaatlichen Verhältnis	50
Welche Anforderungen stellt Stabilisierung an die Bundesregierung?	51
7 Handlungsoptionen	57
Anhang: Überblick über elf internationale Stabilisierungsakteure	61

Zusammenfassung

Sogenannte fragile Staaten gelten international als eine der wichtigsten Herausforderungen zur Bewahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit. Stabilisierung, ob sehr breit verstanden als Fragilitätsabbau oder enger als Bewältigung akuter, auch dauerhafter Extremzustände von Fragilität (Krisen), bleibt also eine wichtige Aufgabe globaler Sicherheitsvorsorge und Friedensförderung. Die vorliegende Studie analysiert einschlägige internationale Erfahrungen (v.a. in Form von vier Fallstudien über Großbritannien, Kanada, den USA und die Niederlande) und entwickelt Handlungsoptionen für Deutschland.

Grundbegriffe: Fragilität, Stabilität und Stabilisierung

In der Verwendung der Grundbegriffe bestehen Unterschiede vor allem im Verständnis von Stabilität. Stabilisierung wird dagegen übereinstimmend auf Situationen extremer Fragilität bzw. akute Krisen bezogen, d.h. Stabilisierung meint die akute Prävention und Bewältigung eines Ausnahmezustandes extremer politischer Volatilität und kriegerischer Gewalt, der auch über viele Jahre andauern und akut bleiben kann (etwa in Afghanistan oder der DR Kongo).

In der Krise versagen die politischen Mechanismen der Machtbalance und Aushandlung strittiger Fragen zwischen konkurrierenden Akteuren. Die Rückführung der Krise auf das Niveau „normaler“ Fragilität ist die Aufgabe von Stabilisierung. Dementsprechend beschreibt Stabilisierung nur einen Teilbereich des ressortgemeinsamen Engagements in fragilen Staaten: Vielerorts gibt es Fragilität, deren Bearbeitung mit Instrumenten wie Kapazitätsaufbau, Friedensförderung, Konfliktbearbeitung, Konflikt- und Krisenprävention etc. ressortgemeinsam erforderlich ist. Stabilisierung erfolgt – präventiv ebenso wie reaktiv – nur in Ausnahmefällen. Nimmt man die berechtigte Kritik in Wissenschaft und Zivilgesellschaft an Konzept und Praxis der Stabilisierung ernst, ist diese bescheidenere Definition von Stabilisierung der einzig gangbare Weg.

Das Missverständnis der Kurzfristigkeit: schnell handeln, aber dranbleiben!

Der Handlungsdruck der Krise ist im Regelfall (wenn auch nicht immer) real, im Sinne hoher Erwartungen vor Ort und erheblicher Eskalationsrisiken, verschärft durch Medien und Politik. Dieser Handlungsdruck erfordert einen schnellen Einstieg in ein sichtbares Engagement, verbunden mit sorgfältiger und bescheidener Kommunikation, insbesondere mit Blick auf die Erwartungen lokaler Bevölkerungen. Anders als der schnelle Start können schnelle (aber minderwertige) Ergebnisse allerdings auch mehr schaden als nutzen – hier gilt es im Einzelfall im

Sinne des *do no harm*-Grundsatzes abzuwägen. Der Ruf nach dem kurzfristigen Start darf zudem nicht zu dem Fehlschluss führen, dass nur kurzfristige Maßnahmen oder Haushaltsmittel benötigt würden: das Gegenteil ist der Fall. Dauerkrisen bleiben über Jahre akut und erfordern eine Mischung kurz-, mittel- und langfristiger Stabilisierungsinstrumente.

Stabilisierung als Risikoinvestition

Jedes Stabilisierungsengagement muss als Risikoinvestition gelten. Das Risiko des Scheiterns ist hoch, auf der Ebene einzelner Maßnahmen oft höher als die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs. Dem entgegen steht das Risiko der Nicht-Intervention, der Eskalation eines Krieges bis hin zur jahre- und jahrzehntelangen (Selbst-) Zerstörung einer Gesellschaft. Dazwischen gilt es im Einzelfall abzuwägen. In manchen Fällen wird Stabilisierung stattfinden (müssen). Dafür muss die Vorbereitung und Durchführung von Stabilisierungsaktivitäten in erster Linie auf Bescheidenheit im Anspruch gründen. Wir wissen mehr darüber, was in bestimmten Situationen *nicht* funktioniert hat, als darüber, welche Aspekte eines Erfolges sich verallgemeinern lassen. Grundlegende Annahmen wurden von der Realität widerlegt: Entwicklung allein schafft auf der entscheidenden kurz- und mittelfristigen, kleinräumigen Ebene *keine* Sicherheit, während eine Verbesserung der Sicherheit für die Bevölkerung durchaus Gelegenheiten für sozioökonomische Entwicklung schafft. Stabilisierung ist deshalb vor allem ein Lernprozess.

Der Ausnahmezustand im zwischenstaatlichen Verhältnis

Die Praxis der Stabilisierung impliziert die Suspendierung der üblichen Grenzen staatlicher Souveränität durch eine neue Qualität internationaler Eingriffe in die lokale politische Ordnung. Das geschieht oft durchaus im Konsens mit der betreffenden Regierung, die sich Vorteile von der internationalen Unterstützung verspricht. Der Umgang mit diesem Ausnahmezustand der zwischenstaatlichen Beziehung (und der Beziehung multilateraler Organisationen zu staatlichen und gesellschaftlichen Repräsentanten) ist Teil der Intervention. Dieser Umgang kann und muss flexibel kalibriert und mit den lokalen politischen Eliten ausgehandelt werden. Die vertrauten Prinzipien der Normalität dürfen dabei nicht zu Denkverboten führen.

Welche Anforderungen stellt Stabilisierung an die Bundesregierung?

Im Ausnahmezustand übernimmt die Bundesregierung mit dem Anspruch der Stabilisierung eine praktische politische Mitverantwortung für einen Staat. Über die Verdichtung aller Facetten des normalen Verhältnisses hinaus erfordert ein

Stabilisierungsengagement einen „Werkzeugkasten“ (*toolkit*) eigener, maßgeschneiderter Instrumente, von der Mitgestaltung und Beteiligung an internationalen zivil-militärischen Krisenmanagement- oder Friedenseinsätzen bis zu bilateralen Maßnahmen, die kurzfristig auf eine politische Dynamik wirken. Die steti-ge Weiterentwicklung dieser Instrumente auf allen Ebenen erfordert politische Aufmerksamkeit sowie eine effektive institutionelle Infrastruktur im ressortge-meinsamen Rahmen, und damit nicht zuletzt auch finanzielle und personelle Ressourcen: Stabilisierung ist teuer, um ein Vielfaches teurer als die Pflege nor-maler bilateraler Beziehungen.

Konkrete Anforderungen bestehen insbesondere in der Deckung eines erheblichen Bedarfs an laufender politischer Analyse, besseren Fähigkeiten zur vorausschauenden und gemeinsamen Kontingenzplanung, bei der politischen Kommunikation, in der Weiterentwicklung von schnell wirksamen, verlässlichen Stabilisierungsmaßnahmen, beim flexiblen Einsatz von Personal und dessen besserer Vernetzung über Gruppen und Institutionen hinweg sowie bei der ständigen Weiterentwicklung aller Instrumente (u.a. durch bessere Methoden der Fortschrittskontrolle und Evaluierung). Zu diesen Themen sowie zu den grundlegenden Fragen von De-finition, strategischer Steuerung/Ressortkoordinierung und zu Anforderungen an geeignete Finanzmittel werden im letzten Kapitel Handlungsoptionen darge-stellt (ab S. 57).

1 Einleitung

Sogenannte „fragile“ Staaten gelten international als eine der wichtigsten Herausforderungen zur Bewahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit. In der Bundesregierung „besteht Einigkeit: Die Relevanz solcher ‚fragiler Staaten‘ als Problemfeld und Aufgabe für die internationale Politik wird zunehmen.“¹ „Stabilisierung“, ob sehr breit verstanden als Fragilitätsabbau oder enger als Bewältigung akuter Extremzustände von Fragilität (Krisen), bleibt also eine wichtige Aufgabe globaler Sicherheitsvorsorge und Friedensförderung.

Aus dem politischen, zivilen, polizeilichen und militärischen Engagement der letzten zwei Jahrzehnte in diesem Themenfeld sind vielfältige Erfahrungen zu gewinnen, sowohl in Deutschland als auch bei allen internationalen Partnern. Die vorliegende Studie analysiert insbesondere die internationalen Erfahrungen und stellt auf dieser Grundlage Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des konzeptionellen, institutionellen und operativen Instrumentariums der Bundesregierung zur Diskussion.

Die Untersuchung erfolgte in drei Schritten. Zunächst wurden elf staatliche und multilaterale Akteure in Bezug auf ihre begrifflichen Verständnisse von politischer bzw. primär ziviler Stabilisierung, des Umfangs ihrer Stabilisierungsaktivitäten sowie der Integration ihrer Haushalts-, Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen erfasst und ausgewertet. Im zweiten Schritt wurden im Einvernehmen mit dem Auftraggeber nach Kriterien der anerkannten internationalen Exzellenz und der Vergleichbarkeit in Umfang und politisch-institutionellem Kontext zu Deutschland vier Akteure zur Durchführung detaillierter Fallstudien ausgewählt:

- Großbritannien
- Kanada
- Niederlande
- Vereinigte Staaten von Amerika

Im Rahmen der Fallstudien wurden weitere Literaturrecherchen vorgenommen sowie 32 Interviews mit Experten in London, Ottawa, Den Haag und Washington geführt. Schließlich wurden auf Grundlage der Fallstudien sowie von 17 Hintergrundgesprächen mit Praktikern und externen Experten in Berlin konkrete Handlungsoptionen für den deutschen Kontext entwickelt.

1 Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten: Ressortübergreifende Leitlinien*, September 2012, S. 2 (im Folgenden kurz: *Leitlinien fragile Staaten*).

Erfassung und Auswahl relevanter Stabilisierungsakteure

In enger Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden zunächst elf Akteure erfasst, darunter acht Nationalstaaten und drei multilaterale/überstaatliche Institutionen: Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden, USA sowie die Europäische Union (hier v.a. IfS, *Instrument for Stability*), UN-Friedenseinsätze (d.h. DPKO, *Department of Peacekeeping Operations*, und seine Feldmissionen) sowie das UN-Entwicklungsprogramm (hier v.a. BCPR, *Bureau for Crisis Prevention and Recovery*).

Auf Grundlage öffentlich verfügbarer Informationen wurde für jeden dieser Akteure annäherungsweise und ohne Anspruch auf Vollständigkeit ermittelt,

- wie „Stabilisierung“ oder äquivalente Konzepte definiert werden (*Was ist Stabilisierung? Was soll stabilisiert werden? Wie wird Stabilisierung abgegrenzt von Konzepten wie zivil-militärische Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit?*);
- welchen Umfang diese Aktivitäten für den jeweiligen Akteur haben (Budgets und Reichweite); und
- in welchem Maß es spezialisierte Budgets, Arbeits- und Entscheidungsstrukturen zur „Stabilisierung“ gibt.

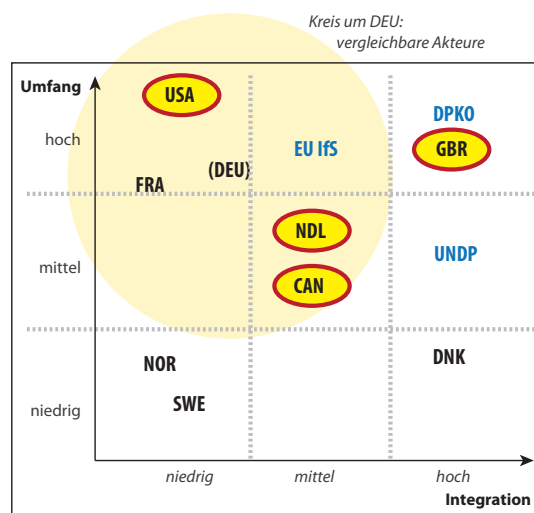
Bei einer Reihe von Akteuren wurde deutlich, dass entweder kaum aktuelle Veröffentlichungen vorliegen oder die institutionellen Arrangements in jüngster Vergangenheit wesentlichen Veränderungen unterlagen. Das schränkt die Aussagekraft dieser ersten Übersicht (siehe Anhang) ein.

Als Grundlage für die Auswahl von vier Fällen zur detaillierteren Untersuchung im zweiten Schritt der Studie wurden die elf Akteure in den zwei skalierbaren Dimensionen „Umfang“ und „Integration“ bewertet (siehe Diagramm). Folgende Erwägungen lagen der weiteren Fallauswahl zugrunde:

- 1 Wegen der Vergleichbarkeit der politischen und strukturellen Rahmenbedingungen eignen sich v.a. niedrig und mittel integrierte Länder mit einem mittleren bis hohen Umfang von Stabilisierungsaktivitäten als „ähnliche“ Beispiele, von denen sich direkt lernen ließe (vgl. die vier Felder oben links: USA, FRA, EU IfS, NDL, CAN).
- 2 Frankreich eignet sich aufgrund eines fehlenden politischen und praktischen Schwerpunkts beim Thema Stabilisierung (wie es hier verstanden wird) nicht als Fallstudie. Auch von EU- und UN-Fallstudien war zunächst vergleichsweise wenig Erkenntnisgewinn zu erwarten, auch wenn UN-Frie-

denseinsätze aufgrund ihres Laborcharakters für zivil-militärische Integration grundsätzlich ein interessantes Studienobjekt darstellen.

- 3 Großbritannien gilt international als Vorreiter und ist deshalb interessant als Fallstudie, auch wenn die institutionellen Rahmenbedingungen denen Deutschlands nicht entsprechen.
- 4 Unter den Ländern mit verhältnismäßig niedrig integrierten Strukturen ist die USA angesichts des enormen finanziellen und personellen Umfangs sowie der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dominanz im Entscheidungsprozess ähnlich weit oder gar weiter von den Bedingungen Deutschlands entfernt als z.B. Schweden am anderen Ende des Spektrums (in diesem Punkt ist das Diagramm irreführend). Gegen einen Verzicht auf eine USA-Fallstudie sprach jedoch, dass der Umfang der Erfahrungen im Fall der USA um so vieles höher ist als im Fall Schwedens (oder auch Dänemarks, das durchaus interessante Reformen aufzuweisen hat), dass der erwartete Mehrwert einer USA-Fallstudie als deutlich höher eingeschätzt wurde. Dabei spielte auch eine Rolle, dass die jüngste Reorganisation im *State Department* und deren Folgen in veröffentlichten Analysen bislang nicht befriedigend aufgearbeitet wurden.



Überblick über die Studie

In den folgenden Kapiteln 2-5 werden die Leitfragen mit Blick auf die vier ausgewählten Partnerländer Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten und Niederlande untersucht. Jede Länderfallstudie folgt der gemeinsamen Gliederung nach den Aspekten

- Begriff und Mandat,
- institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung,
- Konzept- und Politikentwicklung,
- Finanzierung,
- Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung,
- Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten, sowie
- die Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse.

Auf Grundlage der Länderanalysen sowie der weiteren Interviews zu den Erfahrungen Deutschlands mit Stabilisierungsengagements stellt Kapitel 6 die Schlussfolgerungen und Kapitel 7 die Handlungsoptionen für die deutsche Bundesregierung vor.

Das Thema politischer Kommunikation und die damit verbundenen Problemfelder des Erwartungsmanagements vor Ort und der Pflege dauerhafter Unterstützung zu Hause war zunächst kein Teil der Untersuchung, weniger aufgrund einer bewussten strategischen Entscheidung denn als Ergebnis einer willkürlichen Abgrenzung des Umfangs der Studie durch Auftraggeber und Autoren. Einige Gesprächspartner, insbesondere aus Kanada, brachten das Thema von sich aus ins Spiel, so dass einige Erkenntnisse und Empfehlungen dazu Eingang in den Schlussteil der Studie fanden.

Ein Überblick über die elf ursprünglich betrachteten Stabilisierungsakteure mit deren Definitionen von Stabilisierung, Budgets und einer qualitativen Einordnung der Ressortintegration befindet sich im Anhang.

2 Großbritannien: Krisenbewältigung als Teil des Weges zu struktureller Stabilität

Begriff und Mandat

Mit der *Building Stability Overseas Strategy* (BSOS, 2011) hat Großbritannien die Förderung von Stabilität zu einer strategischen Priorität seiner Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik erhoben. Stabilisierung (*building stability*) ist darin als ressortgemeinsame Aufgabe angelegt und sehr vage definiert als

*to address instability and conflict overseas because it is both morally right and in Britain's national interest. We will do this by using all of our diplomatic, development, military and security tools, and drawing on our unique experience, relationships, reputation and values.*²

Der bedrohlichen Instabilität stellt die BSOS ein explizites und sehr ambitioniertes Verständnis von Stabilität als Ziel gegenüber, das in kaum einem Empfängerland der Entwicklungszusammenarbeit gegeben sein dürfte:

*[Stability is] characterised in terms of political systems which are representative and legitimate, capable of managing conflict and change peacefully, and societies in which human rights and rule of law are respected, basic needs are met, security established and opportunities for social and economic development are open to all. This type of "structural stability", which is built on the consent of the population, is resilient and flexible in the face of shocks, and can evolve over time as the context changes.*³

Zur Umsetzung dieser Ziele dient der Einsatz von Instrumenten in drei Bereichen:

- 1 Frühwarnsystem: Verbesserung der Antizipationsfähigkeit von Instabilität und möglichen Auslösern für Konflikte.
- 2 Schnelle Krisenprävention und -reaktion: Verbesserung der Fähigkeit, schnell angemessene und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um eine Krise zu verhindern oder eine Eskalation zu entschärfen.

2 Building Stability Overseas Strategy 2011, S. 4. Die BSOS und die damit zusammenhängende institutionelle Infrastruktur basieren auf der Reform der britischen Sicherheitspolitik im Rahmen der *Strategic Defence and Security Review* und der *National Security Strategy* (beide 2010), aufgrund derer erstmals ein integrierter Nationaler Sicherheitsrat beim Premierminister geschaffen wurde.

3 Building Stability Overseas Strategy 2011, S. 5.

- 3 Investitionen in langfristige oder strukturelle Prävention (*upstream prevention*): Förderung legitimer Institutionen und einer robusten Zivilgesellschaft in fragilen Staaten, damit diese Unruhen und Spannungen bewältigen können und die Wahrscheinlichkeit von Instabilität und Konflikten verringert wird.⁴

Im Rahmen der gemeinsamen Verantwortung der Ressorts für die Umsetzung dieser Strategie mit ihren jeweils eigenen Ressourcen hat der 2001 geschaffene und 2008 zuletzt umstrukturierte *Conflict Pool* als integrierter Fond für *conflict prevention and early action* eine Sonderrolle. Der Pool wird ressortgemeinsam von den Ministerien für Äußeres (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO), Verteidigung (*Ministry of Defence*, MoD) und Entwicklung (*Department for International Development*, DfID) verwaltet.

Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung

Die Steuerung und Koordinierung der Arbeit der Ressorts im Bereich der *Building Stability Overseas Strategy* obliegt dem *Building Stability Overseas Board* (BSOB) auf Ebene der Abteilungsleiter (*Directors-General*), deren Vorsitz rotiert und derzeit beim FCO liegt. Neben je zwei Vertretern von FCO, MoD und DfID sind das *National Security Council Secretariat*, die Polizei sowie die Direktorin der Stabilisation Unit (SU) vertreten.⁵ Die SU ist ein Beratungs- und Kompetenzzentrum mit einem Pool entsendebereitem Personals und hat zurzeit etwa 75 Mitarbeiter.

Dieser ressortgemeinsamen Struktur sind regionale Gremien zugeordnet, die über den Einsatz der Mittel aus dem *Conflict Pool* entscheiden. Die politische Führungsrolle in der Identifikation von Handlungsbedarf, der Formulierung von Handlungsoptionen und der operativen Koordinierung liegt allerdings weiterhin primär beim Außenministerium. Als Teil des Multilateral Policy Directorate (etwa: Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen) ist dafür das *Conflict Department* in Verbindung mit den Länderabteilungen zuständig. Zu den Aufgaben dieser Unterabteilung gehören unter anderem die praktische Verknüpfung von Frühwarnung und Prävention mit zeitnahe Handeln, die konzeptionelle und strategische Entwicklung des Friedenserhaltungsansatzes und die Unterstützung des BSOBs und des *Conflict Pool Secretariats*.

Die SU hat im Rahmen der *Building Stability Overseas Strategy* (BSOS) heute ausschließlich eine instrumentelle und operative Rolle; frühere Versuche der Strategieformulierung und Koordinierung der Ressorts führten zu einer erheblichen Beschneidung ihrer Autorität. Die derzeitige Führung konzentriert sich auf die

4 Building Stability Overseas Strategy 2011, S. 4-5.

5 Beamter der britischen Regierung, April 2013.

Professionalisierung der operativen Arbeit.⁶ Durch die SU ist die Regierung in der Lage, zeitnah integrierte Teams mit militärischen und zivilen Experten für fragile Staaten bereitzustellen. Die Einheit verfügt über besondere Expertise in den Sektoren Sicherheit und Justiz sowie zu spezifischen Stabilisierungsmaßnahmen in Konfliktsituation. Eigenes Personal und externe Experten bieten Fachkompetenzen und Erfahrungen zur Unterstützung der Umsetzung des Conflict Pool. Das Instrument ist auch die zentrale Anlaufstelle für internationale Polizeieinsätze und entsendet Zivilisten in multilaterale Missionen.⁷

Konzept- und Politikentwicklung

In allen Ressorts besteht ein Konflikt zwischen den Regionalabteilungen einerseits und den Querschnittsabteilungen, die ressortgemeinsam die BSOS tragen, andererseits. Als zuständige Einheit für die Frühwarnung arbeitet das Conflict Department im FCO eng mit dem *Cabinet Office* zusammen, um nachrichtendienstliche Informationen mit diplomatischer Berichterstattung, offenen Quellen (wie den Berichten der International Crisis Group oder anderer NGOs) sowie neuerdings mit Analyse-Verfahren zur Verarbeitung großer Datenmengen – sogenannten „*big data*-Produkten“ – zu kombinieren.

