

## Vernetzte Ansätze für den Umgang mit fragilen Staaten - ein internationaler Vergleich



Alexis Below & Anne-Sophie Belzile

Nummer 13 · Mai 2013

### Einführung

Die internationale Praxis im Umgang mit fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten folgt seit einigen Jahren der Einsicht, dass Geberländer und internationale Organisationen ihre diplomatischen, entwicklungs-politischen und sicherheitsrelevanten Hilfsmaßnahmen kohärent und miteinander abgestimmt planen und umsetzen sollten.<sup>1</sup>

In den letzten zehn Jahren hat Deutschland seinen eigenen vernetzten Ansatz entwickelt und kontinuierlich vorangetrieben. Zuletzt hat die Regierung mit den „Ressortübergreifenden Leitlinien für kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ einen Rahmen geschaffen, um das deutsche Engagement in fragilen Staaten und krisenhaften Situationen besser ressortübergreifend abzustimmen. Mit einem solchen vernetzten Ansatz („*whole of government approach*“) will man den vielschichtigen und eng verflochtenen Herausforderungen, die für Entwicklung und Sicherheit in fragilen Kontexten bestehen, möglichst umfassend und effizient begegnen.<sup>2</sup>

Es existieren bereits einzelne Institutionen um die deutschen Maßnahmen in der Krisenprävention und Friedensschaffung zu koordinieren und zu unterstützen. Dazu zählen u.a. der Ressortkreis Zivile Krisenprävention und der Beirat für Zivile Krisenprävention mit zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Vertretern; verschiedene ressortübergreifende Arbeitsstäbe („Task Forces“) für ausgewählte Länder und Regionen; das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, das Schulung und Weiterbildung für Friedensmission bereitstellt; sowie der parlamentarische Unterausschuss für Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit, der dazu beigetragen hat, das Thema in der parlamentarischen Arbeit zu etablieren. Deutschland hat demnach große Fortschritte bei der Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit gegenüber fragilen Staaten erzielt. Gleichzeitig wird weiterhin debattiert, wie man die institutionellen Arrangements weiter verbessern und einen vernetzten Ansatz in der Praxis umsetzen kann.<sup>3</sup>

Mit der vorliegenden Veröffentlichung sollen aktuelle Beispiele und innovative Lösungen für die Gestaltung und Umsetzung von vernetzten Ansätzen gegenüber fragilen Staaten herausgearbeitet und für die deutsche Debatte nutzbar gemacht werden. Die Ergebnisse basieren auf dem Forschungsvorhaben „Vernetzte Ansätze für den Umgang mit fragilen Staaten im internationalen Vergleich“, das vom Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durchgeführt wurde. Konkret werden gegenwärtige Ansätze zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit gegenüber fragilen Staaten in den vier Geberländern Großbritannien, Dänemark, Kanada und Australien untersucht.<sup>4</sup>

Die Autoren analysieren für jedes Land die konzeptionelle und institutionelle Umsetzung des vernetzten Ansatzes anhand relevanter Strategien und Rahmenkonzepte, institutioneller Regelungen und Finanzierungsmechanismen sowie der Rolle entwicklungspolitischer Erwägungen innerhalb des je-

weiligen Politikmodells. Im letzten Abschnitt werden gemeinsame Erkenntnisse aus allen Fallbeispielen herausgearbeitet und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des deutschen Ansatzes gemacht.

Diese vier Fallstudien wurden vom BMZ aufgrund ihrer innovativen Politikmodelle aus einer Reihe von sechs Ländern ausgewählt, zu der ursprünglich auch Frankreich und die USA gehörten. Die Ergebnisse basieren auf einer ausführlichen Literaturlauswertung und Gesprächen mit Regierungsvertretern und Experten der ausgewählten Länder. Interviews wurden entweder persönlich oder telefonisch zwischen Februar und April 2013 durchgeführt

*Eine ausführlichere Darstellung der Ergebnisse zu den einzelnen Staaten findet sich in BIGS Policy Paper Nr. 3 „Comparing Whole of Government Approaches to Fragile States“.*

## Großbritannien

Großbritannien gilt als einer der Pioniere des vernetzten Ansatzes und verfügt über das konzeptionell und institutionell am weitesten fortgeschrittene System zur ressortübergreifenden Abstimmung gegenüber fragilen Staaten. Hierzu gehören eine interministerielle Strategie sowie verschiedene interministerielle Strukturen wie die *Stabilisation Unit* und der *Conflict Pool* zur Verbesserung der Politikkohärenz für die Verhütung von Konflikten und Stabilisierung. Großbritannien hat es sich außerdem zum Ziel gesetzt, 30 Prozent seiner Entwicklungshilfe bis 2014/2015 für fragile Staaten aufzuwenden und wird als erstes G8-Land trotz seiner finanz- und wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten noch in diesem Jahr 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufwenden.

### (a) Strategien und Konzepte

Die ersten Bemühungen zur Verbesserung der ressortübergreifenden Abstimmung zwischen dem Ministerium für internationale Entwicklung (DFID), dem Außenministerium (FCO) und dem Verteidigungsministerium (MOD) gehen auf britische Erfahrungen in Westafrika und dem Balkan in den späten 1990er Jahren zurück. Die Einsätze im Irak und Afghanistan führten zu einer Intensivierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit und verstärkten Lernprozessen. Differenzen zwischen den Ressorts verhinderten jedoch die Erstellung eines einheitlichen Konzepts für die integrierte Planung und Umsetzung von Maßnahmen in fragilen Kontexten. Neue Impulse gab im Oktober 2010 die **Nationa-**

**le Sicherheitsstrategie** und der komplementäre **Strategic Defence and Security Review** („Strategische Überlegungen zur Verteidigungs- und Sicherheitspolitik“). Sie definieren Fragilität und bewaffnete Konflikte in Übersee als zentrale Herausforderung für die britische Sicherheitspolitik und beschreiben den vernetzten Ansatz als Grundlage für internationale Konfliktprävention und Krisenbewältigung.