Durch diesen Prozess produziert die Abteilung einen eigenen Produktkatalog im Wettbewerb mit der Berichterstattung der Botschaften und den Vorlagen aus den Regionalabteilungen. Zudem werden die in den Regionalabteilungen erstellten Länderstrategiepapiere in unregelmäßigen Abständen in *challenge meetings* diskutiert, zu denen sich das Conflict Department nach Möglichkeit bemüht, auch externe Experten (v.a. Wissenschaftler) einzubeziehen. Diese Verfahren dienen dazu, *Groupthink*⁸ und die systematische Marginalisierung abweichender Perspektiven in der bürokratischen Hierarchie zu vermeiden. Den Großteil der Entscheidungen über außenpolitische Fragen in Bezug auf instabile Regionen trifft das FCO in diesen Prozessen selbst; das gleiche geschieht in den anderen Ministerien bezüglich ihres Geschäftsbereichs. Erst in der Planung ressortgemeinsamer Engagements mit militärischen Komponenten oder der Nutzung der Mittel des *Conflict Pool* kommen die Koordinierungsgremien der BSOB-Struktur ins Spiel.⁹

Finanzierung

Der *Conflict Pool* umfasst 220 Mio. GBP (ca. 260 Mio. EUR), davon nur etwa die Hälfte ODA-anrechnungsfähig, was die Flexibilität des Instruments ausmacht.

6 Beamtin der britischen Regierung, März 2013.

7 Conflict Pool Strategic Guidance 2013: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200169/Conflict_Pool_Strategic_Guidance_FINAL.pdf, S. 11.

8 Irving Janis (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.

9 Beamter der britischen Regierung, April 2013; Wissenschaftlerin, Mai 2013.

Der Pool ist aufgeteilt in fünf Regionalprogramme sowie das SU-Querschnittsprogramm *Global Peace Operations Capacity Building*. Jedes Programm wird von einem Finanzleiter im FCO zusammen mit je einem Gegenüber aus MoD und DfID verantwortet und mehrjährig verplant, wobei Umplanung möglich bleibt. Jede Entscheidung erfordert Einstimmigkeit der Beteiligten. Eine seit 2011 neu geschaffene *Early Action Facility* über etwa 20 Mio. GBP ist von dieser schweren Struktur ausgenommen, um im ersten Jahr einer neuen Krise schnell Geld zur Verfügung stellen zu können und längerfristige Programme vor plötzlichen Einschnitten aufgrund akuter Krisen zu schützen.

Der überwältigende Teil der Mittel des *Conflict Pool* (80-85% nach Schätzungen unserer Gesprächspartner) wird durch das FCO ausgegeben, weniger vom MoD und kaum etwas von DfID. Insbesondere für DfID bestehen nach Angaben von Experten kaum Anreize der Beteiligung an den aufwändigen Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren des Pools, da ausreichend Eigenmittel zur Verfügung stehen, die in den vergangenen Jahren erheblich aufgestockt wurden.¹⁰

Die Vor- und Nachteile des Konsenszwangs, der jedem Ressort ein Veto über jede Projektentscheidung gibt, werden differenziert betrachtet. Die Entscheidung für politisch bereits zugesagte Unterstützungszahlungen an Frankreich während der Krise in Mali fiel nach Angaben von Beteiligten innerhalb von 24 Stunden, ebenso wie die Zusage zu einem Fond für die malischen Sicherheitskräfte und die Entsendung erster britischer Experten zur Verstärkung der Botschaft nach Bamako. Demgegenüber führten die unterschiedlichen Auffassungen der Ressorts über die Schwerpunkte der Terrorbekämpfung oder des Staatsaufbaus in Somalia zu langwierigen Debatten, die Projektentscheidungen über mehrere Monate aufhielten. Nach Angaben von Beteiligten und Experten schafft das Verfahren ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und Verständnis für die Prioritäten der anderen Beteiligten – allerdings in Situationen, in denen kein direkter Handlungsdruck von der Ebene der politischen Führung besteht, zu einem hohen Preis an Reibungsverlusten. Angesichts dieser Beobachtung gilt es die Eignung dieses Entscheidungsverfahrens für Präventionsmaßnahmen besonders zu hinterfragen, gilt es hier doch genau dann aktiv zu werden, wenn eine Krise noch keine hohe politische Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Die Vergabe von Mitteln aus dem *Conflict Pool* folgt einem formalen Priorisierungsverfahren, in dem auf Ministerebene jährliche Quoten für Länder und Regionen festgelegt werden. Der Prozess basiert auf einer kriterienbasierten Referenzliste von etwa 36 Ländern mit hohem Konfliktrisiko, die für Großbritannien politisch relevant sind, ist aber nicht exklusiv an diese Liste gebunden. Etwa 75% des CP werden in den formal als „instabil und relevant“ eingestuften Ländern ausgegeben, der Rest folgt politischen Prioritäten über die Liste hinaus.

Maßnahmen im Rahmen des *Conflict Pool* können sowohl kurz- als auch langfristig angelegt sein. Sie werden jährlich auf den Prüfstand gestellt. Einige sind darauf angelegt, von CP-Finanzierung später in eine Anschlussfinanzierung aus DfID-Mitteln übergehen zu können. Andere erfordern dies nicht oder finden eine Weiterfinanzierung bei finanzkräftigen Partnern (z.B. den USA).

Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung

Maßnahmen des *Conflict Pool* beginnen aus Sicht des CP-Sekretariats mit der Antragstellung durch eines der beteiligten Ressorts. Einige Regionalprogramme schreiben Kriterien für Anträge aus; andere führen eine ressortgemeinsame Konflikt- und Stabilitätsanalyse (JACS) durch, um spezifische Probleme der Instabilität und Stabilisierungsziele zu identifizieren. Auf dieser Grundlage gestalten die Ressorts Projektideen. Gelegentlich gibt es zudem direkte Projektanstöße von der politischen Leitung.¹¹

CP-Mittel werden an drei mögliche Arten von Empfängern vergeben:

- Treuhandfonds (insbesondere multilaterale Treuhandfonds),
- externe Durchführungspartner (kommerzielle Firmen, NGOs),
- oder britische Regierungsbehörden, die direkte Leistungen in Zielländern erbringen.

Die SU spielt keine direkte Rolle bei der Verwaltung und Implementierung der Projekte, auch wenn einzelne Mitarbeiter als entsandte Experten gelegentlich Bedarfe oder mögliche Partner identifizieren, beratend bei der Projektentwicklung tätig sind oder als Evaluierungsexperten dienen. Die Projektüberwachung obliegt Mitarbeitern des jeweiligen Ressorts an den jeweiligen Botschaften, oft Ortskräften. Im Bereich des Conflict Pool besteht kein fester „Werkzeugkasten“ von Maßnahmentypen oder Implementierungspartnern; der Kern des Instruments besteht in seiner Flexibilität, in Verbindung mit kurzfristig entsendebereiten Experten der Stabilisation Unit geeignete Träger und Maßnahmen zu finden und diese schnell und, soweit erforderlich, langfristig zu finanzieren. Der CP ist dabei politisch als Risikokapital konzipiert und akzeptiert, d.h. es gilt als legitim, dass eine Stabilisierungsmaßnahme bisweilen auch keine Wirkung zeigt.

Projektfortschrittskontrolle und Evaluierung bilden zurzeit die größte Herausforderung aus Sicht der befragten britischen Experten. Das CP-Sekretariat bemüht sich derzeit um die Erstellung von Leitlinien, um auch die fachlich weniger gut vorbereiteten Kollegen insbesondere im FCO mit professionellen Evaluierungsmethoden vertraut zu machen. Bislang werden keine Wirkungen (*impact*) gemessen oder evaluiert; dorthin ist es aufgrund des damit verbundenen Weiterbildungsaufwandes aus Sicht der Befürworter einer rigorosen Evaluierungspraxis noch ein weiter Weg.

11 Beamter der britischen Regierung, April 2013.

Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten

Die SU verwaltet die *Civilian Stabilisation Group* (CSG) mit 800 zivilen Experten (*Deployable Civilian Experts*) sowie über 200 Beamten und Angestellten von Regierungsbehörden, die als Teil des *Civil Service Stabilisation Cadre* zur Entsendung in Krisengebiete bereitstehen. Angehörige der CSG werden unter anderem in Projektmanagement, Kommunikation, Infrastrukturentwicklung, Justizaufbau, Polizeireform und Abrüstung eingesetzt. Die SU ist für die Auswahl, Ausbildung und Verwaltung sowie für die Entsendung der Zivilisten zuständig. Personal wird für eine Dauer zwischen wenigen Tagen bis zu einem Jahr entsandt und auf einer „*pay for use*“-Basis bezahlt, d.h. außerhalb der Einsätze entstehen keine Kosten.¹² Der Umfang der CSG wird derzeit überprüft mit dem Ziel, selten genutzte Experten auszuschließen, deren Fachgebiet ausschließlich in sehr unwahrscheinlichen Szenarien wie einer erneuten Afghanistan-Mission von Nutzen wäre.¹³

Wesentliche Ergebnisse

Die *Building Stability Overseas Strategy* etabliert ein utopisches Ziel der „strukturellen Stabilität“, von dem die konkrete britische Stabilisierungspraxis zwangsläufig weit entfernt bleibt. Die Einordnung dieser schnellen Maßnahmen der Krisenprävention und -reaktion in den größeren Kontext der Förderung von Frieden und Sicherheit ist konzeptionell logisch, bleibt in der Praxis allerdings unverbunden.

Die *Stabilisation Unit* und der *Conflict Pool* gelten als das internationale Paradebeispiel des ressortgemeinsamen Ansatzes. Nach den jüngsten Reformen – zu denen es nicht ausschließlich aufgrund von positiven Erfahrungen kam – kommen wir zu einem gemischten Fazit. Positiv hervorzuheben sind die Fähigkeit und Priorität der schnellen und flexiblen Entsendung u.a. politischer Experten zur Verstärkung von Botschaften, in Verbindung damit die Entsendeverfahren der *Stabilisation Unit* sowie die Risikobereitschaft und Flexibilität der *Conflict Pool*-Mittel, die sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig genutzt und unabhängig von irgendwelchen Bindungen an britische, internationale und sonstige Stellen als Durchführungsorganisationen vergeben werden können. Diese Flexibilität ist eine entscheidende Voraussetzung für wirksame Maßnahmen.

Die Bewirtschaftung der beiden Personalpools der SU aus einer Hand – Mitarbeiter staatlicher Ministerien und Behörden sowie unabhängige Experten – hat Vorbildcharakter, ebenso wie die Entsendeverfahren der SU. Durch die extrem kurzfristigen Entsendeverfahren (ab 24 Stunden) für bestimmte Teilgruppen die-

12 Stabilisation Unit: *Civilian Stabilisation Group*, <http://www.stabilisationunit.gov.uk/how-to-get-involved/civilian-stabilisation-group.html>

13 Beamtin der britischen Regierung, März 2013.

ser Experten ist dieses Instrument gerade in zeitkritischen Präventions- und Reaktionssituationen zur Identifikation möglicher Maßnahmen oder zur Unterstützung bei der Analyse unmittelbarer wirksam als das deutsche ZIF, dessen Personal erst zeitaufwändig vom AA unter Vertrag genommen werden muss, oder die GIZ, die nur eigenes Personal entsendet und erst jüngst einen Pool kurzfristig entsendefähiger Mitarbeiter entwickelt hat.

Die Entscheidungsstrukturen des *Conflict Pool* sind weniger geeignet für Deutschland. Die maximale Integration der Ressorts durch den Veto-Mechanismus lässt zwar langfristig einen positiven Sozialisierungseffekt erwarten, geht allerdings auf Kosten kurzfristiger Reaktionsfähigkeit und möglicherweise Wirksamkeit. Dieser Befund gilt unabhängig von Ausnahmefällen höchster politischer Aufmerksamkeit – insofern führen die von unseren Gesprächspartnern genannten Positivbeispiele von Libyen (direkt nach dem Luftkrieg) und Mali (zu Beginn der Militärintervention) in die Irre. Angesichts der präventiven Zielsetzung des *Conflict Pool* gibt die monatelange Verzögerung von Projektentscheidungen durch Abwesenheit ministerieller Aufmerksamkeit sehr zu denken. Bei einer analogen Übertragung auf Deutschland käme hinzu, dass eine Blockade zwischen den Ressorts aufgrund größerer Ressortautonomie sowie Koalitions- und Flügeldynamiken selbst bei hohem Handlungsdruck häufiger zu erwarten ist als in Großbritannien.

Über *Conflict Pool* und SU hinaus lohnt ein genauerer Blick auf die institutionellen Mechanismen zur Diversifizierung analytischer Perspektiven im FCO. Gerade mit Blick auf Prävention und die Eskalationsrisiken in oberflächlich stabil wirkenden Situationen entsteht oft erst aus der offenen und kritischen Debatte zwischen verschiedenen Blickwinkeln das Bewusstsein für versteckten Zündstoff. Die bestehenden Berichts- und Weisungsstrukturen in den Bundesministerien ermuntern nicht zum kritischen Hinterfragen der Berichterstattung von Botschaften oder der Analysen fachlich zuständiger Referate. Die Konfliktkultur im FCO und die darauf beruhende Institutionalisierung von Dissens zur Vermeidung von Scheuklappendenken gilt es ernsthaft daraufhin zu prüfen, welche dieser Elemente auch in Deutschland zur Anwendung kommen können.

3 Kanada: kurzfristige Sicherheits- und Justizmaßnahmen als Teil des 3D-Ansatzes

Begriff und Mandat

Im April 2005 veröffentlichte die damalige liberale Regierung Kanadas im Rahmen ihres *International Policy Statement* einen neuen *Whole of Government*-Ansatz auf Basis der Integration der drei Elemente *Diplomacy*, *Defence* und *Development* (3D-Ansatz).¹⁴ Die darauffolgende konservative Regierung unter Premierminister Stephen Harper vertiefte das kanadische Engagement in fragilen Kontexten durch erhebliche Aufstockung der finanziellen Mittel, hauptsächlich mit Blick auf Afghanistan und die kanadische Bündnisfähigkeit mit den Vereinigten Staaten. Institutioneller Kern des 3D-Ansatzes war die Einrichtung der *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START) im Außen- und Handelsministerium (*Foreign Affairs and International Trade Canada*, DFAIT) als Angelpunkt der ressortgemeinsamen Planung und Koordinierung, als Kompetenzzentrum für den operativen Beitrag der kanadischen Außenpolitik und als Denkfabrik für konzeptionelle Fragen im Themenkomplex von Frieden, Sicherheit und Fragilität.

Kanada definiert seinen Stabilisierungsansatz grundsätzlich als Unterstützung lokaler Kräfte im Kontext der langfristigen Förderung von Frieden und Wohlstand:

*[Efforts] to help a country or community manage, recover or emerge from an upheaval such as a violent conflict, political strife or natural disasters leading to large-scale social unrest. Achieving stability is one goal among others to pave the way for long term peace and prosperity.*¹⁵

Mögliche Aufgaben für Stabilisierungsmaßnahmen *in support of the host country* sind:

- 1 Bewältigung oder Reduzierung von Gewalt,
- 2 Schutz von Zivilisten und Schlüsselinstitutionen,
- 3 Bereitstellung von Basisdienstleistungen,
- 4 Förderung der politischen Prozesse und
- 5 Vorbereitung für langfristigen Wiederaufbau, Friedensförderung und Entwicklung.¹⁶

14 *Canada's International Policy Statement – A Role of Pride and Influence in the World* (2005): http://merln.ndu.edu/white-papers/Canada_2005.pdf

15 *Canada's Approach to Stabilization*, http://www.international.gc.ca/start-gtsr/assets/pdfs/Canadas_Approach_to_Stabilization.pdf, S. 1.

16 *ibid.*

Das kanadische Verständnis von Stabilisierung beruht im Kern auf der Idee der kurzfristigen, reaktionsschnellen Abwendung einer Krise (*upheaval*) und der Schaffung notwendiger Voraussetzungen zum Einstieg in langfristige Formen des Engagements wie Wiederaufbau, Friedensförderung und Entwicklung. Dieses Verständnis von Stabilisierung als ein Teilelement eines breiteren Engagements in fragilen Staaten¹⁷ prägt die Praxis, und nicht zuletzt die Ressortvereinbarung zwischen DFAIT und CIDA, der kanadischen Entwicklungsagentur, über deren Arbeitsteilung.¹⁸ Die operativen Maßnahmen von START, durchgeführt von staatlichen Institutionen (darunter auch der GIZ International Services) sowie NGOs wie CANADEM, World Vision etc., priorisieren kurzfristige Wirkung und öffentliche Sichtbarkeit. Gegenüber entwicklungspolitischen Instrumenten ist START besser in der Lage, politischen Prioritäten zu folgen und Vertraulichkeit zu gewährleisten. Dies versteht CIDA als Stärke, nicht zuletzt weil damit nicht mehr bei jeder internationalen Krise der Entwicklungshaushalt zur Finanzierung kurzfristiger Maßnahmen angezapft wird.¹⁹

Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung

Stabilisierung ist in Kanada ein eigenständiges außenpolitisches Instrument, das einerseits die Lücke zwischen den Kapazitäten von CIDA und den Streitkräften schließen und andererseits das Außenministerium mit einem eigenen Projektbudget handlungsfähiger machen soll.²⁰ START dient seit 2005 dazu, die wachsenden DFAIT-Eigenmittel zu verwalten und den ressortübergreifenden Ansatz zu koordinieren. START katalysierte nach Einschätzung der meisten Experten einen spürbaren organisationskulturellen Wandel.²¹

Zurzeit ist START eine große Sonderabteilung mit über 100 Mitarbeitern außerhalb der Länder- und Querschnittsabteilungen, die neben der Mittelvergabe und Ressortkoordinierung (*Stabilization and Reconstruction Programs Division*) und konzeptionellen Arbeit auch für die Koordinierung der kanadischen Beiträge zu Friedenseinsätzen (*Peace Operations and Fragile States Policy Division*), Personalentsendung (*Deployment and Coordination Division*, mit eigener Verwaltungsstruktur für einen zivilen Expertenpool) und humanitäre Nothilfe (*Humanitarian Affairs and Disaster Response Division*) verantwortlich ist. Die Generaldirektorin von START untersteht direkt dem stellvertretenden Staatssekretär (*Associate Deputy Minister*).²²

17 Deutlich auch in *Sustaining Canada's Engagement in Acutely Fragile States and Conflict-Affected Situations*, 2009.

18 *DFAIT (GPSF) and CIDA (Feb 2010) Coordination in crisis response and fragile states*. Feb 2010. Dokument liegt den Autoren vor.

19 Beamter der kanadischen Regierung, März 2013.

20 Vorläufer der START-Mittel war das sehr viel kleinere *Human Security Program* (heute: *Glyn Berry Program*), aus dem u.a. die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* finanziert wurde, die 2001 die *Responsibility to Protect* lancierte.

21 Interviews mit Beteiligten und Wissenschaftlern; vgl. Godefroy (2010) *Canada's International Policy Statement Five Years Later*, S. 3.

22 *Formative Evaluation of the Global Peace and Security Fund* (February 2011). Evaluation Division (ZIE) Office of the Inspector General, DFAIT, Seite xii.

START unterstützt die DFAIT-Regionalabteilungen bei der Leitung von ressortübergreifenden, länderspezifischen *Task Forces*. Im Gegensatz zu den schriftlich festgelegten Strukturen folgen die Task Forces nach Angaben der Beteiligten einer *variable geometry*, d.h. es wird in jeder Task Force entlang der politischen und finanziellen Investitionen der einzelnen Ressorts eine etwas andere Machtverteilung und Struktur ausgehandelt. Als Folge des Ausbaus der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bemängeln externe Beobachter, dass DFAIT-Angehörige inzwischen kaum mehr Zeit zum Austausch mit Wissenschaftlern und NGOs haben, so dass von dem häufig propagierten *whole of system approach* keine Rede sein könne.²³

Konzept- und Politikentwicklung

START agiert als Informations- und Wissenszentrale innerhalb von DFAIT und der Regierung. Innerhalb des Außenministeriums werden vor allem Regionalabteilungen unterstützt, wenn fachliches Querschnittswissen erforderlich ist sowie komplexe Abstimmungsprozesse bis hin zu anspruchsvollen internen Dokumenten wie Ministervorlagen, wenn das zuständige Länderreferat allein überfordert wäre.²⁴ In die gleiche Kategorie fällt der Beitrag zu einer professionellen und koordinierten Kommunikation. Selbstgesetztes Ziel ist, sowohl innenpolitisch als auch international und im Einsatzland stets in ehrlich und bescheiden deutlich zu machen, dass aktuelle Stabilisierungsmaßnahmen nur der Einstieg in eine langfristige Verantwortung sein können.²⁵

Für die politische Koordinierung kanadischer Beiträge zu Friedenseinsätzen, mit Ausnahme von Afghanistan, ist das Referat *Peace Operations and Fragile States Policy* zuständig. Dort werden finanzielle, personelle und programmatische Optionen für die Beiträge Kanadas entwickelt. Das Referat versucht auch, dem Außenministerium und anderen Ressorts Konfliktsensibilität als handlungsleitendes Prinzip nahezubringen und dafür gemeinsame Analysen und Bewertungen von Ländersituationen für Länderreferenten mit Unterstützungsbedarf zu organisieren, wie zuletzt zum Thema Mali.²⁶

Die Expertise und die personellen Ressourcen von START haben der kanadischen Regierung und insbesondere DFAIT in den vergangenen Jahren ermöglicht, eine außergewöhnlich einflussreiche Rolle in der internationalen konzeptionellen und politischen Debatte zu Fragilität und Stabilisierung zu spielen. Zu Arbeitsgruppen im OECD-Rahmen (DAC/INCAF) wurden gemeinsam mit den CIDA-Vertretern auch START-Vertreter nach Paris geschickt. Während externe

23 Beamter der kanadischen Regierung, März 2013.

24 Beamter der kanadischen Regierung, März 2013.

25 Beamtin der kanadischen Regierung, April 2013.

26 Beamte der kanadischen Regierung, März 2013.

Experten dennoch einen sichtbaren Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Themas Stabilisierung vermissen,²⁷ mag Kanada selbst davon mehr profitiert haben als die globale Debatte: Das im Rahmen der OECD-Zusammenarbeit gewonnene Wissen floss nun nicht nur innerhalb von CIDA, sondern auch im Außenministerium in die Politikentwicklung ein. Aufgrund des vergleichsweise höheren Einflusses von DFAIT in Regierungskreisen führte dies zu einer insgesamt höherwertigen Debatte zu Fragen der Fragilität, Sicherheit und Entwicklung in Ottawa.²⁸

Finanzierung

Die START-Mittel selbst sind im Haushalt als *Global Peace and Security Fund* (GPSF) bezeichnet. Für das Fiskaljahr 2011/12 betrug der GPSF 149,9 Mio. CAD (etwa 110 Mio. EUR).²⁹ GPSF- und damit START-Projekte können maximal für 6 Monate bis 2 Jahre konzipiert werden. Innerhalb dieses Rahmens sind überjährige Projekte möglich; die Weiterführung von Maßnahmen über 2-3 Jahre hinaus ist jedoch im Rahmen der Haushaltsregeln kaum durchführbar.³⁰

CIDA, das zwar weitgehend eigenständig ist, aber gegenüber dem Außenministerium nicht auf Augenhöhe agiert, führte lange Zeit einen Abwehrkampf gegen die wachsenden Eingriffe von DFAIT in seine Budgets. Um den Konflikt beizulegen, wurden die kanadischen Mittel für internationale Zusammenarbeit im Haushalt 2005 in einem *International Assistance Envelope* (IAE) neu organisiert, der wiederum aufgeteilt wurde in Entwicklungszusammenarbeit (durch CIDA und Beiträge zu multilateralen Entwicklungsorganisationen), internationale Finanzinstitutionen, entwicklungspolitische Forschung (IDRC), Frieden und Sicherheit (durch DFAIT, UN-Beiträge, und Beiträge zum UN-Peacekeeping-Budget) sowie einen flexiblen Krisenpool in Höhe von 200 bis 400 Mio. CAD. Der gesamte IAE wuchs bis 2010 jährlich und wurde dann bei 5 Mrd. CAD eingefroren.