Mit der **Building Stability Overseas Strategy** („Strategie zur Schaffung von Stabilität in Übersee“) wurde im Juli 2011 schließlich eine ressortübergreifende Strategie für Konfliktprävention und die Stabilisierung von fragilen Staaten vorgestellt. Die Strategie wird gemeinsam von DFID, dem FCO und MOD umgesetzt und beinhaltet detaillierte Festlegungen für die Bereiche Frühwarnung, Krisenbewältigung und langfristige Konfliktprävention. Außerdem schafft sie einen institutionellen Rahmen für die bessere Steuerung von bestehenden interministeriellen Strukturen wie der Stabilisation Unit und dem Conflict Pool (siehe unten) und dem vernetzten Ansatz insgesamt.

Die regierungsweite Koordinierung wird darüber hinaus durch **ressortübergreifende Länderstrategien und Konfliktanalysen** für ausgewählte fragile Staaten und Regionen gefördert. Das Außenministerium leitet in der Regel die Ausarbeitung von gemeinsamen Länderkonzepten, die zukünftig auf einer *Joint Analysis of Conflict and Stability (JACS)* basieren. Das JACS-Analysekonzept wurde Ende 2012 fertiggestellt und bereits für mehrere Länder umgesetzt.

## (b) Strukturen und Instrumente

Das höchste Koordinierungs- und Entscheidungsgremium für Krisenreaktion und Politikformulierung ist der **Nationale Sicherheitsrat**, in dem die Minister aus den relevanten Ressorts mindestens einmal pro Woche zusammenkommen. In der **Building Stability Overseas Steering Group** („Steuerungsgruppe für die Schaffung von Stabilität in Übersee“) diskutieren die Abteilungsleiter von relevanten Ressorts wie DFID, FCO, MOD und dem Cabinet Office die Ergebnisse von Frühwarnanalysen sowie die strategische Ausrichtung der britischen Maßnahmen in fragilen Staaten. Auf der Unterabteilungsleiter-Ebene ist das ressortübergreifende **Building Stability Overseas Board** („Ressortkreis für die Schaffung von Stabilität in Übersee“, BSO Board) für die konkrete Umsetzung der Stabilisierungs-Strategie zuständig. Durch das BSO Board steuern die Ministerien die *Stabilisation Unit* und beaufsichtigen den Mittelplan des *Conflict Pool*.

Die **Stabilisation Unit** (SU, ehemals *Post-Conflict Reconstruction Unit*) ist das britische Kompetenzzentrum für Stabilisierungsmaßnahmen. Die Einheit wurde 2004 im Kontext des Afghanistan-Einsatzes gegründet und wird gemeinsam von DFID, dem FCO und MOD verwaltet.

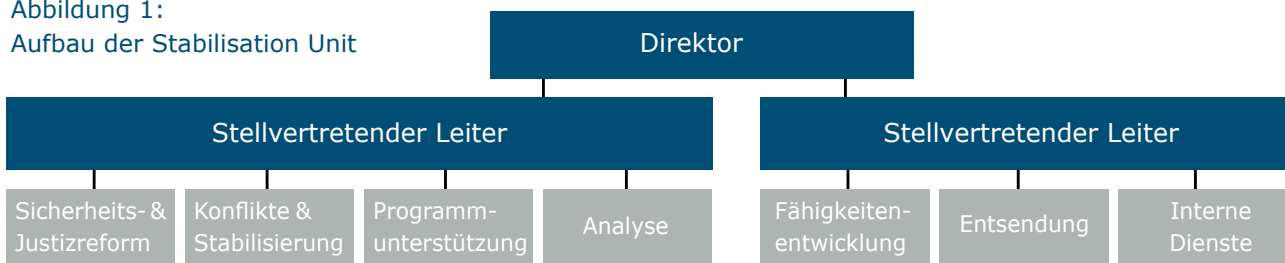
Die SU betreut die *Civilian Stabilisation Group*, in der etwa 1,000 zivile Fachkräfte für die schnelle Entsendung in fragile Kontexte und Krisenregionen erfasst sind, und begleitet entsandtes Personal in bilateralen und multilateralen Missionen weltweit. Darüber hinaus unterstützt die Einheit auf Anfrage der Ministerien die ressortübergreifende Analyse, Strategieentwicklung und Programmplanung für fragile Staaten sowie das Krisenmanagement der Regierung mit „lessons learned“ und Expertise. Intern ist die SU in verschiedene themenspezifische Teams organisiert, die sich in zwei Abteilungen jeweils den operativen und analytischen Aufgaben widmen (siehe Abbildung 1).

Nach der Verabschiedung der *Building Stability Overseas Strategy* wurde die Arbeit der SU einer regierung-internen Überprüfung unterzogen, die im März 2012 ihren Abschluss fand.

Zwischen den beteiligten Ressorts gab es anfangs keinen Konsens über den genauen zukünftigen Aufgabenbereich und die institutionelle Anbindung der Einheit (z.B. wurde die Integration in ein einzelnes Ministerium diskutiert).

Letztlich beließ man ihr Kompetenzprofil im Wesentlichen bei und einigte sich auf kleinere strukturelle

Abbildung 1:  
Aufbau der Stabilisation Unit



Quelle: Eigene Darstellung.

und inhaltliche Reformen. So wird die Einheit nun von einem höherrangigen Beamten geführt, erfährt mehr strategische Steuerung durch DFID, FCO und MOD und wird zusätzliche Analysefähigkeiten im Bereich Konfliktprävention aufbauen.

Finanzielle Anreize für die ressortübergreifende Zusammenarbeit in fragilen Staaten und krisenhaften Situationen bietet der **Conflict Pool**, der in seiner Entstehung bis in das Jahr 2001 zurückreicht.

Der Pool kombiniert öffentliche Entwicklungshilfe (*official development assistance, ODA*) mit anderen Mitteln für Projekte im Bereich Konfliktprävention und der Schaffung von repräsentativen und friedensfördernden Gesellschaftsstrukturen. Er wird gemeinsam von DFID, dem FCO und MOD verwaltet und finanziert mit einem derzeitigen Volumen von etwa 225 Mio. GBP fünf Regionalprogramme, ein thematisches Programm, eine Kriseneinlage sowie die *Stabilisation Unit*.

Tabelle 1: Vorläufige Mittel für den Conflict Pool für 2012-13 (in Mio. GBP)

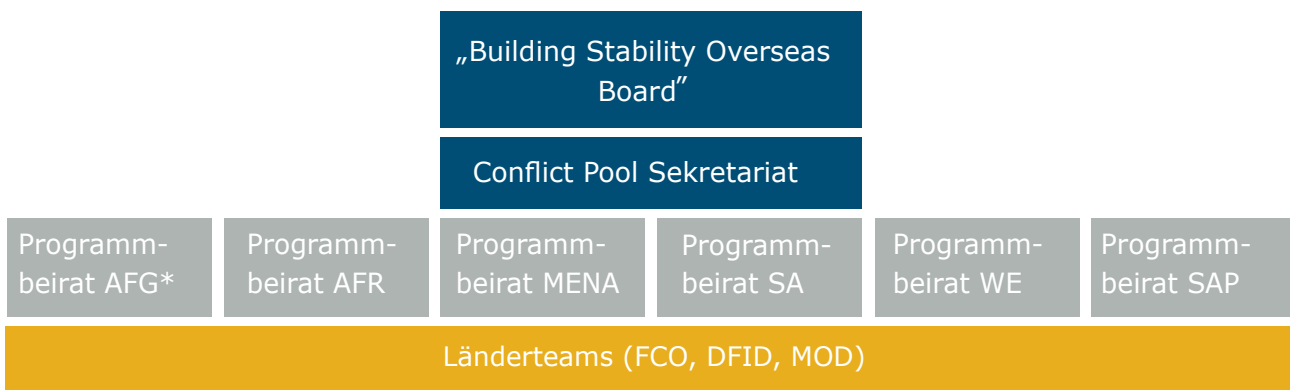
Regionalprogramme	
Afghanistan	69.4
Afrika	42.8
Naher Osten und Nordafrika	23.7
Südasiens	15.2
Größeres Europa	36.3
Thematische Programme	
Förderung von Allianzen & Partnerschaften	8.0
Stabilisation Unit	10.2
Krisenreaktionsfähigkeit	20.0
Gesamte Programmmitel	
	225.6

Quelle: Written Ministerial Statement to the House of Commons, 19.11.2012.

Einzelne Projekte werden ressortübergreifend bewilligt (siehe Abbildung 2). Jedes Ministerium kann Anträge einreichen, über die in gemeinsamen Ausschüssen auf Länder- oder Ministerialeben entschieden wird. Bewilligte Projekte werden vom Antragsteller selbst umgesetzt. Die Gesamtmittel für jedes Portfolio werden von einem Programmbeirat (*programme board*) abgesegnet, das aus hochrangigen Beamten aus DFID, dem FCO und MOD besteht, und von einem Programmanager verwaltet. Über die Gesamtstrategie des *Conflict Pools* wird vom BSO Board entschieden, welches in inhaltlichen Fragen und der Mittelverwaltung von einem interministeriell besetzten *Conflict Pool* Sekretariat unterstützt wird.

Zwei Evaluierungen in 2012 äußerten sich kritisch über die Wirkungsweise des *Conflict Pool*. Sie bemängeln schwerfällige Entscheidungsstrukturen, ungenügende Leistungsmessung und schwach ausgeprägte Rechenschaftspflichten, sowie mangelnde strategische Wirkung. Es wurde aber auch als nützliches Finanzierungsinstrument beschrieben, mit dem die Ressorts flexibel und schnell eine Vielzahl von konfliktverhütenden Aktivitäten unterstützen können. Darüber hinaus wird der *Conflict Pool* allgemein als wichtige Institution gesehen, die die Kohärenz und Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zwischen den drei Ministerien in den vergangenen Jahren vorangetrieben hat. Diverse Reformmaßnahmen in Folge der Evaluierungen wie die Verabschiedung einer neuen *Conflict Pool*-Gesamtstrategie befinden sich derzeit noch in der Umsetzung.