Die Trennung der Budgets und die Schaffung von START befriedeten den Budgetkonflikt weitestgehend und schufen Strukturen, innerhalb derer gemeinsame Konzeptarbeit nun harmonisch verläuft. Erfolgsrezept war eine relativ klare Arbeitsteilung: CIDA gab alle Friedens- und Sicherheitsthemen an das Außenministerium ab. Zusammen mit der simplifizierten Aufteilung in kurzfristige (START) und langfristige (CIDA) Mittel führte diese Lösung allerdings zu einer massiven Fähigkeitslücke: längerfristige Maßnahmen im Bereich Frieden und Sicherheit kann eigentlich nun niemand mehr finanzieren.

27 Wissenschaftler, März 2013.

28 Wissenschaftler, März 2013.

29 http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a_propos.aspx?view=d, aufgerufen am 5. Februar 2013.

30 Beamtin der kanadischen Regierung, März 2013.

Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung

Die Projektarbeit ist stark bürokratisiert, weniger aufgrund von haushaltsrechtlichen Fesseln als wegen des Korsetts des formalisierten *results-based management*, das in der gesamten kanadischen Regierung gilt. Aus dem Mandat von START werden globale Ziele abgeleitet, in die individuelle Maßnahmen passen müssen, um bewilligungsfähig zu sein. Darüber hinaus muss jede Maßnahme dem gleichen Managementraster folgen: Projektanträge müssen alle Aktivitäten im Rahmen eines *logical framework (logframe)* mit angestrebten Wirkungen begründen, mögliche Risiken spezifizieren und messbare Indikatoren für den Projekterfolg angeben. Aus Sicht von Durchführern werden diese Managementinstrumente allerdings von START kaum zur strategischen Steuerung genutzt, d.h. es bleibt bei Lippenbekenntnissen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

Der Anstoß für Projekte kommt in der Regel von der Leitungsebene, aus einer Regionalabteilung oder von einem anderen Ressort. Auch Durchführungspartner können einen Projektvorschlag vorlegen. Im ersten Fall sucht START zunächst einen geeigneten Durchführungspartner. Dafür ist ein erheblicher Aufwand erforderlich, da man sich nicht ausschließlich auf kanadische Organisationen beschränken möchte, bis hin zu Erkundungsreisen eines START-Mitarbeiters in das betreffende Land. Zu den üblichen Durchführungspartnern gehören etablierte kanadische und internationale Anbieter wie das Pearson Peacekeeping Centre, CANADEM, GIZ International Services und DCAF sowie große INGOs wie World-Vision, Oxfam, und CARE. Die Umsetzer von START und CIDA überlappen sich zunehmend weniger.

Wenn die vorgeschlagene Maßnahme in das Zielraster passt und politisch erwünscht ist, wird der potentielle Durchführer aufgefordert, eine standardisierte *Concept Note* vorzulegen (2 Seiten). Diese *Concept Note* wird zunächst intern von START-Mitarbeitern und dem zuständigen Länderreferat informell bewertet (*Internal Review*). Bei Interesse erfolgt die Aufforderung an den Durchführer, einen Vollertrag einzureichen. Dieser Vorgang dauert im Normalfall nicht mehr als 2 Wochen, im Extremfall nur wenige Tage. Den Antrag berät START formal mit Rechts-, Budget- und Länderabteilungen, bevor er einem *Project Accountability Team (PAT)*, bestehend aus *Directors* (etwa Referatsleitern) oder Stellvertretern zur Entscheidung vorgelegt wird. Stimmt das PAT zu, wird der Vorschlag an die DFAIT-Leitungsebene weitergeleitet, die das Projekt in der letzten Instanz bewilligt. Bis zur Entscheidung dauert dieser Prozess im Normalfall 4-8 Wochen, doch auch hier gibt es Ausnahmefälle, die entweder extrem schnell gehen oder monatelang in der Abstimmung oder im Ministerbüro hängenbleiben.

Es besteht keine Verpflichtung, z.B. Abbruchbedingungen aufgrund von Sicherheitsrisiken oder mögliche Anschlussmaßnahmen nach Ende der Projektlaufzeit konkret in der Projektentwicklung zu spezifizieren oder konzeptionell zu berücksichtigen. Das Problem der Verschränkung kurz- und längerfristiger Ansätze zwi-

schen START und CIDA bleibt ungelöst. Es gibt offenbar keine Beispiele dafür, dass Stabilisierungsvorhaben erfolgreich mit längerfristigen komplementären CIDA-Programmen verbunden wurden.³¹

Die Überwachung der Projekte erfolgt durch START-Mitarbeiter in der Botschaft vor Ort. Zurzeit gibt es in den vier Ländern mit den größten START-Projektportfolios – Afghanistan, Haiti, Kolumbien und Südsudan – je 1-2 START-Beamte für diese Aufgabe; ansonsten übernimmt jemand in der politischen Abteilung der Botschaft das Monitoring. Durchführer sind angehalten, sich selbst zu evaluieren; dazu verpflichtet sind sie allerdings nicht. Evaluierungskosten werden im Rahmen des Projektbudgets von START getragen. Zwangsläufig findet diese Selbstevaluierung daher lediglich innerhalb der Projektlaufzeit und nur in Bezug auf Leistungen (*outputs*) und direkte Ergebnisse (*immediate outcomes*) statt, nicht aber auf langfristige Wirkungen.

Externe Evaluierungen sind auf Projektebene nicht vorgesehen. Abgesehen von gelegentlichen, selektiven Buchprüfungen gibt es inhaltliche Erfolgsbewertungen nur auf der Ebene der Länderportfolios im Rahmen der jährlichen Berichtspflichten von START. Darüber hinaus lässt der Generalinspekteur des Ministeriums jeden Haushaltstitel regelmäßig evaluieren, also auch den *Global Peace and Security Fund*. Diese Evaluierungen durch externe Berater erfolgen in der Regel etwa alle fünf Jahre; der Zeitraum wird halbiert nach Mandatsänderungen oder Umstrukturierungen. In der Vergangenheit haben Wissenschaftler eine vergleichsweise rigorose Evaluierungspraxis und ein hohes Maß von Transparenz gegenüber Experten und der Öffentlichkeit beobachtet. Als Beispiel wurde die 2009 *Mid-Term Evaluation* des Haiti-Programms genannt, deren ehrlicher und selbstkritischer Bericht eine aufrichtige Bereitschaft zum Lernen zeigte. Diese Art von Transparenz ist offenbar in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen.³²

Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten

In der Heranziehung von externer Expertise, sowohl aus der politiknahen Expertenszene in Ottawa als auch lokal in den Programmländern, gilt START unter Beobachtern als effektiver und transparenter als CIDA. Konsultationen mit externen Experten erfolgen durch START-Personal, Botschaftsmitarbeiter und auch wesentlich durch Studien- und Programmentwicklungsreisen in die betroffenen Regionen.³³ Beide Instrumente – sowohl der Zugriff auf externe, auch lokale Expertise als auch die eigene Anschauung vor Ort – gilt es nicht zu unterschätzen bei der Entwicklung sinnvoller Maßnahmen und der Auswahl geeigneter Durch-

31 Beamtin der kanadischen Regierung, März 2013.

32 Wissenschaftler, März 2013.

33 Wissenschaftler, März 2013.

führungspartner, insbesondere mit Blick auf die dafür erforderlichen Ressourcen (hinreichende Personalausstattung, Reisekosten).

Die kanadische Regierung ist zudem sehr aktiv in der Entsendung von Experten aus Polizei, Justiz und Verwaltung sowie zivilen Friedens- und Stabilisierungsfachkräften. Hierzu verfügt START selbst über einen Personalpool und ein 17-köpfiges Referat; darüber hinaus wird jedoch regelmäßig auch die NGO CANADEM beauftragt, die selbst einen umfangreichen Expertenpool verwaltet (und die dies nach eigener Aussage mit nur drei Personalreferenten flexibler und effizienter tut). CANADEM ist in der Lage, das entsandte Personal selbst als Arbeitnehmer zu beschäftigen und für deren soziale Absicherung zu sorgen. Deshalb kann CANADEM der kanadischen Regierung als Paket z.B. die Entsendung eines kompletten Beraterteams von Justiz-, Polizei- und Verwaltungsexperten nach Kabul oder einer Wahlbeobachtermission auf die Falkland-Inseln anbieten.³⁴

Wesentliche Ergebnisse

Die kanadische Regierung versteht Stabilisierung als Unterstützung eines Landes bei der Bewältigung kurzfristiger Instabilität (also Krisenbewältigung) und ist das einzige der vier untersuchten Länder, das dabei die Unterstützungsrolle des externen Stabilisierers gegenüber der Hauptverantwortung lokaler politischer Kräfte bereits auf der definitorischen Ebene deutlich macht. Stabilisierung ist Aufgabe des Außenministeriums und Teil eines umfangreichen, ressortgemeinsamen Engagements zur Förderung von dauerhaftem Frieden und Wohlstand mit diplomatischen, entwicklungs- und verteidigungspolitischen Mitteln (3D).

Die enormen personellen Ressourcen von START und die Integration aller relevanten Zuständigkeiten innerhalb des Außenministeriums haben dort einen *one stop shop* geschaffen, der Beiträge zu multinationalen Missionen sowie politische und operative Engagements aus einer Hand bietet. Die organisatorische Trennung zwischen START und dem diplomatischen Kerngeschäft geht so weit wie in keinem anderen untersuchten Land; im Prinzip hat Kanada den Gedanken einer neuen, separaten Aufgabe im Außenministerium (*expeditionary* bzw. *transformative diplomacy*) in voller Konsequenz umgesetzt. Positiv herauszuheben sind die Ressourcen und Aufmerksamkeit für die Verbindung politischer Analyse mit Fachkompetenz zum Thema Konflikt und Stabilisierung, die Fähigkeit zur Kontingenzplanung aufgrund umfangreicher Personalressourcen bei START und die Flexibilität in der Entsendung von START-Personal an Botschaften zur politischen Begleitung von Stabilisierungsmaßnahmen.

Ob die operative Qualität der Maßnahmen den enormen personellen Investitionen gerecht wird, ist ohne eine detaillierte Evaluierung des Portfolios nicht zu bewerten – viele Gesprächspartner äußern allerdings Zweifel, insbesondere mit Blick auf

34 Beamter der kanadischen Regierung, März 2013.

die inkonsistente und wenig ambitionierte Evaluierungspraxis sowie die Doppelstrukturen zwischen START und der Nichtregierungsorganisation CANADEM zur Personalentsendung. Die Abgrenzung zu CIDA hat zudem eine schwerwiegende Lücke geschaffen: durch die doppelte Arbeitsteilung nach den Kriterien der Laufzeit (kurz- vs. langfristig) und des sektoralen Schwerpunkts (Sicherheit/Justiz vs. alles andere) gibt es eine Finanzierungs- und Aufmerksamkeitslücke bei der langfristigen Arbeit im Sicherheits- und Justizbereich, die in der Praxis schädliche Diskontinuitäten erzwingt. Die Verknüpfung zwischen kurzfristigen START-Maßnahmen und längerfristigen CIDA-Programmen gilt weiterhin, acht Jahre nach der Schaffung von START, als „Aufgabe zur Weiterentwicklung“: es gibt offenbar keine Beispiele dafür, dass Stabilisierungsvorhaben erfolgreich mit längerfristigen komplementären CIDA-Programmen verbunden wurden.

Die Eigenständigkeit von START innerhalb des Außenministeriums führt außerdem dazu, dass die Arbeitsbeziehungen zu den politischen Abteilungen für jede Stabilisierungssituation erneut auszuhandeln sind. Eine gewisse Flexibilität in Koordinierungsmechanismen ist dabei sicherlich nützlich; die Wahrnehmung von START als teurer Fremdkörper außerhalb des außenpolitischen Kernapparates schadet aber wahrscheinlich mehr als die damit verbundene Flexibilität nützt.

4 USA: Stabilisierung als akute Konfliktbearbeitung im Kontext umfassender Fragilitätsbewältigung

Begriff und Mandat

In der ersten *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) 2010 definierte die damalige US-Außenministerin Hillary Clinton den Stabilisierungsansatz der USA als die Aufgabe

*to prevent conflict, save lives, and build sustainable peace by resolving underlying grievances fairly and helping to build government institutions that can provide basic but effective security and justice systems. Over the longer term, our mission is to build a government's ability to address challenges, promote development, protect human rights, and provide for its people on its own.*³⁵

Stabilisierung wird also als Überbegriff für Konfliktprävention, Friedensförderung, Entwicklung, Menschenrechtsarbeit und Förderung staatlicher Kapazitäten in solchen Ländern verstanden, in denen „Instabilität zur transnationalen Bedrohung wird“.³⁶

Grundsätzlich leisten das *Pentagon*, das *Bureau of Conflict and Stabilization Operations* (CSO) des *State Department* und das *Office of Transition Initiatives* (OTI) von USAID Beiträge zu Stabilisierungsaktivitäten. CSO, ein Produkt der Reorganisation des Außenministeriums unter Clinton, arbeitet in ausgewählten „*states in crisis*“ mit lokalen Partnern daran,

*to break cycles of violent conflict, mitigate crises, and strengthen civilian security.*³⁷

OTI besteht bereits seit 1994 und setzt den Schwerpunkt in der Umsetzung kurzfristiger, flexibler Stabilisierungsmaßnahmen zur Beeinflussung volatiler politischer Prozesse:

*Seizing critical windows of opportunity, OTI works on the ground to provide fast, flexible, short-term assistance targeted at key political transition and stabilization needs.*³⁸

35 QDDR *Executive Summary* (2011) <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>, S. 13.

36 QDDR *Executive Summary* (2011), S. 15.

37 CSO (2013) *Conflict Prevention and Crisis Response – Responding to Emerging Instability Overseas*, Fact Sheet, S. 1.

38 OTI (2009) *Office of Transition Initiatives: 15 Years*, <http://www.globalcorps.com/sitedocs/oti15yearreport.pdf>, S. 1.

Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung

In den letzten Jahren verfügte das Pentagon stets über die weitaus größten Finanzmittel für Stabilisierungsaktivitäten, sowohl für große Infrastrukturprojekte als auch für kleinere, dezentrale Vorhaben im Rahmen des *Commander's Emergency Response Program* (CERP) der Streitkräfte. Nach verheerenden Untersuchungsberichten der Sonderinspektoren für den Wiederaufbau im Irak (SIGIR) und Afghanistan (SIGAR) gilt das Pentagon inzwischen weithin als wenig kompetent bei der Umsetzung von Stabilisierungsmaßnahmen.³⁹

Innerhalb des *State Department* koordiniert das *Bureau of Conflict and Stabilization Operations* (CSO) den zivilen Stabilisierungsansatz, jedoch nicht darüber hinaus. Die Kommunikations- und Umsetzungsstrukturen sind ein Jahr nach Gründung des Büros im Januar 2012 als Nachfolger des *Office of the Coordinator for Post-Conflict Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) noch in der Startphase. Das CSO entstand auf Grundlage der *Quadrennial Diplomacy and Development Review* als Teil der „J Family“ im *State Department*, d.h. der Querschnittsabteilung für *Civilian Security, Democracy and Human Rights*. Die Vorgängerorganisation S/CRS gilt weitgehend als Misserfolg, aus dessen Schatten sich CSO nur schwer lösen kann. Praktisch bedeutet dies, dass weiterhin die Regionalabteilungen die Hauptrolle von Seiten des *State Department* bei der Politikentwicklung und ressortübergreifenden Koordinierung spielen, das ohnehin – je nach Region – gegenüber dem Stab des *National Security Council* und dem *Pentagon* nicht automatisch die Führungsrolle hat.

Das 1994 geschaffene *Office of Transition Initiatives* (OTI) ist als Teil der Entwicklungsagentur USAID für zivile Stabilisierungsmaßnahmen auf lokaler Ebene verantwortlich. Diese Vorhaben sollen durch schnelle Wirkung („*quick impact*“) vor Ort politischen Raum für langfristigen Wandel schaffen. OTI hat sich auf die personalintensive Entwicklung und Umsetzung insbesondere kleinteiliger Maßnahmen in schwierigen Situationen spezialisiert, in denen die klassische EZ aufgrund der Sicherheitslage nicht arbeitsfähig ist. OTI arbeitet primär dezentral und koordiniert auf der operativen Ebene als Teil der Botschaft vor Ort sowie mit den Regionalkommandos der US-Streitkräfte (CENTCOM in Florida, AFRICOM in Stuttgart etc.).

Konzept- und Politikentwicklung

Im Regelfall erfolgt die Entwicklung politischer Ansätze gegenüber einzelnen Ländern oder Krisen in den USA dezentral in einem fragmentierten System von Ressortkonkurrenzen, das nur in Sonderfällen besonderer präsidentieller Aufmerksamkeit oder außergewöhnlicher Machtfülle eines Nationalen Sicherheitsberaters

39 Beide Behörden haben in den vergangenen Jahren eine Vielzahl detaillierter Untersuchungsberichte veröffentlicht, siehe www.sigir.mil und www.sigar.mil.

effektiv durch den NSC-Stab koordiniert wird. Die QDDR von 2010 weist nun CSO die Schlüsselrolle für die Entwicklung von Politikoptionen und programmatischen Beiträgen der USA zur zivilen Stabilisierung zu. Der Leiter des Büros, Botschafter Rick Barton, ist als *Assistant Secretary* (etwa Beauftragter) auf Augenhöhe mit den Leitern der Regionalabteilungen. Innerhalb des *State Department* sieht es das Büro vor, eine zunehmende Analyse- und Strategierolle zu spielen. Dabei soll der Mehrwert gegenüber der traditionellen Analyse durch Vertretungen vor Ort, Geheimdienste etc. in der stärkeren Berücksichtigung alternativer Informationsquellen, insbesondere lokaler NGO-Netzwerke und Nachrichten-Datenbanken liegen, sowie in der direkten Verknüpfung mit der Fähigkeit zur Projektfinanzierung. Die Beschränkung auf eine konzeptionelle Rolle in direkter Konkurrenz zu den Regionalabteilungen gilt inzwischen als eine der Schwächen von S/CRS.

Um diesen Erwartungen gerecht zu werden, hat CSO insbesondere in die Verbesserung seiner Methoden zur Konfliktanalyse investiert. Das bislang gültige *International Conflict Assessment Framework* (ICAF) gilt allerdings intern als praxisfernes, weil extrem langwieriges (über ein Jahr!), abstimmungsintensives und priorisierungsschwaches Verfahren. Es soll durch eine schnellere, strategischere Neufassung abgelöst werden. ICAF 2.0 dauerte in ersten Feldversuchen etwa drei Monate, von denen das Analyseteam (CSO, Botschaft, Regionalabteilung, USAID) etwa sechs Wochen vor Ort verbrachte.

Finanzierung

Im Kongress besteht ein grundlegendes Misstrauen in die Vergabe von Haushaltsmitteln für zivile Zwecke der internationalen Politik. Dazu kommt, dass das *Pentagon* trotz der Skandale um den Wiederaufbau im Irak und in Afghanistan mehr Vertrauen genießt als das *State Department*, was die verantwortliche Verwaltung von Mitteln betrifft – auch deshalb, weil das *State Department* selbst in der Vergabe milliardenschwerer Aufträge zum Polizeiaufbau im Irak und in den frühen Jahren in Afghanistan katastrophale Fehler gemacht hat.

Für die Einsätze im Irak und in Afghanistan verfügte das *Pentagon* im vergangenen Jahrzehnt über große Sonderhaushalte, die in den kommenden Jahren nach Einschätzung aller Beobachter wegfallen werden. In diesem Rahmen konnte das *Pentagon* dem *State Department* von 2006 bis einschließlich 2010 nach *Section 1207* des Verteidigungsbudgets bis zu 100 Mio. USD (etwa 75 Mio. EUR) pro Jahr für „Wiederaufbau-, Stabilisierungs- und Sicherheitsaktivitäten im Ausland“ zu Verfügung stellen. Diese Gelder wurden zur Finanzierung der Aktivitäten von S/CRS sowie von USAID genutzt.⁴⁰ Nach dem Auslaufen dieses Haushaltstitels 2010 konnte die Obama-Administration erstmals einen eigenen Titel für Stabilisierung erreichen, der allerdings entgegen der vereinten Bemühungen von Au-

40 Serafino (2011) *Department of Defense “Section 1207” Security and Stabilization Assistance: Background and Congressional Concerns, FY2006-FY2010*. Congressional Research Service.