Abbildung 2: Aufbau des Conflict Pool



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf National Audit Office 2012, *Review of the Conflict Pool*, S.12. \* AFG: Afghanistan, AFR: Afrika, MENA: Naher Osten und Nordafrika, SA: Südasien, WE: Wider Europe/Größeres Europa, SAP: Strengthening Alliances and Partnerships/Förderung von Allianzen und Partnerschaften

### (c) Die Rolle der Entwicklungspolitik im vernetzten Ansatz Großbritanniens

Entwicklungspolitische Anliegen sind im britischen Ansatz gut integriert. Als eigenes Ministerium begegnet DFID den anderen Ressorts in gemeinsamen Gesprächsrunden auf Augenhöhe. Der Entwicklungsminister vertritt als Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats die Entwicklungszusammenarbeit bei strategischen Fragen der Politikplanung und Krisenreaktion. DFID ist außerdem ein Schlüsselpartner in ressortübergreifenden Institutionen wie dem *Conflict Pool* und der *Stabilisation Unit*. Vom *Conflict Pool* hat DFID zuletzt jedoch von allen drei Ressorts am wenigsten Projektgelder beansprucht, da ein Aufwuchs an konfliktbezogenen Mitteln innerhalb DFID's bilateraler Entwicklungshilfeprogramme für fragilen Staaten in den vergangenen Jahren weniger Anreize für eine Teilnahme am Pool geboten hat.

Gleichzeitig kann DFID durch den Pool die ressortübergreifende Planung in fragilen Staaten beeinflussen und stellt wichtige geographische und thematische Expertise für gemeinsame Projekte bereit. Mit der *Stabilisation Unit* hat DFID von allen drei Ministerien traditionell die engste Beziehung. Für die Arbeit in fragilen Staaten bietet die Unit gegenüber den eigenen Kapazitäten zusätzliche Expertise in ausgewählten Bereichen wie Sicherheitssektore reform und Stabilisierung. Schließlich kann man die Verpflichtung, in den kommenden Jahren 30 Prozent der nationalen Entwicklungshilfe in fragile Ländern zu investieren, als Beweis für den politischen Willen in Großbritannien sehen, fragile und von Konflikten betroffene Staaten verstärkt zu unterstützen.

## Dänemark

In den letzten 2 bis 3 Jahren hat Dänemark seinen vernetzten Ansatz in Folge von diversen zivilmilitärischen Einsätzen weiterentwickelt und sein Engagement in fragilen Staaten zunehmend ausgebaut. Die Förderung von Stabilität und Unterstützung für fragile Staaten haben zuletzt wesentlich an Bedeutung gewonnen, was sich u.a. in neuen ressortübergreifenden Strukturen und einem erhöhten Mitteleinsatz erkennen lässt. Ein neues Stabilisierungs-Sekretariat im dänischen Außenministerium dient als zentrale Instanz für ressortübergreifende Abstimmung und die Koordinierung mit internationalen Partnern. Neben den Ministerien für Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik sind auch zunehmend andere Behörden im Bereich Justiz und Polizei sowie Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen an Dänemarks umfassenden Ansatz für fragile Staaten und Situationen beteiligt. Dänemark versucht dabei nicht nur Transparenz und Informationsaustausch zwischen Ressorts zu verbessern, sondern investiert verstärkt in Kommunikationsstrategien, die gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zur mehr Verständnis und Unterstützung für Dänemarks Engagement in fragilen Kontexten beitragen sollen.

### (a) Strategien und Konzepte

Die wichtigste Richtschnur für dänische Politik gegenüber fragilen Staaten ist das 2010 vom Außenministerium veröffentlichte Strategiepapier **Peace and Stabilisation: Denmark's Policy Towards Fragile States 2010-2015** („Frieden und Stabilisierung: Dänemarks Politik gegenüber fragilen Staaten 2010-2015“), in dem Prioritäten und Leitsätze der dänischen Außen- und Entwicklungspolitik in fragilen Staaten erläutert werden. Neben der Berücksichtigung der lokalen Bedingungen in jedem Partnerland wird ein vernetzter Ansatz zwischen den beteiligten Ministerien, insbesondere dem Außen-, Entwicklungs-, Verteidigungs- und Justizministerium, im Krisenfall und bei der langfristigen Planung und Umsetzung von Maßnahmen als zentrales Handlungsprinzip des dänischen Engagements definiert.

Die Förderung von Stabilität und Konfliktprävention ist zudem eine von vier strategischen Prioritäten der dänischen Entwicklungspolitik, die in der Entwicklungsstrategie für 2012-2016, **The Right to a Better Life: Strategy for Denmark's Development Cooperation** („Das Recht auf ein besseres Leben: Eine Strategie für Dänemarks Entwicklungszusammenarbeit“), definiert werden. Für das Handlungsfeld „Stabilität und Fragilität“ wurde eine **Road Map for Implementation** („Fahrplan für Implementie-

rung“) vorgelegt, mit dem Ziele, Maßnahmen und Indikatoren der dänischen Unterstützung für fragile und von Konflikten betroffenen Staaten detailliert beschrieben werden. Neben einer verstärkten Verzahnung aller diplomatischen, humanitären, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Aktivitäten zählen zu den Schwerpunkten von dänischer Hilfe in fragilen Kontexten u.a. die Förderung demokratischer und rechtstaatlicher Strukturen, Konfliktprävention und die Verbesserung der Existenzbedingungen der lokalen Bevölkerung. Für 2012 wurden in der *Road Map* außerdem eine Erhöhung der Haushaltsposten für fragile Staaten im Gesamtvolumen von einer Milliarde DKK (etwa 130 Millionen Euro) für Stabilität und Wiederaufbau angekündigt.

### (b) Strukturen und Instrumente

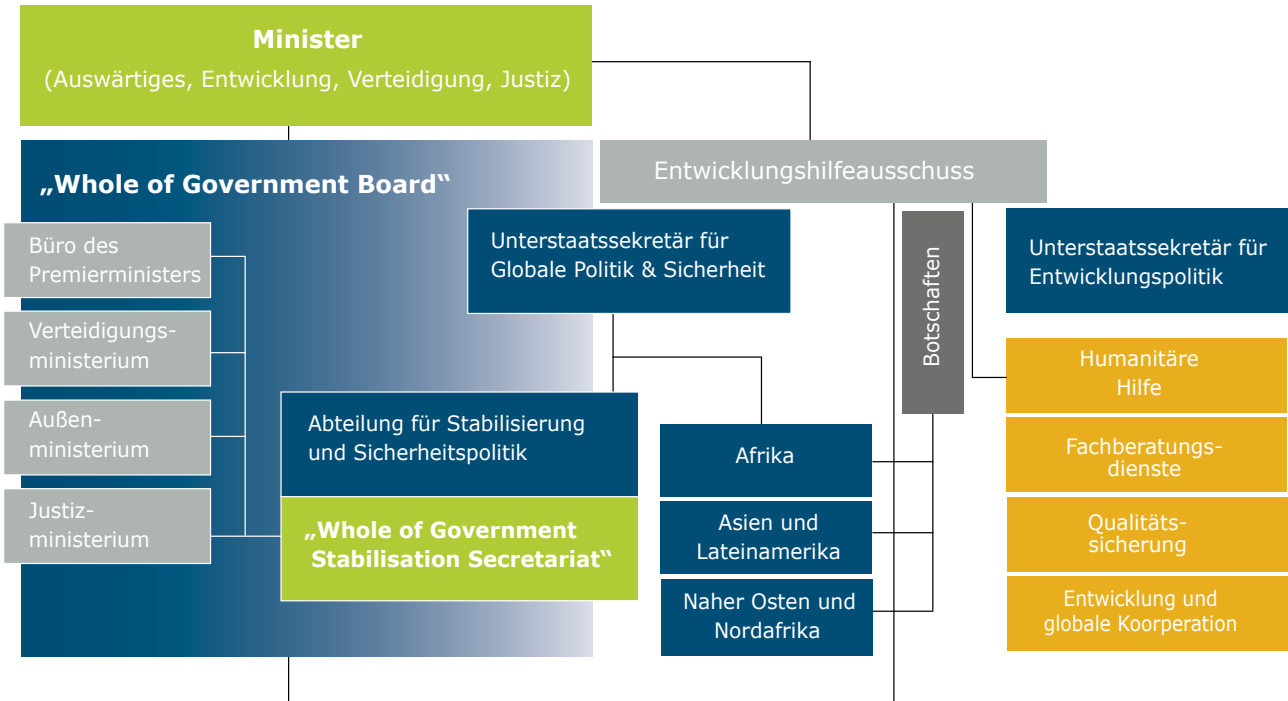
Im Zuge der institutionellen Weiterentwicklung des dänischen vernetzten Ansatzes wurde im Außenministerium in 2012 ein **Centre for Global Politics and Security** („Zentrum für Globale Politik und Sicherheit“) eingerichtet, um die dänischen Bemühungen in fragilen Staaten zu bündeln und zu verstärken. Das Zentrum beinhaltet regionale Sektionen (Asien und Lateinamerika, Naher Osten und Nordafrika, Afrika) und ein **Department for Stabilisation and Security Policy** („Abteilung für Stabilisierung und Sicherheitspolitik“), das sowohl die ressortübergreifende Koordinierung für Maßnahmen in fragilen Kontexten als auch die Abstimmung nationaler Beiträge zu Friedensoperationen unter EU, NATO oder UN-Mandat leitet. Darüber hinaus unterstützen sie den Entwicklungsminister in seiner Tätigkeit als Ko-Vorsitzender des Internationalen Dialogs zu Peacebuilding und Statebuilding der OECD und beaufsichtigen den *Peace and Stabilisation Response-Korps*, mit dem dänische zivile Fachkräfte für die Entsendung in fragile Staaten und Stabilisierungsmissionen vorgehalten werden.

In der Abteilung für Stabilisierung befindet sich das **Whole of Government Stabilisation Secretariat** („Ressortübergreifendes Sekretariat für Stabilisierung“), das sich aus Beamten aus den Ressorts für Auswärtiges, Entwicklung (im Außenministerium integriert) und Verteidigung zusammensetzt.

Das Sekretariat unterstützt in Abstimmung mit den zuständigen Ministerialreferaten die nationale Strategieentwicklung und Programmplanung für fragile Staaten, erarbeitet „lessons learned“ und verwaltet einen speziellen Fonds für Stabilisierungsmaßnahmen (siehe unten). Die politische Steuerung und zentrale Koordinierung von dänischen Aktivitäten in fragilen Kontexten liegt beim interministeriellen **Whole of Government Board** („Ressortübergreifender Aus-

schuss“), das hochrangige Vertreter aus den Ministerien für Auswärtiges, Verteidigung, Justiz und dem Büro des Premierministers monatlich zusammenbringt und abwechselnd vom Außen- oder Verteidigungsministerium geführt wird. Neben seiner strategischen Leitungsfunktion ist das Board außerdem für die Mittelausstattung des Stabilisierungsfonds zuständig. Die innere Struktur des *Centre for Global Politics and Security* und ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Struktur des Centre for Global Politics and Security im Außenministerium