ßenministerin Clinton und Verteidigungsminister Gates immer noch im Verteidigungshaushalt und nicht im Haushalt des *State Department* angesiedelt ist. Für diesen *Complex Crises Fund* hat die Obama-Administration für das Haushaltsjahr 2013 den Betrag von 56,5 Mio. USD beim Kongress beantragt; 2012 wurden 43 Mio. USD bewilligt.⁴¹

OTI verfügt im Rahmen des USAID-Haushalts schon länger über ein eigenes Budget, den *Transition Initiatives Fund*. Für 2013 wurde dieser Titel mit 57,6 Mio. USD angesetzt. Er ermöglicht OTI extreme Flexibilität in der Umsetzung, da er wenige Einschränkungen und Bedingungen in der Art der Projekte voraussetzt, so dass die Finanzierung von flexiblen und zeitnahen Stabilisierungsmaßnahmen meist innerhalb von Wochen oder Monaten – im Vergleich zu Jahren bei anderen Titeln – gesichert werden kann. OTI implementiert zudem ein Mehrfaches dieser Eigenmittel aus anderen Titeln wie dem *Complex Crises Fund* sowie den Titeln für Katastrophenhilfe und Entwicklung (*Disaster and Famine Assistance Account* und *Economic Support Fund*). Das Gesamtvolumen des OTI-Portfolios betrug 2010 etwa 410 Mio. USD.⁴²

Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung

Die operative Arbeit von CSO und OTI unterscheidet sich deutlich: CSO arbeitet trotz starker eigener Rolle bei der Projektidentifizierung im Wesentlichen nach dem Modell der Mittelvergabe ohne Steuerungsanspruch und leidet zudem unter dem langsamen Tempo der Ressortabstimmung in Washington. Demgegenüber arbeitet OTI auf Grundlage kreativer Vertragslösungen als integrierter Durchführer (ganz anders als im normalen USAID-Modell), der die Stärken seines Steuerungsmodells nach dem Prinzip von *action learning* insbesondere in unsicheren und volatilen Situationen ausspielen kann.

CSO arbeitet bislang nur in Bezug auf vier Länder: Myanmar, Honduras, Kenia und Syrien. Die Maßnahmen folgen keinen strikten Einschränkungen auf Sektoren oder Typen; der Schwerpunkt liegt allerdings auf prozessorientierten, politischen Aktivitäten (mit) der lokalen Zivilgesellschaft – Infrastrukturmaßnahmen sieht CSO demgegenüber nicht als seine Stärke. Kerngedanke für die weitere Entwicklung des Instrumentariums ist die Verknüpfung dichter politischer Analyse lokaler nichtstaatlicher Informationsquellen mit dem politischen Prozess im *State Department* und der Identifikation und Finanzierung geeigneter Projekte vor Ort. Die Nutzung zivilgesellschaftlicher Informationsquellen gilt dabei sowohl als notwendiger Beschleuniger für präventives Handeln (in produktiver Konkurrenz zu den etablierten Berichtskanälen) als auch als komplementärer Beitrag zu einem umfassenden Verständnis der Situation, die mit Stabilisierungsmaßnahmen beeinflusst werden soll.

41 *The Complex Crises Fund: Rapid Response Funding to Help Prevent Deadly Conflict; Request to Congress „Conflict Stabilization Operations“*, S. 514.

42 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

Aus Sicht von CSO ist dabei wesentlich, dass Maßnahmen nicht vom Schreibtisch, sondern auf Grundlage detaillierter *Field Assessments* entwickelt bzw. ausgewählt werden. Dafür reisen CSO-Mitarbeiter in die betreffenden Länder, um fundierte Entscheidungen über geeignete Projekte treffen zu können.⁴³ Die notwendige Ressortabstimmung zur Nutzung des *Complex Crises Fund* dauert in der Regel 3-4 Monate nach Einreichung eines Projektantrages, kein unerheblicher Zeitraum für die im besten Fall präventive Beeinflussung volatiler politischer Prozesse. Die Maßnahmen werden über Partner wie IOM, lokale NGOs oder USAID (auch OTI) implementiert, wobei letztere selbst gar keine Projekte durchführen sondern ihrerseits weitervergeben. Die Durchführungsdauer von CSO-Maßnahmen ist auf bis zu 18 Monate angelegt. Monitoring und Evaluierung befinden sich noch in der Entwicklung.⁴⁴ Momentan plant CSO, über die laufende Projektbeobachtung hinaus in Zukunft einige Jahre nach Projektabschluss professionelle Evaluierungsfirmen mit der Erhebung langfristiger Wirkungen zu beauftragen.⁴⁵

OTI arbeitet ganz anders. Während CSO im Kern als „Vergabestelle“ agiert, legt OTI seinen Schwerpunkt auf schnelle, flexible Maßnahmen, meist auf lokaler Ebene (wobei z.B. auch Beratungsprojekte in Ministerien oder regionalen Verwaltungsbehörden zum Portfolio gehören). Die Anbindung an die politischen Prozesse, Qualitätskontrolle und Rechenschaftspflichten werden durch ein sehr personalintensives Managementmodell sichergestellt, das mit dem üblichen USAID-Geschäftsmodell der Vergabe von Sektorprogrammen an kommerzielle Durchführungsfirmen wenig gemein hat. OTI nutzt die Durchführer im Wesentlichen als Logistik- und Personaldienstleister und kontrolliert jedes Projekt in allen Details selbst. Dazu kommt ein flexibles Steuerungsmodell nach dem Prinzip von *action learning* zum Einsatz.

Besonders interessant ist das OTI-Modell in Bezug auf lokale Kleinstmaßnahmen in politisch schwer zugänglichen Gebieten. Die Entwicklung eines OTI-Programms auf Anforderung der Botschaft, des USAID-Landesteams oder der Streitkräfte beginnt mit der Entsendung von regional und thematisch erfahrenen OTI-Mitarbeitern für zwei bis drei Wochen zur Erkundung des politischen Kontexts, des Bedarfs und der Machbarkeit vor Ort. Auf dieser Grundlage wird ein grobes Konzept über die Botschaft mit der lokalen Regierung abgestimmt, in Washington auf Beamtenebene bewilligt und aufgrund eines stehenden Rahmenvertrags eine Durchführungsfirma mit dem am besten geeigneten Projektteam ausgewählt. Je schwieriger der Kontext, desto kleinteiliger wird dann begonnen zu arbeiten – oft mit wenigen Einzelmaßnahmen von wenigen tausend US-Dollar, die innerhalb von ein bis zwei Wochen auf Gemeindeebene begonnen und nach wenigen Wochen abgeschlossen werden können. Die Priorität liegt auf der Sichtbarkeit der Aktivitäten („es passiert etwas“) und auf *learning by doing* im Rahmen

43 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

44 Beamtin der amerikanischen Regierung, März 2013.

45 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

wöchentlicher Auswertungen im OTI-Team und mit lokalen Vertretern. Ziel ist, die in den folgenden Wochen identifizierten Maßnahmen sofort zielgerichteter und zweckmäßiger gestalten zu können, auch mit Unterstützung einer weltweiten Datenbank aller OTI-Maßnahmen und der Erfahrungen damit. Im Laufe der ersten zwei bis drei Monate spielt sich das Projekt ein. Auf Grundlage eines besseren Verständnisses des mikropolitischen Kontexts werden nun auch etwas größere Einzelmaßnahmen (je 30.000-35.000 USD) durchgeführt. Die Summen bleiben niedrig, um schnelle Reaktionen auf politische Veränderungen zu ermöglichen und um das Risiko zu begrenzen, dass aufgrund der Schnelligkeit nicht jede Einzelmaßnahme wirklich Nutzen stiftet („lieber 80% nützlich zum richtigen Zeitpunkt als 100% nützlich, aber zu spät“).⁴⁶

Für jedes seiner 15 Länderprogramme definiert OTI individuelle Ziele und Wirkungsindikatoren auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, eingebunden in die größere Länderstrategie der US-Botschaft. Einmal jährlich erfolgt eine *Program Performance Review* (PPR), zum Projektende eine externe Evaluierung.⁴⁷ Methodisch beschränken sich die vorliegenden Evaluierungen allerdings auf die Identifikation einer „plausiblen Korrelation“⁴⁸ mit beobachteten sozialen und politischen Veränderungen.

OTI ist nach eigenen Angaben und den Ergebnissen ihrer externen Evaluierungen in der Lage, auch in schwer zugänglichen Gebieten wie den FATA in Pakistan mit eigenem (internationalem) Personal zu arbeiten, auch wenn die meisten anderen Durchführer ihr Personal abziehen müssen. Das Modell steht und fällt mit der Qualität des Personals: erfahrene Regionalexperten mit langjährigen Sprach- und Kulturkenntnissen und Felderfahrung in Konfliktregionen werden mit hohem Aufwand und der Unterstützung einer kommerziellen Rekrutierungsfirma ausgewählt.⁴⁹ Der OTI-Ansatz ist mit etwa 200 Regierungsangestellten, davon 55 im Feld und weitere 45 „Springer“, die aus Washington jederzeit entsandt werden können, und einem Gesamtportfolio von weniger als 500 Mio. USD pro Jahr ausgesprochen personalintensiv (dazu kommen mehrere hundert internationale Projektmitarbeiter und mehr als 1000 lokale Mitarbeiter; alle zusammen ergeben eine Summe von 1.600-2.000 OTI-„Angehörigen“, die Zugang zur Wissensbasis haben). Trotz der hohen Reaktions- und Startgeschwindigkeit ist OTI aufgrund der Kleinteiligkeit der Maßnahmen nicht geeignet, um schnell hohe Finanzvolumina zu implementieren.⁵⁰

46 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

47 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

48 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013. Vgl. öffentlich verfügbare Evaluierungsberichte auf der OTI-Website.

49 Beraterin, März 2013.

50 Beamter der amerikanischen Regierung, März 2013.

Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten

CSO verwaltet eine umfangreiche Personalreserve, die von der Vorgängerorganisation S/CRS als Antwort auf die zivilen Fähigkeitslücken bei Wiederaufbau und Aufstandsbewältigung im Irak und Afghanistan geschaffen worden war. Dieses *Civilian Response Corps* kostet mit jährlich 24 Mio. USD inzwischen einen erheblichen Teil des CSO-Budgets, wobei nur 37% der 140 auf Standby gehaltenen Mitarbeiter tatsächlich entsandt wurden. Viele der Fähigkeiten, für die in den vergangenen Jahren CRC-Mitglieder rekrutiert wurden, werden in absehbarer Zukunft nicht mehr in erheblichem Umfang erforderlich sein. Deshalb versucht sich CSO nun von der teuren stehenden Reserve zu trennen und das System komplett in einen Personalpool umzuwandeln, deren Mitglieder keine laufenden Zahlungen erhalten, sondern mit abgestuften Reaktionsgeschwindigkeiten bei Bedarf für eine Entsendung zur Verfügung stehen. Dieses *Civilian Response Network* fasst Experten aus einer Vielzahl von US-Regierungsbehörden in einem Pool mit NGO-Mitarbeitern und Wissenschaftlern aller Nationalitäten sowie Angehörigen fremdstaatlicher Behörden zusammen, die teilweise eher als Kontakte zur Projektentwicklung dienen denn als zukünftig entsandtes Personal der US-Regierung.⁵¹

Wesentliche Ergebnisse

Die Obama-Administration bettet ein kurz- und mittelfristiges Bündel von Maßnahmen ziviler Prävention, lebensrettender Soforthilfe und Friedensförderung in die langfristige Förderung effektiver Staatlichkeit ein – das alles allerdings im Schatten der sicherheitspolitischen Dominanz militärischer bzw. verteidigungspolitischer Institutionen und Instrumente. Aufgrund dieses grundlegenden Unterschieds sowie der Fragmentierung der üblichen US-amerikanischen Strukturen zur Ressortabstimmung und Politikentwicklung eignen sich diese Strukturen im Großen und Ganzen nicht als Vorbild für Deutschland. Das gleiche gilt für die unnötig komplizierte Anlage des *Complex Crises Fund* im Verteidigungsbudget, die mehr mit innenpolitischen Zwängen im Kongress zu tun hat als mit sachdienlicher Haushaltsgestaltung.

Die Fähigkeit und Ressourcen zur vorausschauenden und ressortgemeinsamen Planung sollten jedoch durchaus zum Vorbild werden. Unnötig komplizierte und zeitaufwändige Analyseinstrumente gilt es zu vermeiden, wie bei CSO bereits erkannt; die Investition in langfristige Analyse, Frühwarnung und Szenarioplanung hingegen lohnt sich gerade mit Blick auf präventive Politik.

Der neuerliche Umbau des zivilen Personalpools verdeutlicht die Herausforderungen bei der Gestaltung einer Struktur zur kurzfristigen Entsendung ziviler Ex-

51 Beamtin der amerikanischen Regierung, März 2013, vgl. *QDDR Executive Summary* (2011), S. 14.

perten, die flexibel genug ist, um dem Wandel des Einsatz- und Personalbedarfs Rechnung zu tragen. Eine umfangreiche stehende Reserve bezahlter Zivilisten hat sich für die USA mit Blick auf die Vermeidung weiterer Aufstandsbekämpfung- und Staatsaufbauprojekte wie im Irak oder Afghanistan nicht bewährt. Gleichzeitig gilt es bei allen Vorteilen des Netzwerkkonzepts, das auch dem ZIF-Pool zugrunde liegt, nicht zu vergessen, dass eine hohe Qualität und Wirksamkeit der Poolteilnehmer im Einsatz nur dann gewährleistet werden kann, wenn in der individuellen Berufsbiografie Phasen der Reflexion, des Lernens und des professionellen Austauschs über vereinzelte Seminare hinaus ebenso Platz finden wie Einsätze in Krisenregionen.

Was die praktische Entwicklung und Umsetzung ziviler Stabilisierungsmaßnahmen betrifft, so zeigt das neue CSO interessante Ansätze, insbesondere mit Blick auf die Verknüpfung lokaler Informationsquellen mit etablierten Analyse- und Entscheidungsverfahren des *State Department*. Wie viel CSO allerdings tatsächlich leisten kann, wird sich noch zeigen. Besonders interessant mit Blick auf Stabilisierungsmaßnahmen in schwer zugänglichen Regionen ist jedoch OTI. Damit verfügt die US-Regierung über ein Boutique-Instrument mit einem etablierten Vorgehen zur Umsetzung kleinformatischer Maßnahmen in unsicheren und politisch volatilen Situationen. Wenn die Reaktionszeiten (wenig mehr als vier Wochen von der ersten Anfrage an OTI bis zum ersten Spatenstich einer explorativen Maßnahme vor Ort), die Einbindung lokaler politischer und gesellschaftlicher Strukturen durch entsprechend landes- und fachkundige Mitarbeiter sowie die ständige Weiterentwicklung der Projekte per *action learning* in der Praxis halten, was sie versprechen, dann verfügt Deutschland über kein vergleichbares Instrument für diesen Teil eines Stabilisierungsengagements. Das OTI-Modell ist allerdings aufgrund seines extrem anspruchsvollen Personal- und Organisationsmodells nicht gut skalierbar; schon die derzeitigen 15 Länderprogramme sind aus Sicht von OTI-Direktor Rob Jenkins einige zu viel, da die Organisation nur sehr langsam wachsen kann.

5 Niederlande: schnelle Interventionen mit langem Atem

Begriff und Mandat

Die konservativ-sozialdemokratische Regierung Balkenende (2006-2010) war die letzte, die im November 2008 ein Konzept für *Security and Development in Fragile States* vorlegte, damals explizit als „Strategie für die Niederlande, 2008-2011“ untertitelt. Nach zwei Machtwechseln sind die politischen Protagonisten heute nicht mehr die gleichen, und externe Beobachter beklagen das Fehlen einer klaren Konzeption im derzeitigen Kabinett.⁵² Es ist jedoch anzunehmen, dass die Grundgedanken der damaligen Strategie (deren Evaluierung im Herbst 2013 abzuschließen ist) fortwirken.⁵³ Als entwicklungspolitische Priorität verortet,⁵⁴ versteht die niederländische Regierung fragile Staaten als

undermined by serious political and social tensions that have a highly detrimental effect on their populations. The governments of these countries often cannot guarantee the safety of their citizens and either fail in their duty to uphold their rights or are themselves guilty of violent acts.

These governments often lack capacity and legitimacy, sometimes throughout the country, sometimes only in parts of it. Lawlessness is widespread. There is little or no delivery of basic services such as infrastructure, education, health care, clean water or basic sanitation. The economy is at a standstill or in decline and there are few economic prospects for the population. All these problems affect all fragile states to some extent.

Auf dieser Grundlage gilt es, „die Sicherheit der Bevölkerung unter schwierigen Bedingungen zu verbessern ... [und] die Regierung in die Lage zu versetzen, Menschen vor Konflikt zu schützen, dass die Herrschaft des Rechts ordentlich funktioniert, dass Menschenrechte aufrechterhalten und Basisdienstleistungen erbracht werden.“⁵⁵ Zur Umsetzung dieser Ziele dient der abgestimmte Einsatz verschiedenster Instrumente:

52 Wissenschaftler, April 2013; vgl. Strategiepapier „*Security and Development in fragile states – The Netherlands’ strategy 2008-2011*“ (2008) und Koalitionsvereinbarung „*Coalition Agreement – Article V. The Netherlands in the World*“ (2012).

53 Der Entwurf des Evaluierungsberichts lag im April 2013 bereits intern zur Kommentierung durch die wesentlichen Teilhaber des Politikfeldes vor. Das Studienteam erhielt eine mündliche Zusammenfassung der Ergebnisse, die in die vorliegende Fallstudie einfließen.

54 vgl. die einleitende Einordnung der Strategie in den Kontext der Millennium-Entwicklungsziele und die entwicklungspolitischen Prioritäten der damaligen Koalition (Strategiepapier, S. 4).

55 Siehe Fußnote 53: Strategiepapier, S. 8.

zur Förderung öffentlicher Sicherheit

- internationale Stabilisierungseinsätze mit militärischen, polizeilichen und politischen Komponenten,
- Sicherheitssektorreform (SSR),
- Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR),
- Reduzierung bewaffneter Gewalt (AVR);

zur Förderung einer legitimen Regierung mit ausreichender Kapazität

- Kapazitätsaufbau für staatliche Institutionen,
- Stärkung staatlicher Legitimität in den politischen Prozessen,
- Gewaltprävention und Übergangsjustiz;

für eine spürbare Friedensdividende

- bessere Überbrückung der Lücke zwischen humanitärer und Entwicklungshilfe,⁵⁶
- Gender,
- Privatsektorentwicklung,
- Verbesserung von Basisdienstleistungen,
- Förderung der Zivilgesellschaft.⁵⁷

Diese drei Handlungsfelder hat die derzeitige Regierung im Rahmen einer *policy note to parliament* in fünf Ziele für Stabilisierung und Wiederaufbau umgesetzt:

- Sicherheit für die Bevölkerung
- Herrschaft des Rechts
- Gute Regierungsführung
- Inklusive Politik
- Friedensdividende⁵⁸

In der Praxis, so Beamte der niederländischen Regierung, arbeite man im weiten Rahmen dieser fünf Ziele ohne sektorale oder zeitliche Grenzen.⁵⁹ Beobachter konstatieren einen flexiblen Mix von Werkzeugen aus den Bereichen „*conflict resolution, security and rule of law*“, der sich von einem früher extremen Fokus auf militärische Sicherheit und klassische Entwicklung hin zu verknüpften Sicherheits-

56 Zur Lücke zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vgl. Julia Steets, *Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance*, GPPi 2011.

57 Dies ist die vollständige Liste aus dem Strategiepapier (siehe Fußnote 52), S. 9-18.

58 Siehe „*Letter of 21 May 2012 from the Minister for European Affairs and International Cooperation and the Minister of Foreign Affairs to the House of Representatives on security and the rule of law*“ per Email von Beamten der niederländischen Regierung, April 2013.

59 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

Justiz- und gezielteren sozioökonomischen Interventionen entwickelt habe.⁶⁰ Entscheidend sei zudem das Prinzip der Beeinflussung von dynamischen Veränderungsprozessen statt einer statischen Auswahl von Einzelmaßnahmen nach einem Kriterienkatalog. Dieses Prinzip gilt aus Sicht externer Experten als großer Fortschritt, der jedoch hohe Anforderungen an politische Analyse und schnelle Reaktionsfähigkeit stelle, um günstige Gelegenheiten zu nutzen bzw. positive Entwicklungen zu unterstützen.⁶¹

Institutionelle Zuständigkeit und Koordinierung

Die politische und fachliche Zuständigkeit für Konzepte, Mitteleinsatz und Personalentsendung sowie die Sekretariatsrolle für ressortübergreifende Koordinierungsgremien zur Stabilisierung liegt beim *Direktorat Stabilität und Humanitäre Hilfe* (DSH) im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklung. Als integriertes Ressort unter zwei Ministern bildet das Ministerium eine einheitliche bürokratische Organisation, deren Personal durch alle Teilbereiche rotiert. Die Ministerin für Handel und Entwicklung ist dem Außenminister zwar protokollarisch untergeordnet, handelt aber praktisch – auch aufgrund des politischen Gewichts der derzeitigen Amtsinhaberin Lilianne Ploumen (bis zur letzten Wahl die Parteivorsitzende der Arbeitspartei) – eigenständig und gleichrangig. Weite Teile des Ministeriums sind entweder dem Außen- oder der Entwicklungsministerin exklusiv zugeordnet und dementsprechend stark von einer rein diplomatischen bzw. rein entwicklungspolitischen Handlungslogik geprägt.⁶²

DSH entstand 2012 aus der Fusion der *Einheit für Friedenskonsolidierung und Stabilisierung* (EFV) mit den Einheiten *Humanitäre Hilfe* und *Gute Regierungsführung*. Anders als das außen- und das entwicklungspolitische „Kerngeschäft“ untersteht DSH (entspricht etwa einer Unterabteilung im deutschen Kontext) sowohl dem Politischen Direktor⁶³ als auch dem Entwicklungspolitischen Direktor und hat damit Verbindungen in beide Teile des Ministeriums. Praktisch versteht sich DSH als primär der Entwicklungsministerin verantwortlich.