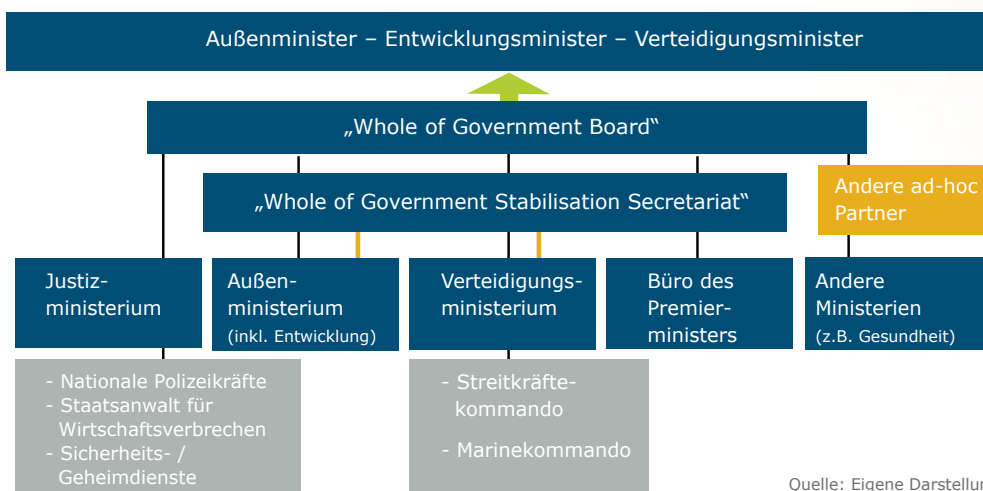


Quelle: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, "Danish Government: Organisation of 'Stabilisation and Fragile States'", S. 1.

Eine Übersicht der institutionellen Arrangements für den dänischen vernetzten Ansatz ist in Abbildung 4 gegeben. Eine zentrale Unterstützungs- und Koordinierungsfunktion zwischen den verschiedenen Ressorts wird vom *Whole of Government Secretariat*

wahrgenommen. Die strategische Entscheidungsfindung geschieht im *Whole of Government Board*, das seinerseits den drei Schlüsselministern für Auswärtiges, Entwicklung und Verteidigung zuarbeitet und Bericht erstattet.

Abbildung 4: Institutioneller Rahmen des vernetzten Ansatzes in Dänemark



Quelle: Eigene Darstellung.

Dänemark verfügt darüber hinaus über ein spezielles Finanzierungsinstrument um Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen in fragilen Staaten gezielt zu unterstützen. Der **Danish Stabilisation Fund** („Dänischer Fonds für Stabilisierung“) verfügt über einen Finanzierungsrahmen von drei bis fünf Jahren und kombiniert Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe/ODA (zusammengefasst im *Development As-*

*sistance Fund*) und nicht-ODA Mittel (*Security Fund*) für Projekte an der Schnittstelle zwischen Entwicklung und Sicherheit (siehe Tabelle 2). Das Stabilisierungs-Sekretariat im Außenministerium ist für die Projektverwaltung zuständig und macht Vorschläge für Initiativen und Projekte gegenüber dem *Whole of Government Board*, welches für Prioritätensetzung und das Gesamtbudget zuständig ist.

Tabelle 2: Aufbau des dänischen Stabilisation Fund

<b>Danish Stabilisation Fund: ca. 163 Mio. USD / 930 Mio. DKK für 2013</b>	
<b>Development Assistance Fund</b> (für Projekte in fragilen Staaten, die mit Entwicklungshilfe (ODA) finanziert werden)	<b>Security Fund</b> (für Projekte im Bereich Sicherheit und Stabilisierung)
<b>Regionalprogramme:</b> Horn von Afrika: 38 Mio. USD, Afghanistan / Pakistan: 32 Mio. USD, Europa: 12 Mio. USD	
<b>Krisenbewältigung</b> 31 Mio. USD z.B. für Krisenreaktion in Libyen, Südsudan oder der Sahel-Zone	
<b>Nicht zugewiesene Mittel</b> 23 Mio. USD für kurzfristige Maßnahmen von hoher politischer Priorität	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf MFA, "Organisation of 'Stabilisation and Fragile States'", S. 2.

### (c) Die Rolle der Entwicklungspolitik in Dänemarks vernetztem Ansatz

Die dänische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit DANIDA verwaltet die Mehrheit der dänischen Entwicklungshilfe und liefert wichtige geographische und thematische Expertise für Maßnahmen in fragilen Staaten und krisenhaften Situationen. DANIDA ist zwar in das Außenministerium integriert, verfügt aber über einen eigenen Minister und wird als eigenständige ‚Marke‘ außerhalb des Ministeriums wahrgenommen. Experten für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

sind Teil des Stabilisierungs-Sekretariats und eng in interministerielle Überlegungen für die Planung und Umsetzung von Aktivitäten in fragilen Kontexten eingebunden. In den letzten Jahren haben das Außenministerium und DANIDA außerdem verstärkt in die transparente und öffentlichkeitswirksame Darstellung ihrer Aktivitäten investiert, um das Verständnis und die Unterstützung von Parlament und Bevölkerung für die dänische Außen- und Entwicklungspolitik zu fördern.

## Kanada

Seit 2006 hat Kanada seinen vernetzten Ansatz und die Fähigkeit, auf krisenhafte Entwicklungen in fragilen Staaten schnell und koordiniert zu reagieren, kontinuierlich verbessert. Zum einen verfügt Kanada mit der *Stabilization and Reconstruction Task Force* über eine Koordinierungsinstanz für die ressortübergreifende Abstimmung bei Stabilisierungsmissionen, zum anderen existiert mit dem *Global Peace and Stabilisation Fund* ein flexibles Finanzierungsinstrument für konfliktbezogene Aktivitäten. Die kanadischen Strukturen gelten ähnlich wie die Großbritanniens als innovativ und haben andere Länder wie Dänemark bei dem Aufbau ihres eigenen institutionellen Rahmens für einen vernetzten Ansatz inspiriert.