DSH verwaltet und steuert das gesamte finanzielle Engagement der Niederlande über den Konfliktzyklus hinweg aus einer Hand. Die Mandatierung und personelle Beteiligung an multilateralen Friedenseinsätzen liegt allerdings außerhalb

60 Wissenschaftlerin, April 2013; dies ist auch Ergebnis der Evaluierung: Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

61 Wissenschaftlerin, April 2013.

62 So die übereinstimmende Analyse aller Gesprächspartner sowie die Ergebnisse der laufenden Evaluierung der Strategie für *Security and Development in Fragile States*, Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

63 Beide sind etwa vergleichbar mit Staatssekretären: höchster Beamtenrang, inhaltliche Führung der jeweiligen Hälfte des Ministeriums, während ein dritter „Generalsekretär“ den Generaldirektoren zwar übergeordnet ist, aber rein als Verwaltungschef agiert. Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

der Zuständigkeit von DSH, nämlich in der sicherheitspolitischen Abteilung. Die dadurch entstandene Konfliktlinie ist aus Sicht des DSH-Direktors nicht optimal, eine Kompletintegration im Sinne des Strategiepapiers von 2008 (das „*international missions*“ explizit als ein Instrument von Stabilisierung definiert) war jedoch bei der Schaffung von DSH Ende 2012 nicht durchzusetzen.⁶⁴ Demgegenüber gilt der Kontext eines integrierten Ministeriums für die Abstimmung humanitärer, stabilisierender und entwicklungspolitischer Beiträge sowohl bei den Beteiligten als auch bei Beobachtern und Evaluatoren als großer Vorteil.⁶⁵

Interministerielle Koordinierung erfolgt zum einen durch enge informelle Zusammenarbeit auf Arbeitsebene, zum anderen in einer *Steering Group Military Operations* (SMO) auf Ebene der Generaldirektoren, die höchste Beamtenebene.⁶⁶ Für einzelne Budgetlinien gibt es zudem spezielle Konsultationsverfahren (siehe unten). Die formalen organisatorischen Details gelte es jedoch nicht überzubewerten: Niederländische Gesprächspartner unterstreichen insbesondere, dass die heutige Praxis der weitgehend pragmatischen und effektiven Zusammenarbeit⁶⁷ sowohl auf der besonderen politischen und Verwaltungskultur der Niederlande (Polder-Modell) als auch auf zwei Jahrzehnten *trial and error* unter engagierter Führung mehrerer Minister beruht.⁶⁸ Als operativ besonders relevant nennen die Beteiligten den Austausch von Verbindungsbeamten zwischen Außen- und Verteidigungsministerium, die als hochrangige entwicklungs- bzw. militärpolitischen Berater des jeweils anderen Ministers sowohl Zugang genießen als auch voll in die Arbeit ihres Gastgeberministeriums eingebunden werden. Es gibt aber auch Unzufriedenheit und Kritik: so sah sich der entwicklungspolitische Teil des Außenministeriums lange als Opfer von Diskriminierung der sicherheitspolitischen Kollegen im eigenen Haus, und Innenministerium wie Polizei gelten weiterhin als schwierige, weil desinteressierte Partner.⁶⁹

Konzept- und Politikentwicklung

Seinen konzeptionellen Beitrag erbringt DSH aus der Kombination eigenen Fachwissens und der laufenden internen Berichterstattung mit externen Analysen aus dem ständigen Kontakt mit internationalen Expertenorganisationen wie der *International Crisis Group* oder *International Alert*, die im Gegenzug für regelmäßige Briefings eine laufende finanzielle Zuwendung erhalten.

64 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

65 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013. Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

66 Wissenschaftler, April 2013; Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

67 Die insgesamt positive Bewertung der Zusammenarbeit teilt auch die derzeitige Evaluierung, Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

68 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013; Beamter der niederländischen Regierung, April 2013; übereinstimmend Beamter der deutschen Regierung, Mai 2013, der als ehemaliger Austauschbeamter im niederländischen Außenministerium über besondere Einblicke in die Verwaltungskultur verfügt.

69 So u.a. Ergebnisse der Evaluierung, Beamter der niederländischen Regierung, April 2013; Beamtin der niederländischen Regierung, April 2013.

Das DSH hat ein unbestrittenes Mandat, nicht nur intern zu beraten, sondern das Portfolio Stabilisierung in Abstimmung mit anderen Abteilungen, Botschaften und anderen Ressorts sowohl zu konzeptionellen als auch zu konkreten länderspezifischen Stabilisierungsaufgaben gegenüber Leitung und Parlament sowie im internationalen und multilateralen Raum selbst zu vertreten.

Die daraus entstehenden Schnittstellenprobleme mit anderen Teilen des Hauses werden als sehr unterschiedlich virulent beschrieben. Die betroffenen Botschaften seien regelmäßig unterbesetzt und akzeptierten die Einmischung als Preis für die damit einhergehende Unterstützung (u.a. in Form zusätzlichen Personals, das DSH zeitweise an Botschaften entsenden kann). In Den Haag bestehe mit der sicherheitspolitischen Abteilung eine klare Arbeitsteilung, doch die Zusammenarbeit mit den Regionalabteilungen sei teilweise konfliktträchtig. Mit einigen Regionalabteilungen habe man inzwischen eine belastbare Lösung gefunden. Diese weist der jeweiligen Regionalabteilung eine unparteiische Koordinierungsrolle zwischen Sicherheitspolitik, Stabilisierung und traditioneller Entwicklungszusammenarbeit zu. Dies funktioniere mit der Afrika- und der MENA-Abteilung; für Afghanistan liegt die Führungsrolle bei der sicherheitspolitischen Abteilung.⁷⁰

Nach außen hin spielen die Niederlande seit langem eine vergleichsweise aktive Rolle in der internationalen Debatte über Fragilität und Stabilisierung. Nach den Erkenntnissen der aktuellen Evaluierung leistete die Vorgängereinheit von DSH (EFV) wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung internationaler Konzepte in Foren wie INCAF (*International Network on Conflict and Fragility*) und im Rahmen des *New Deal for Fragile States*.⁷¹

Finanzierung

Die Stabilisierungsinstrumente der Niederlande beruhen auf vier verschiedenen Haushaltstiteln im Rahmen des Gesamttitels für internationale Zusammenarbeit (HGIS, *Homogenous Budget for International Cooperation*) mit einem Umfang von insgesamt etwa € 360 Mio. jährlich. Die vier Titel sind „Stabilität“ (etwa € 100 Mio.), „Wiederaufbau“, „gute Regierungsführung“ und ein delegiertes Budget (etwa € 120 Mio. jährlich verteilt auf derzeit zehn Botschaften).

Auf der Ebene der Entscheidung über einzelne Maßnahmen oder delegierte Länderbudgets gibt es zwar Elemente von Ressortgemeinsamkeit, doch kein echtes Pooling im Sinne einer Vetostruktur. Bislang wird nur im *Stabilitätsfond* gemeinsam durch den Politischen und den Entwicklungspolitischen Direktor entschieden; das Verteidigungsministerium wird beratend beteiligt. Im Sinne der Langfristigkeit und Verlässlichkeit des niederländischen Engagements wird der Großteil

70 Beamte der niederländischen Regierung, April 2013.

71 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

der Mittel im Rahmen vierjähriger Planungszyklen verwaltet; es stehen jedoch auch erhebliche kurzfristig nutzbare Mittel zur Verfügung.⁷² Entscheidend seien diese Mittel als flexibler Hebel mit politischer Wirkung auch gegenüber dem regulären Entwicklungsbudget, denn in keinem Land machen die Stabilisierungsmittel mehr als 10-15% des niederländischen Engagements aus. Dabei gilt es aus deutscher Sicht allerdings auch zu berücksichtigen, dass der Titel für humanitäre Hilfe (ca. € 225 Mio.) in den Niederlanden ebenfalls sehr flexibel einsetzbar ist.⁷³

Der Stabilitätsfond dient der schnellen, flexiblen Finanzierung von Projekten jeder Art ohne sektorale Einschränkung innerhalb des Themenkomplexes „*conflict resolution, security, rule of law*“ in den auf einer offiziellen Liste identifizierten fragilen Staaten. Maßnahmen können innerhalb weniger Tage entschieden werden.⁷⁴ Der Fond ist darauf angelegt, einzelne Maßnahmen langfristig, d.h. über mehrere Jahre finanzieren zu können. So wurde ein Justiz- und Sicherheitssektorvorhaben in Burundi acht Jahre lang aus dem *Stabilitätsfond* finanziert, bevor die Anschlussmaßnahme nahtlos in den botschaftseigenen Entwicklungsfond übernommen wurde.⁷⁵ ODA-Anrechenbarkeit spielt im Entscheidungsverfahren nach Aussage der Beteiligten keine Rolle; erst nach der Entscheidung wird geprüft, ob Projekte als ODA-Mittel gemeldet werden können. Dies hat die Flexibilität erhöht und gilt als Stärke des Fonds.⁷⁶

Für die Überführung kurzfristiger in langfristige Formen des Engagements gibt es zwar keine formalen Mechanismen. Allerdings sei dem – analog zum Burundi-Beispiel – insofern gedient, als es im integrierten Ministerium immer Befürworter für die Projekte gebe, denen an einer Weiterführung durch komplementäre Maßnahmen gelegen sei.⁷⁷ Zudem würden oft die gleichen Umsetzungsorganisationen beauftragt, die – wenn man sie als Geber nicht unnötig einenge – ein Eigeninteresse an nahtlosen Übergängen zwischen Stabilisierungs- und Entwicklungsvorhaben zum Tragen brächten.⁷⁸ Insgesamt gibt es keinerlei sektorale oder zeitliche Beschränkungen. Gelegentliche Vorschläge, den Stabilisierungsfond kurzfristiger zu gestalten, betrachten die Verantwortlichen ebenso wie externe Experten als Irrweg. Maximale Flexibilität sei entscheidend, um in einem hochriskanten Investitionsumfeld wie fragilen Staaten sinnvoll tätig sein zu können.⁷⁹

72 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

73 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

74 Wissenschaftler, April 2013.

75 Beamte der niederländischen Regierung, April 2013.

76 Wissenschaftler, April 2013.

77 Wissenschaftler, April 2013.

78 So ein Ergebnis der Evaluierung, Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

79 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

Der *Wiederaufbaufond* spielt nach Aussage externer Beobachter keine wesentliche Rolle beim schnellen Start von Stabilisierungsprojekten. Er steht ausschließlich externen Antragstellern aus der Zivilgesellschaft zur Verfügung und dient nach Einschätzung von Beobachtern der strategischen Steuerung niederländischer NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Mittel dieses Fonds müssen ausnahmslos ODA-fähig sein.⁸⁰

Für die Zukunft ist im jüngsten Koalitionsvertrag die Schaffung eines neuen Haushaltstitels für *Internationale Sicherheit* im Umfang von € 250 Mio. pro Jahr bei der Entwicklungshilfe- und Handelsministerin festgelegt, das im Einvernehmen mit dem Verteidigungsminister ausgegeben werden soll und mindestens teilweise dessen Verpflichtungen aus internationalen Einsätzen abdecken wird.⁸¹ Die Details dieses Budgets werden derzeit verhandelt.⁸² Als möglich gilt, dass zum Beispiel der *Stabilitätsfond* dort einbezogen wird, um ihn vor Einspardruck an anderer Stelle zu schützen.⁸³

Projektentwicklung, Umsetzung und Evaluierung

Die Antragstellung für Maßnahmen erfolgt durch eine Botschaft bzw. Regionalabteilung mit Unterstützung von DSH und im Einklang mit dessen Lagebeurteilung (die sowohl auf internen wie externen Quellen beruht, bis hin zu Partnerschaften mit lokalen Think Tanks und NGOs in den Maßnahmenländern). Die Entscheidung über Anträge wird nach der Vorbereitung durch ein Gemeinsames Sekretariat zwischen DSH und der Abteilung für Sicherheitspolitik durch die Generaldirektoren getroffen.

Die Umsetzung der Projekte erfolgt durch NGOs, multilaterale Akteure und Firmen. Es gibt grundsätzlich kein formales Erfordernis für systematisches Monitoring und Evaluierungen, jedoch hohen politischen Druck, dass evaluiert wird. Je nach Projekt und Bedarf führen die Botschaft und die Umsetzungspartner die Evaluierungen durch, häufig beteiligen sich die Niederlande auch an multilateralen Evaluierungen. DSH-Mitarbeiter besuchen jedes der zehn Maßnahmenländer mindestens jährlich, in Projektentwicklungs- und Umsteuerungsphasen auch bis zu drei Mal pro Jahr für mehrere Wochen. Diese Abordnungen werden auch zur personellen Verstärkung der Botschaften genutzt.

80 Wissenschaftler, April 2013.

81 vgl. Koalitionsvereinbarung "*Coalition Agreement – Article V. The Netherlands in the World*" (2012) (<http://www.government.nl/government/coalition-agreement/the-netherlands-in-the-world>).

82 So habe die EZ-Ministerin bereits klar gemacht, dass das Budget nicht komplett dem VM zur Verfügung stünde. Wissenschaftlerin, April 2013.

83 Beamtin der niederländischen Regierung, April 2013.

Die Evaluierungskriterien sind noch wenig festgelegt; ein einfaches *Rahmenwerk für Ergebnisse* befindet sich jedoch in der Entwicklung. Der Schwerpunkt liegt zurzeit auf Qualitätssicherung während der Projektentwicklung. Die Evaluierungsabteilung IOB (*Policy and Operations Evaluation Department*), die selbst nur auf strategisch-politischer Ebene evaluiert, wählt ihre Themen und die Art der Durchführung unabhängig von der politischen Leitung aus, veröffentlicht alle Berichte und adressiert diese direkt ans Parlament. Der jeweilige Minister hat die Gelegenheit, eine Stellungnahme zu den Ergebnissen und Empfehlungen beizufügen (*Management Response*). IOB hat 10 feste Mitarbeiter, 5 befristet beschäftigte Forschungsassistenten und ein 3,5 Mio. €-Budget für professionelle Gutachter. In bisherigen Evaluierungen wurde zusammenfassend vor allem eine grundsätzliche Herausforderung identifiziert; mangelndes Wissen über lokale politische Kontexte und die sinnvolle Reihenfolge und Verzahnung von Maßnahmen setzte den Möglichkeiten wirksamer Intervention regelmäßig enge Grenzen. Lange habe man zumindest implizit eine Großtheorie der Stabilisierung angenommen, der zufolge die Bereitstellung von Basisdienstleistungen direkt zu Stabilität führen werde („*Sicherheit braucht Entwicklung*“). Diese Theorie sei inzwischen widerlegt, man habe jedoch noch keinen Nachfolger gefunden.⁸⁴

Personalverstärkung und Heranziehung externer Experten

Der Lücke zwischen der Personalausstattung insbesondere kleiner Botschaften und den Anforderungen eines außenpolitischen Beitrages zu Krisenbewältigung und Stabilisierung begegnen die Niederlande auf zweierlei Weise. Intern besteht im Außenministerium als Teil des Direktorats Stabilität (DSH) ein kleiner Pool von Mitarbeitern, zu deren Aufgaben es gehört, zur Identifikation und Überwachung von Stabilisierungsmaßnahmen oder zur zeitlich begrenzten Verstärkung von Botschaften für mehrere Wochen vor Ort zu sein, in kritischen Phasen auch mehrmals im Jahr. Dies dient nicht nur der flexiblen Verstärkung von Außenvertretungen in der Übergangsphase zu einer möglichen Aufstockung ihres Stellenplans, sondern vertieft auch die Basis für die Zusammenarbeit zwischen DSH und Botschaft: DSH muss sich einmischen, hat aber aus Sicht der Botschaft vor Ort auch etwas zu bieten.⁸⁵

Im Umfang deutlich größer ist demgegenüber die Entsendung von Personal aus einem *short mission pool* beim Außenministerium, dem ca. 200 Experten angehören. Die Anforderungen für die Aufnahme und Betreuung im Pool sind nach Angaben niederländischer Beamter weniger hoch als das beim *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* (ZIF) der Fall ist. Er wird sowohl für die Entsendung in multilaterale Missionen (UN, NATO, OSZE) als auch gelegentlich zur Verstär-

84 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

85 Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

kung von Botschaften bzw. der Steuerung politischer Stabilisierungsprojekte aus niederländischen Botschaften durch extern rekrutierte Experten genutzt.⁸⁶ Wichtig ist insofern, dass der Stellenpool anders als das deutsche ZIF nicht auf internationale Missionen festgelegt ist.

Wesentliche Ergebnisse

Ein integriertes Außen- und Entwicklungsministerium wie in den Niederlanden ist ein Kontext, aus dem Lösungen ebenso wenig eins zu eins auf Deutschland zu übertragen sind wie aus Großbritannien. Das niederländische Gesamtportfolio von Stabilisierung reicht nach eigener Definition von der Beteiligung an Friedenseinsätzen im weiten Sinn bis zu Basisdienstleistungen und Privatsektorentwicklung. Die Niederlande haben sich entschieden, aus dieser Gesamtbreite von Instrumenten die Steuerung aller Haushaltstitel zu integrieren – mit der natürlichen Folge einer größeren Nähe zur entwicklungspolitischen Seite des Ministeriums – und bei der Abstimmung mit dem niederländischen Beitrag zu internationalen Einsätzen eine Organisationsgrenze zu ziehen. Das entspricht der Funktionslogik des Ministeriums, nimmt aber in Kauf, dass die Rolle der Niederlande in der internationalen Abstimmung über Mandate und Gestaltung von Einsätzen wenig mit der eigenen Lagebeurteilung vor Ort und mehr mit Bündnispolitik zu tun hat, und dass die Abstimmung zwischen Missionsbeiträgen und Finanzmitteln erschwert ist.

Die entscheidende Lehre der Niederländer aus vielen Experimenten über zwei Jahrzehnte mit verschiedenen Haushaltskonstruktionen ist die Notwendigkeit langfristiger, aber flexibler Mittel. Auch das niederländische Stabilisierungskonzept fordert kurzfristig sichtbare Friedensdividenden. Diese können jedoch nur der Anfang eines dauerhaften, verlässlichen Engagements sein, da relevante Maßnahmen lange dauern und der Übergang in traditionelle Entwicklungsfinanzierung im Regelfall nicht innerhalb weniger Jahre machbar ist. Deshalb gilt es bei der Haushaltsgestaltung mehrjährige Mittel zu schaffen, die – ähnlich wie in Großbritannien, und anders als in Kanada – keinesfalls an Sektoren, ODA-Kriterien oder Maßnahmentypen gebunden sind und die teilweise innerhalb weniger Tage und Wochen für neue Vorhaben genutzt werden können.

In den Niederlanden gelten Großtheorien wie „Keine Sicherheit ohne Entwicklung“ inzwischen klar als widerlegt – ein Urteil, das die wissenschaftliche Literatur stützt. Diese Erfahrung verstärkte das Verständnis, Stabilisierungsengagements grundlegend als Risikoinvestition im Sinne einer hohen Unsicherheit über die Wirkungszusammenhänge zu betrachten und Erfolgserwartungen dementsprechend niedrig zu verstehen und zu kommunizieren. Diese Bescheidenheit hat Vorbildcharakter, sowohl für Praktiker als auch für Parlament und Öffentlichkeit in Deutschland. Dies hat – in den Niederlanden wie auch in den ande-

86 Wissenschaftler, April 2013. Beamter der niederländischen Regierung, April 2013.

ren untersuchten Ländern – entscheidende Auswirkungen auf Fortschrittskontrolle und Evaluierung: wie auch Großbritannien legen die Niederländer großen Wert auf unabhängige und professionelle Evaluierung ihrer Stabilisierungsinstrumente, doch mangels Klarheit über die Theorien des Wandels ist die Entwicklung standardisierter Kriterien nicht sehr weit fortgeschritten. Evaluierung ist entscheidend, um aus Erfahrungen besser zu lernen, doch allzu hohe Wirkungserwartungen werden den praktischen Herausforderungen von Stabilisierungsmaßnahmen nicht gerecht.

Vorbildcharakter mit Blick auf die Lehren für Deutschland hat der Aufwand, den die Niederlande für Analyse und Kontingenzplanung betreiben. Initiativen wie die zivil-militärische Übungsserie *Common Effort* des 1. Deutsch-Niederländischen Korps in Münster (an der das deutsche Auswärtige Amt als eine Art Juniorpartner beteiligt ist) gilt es stärker strategisch zur Personalentwicklung und für einen Kulturwandel hin zu mehr Gemeinsamkeit und mehr Langfristigkeit in der Planung und Ausbildung zu nutzen.

6 Schlussfolgerungen

Vergleich der Arbeitsdefinitionen von Fragilität, Stabilität und Stabilisierung

Bei der Untersuchung der vier ausgewählten Partnerländer wie auch bei der Diskussion von Lehren und Handlungsoptionen mit deutschen Experten wurde zunächst deutlich, dass die Grundbegriffe der Studie und ihr implizites Verständnis als Etiketten für „Fragilität“ als Problem, „Stabilität“ als Lösung und „Stabilisierung“ als der Weg dorthin nicht unproblematisch sind. Die Verwendung dieser Begriffe durch die Partner ist weder vergleichbar noch sind die praktischen Konsequenzen der implizit damit verbundenen Entscheidungen hinreichend reflektiert.

Entsprechend dem OECD-Konsens herrscht bei allen untersuchten Partnern grundsätzlich ein weites Verständnis von Fragilität: letztlich genügt die Schwäche eines Kernaspekts von Staatlichkeit, um ein Land als fragil einzuordnen. Damit beschreibt der Begriff der Fragilität in der Praxis wenig trennscharf die Normalität schwacher staatlicher Institutionen. Die meisten derart fragilen Staaten – exakter: fragilen Kontexte, deren Grenzen sich nicht an nationale Grenzen halten – verfügen trotzdem über eine leidlich funktionierende politische Ordnung, die eine Regelung politischer Konflikte ohne Ausbruch kriegerischer Gewalt ermöglicht. Diesen Zustand, in dem sich die meisten *least developed countries* befinden, in denen weder Krieg noch Krise herrscht, beschreiben Wissenschaftler als Resilienz.⁸⁷

Beim Begriff der Stabilität als Ziel fallen die Ansätze der vier untersuchten Regierungen auseinander. Briten und US-Amerikaner verwenden den Begriff selbst und beschreiben damit eine langfristige, grundlegende Zielsetzung dessen, was aus fragilen Staaten gemacht werden soll. In der britischen Variante gilt es „repräsentative und legitime politische Systeme [zu schaffen], die Konflikt und Veränderung friedlich steuern können, sowie Gesellschaften, in denen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit respektiert, Grundbedürfnisse befriedigt und Sicherheit gewährleistet werden und in denen soziale und wirtschaftliche Entwicklungschancen allen Menschen offenstehen.“⁸⁸ Auf einer derart grundlegenden Ebene verwenden Kanadier und Niederländer statt Stabilität Begriffe wie „dauerhaften Frieden und Wohlstand“, während Stabilität dort bescheidener als die Abwesenheit akuter Krisen bzw. als Synonym zu Resilienz verstanden wird. Diese Art der Stabilität als Resilienz – man könnte auch sagen: ein stabiles Maß von Fragilität – ist dort Voraussetzung, damit die normalen Instrumente der Entwick-

87 James Putzel, Jonathan di John: *Meeting the Challenges of Crisis States*, LSE 2012. Vgl. auch OECD (2010) *Conflict and Fragility: Do No Harm – International Support for Statebuilding*. <http://www.oecd.org/development/in-caf/44409926.pdf>

88 Übersetzung aus der britischen *Building Stability Overseas Strategy*, S. 5. Das englische Original ist im Großbritannien-Kapitel dieser Studie zitiert.

Dementsprechend beschreibt Stabilisierung (anders als *building stability* im britischen Vokabular) nur einen kleinen Teilbereich der ressortgemeinsamen Aufgabe des Engagements in fragilen Staaten: Vielerorts gibt es Fragilität, deren Bearbeitung mit Instrumenten wie Kapazitätsaufbau, Friedensförderung, Konfliktbearbeitung, Konflikt- und Krisenprävention etc. als ressortgemeinsame Aufgabe mit besonderem Abstimmungsbedarf gilt, wie dies auch in Deutschland im Rahmen der *Leitlinien fragile Staaten* der Fall ist. Stabilisierung erfolgt – präventiv ebenso wie reaktiv – nur in Ausnahmefällen, in denen die klassischen Instrumente der zwischenstaatlichen Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit allein überfordert, aber im Zusammenspiel mit spezifischen Stabilisierungsmaßnahmen dennoch notwendig sind.

Der Begriff der Stabilisierung ist dennoch nicht unproblematisch. Er impliziert einen überwiegenden Einfluss externer, internationaler Akteure (der „Stabilisierer“) gegenüber lokalen Eliten auf die weitere Entwicklung der Situation; das Gegenteil ist der Fall.⁹⁰ Kritiker in Wissenschaft und Zivilgesellschaft empfinden den Begriff als euphemistisch und aufgrund der gemischten Erfolgsbilanz bisheriger Stabilisierungsengagements gar als irreführend. Viele politische Eingriffe, die mit dem Ziel der Stabilisierung getroffen wurden, haben kontraproduktive Ergebnisse erzielt – dazu gehören die Durchführung von Wahlen in Situationen, in denen diese mehr Schaden als Nutzen gebracht haben, oder die erheblichen ökonomischen und sozialen Destabilisierungseffekte durch Lohn- und Preisspiralen infolge internationaler Militärinterventionen.⁹¹

Stabilisierung als Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung

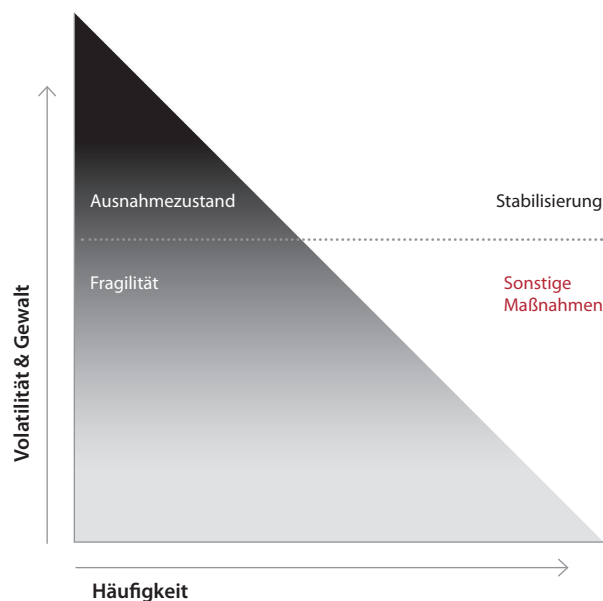
Nimmt man die berechtigte Kritik an Konzept und Praxis ernst, ist die bescheidenere Definition von Stabilisierung der einzig gangbare Weg: Stabilisierung als Weg aus dem Ausnahmezustand der akuten Krise, in der durch erhebliche politische Gewalt und höchste Volatilität der Zusammenbruch der politischen Ordnung droht bzw. bereits erfolgt ist. So verstanden bezeichnet Stabilisierung die Intervention in eine akute Krise zur Unterstützung lokaler Partner bei der Wiederherstellung einer anerkannten (legitimen) und durchsetzungsfähigen (effektiven) politischen Ordnung im Rahmen der langfristigen Förderung von Frieden und Entwicklung.

90 Christian Dennys, *For Stabilization*, Stability 2:1, S.3.

91 Zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Begriff und der Praxis von Stabilisierung vgl. u.a. Roger MacGinty (2012) *Against Stabilization*, Stability 1:1, S. 20-30, und Christian Dennys, *For Stabilization*, Stability 2:1, S. 1-14. Zu den nichtintendierten Auswirkungen von Interventionen siehe u.a. Christopher Daase, Cornelius Friesendorf (Hrsg.): *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*, Routledge 2010.

Stabilisierung muss sowohl (kurzfristig) präventiv als auch reaktiv erfolgen. Der Handlungsdruck der Krise ist im Regelfall real, im Sinne hoher Erwartungen vor Ort und erheblicher Eskalationsrisiken, die durch die mediale Berichterstattung und den politischen „Krisenzirkus“ oft verschärft werden. Dieser Handlungsdruck erfordert einen schnellen Einstieg in ein sichtbares Engagement, verbunden mit sorgfältiger und bescheidener Kommunikation, insbesondere mit Blick auf die Erwartungen lokaler Bevölkerungen.

Anders als der schnelle Start sind schnelle Ergebnisse allerdings nicht immer befriedigend – die kurzfristige Freude („die machen was“) weicht schnell der Enttäuschung, wenn andere Erwartungen nicht erfüllt werden. Zwischen schnellen und guten Ergebnissen gilt es im Einzelfall im Sinne des *do no harm*-Grundsatzes abzuwägen, um die Frustration der lokalen Bevölkerung nicht zusätzlich mit Bauruinen und Korruptionsgeschichten zu befeuern. Die Fähigkeit zum kurzfristigen Start von Maßnahmen darf zudem nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass nur kurzfristige Maßnahmen oder Haushaltsmittel benötigt würden. Im Gegenteil: Viele Dauerkrisen bleiben über Jahre akut (Afghanistan oder die DR Kongo sind gute Beispiele) und erfordern eine Mischung kurz-, mittel- und langfristiger Maßnahmen.



Stabilisierung als Risikoinvestition

Der Bezug auf die politische Ordnung in unserer Begriffsdiskussion macht deutlich, dass es bei Stabilisierung nicht um den Bau von Polizeistationen oder die Ausbildung von Fachleuten nach den mehr oder weniger allgemeingültigen Prinzipien des Bauingenieurwesens oder der Pädagogik geht, sondern vor allem um einen sensiblen politischen Prozess. Analog zur Stabilisierung der Finanzmärkte gibt es wenig gesicherte und allgemeingültige wissenschaftliche Erkenntnisse, die der Praxis eine klare Richtschnur an die Hand geben. Der Eingriff in eine gewalthaltige, volatile Dynamik in einem fremden politischen Kontext ist deshalb für alle beteiligten Akteure – insbesondere für die lokale Bevölkerung und ihre Eliten, aber auch für den Interventen, also die Bundesregierung und ihre Partner – mit hohen Risiken verbunden.

Jedes Stabilisierungsengagement muss deshalb als Risikoinvestition gelten. Das Risiko des Scheiterns ist hoch, auf der Ebene einzelner Maßnahmen oft höher als die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs. Dieses Risiko ist nur teilweise wirksam zu steuern: gar nicht zu intervenieren vermeidet die Risiken der Stabilisierung, nicht aber die Folgen der erwarteten Eskalation. Sehr begrenzte Stabilisierungsversuche sind nicht teuer, tragen aber den Einstieg in die politische Mitverant-

wortung für die weitere Lageentwicklung mit sich – auch für die Folgen einer Eskalation, wenn Prävention fehlschlägt. Wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Untersuchung von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen deuten darauf hin, dass umfassende politisch-militärische Interventionen im Sinne einer hohen Personal- und Kapitalintensität relativ zur Einwohnerzahl und Konfliktdensität höhere Erfolgchancen haben als solche mit niedrigeren Startinvestitionen.⁹²

Die Risikoinvestition in ein Stabilisierungsengagement lohnt sich dann, wenn die Folgen der Nichteinmischung sehr schwerwiegend beurteilt werden bzw. wenn der Wert selbst eines leidlichen Erfolges – wie etwa in Bosnien oder im Kosovo – einen vergleichsweise hohen Gewinn verspricht: die Abwendung oder Beendigung einer über Jahre und Jahrzehnte währenden (Selbst-)zerstörung ganzer Gesellschaften. Deshalb sollte die Schwelle zur Entscheidung für ein derart intensives Stabilisierungsengagement zwar hoch liegen, gleichzeitig gilt es aber umso intensiver dafür Vorsorge zu treffen – und zwar nicht isoliert, sondern als Teil des umfassenden Instrumentariums der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung.

Diese Vorsorge muss in erster Linie auf Bescheidenheit im Anspruch gründen. Wir wissen zwar immer mehr darüber, was in bestimmten Situationen *nicht* funktioniert hat, doch nach wie vor sehr wenig darüber, welche Aspekte eines Erfolges sich verallgemeinern lassen. Grundlegende Annahmen wurden von der Realität widerlegt: Entwicklung allein schafft auf der entscheidenden kurz- und mittelfristigen, kleinräumigen Ebene *keine* Sicherheit, während eine Verbesserung der Sicherheit für die Bevölkerung durchaus Gelegenheiten für sozioökonomische Entwicklung schafft. Stabilisierung ist deshalb vor allem ein Lernprozess, den es mit professionellen Methoden zu gestalten gilt – und zwar unter Einbeziehung aller relevanten Öffentlichkeiten, sowohl „vor Ort“ als auch „zu Hause“, auch um die mit Stabilisierungsengagements verbundenen Ansprüche, Erwartungen und Befürchtungen besser mit den Erfahrungen der Praxis abzugleichen.

Der Ruf nach Bescheidenheit gilt umso mehr bei der Gestaltung eines einzelnen nationalen (deutschen) oder Ressortbeitrages zu einem komplexen multinationalen Stabilisierungsengagement. Die ständige Abstimmung mit allen Beteiligten erfordert enorme Ressourcen; mit wachsendem Koordinierungsaufwand – das suggeriert die praktische Erfahrung ebenso wie die ökonomische Theorie – sinkt der erzielte Zusatznutzen. Perfekte Koordinierung ist daher unbezahlbar, und deshalb nicht wünschenswert. Daraus ergibt sich ein Gestaltungsprinzip: Alle Instrumente, die im Rahmen eines Stabilisierungsengagements zum Einsatz kommen sollen, müssen flexibel genug gestaltet werden, um auf der Ebene der praktischen Umsetzung vor Ort erkannte Lücken schließen oder erkannte Doppelarbeit ver-

92 Michael Doyle, Nicholas Sambanis (2006) *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton University Press.

meiden zu können.⁹³ Damit die Entscheidungsträger vor Ort diese Flexibilisierung auch im intendierten Sinn nutzen, müssen die entsprechenden Anreize in der Gestaltung von Überwachungs- und Evaluierungswerkzeugen gesetzt werden.

Stabilisierung und der Ausnahmezustand im zwischenstaatlichen Verhältnis

Das Verständnis von Stabilisierung als Weg aus dem Ausnahmezustand der akuten Krise verweist auf eine grundlegende Herausforderung von Stabilisierungsengagements für die Beziehungen, sowohl bilateral als auch multilateral, mit den lokalen politischen Eliten. Der Begriff des Ausnahmezustands ist wichtig, weil er eine praktisch neue Qualität internationaler Eingriffe in die lokale politische Ordnung sowohl beschreibt als auch begründet. Er impliziert eine Suspendierung der üblichen Grenzen staatlicher Souveränität, die oft durchaus im Konsens mit der betreffenden Regierung erfolgt – zumindest Teile der lokalen Eliten versprechen sich im Regelfall Vorteile von der internationalen Einmischung. Dabei ist unerheblich, ob diese Eingriffe Staat oder Regierung eher stärken oder schwächen. In jedem Fall verändert sich die Machtbalance und damit die Beziehung zwischen Regierenden und Regierten, gelegentlich schockartig – anders als durch Entwicklungszusammenarbeit, deren politische Effekte über längere Zeiträume gestreckt sind und sich langsamer verändern.

Der Umgang mit diesem Ausnahmezustand ist Teil der Intervention, kann und muss flexibel kalibriert und mit den lokalen politischen Eliten ausgehandelt werden. Die vertrauten Prinzipien der Normalität dürfen dabei nicht zu Denkverböten führen (so dass z.B. höchste Ansprüche an die Nachhaltigkeit einzelner Maßnahmen deren Wirksamkeit verhindern, oder dass schwerwiegende wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische Erfahrungen mit den Risiken von Wahlen in Krisensituationen ignoriert werden, um eine Rechtsgrundlage für Auszahlung von EZ-Mitteln zu schaffen). Ebenso wenig dürfen sich Vertreter der internationalen Gemeinschaft jedoch erlauben, aufgrund dieser Realität der eingeschränkten Souveränität die politischen Bedürfnisse lokaler Partner fahrlässig zu missachten (z.B. indem sie lokale Eliten im eigenen Land diskriminieren). Formalisierte und rechtliche Hürden für die flexible Gestaltung dieses Umgangs gilt es zu reduzieren. Die USA haben dafür z.B. Ausnahmetatbestände für die Durchführung von zivilen Stabilisierungsmaßnahmen in Ländern geschaffen, in denen die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für reguläre Entwicklungszusammenarbeit aktuell nicht bestehen.

93 Siehe auch Steffen Eckhard (2013) *Managing Peace-Building. Strategic Management, Organizational Performance and the Outcome of Post-Conflict Police Reform in Kosovo and Afghanistan*. Dissertation; eingereicht an der Universität Konstanz, 04/2013.

Welche Anforderungen stellt Stabilisierung an die Bundesregierung?

Anders als in der Normalität zwischenstaatlicher Beziehungen zwischen einem wohlhabenden Staat des globalen Nordens und einem wirtschaftlich und politisch schwachen Staat des globalen Südens übernimmt die Bundesregierung mit dem Anspruch der Stabilisierung eine praktische politische Mitverantwortung für diesen Staat. So verstehen es im Regelfall die relevanten Öffentlichkeiten. Dadurch verdichten sich alle Facetten des normalen Verhältnisses, von Besuchsrhythmen bis zur Höhe der Erwartungen an den angemessenen Umfang aller Arten des Engagements. Was normalerweise als großzügiger Ressourceneinsatz gilt – eine Handvoll Angehöriger der Bundespolizei oder der Bundeswehr im Rahmen eines bilateralen Ausbildungsprojekts zum Beispiel – erscheint nun unangemessen nach dem Maßstab der Stabilisierung.

Über die Intensivierung und bessere Abstimmung bestehender Instrumente hinaus erfordert ein Stabilisierungsengagement einen Werkzeugkasten (*toolkit*) spezieller Instrumente, die kurzfristig auf eine politische Dynamik wirken (siehe Kasten). Diese Instrumente sind nicht neu, sie wurden mindestens seit der Erfindung von UN-Friedensmissionen 1956 in vielen Ländern und auf multinationaler Ebene geschaffen und weiterentwickelt; viele Erfahrungen und Lehren wurden allerdings institutionell auch immer wieder vergessen.⁹⁴

Die stetige Weiterentwicklung dieser Instrumente auf allen Ebenen erfordert politische Aufmerksamkeit sowie eine effektive institutionelle Infrastruktur im ressortgemeinsamen Rahmen, und damit nicht zuletzt auch Geld und Personal: Stabilisierung ist teuer, um ein Vielfaches teurer als die Pflege normaler bilateraler Beziehungen. Alle untersuchten Partner halten erhebliche Stabilisierungsmittel vor. Die „Sockelbeträge“ ohne Aufwendungen für Afghanistan liegen dabei relativ zu Wirtschaftskraft und internationaler Bedeutung weit über den Ansätzen der letzten Bundeshaushalte für Konfliktprävention und Friedensförderung im Auswärtigen Amt. Diesen Ressourcenbedarf gilt es sowohl in einsatzunabhängiger Hinsicht (für die Weiterentwicklung der Instrumente, Planung, Auswer-

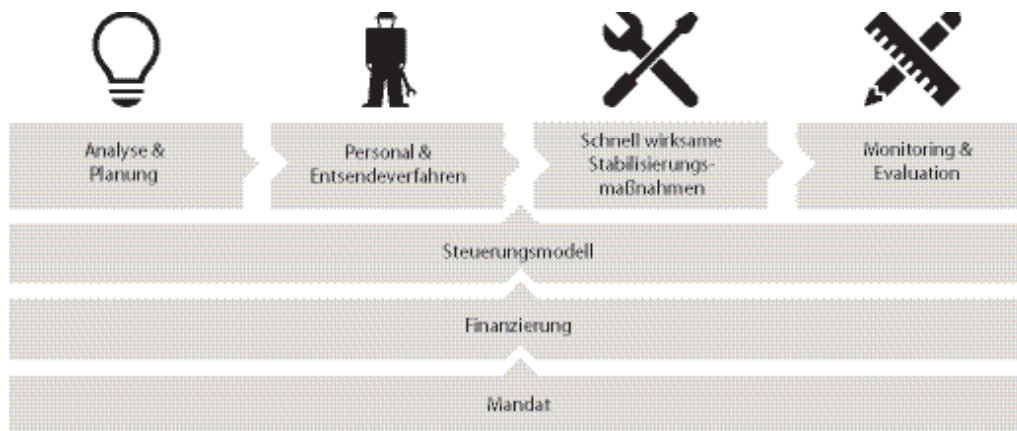
Beispiele für Stabilisierungsinstrumente

(im Rahmen internationaler zivil-militärischer Missionen oder bilateraler Maßnahmen)

- Unterstützung lokaler Sicherheitskräfte bei der Bewältigung organisierter politischer Gewalt
- Ausbildung, Ausrüstung und Beratung kritischer staatlicher Organe, auch in unsicheren Gebieten
- Unterstützung staatlicher Organe beim Aufbau stabiler Beziehungen zur Bevölkerung, z.B. im Zuge der Erbringung von Basisdienstleistungen in unsicheren Gebieten
- Unterstützung kritischer Reformprozesse (z.B. Zentrum-Peripherie-Beziehungen, Besteuerung)

94 Was die Defizite institutionellen Lernens betrifft, folgt das Thema Stabilisierung einer ähnlichen Dynamik wie die politische und militärische Aufstandsbewältigung. Siehe u.a. Philipp Rotmann (2009) *Die neue US-Aufstandsbekämpfungsdoktrin und die Wende in Malaya (1950-52)*, Österreichische Militärische Zeitschrift, pp. 587-595; ders. mit David Tohn, Jaron Wharton (2009), *Learning under Fire: Progress and Dissent in the US Military*, Survival 51:4, pp. 31-48. Zur Lernfähigkeit der UN-Friedenseinsätze siehe Thorsten Benner, Stephan Mergenthaler, Philipp Rotmann (2011) *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford University Press.

tung) als auch für einen realistischen Umfang von länderspezifischen Engagements einzuplanen.



Erheblich erhöhter Bedarf an laufender politischer Analyse

Politische Beobachtung und Bewertung erfolgt im normalen zwischenstaatlichen Verhältnis vor Ort durch die politischen Abteilungen der Botschaften, in militärischen Fragen durch Militärattachéstäbe sowie darüber hinaus durch die sozio-ökonomischen und regionalpolitischen Beobachtungen von WZ-Referenten, EZ-Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen. Die Nachrichtendienste steuern weitere Informations- und Analyseprodukte bei, deren Verfügbarkeit ressourcen- und bedrohungsabhängig regional variiert. Umfang, Tiefe und Aktualität dieser Analysen entsprechen den Anforderungen der Normalität der deutschen bilateralen Beziehungen zum betreffenden Land mit dem jeweiligen Rhythmus und der jeweiligen Intensität gegenseitiger Besuche, Regierungsverhandlungen zur Entwicklungszusammenarbeit, militärischer oder polizeilicher Zusammenarbeit.