### (a) Strategien und Konzepte

Der vernetzte Ansatz wurde 2005 im **International Policy Statement** („Grundsatzerklärung zur internationalen Politik“) als grundlegendes Merkmal der kanadischen Außenpolitik beschrieben, mit dem der koordinierte Einsatz von diplomatischen, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen („3D“ – *diplomacy, development, defence*) speziell für das Engagement in fragilen und konfliktbetroffenen Staaten definiert wird. Mit der im IPS angekündigten Gründung der **Stabilization and Reconstruction Task Force** („Task Force für Stabilisierung und Wiederaufbau“, START) im selben Jahr wurde dieser Ansatz auch auf institutioneller und programmatrischer Ebene vorangetrieben. START verfasste in den Folgejahren diverse regierungsinterne Strategiepapiere und Leitfäden (*whole of government guidelines*), die die Koordinierung zwischen den beteiligten Ressorts und das Krisenmanagement in fragilen Staaten verbesserten. Das Verteidigungsministerium und das Außenministerium haben im Jahr 2011 darüber hinaus jeweils hausinterne Richtlinien für die Arbeit in fragilen Kontexten eingeführt.

Ein zentrales Strategiepapier für die kanadische Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten ist der **Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States** („Interner Leitfaden für effektive Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten“) der von der Entwicklungsbehörde CIDA Ende 2007 erstellt wurde. Zur Verbesserung der Wirksamkeit nationaler Entwicklungshilfe ist im **Action Plan for New Aid Effectiveness 2009-2012** („Aktionsplan für wirksame Entwicklungshilfe 2009-2012“) ein Abschnitt den Zielvorgaben für die Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten enthalten. Dieser sieht u.a. integrierte Länderstra-

tegien vor, die Maßnahmen der Armutsbekämpfung, Friedensschaffung und des Staatsaufbaus zusammenführen.

Der Aktionsplan war eine Fortentwicklung des Rahmenkonzepts für verstärkte Wirksamkeit der kanadischen Entwicklungshilfe von 2002 (*Canada making a difference in the world: A policy statement on strengthening aid effectiveness*), der bereits einen kohärenten Ansatz innerhalb der Entwicklungshilfe, als auch im Zusammenhang mit anderen Politikfeldern vorsah.

Als Teil des ressortübergreifenden Ansatzes Kanadas muss außerdem jeder Botschafter seit 2006 eine **Länderstrategie** erstellen, die jährlich aktualisiert wird. Die Strategien, die unter Einbeziehung aller relevanten Ministerien und Behörden erstellt werden, fixieren die Ziele und Maßnahmen aus allen Politikbereichen, mit denen die Botschaft kanadische Interessen im Gastland vertreten will.

### (b) Strukturen und Instrumente

Das erwähnte **START** ist ein zentrales Element im kanadischen vernetzten Ansatz zum Umgang mit fragilen Staaten und Situationen. START ist als dauerhafte Arbeitsgruppe im kanadischen Außenministerium angesiedelt und fungiert als Plattform für die Koordinierung von operativen Maßnahmen des Krisenmanagements und von zivil-militärischen Stabilisierungseinsätzen. Darüber hinaus unterstützt START die ressortübergreifende Strategieentwicklung und Programmplanung in den Bereichen Konfliktprävention, Krisen- und Nothilfe sowie Friedensschaffung und verwaltet eigene Projekte im Rahmen des *Global Fund for Peace and Security* (siehe unten).

Für das internationale Krisenmanagement fungiert START als die zentrale Koordinierungsinstanz, um Beiträge aus verschiedensten Ressorts abzustimmen (siehe Abbildung 5). Das **START Advisory Board** („START Beirat“) bringt hierfür unter dem Vorsitz des START Generaldirektors die relevanten Abteilungsleiter aus den Ressorts für Auswärtiges, Verteidigung und Entwicklung sowie anderen Behörden wie der Polizei, dem Heimatschutz und dem Justizministerium zusammen, um die regierungsweite Abstimmung zu unterstützen. Das *Advisory Board* ist ebenfalls das interministerielle Lenkungsgremium, das für die strategische Ziel- und Programmplanung von START und einen kohärenten kanadischen Ansatz in der Krisenprävention und Friedensförderung zuständig ist.