Der in Stabilisierungssituationen entstehende Zeitdruck und die wachsende internationale Aufmerksamkeit beschleunigen diese Rhythmen erheblich. Die Intensität der Kontakte und folgen-schweren Entscheidungen, von der Gestaltung von multilateralen Stabilisierungseinsätzen bis zur Entwicklung bilateraler Programme, nimmt um ein Mehrfaches zu. Die Anforderungen an ein tiefes, hochaktuelles Kontextverständnis und laufende Analyse weit über die Hauptstadt (als Schwerpunkt der Botschaftsaktivitäten) hinaus wächst proportional, und anfangs sprunghaft, mit. Die bestehenden Ressortbeiträge wirksam zusammenzuführen ist wichtig und notwendig, aber nicht ausreichend zur Erfüllung dieser Anforderungen.

Vorausschauende und gemeinsame Kontingenzplanung

Alle untersuchten Partner investieren deutlich mehr in institutionalisierte Planungsverfahren als dies in Deutschland bislang der Fall ist. Dazu gehören explizite Strategieprozesse zur Entwicklung von Länderstrategien ebenso wie szenarienbasierte Planspiele sowohl zur längerfristigen Aus- und Fortbildung (wie die niederländischen zivil-militärischen Übungen) als auch zur konkreten Vorbereitung von Entscheidungen. Solche Verfahren sind personalintensiv, haben sich für andere jedoch als strategische Investitionen stark ausgezahlt. Sie dienen einem doppelten Zweck: zum einen der Verbesserung der gemeinsamen Entscheidungsgrundlagen und der Gestaltungsparameter für die einzelnen Stabilisierungsbeiträge der Ressorts, zum anderen der wirksamen Einflussnahme auf die multinationale Abstimmung.

In Anbetracht der inhaltlichen Unterschiede in der Schwerpunktsetzung zwischen Deutschland und seinen engsten Partnern gilt es insbesondere, den zweiten Punkt nicht zu unterschätzen. Nach übereinstimmender Aussage von Gesprächspartnern in mehreren Ressorts wäre die Bundesregierung auf der Grundlage fest etablierter Planungs- und Szenarienprozesse in der Lage, sich zu einem früheren Zeitpunkt in internationale Abstimmungsprozesse einzubringen als bisher. Internationale Partner praktizieren dies bereits. Durch eine aktive Mitgestaltung könnten zudem Situationen vermieden werden, in denen man international weitestgehend vorbestimmte Stabilisierungskonzepte nur noch annehmen oder ablehnen kann.

Aktuell stehen dieser Form der Mitgestaltung Planungsdefizite in allen Ressorts entgegen. Für die verantwortliche Vorbereitung weitreichender politischer Entscheidungen über Stabilisierungsinterventionen ist gründliche Planung aber unabdingbar, sowohl für laufende als auch für denkbare Fälle. Insbesondere die ständige Kontingenzplanung muss von der Ausnahme zur Regel werden: Wenn eine Handvoll *Task Forces* laufend Szenarien zur zukünftigen Entwicklung von Krisenregionen und denkbaren Stabilisierungsengagements durchspielen, wird dies genauso zur Routine wie die *Unterrichtung des Parlaments* (UdP) zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

Kommunikation

Wie die Akzeptanz von Szenarientwicklung und Kontingenzplanung bedarf die Durchführung eines Stabilisierungsengagements umso mehr der professionellen Kommunikation gegenüber allen relevanten Zielgruppen und Öffentlichkeiten. Diesen Schwerpunkt brachten insbesondere Gesprächspartner in Kanada und den Niederlanden ins Spiel – nicht zufällig zwei Länder, deren Regierungen in den vergangenen Jahren den krachenden Verlust des parlamentarischen Rückhalts für ihr Afghanistan-Engagement hinnehmen mussten. Kommunikation ist jedoch nicht nur ein Instrument zur Schaffung und Aufrechterhaltung politischen

Rückhalts, sondern muss auch einem Lernprozess der politischen Öffentlichkeit dienen – nicht zuletzt um die Erwartungen gegenüber einem riskanten und unsicheren Stabilisierungsengagement in einem realistischen Rahmen zu halten.

Insofern gilt es, einen doppelten Schwerpunkt zu legen: In der innenpolitischen Kommunikation dienen Fortschrittsberichte, unabhängige und transparente Evaluierungen sowie laufende Konsultationen auch mit Opposition und Zivilgesellschaft sowohl der Legitimierung als auch dem Lernen. Zudem gilt es, die internationale Kommunikation und die Kommunikation vor Ort nicht zu vernachlässigen, insbesondere was das Erwartungsmanagement gegenüber lokaler Bevölkerung und politischer Eliten betrifft.

Dies stellt besondere Anforderungen sowohl an die fachliche Expertise von Kommunikationsexperten als auch an die Ressortabstimmung – nicht nur aufgrund jeweils eigener institutioneller Interessen und Prioritäten, sondern vor allem deshalb, weil die Arbeitsteilung der Ressorts auch in einer Aufteilung der Zielgruppen resultiert. Dadurch hat kein einzelnes Ressort im Regelfall alle relevanten Zielgruppen eines Stabilisierungsengagements im Auge, die jedoch alle in der strategischen Kommunikation der Bundesregierung berücksichtigt werden müssen. Die dafür erforderlichen Kompetenzen (thematisch, regional und ressortübergreifend) und Prozesse gilt es bei der Weiterentwicklung institutioneller Strukturen zu berücksichtigen.

Schnell wirksame, dauerhaft verlässliche Stabilisierungsmaßnahmen

Neben der politischen Einflussnahme und ihren zivilen, polizeilichen und militärischen Beiträgen zu internationalen Krisenmanagement-, Stabilisierungs- und Friedenseinsätzen haben alle untersuchten Partnerländer spezielle Werkzeuge zur Durchführung maßgeschneiderter Stabilisierungsmaßnahmen entwickelt. Anders als die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit sind diese nicht primär dem Ziel der Nachhaltigkeit und der langfristigen Förderung der sozioökonomischen Entwicklung im Zielland verpflichtet, sondern dienen der kurzfristigen Beeinflussung einer politischen Krisendynamik mit dem Ziel der Stabilisierung. Aus den Erfahrungen der untersuchten Partner ergibt sich vor allem eine zentrale Schlussfolgerung: Haushalts- und Durchführungsregeln für Stabilisierungsmaßnahmen benötigen thematisch und zeitlich maximale Flexibilität, gleichzeitig aber auch eine intensive politische Steuerung vor Ort.

Die untersuchten Partner haben dafür im Wesentlichen zwei Handlungsfelder identifiziert: zum einen den Themenkomplex Konfliktbearbeitung, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, und zum anderen die Verbesserung von öffentlichen Basisdienstleistungen. Mit der formalen Abgrenzung von Sektoren nach dem Beispiel der Entwicklungspolitik sind ausschließlich schlechte Erfahrungen verbunden: Was in der langfristig geplanten EZ notwendig zur Geberkoordinierung ist,

hat sich unter den dynamischen Bedingungen von Stabilisierung als Quelle systematischer Lücken herausgestellt, insbesondere beim Aufbau von Justiz- und Sicherheitsbehörden (vgl. Fallstudie Kanada). Dementsprechend gilt es, das Instrument der Stabilisierungsmaßnahmen freizuhalten von der Einengung auf einzelne Themen oder Maßnahmentypen. Diese Freiheit erfordert allerdings im Gegenzug eine ungleich intensivere politische Steuerung, Beobachtung und Evaluierung, um einen wirksamen und verantwortlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Deshalb stellt der Einsatz von Stabilisierungsmaßnahmen erhebliche Anforderungen an den Personalansatz für politische Analyse und Steuerung, weit über die administrative Abwicklung hinaus.

Das Stichwort der Kurzfristigkeit als Abgrenzungskriterium zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit wurde in manchen Ländern (z.B. Kanada) lange missverstanden als Aufruf zur engen zeitlichen Begrenzung von Projektlaufzeiten auf oft weniger als 24 Monate. Diese intuitiv oft einleuchtende Abgrenzung führte in der Praxis zu gravierenden Fehlallokationen, denn wirksame Veränderungen erfordern sowohl Zeit als auch Vertrauen in die längerfristige Verlässlichkeit des Engagements. Wie der Weltentwicklungsbericht 2011 prominent feststellte, ist die Entwicklung belastbarer Institutionen eine Generationenaufgabe. Der Beitrag der Stabilisierungsphase zu Ausbildung, Ausrüstung, Organisationsentwicklung und politischer Kontrolle von Staatsorganen muss mittel- bis langfristig verlässlich erfolgen. Stabilisierungsmaßnahmen selbst dürfen deshalb nicht auf kurzfristige Wirksamkeit beschränkt werden. Die ressortübergreifende Abstimmung muss zudem Sorge tragen, dass die besonderen Instrumente der Stabilisierung wirksam mit komplementären entwicklungspolitischen Maßnahmen verknüpft werden.

Flexibler Personaleinsatz und bessere Vernetzung

Der erhöhte Analyse-, Planungs- und Steuerungsbedarf eines Stabilisierungseingagements stellt in erster Linie erhöhte Anforderungen an den Umfang und die Expertise des damit betrauten Personals. Die damit verbundenen Herausforderungen fallen in zwei Kategorien: zum einen Fragen der Personalallokation (d.h. des Austauschs zwischen Institutionen, der Rekrutierung von außen und der Entsendung des jeweils benötigten Personals an die richtige Stelle), und zum anderen Fragen des Wissensmanagements und der Vernetzung von Erfahrungen zwischen die verschiedenen Karrierewegen und Personalgruppen.

Alle untersuchten Partnerländer haben Mechanismen zur schnellen Aufstockung von drei Kategorien von Personal vor Ort (an den Botschaften) sowie in den betreffenden Ministerien geschaffen: eigene Beamte, Austausch- oder Leihbeamte relevanter anderer Ressorts oder nachgeordneter Behörden (Beamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes bei EZ-Agenturen, Polizeibehörden, Nachrichtendiensten) sowie externer Experten (Wissenschaftler, Regionalexperten). Das Modell dreier konzentrischer Kreise ist ein nützliches Instrument zur Visualisie-

rung sowohl der mit Personalallokation als auch der mit Vernetzung verbundenen Herausforderungen.

Im Hinblick auf die Flexibilisierung der Austausch-, Versetzungs- und Entsendeverfahren in den inneren zwei Kreisen (innerhalb des öffentlichen Dienstes) wurde in den vergangenen Jahren bereits einiges erreicht, ebenso wie beim Ausbau von Weiterbildungs- und Vernetzungsangeboten innerhalb einzelner Gruppen und Behörden. Demgegenüber bestehen nach wie vor erhebliche Hürden für die bedarfsgerechte und zeitlich befristete Nutzung externer Expertise aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie in der Vernetzung über institutionelle Grenzen hinweg (z.B. zwischen den Mitgliedern des ZIF-Personalpools und Bundesbeamten verschiedener Ressorts).

Ständige Weiterentwicklung der Instrumente

Allen Fallstudien gemein ist die Beobachtung, dass die Instrumente der Stabilisierung bei den Partnern nach wie vor auf ständigem Experimentieren beruht. Eine verlässliche Wissens- und Erfahrungsgrundlage, aus der sich generelle Handlungsempfehlungen für die Stabilisierung akuter Krisen in fragilen Staaten ergäben, besteht nicht. Insbesondere die Wissenschaft hat in den letzten 10-15 Jahren sehr viel mehr darüber gelernt, welche Instrumente unter welchen Umständen *nicht* zielführend waren als darüber, wie es besser zu machen sei – teilweise eine Folge der Kontextabhängigkeit jedes politischen Eingriffs, teilweise das Produkt wissenschaftsinterner Anreize und Schwierigkeiten des Datenzugangs.

Dieses Ergebnis mahnt zur Bescheidenheit im Einsatz des Mittels der Stabilisierung, aber auch zur ständigen Weiterentwicklung der einzelnen Instrumente sowohl während des Einsatzes durch laufende intensive Beobachtung der Wirkungen und entsprechender Anpassungen (z.B. mit Methoden der Echtzeitevaluierung/*Real-Time Evaluation*) als auch längerfristig zur Verdichtung der Erkenntnisse über Gestaltung und Einsatz unterschiedlicher Instrumente. Zu einem verantwortlichen Umgang mit Stabilisierung gehört deshalb, die Unvollkommenheit der bestehenden Instrumente anzuerkennen und jede Maßnahme so zu gestalten, dass daraus gelernt wird und die gewonnenen Erkenntnisse direkt in die Weiterentwicklung einfließen. Die dazu erforderlichen Ressourcen (eigenes Personal, Mittel für externe Auswertung und Evaluierung) sind notwendige Investitionen in die Verbesserung des Wirkungsgrades.

7 Handlungsoptionen

Begriff und Mandat

Nach den *Leitlinien fragile Staaten* gilt es „Schlüsselfähigkeiten und Kernkompetenzen des deutschen Engagements gegenüber fragilen Staaten zu definieren“ (IV.a). Stabilisierung ist in diesem Rahmen als spezifische, außergewöhnliche Form dieses Engagements in akuten Krisen zu verstehen, die von extremer politischer Volatilität und kriegerischer Gewalt gekennzeichnet sind. Oft dauern akute Krisen über viele Jahre an; sie erfordern ein langfristig verlässliches Engagement.

Aus der definitorischen Bezugnahme auf politische Volatilität und kriegerische Gewalt ergibt sich absichtlich keine bestimmte Form des Engagements wie etwa Friedensförderung oder Konfliktbearbeitung. Unterschiedliche Instrumente können sowohl in der Stabilisierungsphase als auch vorher und nachher erforderlich sein. Das gleiche gilt für das Begriffspaar Prävention vs. Reaktion: Stabilisierung kann und sollte akut (kurzfristig) präventiv erfolgen, wenn die Früherkennungs- und Entscheidungsverfahren entsprechend entwickelt sind, und wird selbstverständlich auch reaktiv zur Krisenbewältigung eingesetzt.

Aus der Formulierung eines Stabilisierungsmandats als ressortübergreifende Aufgabe im Rahmen der *Leitlinien* muss sich eine klare Zuweisung von Verantwortung innerhalb der Bundesregierung ergeben. Zur Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit wird in Fachkreisen vielfach der Ruf nach politischer und operativer Führung aus dem Kanzleramt laut. Die Praxis der vergangenen Jahre zeigt aber, dass eine solche Zentralisierung der politischen Verfasstheit Deutschlands (und den daraus resultierenden Interessen von Parteien, Spitzenpolitikern und Ministerialbürokratien) nicht gerecht wird und deshalb ineffektiv bliebe. Dieses Koordinierungsproblem ist auf absehbare Zeit nicht strukturell lösbar, sondern es erfordert kluge Führung im Rahmen des bestehenden Ressortprinzips.

Strategische Steuerung und Ressortkoordinierung

Um einen außenpolitischen Beitrag zu Stabilisierung effektiv zu steuern und die notwendige Koordinierungsrolle im Rahmen der *Leitlinien* noch wirksamer wahrzunehmen, gilt es die speziellen Stabilisierungskompetenzen (im doppelten Sinn von Zuständigkeit und Fähigkeit) im Auswärtigen Amt effektiv und flexibel zu bündeln und weiterzuentwickeln. Dies gilt insbesondere für die hohen Anforderungen an Fähigkeiten zur integrierten Analyse, Planung, Entscheidung, Umsetzung und Auswertung von Stabilisierungsaktivitäten.

Dafür sind verschiedene Organisationsmodelle denkbar, die jeweils unterschiedliche, aber immer erhebliche Anforderungen an die Koordinierungsfähigkeit des Auswärtigen Amtes stellen. Wichtig sind zudem die Integration aller relevanten

Kompetenzen des Hauses sowie die bestmögliche Einbindung anderer Ministerien und Behörden in Form von Austausch- und Verbindungsbeamten (BMVg, BMZ, BMI, BND, BPol, GIZ, KfW) sowie befristet beschäftigten externen Experten.

Flexible Haushaltsmittel für Stabilisierungsmaßnahmen

Die verbreitete Debatte um ein *Pooling* der Ressortmittel ist aus Sicht der Autoren weniger entscheidend als die konkrete Ausgestaltung der betreffenden Haushaltstitel. Die gemeinsame Verwaltung von Mitteln dient nämlich nur dann der Einübung wirksamer politisch-strategischer Abstimmung, wenn alle Beteiligten in höchstem Maß von den gemeinsamen Entscheidungen abhängig sind und kein Ressort auf signifikante Eigenmittel ausweichen kann, wie dies in Großbritannien für DfID der Fall ist.

Unabhängig von der *Pooling*-Frage sind jedoch Mittel für schnell wirksame, verlässliche Stabilisierungsmaßnahmen in enger Anbindung an das politische Stabilisierungsengagement des Auswärtigen Amtes notwendig. Diese erfordern volle Flexibilität im Hinblick auf Sektoren (also nicht nur Sicherheit oder Polizei), bestimmte Maßnahmentypen (Bau, Ausbildung, Ausrüstung) und Implementierungspartner (z.B. deutsche/ausländische, öffentliche/private Organisationen). Solche Mittel sollten vertragliche Zusagen über das laufende Haushaltsjahr hinaus erlauben und sollten keinen kurzfristigen Schwankungen unterliegen. Ihre Bewirtschaftung muss organisatorisch mit der thematischen Fachkompetenz zu Stabilisierung gebündelt sein. Der Planungs- und Vergabeprozess ist so flexibel zu gestalten, dass ein Großteil der Mittel mehrjährig und damit strategisch (auch in gegenseitiger Abstimmung mit anderen Ressorts) planbar ist. Gleichzeitig muss es möglich sein, schnell – d.h. innerhalb weniger Tage – neue Maßnahmen zu beauftragen, wenn eine neue Krise, eine Eskalation oder eine neue Präventionschance dies erfordert. Zudem gilt es die klare Trennung von Stabilisierungs- und Krisenpräventionsmitteln auf Ebene der Haushaltstitel sicherzustellen, da diese unterschiedlichen politischen Dynamiken unterliegen.

Schnell wirksame, dauerhaft verlässliche Stabilisierungsmaßnahmen

Auf Grundlage entsprechender Haushaltsmittel gilt es einen breiten „Werkzeugkasten“ (*toolkit*) flexibler Vergabe- und Durchführungsinstrumente für das volle Spektrum von Maßnahmen bereitzuhalten, die sich in der Vergangenheit als wirksam im Sinne der jeweils angestrebten Ziele erwiesen haben. Entscheidend dabei sind wiederum im Sinne des Verständnisses von Stabilisierungsmaßnahmen als Risikoinvestition die thematische (ungebunden an Sektoren), zeitliche (ungebunden an enge Implementierungsfristen), regionale (ungebunden an einzelne Länder) Flexibilität sowie die volle Freiheit in der Wahl der Durchführungs-

organisationen nach Kriterien der wirksamen Handlungsfähigkeit im betreffenden Land. Im Sinne des *toolkits* gilt es die Festlegung auf einen oder zwei globale Durchführer unbedingt zu vermeiden.

Auf der Ebene der Haushaltsimplementierung gilt es Raum für die angemessene Berücksichtigung der situativen Besonderheiten von Stabilisierungskontexten zu schaffen (z.B. Befreiung von der Belegpflicht oder der Beibringung mehrerer Angebote). In der Anlage der Instrumente gilt es volle Kohärenz mit der politischen Steuerung des deutschen Stabilisierungsbeitrags sicherzustellen.

Bessere Fortbildungs- und Vernetzungsangebote über institutionelle Grenzen

Personalentwicklung, Weiterbildung und Vernetzung der bestehenden Expertise zu allen Facetten von Stabilisierung in den betreffenden Bundesministerien und darüber hinaus gilt es zu verbessern. An verschiedenen Stellen ist in den letzten Jahren teils erhebliche Kompetenz aufgebaut worden (z.B. im Auswärtigen Amt in Afghanistan, oder im ZIF-Pool als Teil von UN-/EU-/OSZE-Missionen), deren individuelle Reflexions- und Lernchancen erweitert und miteinander vernetzt werden sollten. Bisherige Angebote der *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* und des *Zentrums für Internationale Friedenseinsätze* bieten diese Vernetzung bislang nicht. Entscheidendes Kriterium für einen angemessenen Ausbau bestehender Angebote ist der Einbezug aller relevanten Gruppen, ob Diplomaten, Militärs, Polizisten, Entwicklungshelfer und sowohl Angehörige staatlicher Organe wie auch Menschen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

Flexible Modelle zur Personalverstärkung

Insgesamt gilt es die Flexibilität im Einsatz hausinternen, ressortübergreifenden und externen Personals zu erhöhen. Dazu gehört die Verbesserung der Anreizstrukturen in allen Laufbahnen sowie die Verstetigung, Ausweitung, flexiblere und kurzfristigere Gestaltung des Instruments der Austausch- und Verbindungsbeamten zwischen Ressorts und nachgeordneten Behörden, sowohl in Deutschland als auch an Auslandsvertretungen und in internationalen Organisationen.

Besonders dringlich ist der Ausbau der in den vergangenen Jahren geschaffenen Möglichkeiten zum befristeten Einsatz externen zivilen Personals aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Verbleibende Hürden für die bedarfsgerechte Nutzung solcher Expertise – insbesondere zur befristeten Beschäftigung externer Experten in operativer Rolle in den Ressorts – gilt es zu beseitigen.

Kriterien und Verfahren für Fortschrittskontrolle und Evaluierung

Das Erfordernis der maximalen Flexibilität der Stabilisierungsinstrumente stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Rechenschaftslegung. Wer Risikokapital einsetzt, muss keine hohe Erfolgsquote vorweisen können – doch wenn es sich um Steuergelder handelt, dann muss ein verantwortlicher Mitteleinsatz im Sinne der Wirtschaftlichkeit insofern gewährleistet sein, dass alle Maßnahmen von der Planung bis zum Abschluss einer intersubjektiv plausiblen Wirkungslogik folgen, dass Grundprinzipien wie *do no harm* beachtet werden und dass aus Fehlschlägen systematisch gelernt wird. Entscheidende Anforderungen an tragfähige Ansätze beruhen deshalb mindestens darauf, die intendierte Wirkungslogik explizit offenzulegen und das Erreichte sowohl laufend (um nachsteuern zu können) als auch mit gewissem Abstand vom Maßnahmen-, Projekt- oder Interventionsende mit wissenschaftlich fundierten Methoden zu evaluieren.

Die Erfahrungen der Partner zeigen, dass im Bereich der Wirkungsanalyse noch erheblicher methodischer Investitionsbedarf besteht, auch wenn alle untersuchten Partner bereits umfangreichere Lernverfahren einsetzen als dies für den Großteil der Instrumente in Deutschland bislang der Fall war. Es gilt also, in die Weiterentwicklung von Evaluierungsmethoden zu investieren und unterschiedliche Instrumente (z.B. zur Echtzeitevaluierung und zur ex-post-Evaluierung) zu schaffen, die eine valide Erhebung von Daten und eine kritisch-konstruktive Analyse ermöglichen.

Dabei gilt es über die Verwaltungsebene hinaus den politischen und gesellschaftlichen Lernprozess über Stabilisierungsengagements nicht aus dem Blick zu verlieren: Evaluierungsprozesse sind insofern nicht nur als Risiko für die Politisierung oder gar Skandalisierung von Defiziten in der Projektumsetzung zu betrachten, sondern auch als Chance zum Erwartungsmanagement und zur Infragestellung politischer Aufträge aus Politik und Gesellschaft.

Anhang: Überblick über elf internationale Stabilisierungsakteure

Akteur	Definition von Stabilisierung	Budgethöhe	Reichweite	UMFANG	Spezifische (und integrierte) Budgets?	Spezifische (und integrierte) Arbeits- und Entscheidungsstrukturen?	INTEGRATION
GBR	Die Stabilisation Unit definiert Stabilisierung als Oberbegriff für „the complex processes that have to be undertaken in countries experiencing, or emerging from, violent conflict to achieve peace and security and a political settlement that leads to legitimate government.“ Stabilisation Unit Guidance Notes: http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/Stabilisation_guide.pdf	Bis 2015 jährlich zwischen 186-209 Mio GBP (entspricht ca 230 Mio EUR). Evaluation of the International Conflict Pool (Juli 2012), Independent Commission for Aid Impact, page 3.	Großbritannien definiert fragile Staaten als „poor countries where violence is common“. Zur Zeit fordert der Conflict Pool u.a. Aktivitäten in Afghanistan, Burma, Ägypten, Äthiopien, Irak, Jamaika, Jordanien, Libyen, Marokko, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tunesien, Jemen, Simbabwe und in der DR Kongo (17 Länder plus weitere). AFG nimmt ca. 50% der Mittel/des Personals der Stabilisation Unit in Anspruch. https://www.gov.uk/government/policies/preventing-conflict-in-fragile-states-2/supporting-pages/conflict-pool	HOCH	Ja, Conflict Pool, gemeinsam verwaltet von den drei Ministerien FCO, DfID und MoD.	Ja, Stabilisation Unit und BSOB (Building Stability Overseas Board) sowie übergreifend National Security Council.	HOCH
CAN	START definiert Kanadas Stabilisierungsansatz als Unterstützung an ein Land oder eine Gemeinschaft zur Bewältigung von gewalttätigen Konflikten, politischem Unfrieden oder einer Naturkatastrophe, die zu großflächigen sozialen Unruhen führen können. Der kanadische Stabilisierungsbeitrag wird durch die <i>Stabilization and Reconstruction Task Force</i> (START) ausgeführt. Siehe Canada's Approach to Stabilization, http://www.international.gc.ca/start-gtsr/assets/pdfs/Canadas_Approach_to_Stabilization.pdf S. 1; Fragile States and Canada: http://www.international.gc.ca/START-GTSR/why-pourquoi.aspx	2011/12: 149,9 Mio CAD (entspricht ca 110 Mio EUR) http://www.international.gc.ca/START-GTSR/about-a_propos.aspx?view=d	Zur Zeit unterstützt START durch das <i>Global Peace Security Program</i> Aktivitäten in Afghanistan, Kolumbien, Sudan, Guatemala, Haiti, am Horn von Afrika, in der demokratischen Republik Kongo, und im Mittleren Osten. http://www.international.gc.ca/start-gtsr/gpsp-ppsm.aspx?view=d	MITTEL	Jein: zentral, aber bei einem Ministerium: <i>Global Peace and Security Fund</i> , verwaltet vom Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).	Ja, START ist Teil des Außenministeriums. http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2011/evaluation/gpsf_fpsm11.aspx?lang=eng&view=d	MITTEL

Akteur	Definition von Stabilisierung	Budgethöhe	Reichweite	UMFANG	Spezifische (und integrierte) Budgets?	Spezifische (und integrierte) Arbeits- und Entscheidungsstrukturen?	INTEGRATION
SWE	„Stabilisierung“ ist neben Afghanistan für Schweden v.a. im Kontext von Friedensförderung relevant. Eine explizite Stabilisierungsstrategie gibt es nicht; es gibt jedoch seit 2007 eine „National strategy for participation in international peace-support and security-building operations“, die den Komplex von Friedenseinsätzen und Stabilisierungsmaßnahmen abdeckt. Dort liegt der Schwerpunkt des zivilen schwedischen Engagements auf der Bereitstellung zivilen Personals. http://www.government.se/content/1/c6/10/80/95/73e64223.pdf	Kein explizites Budget für Stabilisierungsprojekte, aber „Frieden und Sicherheit“ ist mit 139 Mio SEK (2010, entspricht ca. 16 Mio EUR) ein wichtiger Teil des Haushalts für internationale Zusammenarbeit (Außenministerium, ohne Folke Bernadotte Academy oder EZ-Mittel) http://www.government.se/sb/d/3103/2/131904	Keine konkreten Länderlisten auf der Ebene von Stabilisierung; sowohl Friedensfördernde Maßnahmen als auch EZ folgen ihren jeweiligen Prioritäten, teilweise entlang multilateraler Vorgaben (z.B. UN-Friedenseinsätze)	NIEDRIG	Nein, Hilfgelder werden separat von SIDA und MFA vergeben.	Nein, keine Einheit. Die schwedische Koordinierung von Außen- und Entwicklungspolitik beginnt mit dem <i>Joint Preparation Process</i> , geleitet durch die Policy on Global Development (PGD). Aus den gemeinsamen Planungen entsteht jeweils eine <i>Cooperation Strategy</i> . Das MFA trifft sich regelmäßig mit SIDA um gegebenenfalls Guidelines oder eine <i>Working Group</i> zu bilden, wie im Falle Sudans. Whole of Government – Approaches to Fragile States, 2006, OECD: http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/37826256.pdf , S. 51	NIEDRIG
FRA	Durch gesellschaftliche und staatliche Reformen möchte Frankreich „Raum für <i>Mediation zwischen Bürger und öffentlichen Autoritäten</i> “ schaffen. Eine definitive Struktur für die Reaktion auf fragile Staaten oder eine klare Definition von Stabilisierungsprojekten gibt es nicht. Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilité. (2007). Strategy approved by Comité inter-ministériel de la Coopération Internationale et du Développement: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/EtatsFragiles-2.pdf , S. 3	n.a.	Es gibt keine konkreten Länderlisten auf der Ebene von Stabilisierung. Fragile Staaten definiert Frankreich als solche die sich in Gefahr, inmitten oder in der Folgezeit einer Krise befinden. Kategorien der Fragilität: <ul style="list-style-type: none"> • Versagen der Rechtsstaatlichkeit • Machtloser Staat • Rechtswidriger oder nicht-repräsentativer Staat • Versagen der Wirtschaft • Schwache Gesellschaft • Regionale Volatilität. Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilité. (2007). Strategy approved by Comité inter-ministériel de la Coopération Internationale et du Développement: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/EtatsFragiles-2.pdf , S. 3	(grds. HOCH, aber keine spezifischen Stabilisierungsinstrumente)	Nein, Fonds für die Finanzierung genereller Unterstützung sind der <i>Priority Solidarity Fund</i> (FSP), <i>Social Development Fund</i> (FSD), und der <i>Emergency Humanitarian Fund</i> – für Stabilisierungsvorhaben gibt es jedoch kein spezifisches Kontingent.	Nein, Eine interministerielle Arbeitsgruppe zum Thema fragile Staaten wird verwaltet vom Ministry of Foreign and European Affairs. Verantwortlich für Planung und Evaluierung von bilaterale Hilfe ist hier das Directorate General of Global Affairs, Development and Partnership (DGM). Weder durch die <i>French Development Agency</i> (AFD) noch andere durch formale Strukturen gibt es jedoch einen joined-up Ansatz, der Sicherheits- und Entwicklungsthemen verknüpft.	NIEDRIG

Akteur	Definition von Stabilisierung	Budgethöhe	Reichweite	UMFANG	Spezifische (und integrierte) Budgets?	Spezifische (und integrierte) Arbeits- und Entscheidungsstrukturen?	INTEGRATION
NDL	<p>Die derzeitige Regierung hat die fünf Ziele für Stabilisierung und Wiederaufbau im Rahmen einer Policy Note ans Parlament definiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherheit für die Bevölkerung • Herrschaft des Rechts • Gute Regierungsführung • Inklusive Politik • Friedensdividende <p>Siehe „Letter of 21 May 2012 from the Minister for European Affairs and International Cooperation and the Minister of Foreign Affairs to the House of Representatives on security and the rule of law“.</p>	<p>Für 2008 hatte der <i>Stabilitätsfond</i> 100 Mio EUR. / Für 2012-15 hat der <i>Wiederaufbaufond</i> 120 Mio EUR, also ca 40 Mio EUR pro Jahr.</p> <p>http://www.dlis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_Report_2009_14_Integrated_National_Approaches_International_Operations_web.pdf;</p> <p>http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/en/import/en/the_ministry/hgis-factsheet-2012-en.pdf</p>	<p>Die niederländische <i>Security and Development Strategy</i> 2008-2011 definiert fragile Staaten als untergraben von ernst politischen und sozialen Spannungen, die einen schädlichen Einfluss auf die Bevölkerung haben; nicht in der Lage sind, die Sicherheit ihrer Bürger zu garantieren (oder gar selbst diese Sicherheit gefährden).</p> <p>In den folgenden Staaten befasst sich die niederländische Regierung zur Zeit explizit mit Fragilität: Afghanistan, Burundi, Kolumbien, Demokratische Republik Kongo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, die palästinensischen Territorien und Sudan.</p> <p>Security and development in fragile states – The Netherlands strategy 2008-2011, Page 6.</p>	MITTEL	<p>Es gibt spezielle Budgets, die jedoch nicht oder nur in Bezug auf die Finanzierung von Militär- oder Polizeieinheiten als genau in ressortgemeinsam gelten können. Es gibt mindestens einen <i>Stabilitätsfond</i> und einen <i>Wiederaufbaufond</i>, die beide Teil des ressortgemeinsamen Großbudgets für internationale Zusammenarbeit sind (HGIS). Der <i>Stabilitätsfond</i> dient der Finanzierung der Projekte von Regierungen oder multilateralen Partnern; der <i>Wiederaufbaufond</i> von Implementierungsorganisationen inkl. NGOs entgegen.</p>	<p>Integration durch Kommunikation zwischen MFA und MoD, interministerielle Ausschüsse und länder-spezifische Strategien. Mitte 2012 erfolgte die jüngste Reform, mit einer neuen Position des „<i>Coordinator Security Issues/Comprehensive Approach</i>“ im Außenministerium.</p> <p>Die Steering Group on Civilian Missions vereint Repräsentanten der Finanz-, Justiz- und Wirtschaftsministerien zusätzlich zu den Kernressorts.</p> <p>2013 sollen eine neue National Security Strategy sowie Guidelines zum Comprehensive Approach veröffentlicht werden.</p> <p>http://www.zif-ber-lin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Andreas_Wittkowsky_Ulrich_Wittkamp_Jan_2013.pdf</p>	MITTEL
USA	<p>Die <i>Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR)</i> definiert den Stabilisierungsansatz der USA als Mission „nachhaltigen Frieden zu schaffen, indem unterschiedliche Missstände gerecht behoben werden und Regierungsinstitutionen geschaffen werden, die grundlegende aber effektive Sicherheits- und Justizsysteme bereitstellen“. Das dient als Grundlage des amerikanischen Beitrags zur Konfliktprävention und Stabilisierung von fragilen Staaten, in denen „Instabilität zur transnationalen Bedrohung wird“.</p> <p>QDDR Executive Summary, State Department, 2011, S. 13-15.</p>	<p>Im Pentagon allein in Afghanistan zweistellige Milliardenbeträge im Jahr über CER; dazu verschiedene Programme der anderen Ministerien, u.a. OTI allein 2008: 100 Mio USD (wobei 2005: 300 Mio USD)</p> <p>http://www.globalcorps.com/sites/docs/oti15yearreport.pdf, S.6</p>	<p>AFRICOM arbeitet in einer Reihe afrikanischer Krisenländer.</p> <p>Das <i>Bureau of Conflict and Stabilization Operations</i> im Außenministerium zählt derzeit 23 Länder und die Bekämpfung der LRA als Schwerpunkte auf http://www.state.gov/j/cso/where/index.htm</p> <p>ICITAP (ein Polizei- und Justizprogramm des Justizministeriums) ist derzeit in 33 Ländern aktiv: http://www.justice.gov/criminal/icitap/programs/icitap-world-map.pdf</p> <p>OTI: Afghanistan, Côte d'Ivoire, Haiti, Kenia, Kirgistan, Libanon, Libyen, Pakistan, Sri Lanka, Tunesien, Jemen http://transition.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/aboutoti.html</p>	HOCH	<p>Nein, mehrere Quellen: Ressortbudgets sind getrennt, OTI konkret: Transition Initiatives Fund (40-50 Mio USD per Jahr), Development Assistance, Economic Support Fund</p>	<p>Nein, aber Koordinierung durch National Security Council und Inter Agency Working Groups in Situationen mit hoher politischer Aufmerksamkeit.</p>	NIEDRIG

Akteur	Definition von Stabilisierung	Budgethöhe	Reichweite	UMFANG	Spezifische (und integrierte) Budgets?	Spezifische (und integrierte) Arbeits- und Entscheidungsstrukturen?	INTEGRATION
NOR	Trotz Norwegens Engagement in internationalen Friedensmissionen besteht zur Zeit keine allumfassende Strategie zu fragilen Staaten oder explizit zur Stabilisierung. Dennoch ist es Teil der offiziellen Außenpolitik, <i>Stabilität und Vorhersagbarkeit in Nachbarländern zu fördern</i> . Der Ansatz entspricht einer Langzeitperspektive und beinhaltet diplomatische Bemühungen und Unterstützung für die UN, NGOs und Forschungsinstitute. Ansprache zur Außenpolitik, Februar 2013: http://www.regjeringen.no/en/deep/ud/whats-new/speeches-and-articles/e-speeches/2013/address_february.html?id=714380 Das 2005 initiierte Afghanistan Forum stellt außerdem einen Versuch dar, den Whole-of-Government-Ansatz anderer Staaten als Grundlage für eine norwegische Struktur zu verwenden.	Keine konkreten Budgets für „Stabilisierung“: 4 Mio. EUR durch den UN Fond für Mali; 11 Mio. EUR direkt an Mali. Ansprache zur Außenpolitik, Februar 2013: http://www.regjeringen.no/en/deep/ud/whats-new/speeches-and-articles/e-speeches/2013/address_february.html?id=714380 100 Mio EUR in HH und Afghanistan. Policy brief: Norway's Whole-of-Government Approach, 2010, NUPi: http://www.oecd.org/dac/evaluation/development-programmes/dcdndep/47107434.pdf , S.33	Keine konkreten Länderlisten auf der Ebene von Stabilisierung; Konfliktpräventionsmaßnahmen im Mittleren Osten, Kenia und Zimbabwe. Friedensbildung im Bal-kan; Fokus auf Afghanistan. Strategic Framework „Peacebuilding – A Development Perspective“: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/fredsarbeid/peace_engelsk.pdf	NIEDRIG	Nein, Gelder fließen als UN-Mitgliedsbeitrag oder als HH durch bilaterale Hilfe	Nein, zur Zeit gibt es kein Gesetz und keine spezielle Einheit, die den WoG-Ansatz Norwegens gegenüber fragiler Staaten definiert und festhält. Der norwegische Ansatz betont die Trennung der Koordination von der Ausführung, um die Probleme von USA, GBR und CAN zu vermeiden.	NIEDRIG
DNK	„Stabilisierung und Sicherheit“ ist eine von fünf Säulen des Whole-of-Government (WoG) Ansatzes gegenüber fragilen Staaten seit 2010 (Staaten mit schwachen Strukturen, schwacher interner Kohäsion, und erheblicher Armut). Stabilisierung erfolgt durch zivile und militärische Operationen, insbesondere Sicherheits- und Justizsektorreform.	26,7 Mio. USD (ent-spricht ca 20 Mio. EUR) <i>The Danish Stabilisation Fund</i> : http://www.netpublikationer.dk/um/11095/html/chapter06.htm	2010 wurden 8 neue Partnerländer gewählt, darunter Afghanistan, Pakistan, Somalia und Sudan.	NIEDRIG	Ja, der <i>Danish Stabilisation Fund</i> : Die finanziellen Mittel des Fonds werden gemeinsam verteilt durch den Minister for Foreign Affairs, den Minister for Development Cooperation (MDC) und den Minister of Defence (MoD). http://www.netpublikationer.dk/um/11095/html/chapter06.htm	Repräsentanten des Prime Minister's Office, dem MFA, MoD und MoJ treffen sich in einer interministeriellen Steering Group. Das Inter-Ministerial Secretariat (PMO und MoD aber basiert im MFA) betreut die Gruppe und entwirft koordinierte Vorschläge. http://www.netpublikationer.dk/um/11095/html/chapter06.htm	HOCH
EU	Die Stabilisierungsprojekte des Instrument for Stability (IFS) umfassen: <ul style="list-style-type: none">Erfassungen der Möglichkeiten für gemein-schaftliche KrisenreaktionenPräventive Aktivitäten während einer KriseAkutes KrisenmanagementPost-Konflikt VersöhnungPost-Krisen Rekonstruktion From warning to action: Reportage on the EU's instrument for Stability, 2008, European Commission, S. 11.	Im Jahr 2011 mobilisierte der IFS 282 Mio EUR http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-832_en.htm?locale=en	Zur Zeit finanziert das IFS Stabilisierungsprojekte in 50 Ländern, darunter Afghanistan, Bolivien, Chad, Kolumbien, der Demokratischen Republik Kongo, Kuba, Guinea-Bissau, Haiti, Kosovo, Libanon, Palestina, Somalia, Sudan, Syrien, Thailand, Uganda und Zimbabwe. http://eeaseuropa.eu/ifs/index_en.htm	HOCH	Ja, das Instrument for Stability (IFS) dient explizit und ausschließlich der Stabilisierung. From warning to action: Reportage on the EU's instrument for Stability, 2008, European Commission	Die Verwaltung des IFS liegt beim Foreign Policy Instruments Service der EU-Kommission und un-ter der politischen Verantwortung des European External Action Service. http://eease.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf	MITTEL

Akteur	Definition von Stabilisierung	Budgethöhe	Reichweite	UMFANG	Spezifische (und integrierte) Budgets?	Spezifische (und integrierte) Arbeits- und Entscheidungsstrukturen?	INTEGRATION
DPKO	<p>a) Erschaffung einer sicheren und stabilen Umgebung und Stärkung der staatlichen Sicherheitsautorität mit vollem Respekt für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte</p> <p>b) Unterstützung des politischen Prozesses, durch Förderung des Dialogs und der Versöhnung, sowie durch Unterstützung von legitimen und effektiven Regierungssituationen</p> <p>c) Bereitstellung eines Rahmens in dem die UN und alle internationalen Akteure ihre Aktivitäten im Land kohärent und koordiniert durchführen.</p> <p>http://pbpu.unlb.org/bpbps/library/capstone_dctrine_eNg.pdf S. 23</p>	<p>Schätzwert: Kosten für Polizeikräfte (errechnet als 13% Anteil der Kosten aller uniformierten UN Blauhelme) – 410 Mio USD + Justiz-, SSR und ziviles Personal = 500+ Mio USD</p> <p>http://www.un.org/en/peace-keeping/resources/statistics/factsheet.shtml</p> <p>&</p> <p>http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/66/14</p>	20+	HOCH	Ja, Peacekeeping Support Account, finanziert über die „assessed contributions“ der VN-Mitgliedstaaten.	Entscheidungen werden durchgeführt durch Missionen (Kleinprojekte) bzw sind. Ergebnis komplexer Budget- und Planungsprozesse zwischen Missionen, HQ und Mitgliedsstaaten über die relevanten Ausschüsse der Generalversammlung.	HOCH
UNDP	<p>Stabilisierung wird definiert als Unterstützung von innovativen Ansätzen der Krisenprävention, Frühwarnung und Disputbeilegung, sowie als Hilfe die Lücke zwischen HH und EZ zu überbrücken.</p> <p>http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/preventing-crisis-enabling-recovery-bcpr-annual-report-2011/</p> <p>Der CPR TTF fördert z.B. Konfliktprävention und Wiederaufbau, Risikoreduzierung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung, Gewaltprävention, wirtschaftliche Erholung, Gleichstellung der Geschlechter, und DDR.</p> <p>http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisisprevention-and-recovery/crisis_preventionandrecoverythematictrustfund/</p>	<p>Seit Beginn im Jahr 2000 liquidierte der Fond 1 Mrd USD.</p> <p>http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/BCPRAR2011_final.pdf, S.4</p>	Laut Bericht waren die „Highlights 2011“: Haiti, Honduras, Libyen, Tunesien, Kosovo, Irak, Palästina, Armenien, Kirgizstan, El Salvador, Sierra Leone, Kolumbien, DR Kongo, Somalia, Südsudan, Sri Lanka, Indonesien, Fiji.	MITTEL	Ja, verschiedene Fonds für unterschiedliche Geberbedürfnisse (UNDP-Kernbudget, Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery, direkte Finanzierung von UNDP-Länderbüros)	Im Rahmen der verschiedenen UN-Koordinationsreformen ist UNDP im Allgemeinen eng in die Koordinierung mit anderen UN-Akteuren wie Friedensmissionen eingebunden.	HOCH

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7
10117 Berlin

Phone: +49 • 30 • 275 959 75-0

Fax: +49 • 30 • 275 959 75-99

gppi@gppi.net • www.gppi.net