Abbildung 5: Beteiligte Institutionen am vernetzten Ansatz in Kanada

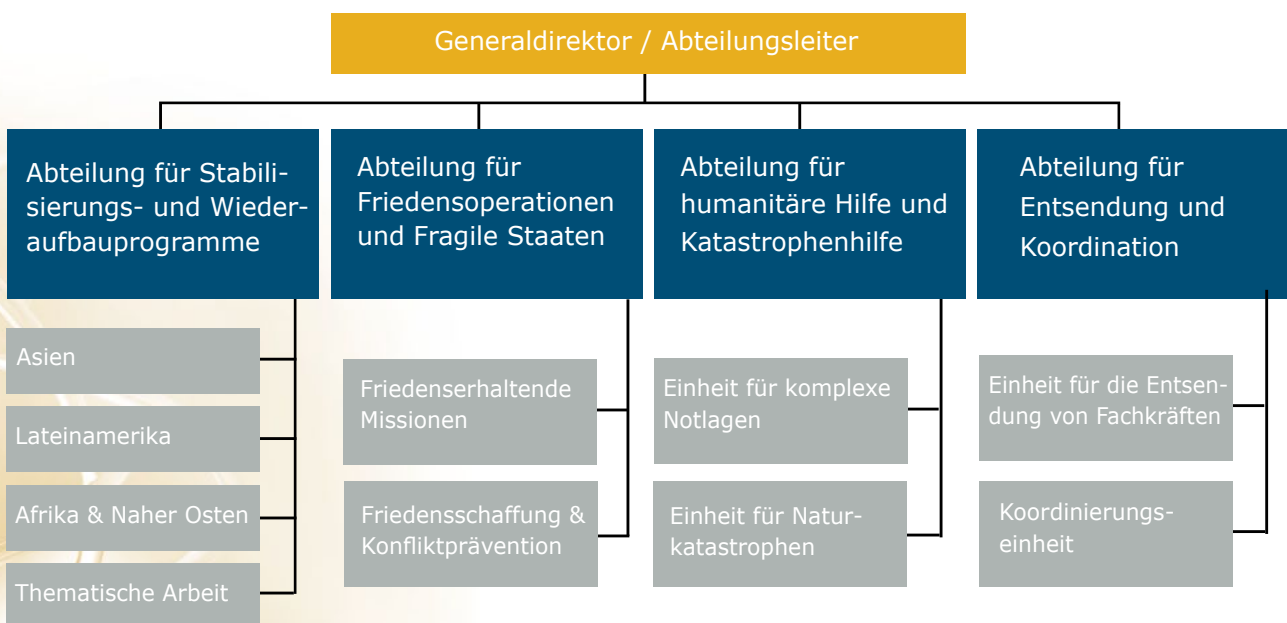
<b>START/ Außenministerium</b>	<b>Entwicklungsagentur (CIDA)</b>	<b>Verteidigungs- ministerium (DND)</b>	<b>Justizministerium</b>
Kanadische Polizei (RCMP)	Kanadische Grenzbehörde (CBSA)	Kanadische Strafvollzugsbehörde (CSC)	Heimatschutzbehör- de (Public Safety)
<b>Koordinierungsinstanz = START</b>			

Quelle: Eigene Darstellung.

Seinem umfangreichen Mandat entsprechend hat START vier verschiedene Unterabteilungen, denen jeweils ein Vize-Direktor vorsteht (siehe Abbildung 6). Die Abteilung für Stabilisierungs- & Wiederaufbauprogramme bündelt geographische und thematische Expertise für die Planung und Umsetzung von eigenen START-Projekten. Die Abteilung für Friedensoperationen & Fragile Staaten ist zuständig für die Entwicklung und Koordinierung von kanadischer Politik für friedenserhaltende Missionen (peacekeeping), Friedensschaffung und Konflikt-

prävention. Eine Abteilung für humanitäre und Katastrophenhilfe unterstützt die Politikplanung für humanitäre Angelegenheiten und koordiniert das ad-hoc Krisenmanagement für Naturkatastrophen und humanitäre Krisen. Schließlich verwaltet eine entsprechende Abteilung die Entsendung von zivilen Fachkräften aus allen Ressorts in Krisen- und Konfliktgebiete und bietet administrative Unterstützung bei der Verwaltung von START-geführten Projekten.

Abbildung 6: Struktur der Stabilization and Reconstruction Task Force



Quelle: Office of the Inspector General / Evaluation Division (ZIE), 2011, "Evaluation of the Global Peace and Security Fund," S. 11.

START verwaltet eigenständig den **Global Peace and Security Fund** („Globaler Fonds für Frieden und Sicherheit“), der für das Jahr 2011/2012 ein Gesamtvolumen von etwa 178 Millionen kanadische Dollar aufweist. Der GPSF ist ein eigener Budgettitel, der die Personalkosten von START abdeckt und darüber hinaus Projekte in drei Programmen finanziert:

- das *Global Peace and Security Program*, das u.a. Projekte für Kapazitätsaufbau und Sicherheitssektorreform unterstützt;
- das *Global Program for Peace Operations*, mit dem die Fähigkeit von Entwicklungsländern gestärkt werden soll, eigene Friedensoperationen durchzuführen;

- und das *Glyn Berry Program*, das vor allem Mittel für Demokratie- und Rechtsstaatsförderung bereitstellt.

Der GPSF finanziert außerdem Projekte in drei als prioritär eingestuften fragilen Staaten– Afghanistan, Sudan, und Haiti. Ein deutlich kleinerer Anteil ist für Aktivitäten in anderen fragilen Staaten reserviert. Daneben existiert eine Reserve um kurzfristig auf krisenhafte Entwicklungen reagieren zu können. Die Mittelzuweisungen für die einzelnen Programme sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Mittel des Global Peace and Security Fund für 2010-2011

Gesamtvolumen: 178 Millionen CAD	
3 Programme	1. Global Peace and Security Program
	2. Global Program for Peace Operations (ca. 100 Mio. CAD)
	3. Glyn Berry Program (ca. 5 Mio. CAD)
	1. Demokratieförderung (3 Mio. CAD)
2. Rechtsstaatlichkeit (1 Mio. CAD)	
3. Konfliktprävention (1 Mio. CAD)	
Krisenreserve: 21 Mio. CAD	
START Budget: 20 Mio. CAD	
Ausgaben für prioritäre fragile Staaten: 75.5 Mio. CAD / andere: 13.2 Mio. CAD	

Quelle: Eigene Übersicht basierend auf öffentlichen Informationen; aufgrund von mehrjährigen Finanzierungszeiträumen ist eine genaue Darstellung aller Teilsummen nicht möglich.

### (c) Die Rolle der Entwicklungspolitik in Kanadas vernetztem Ansatz

Die Entwicklungsbehörde CIDA ist in die interministeriellen Abstimmungsprozesse gut involviert und ihre Planungsabteilung arbeitet eng mit START in relevanten Fragen der Politikplanung zusammen. CIDAs Direktor für Politik (*Director of Policy*) ist Mitglied im START Beirat und kann so auf strategische und operative Fragen des kanadischen Engagements in fragilen Staaten Einfluss nehmen. CIDA ist eine eigenständige Behörde, die von einem Minister geführt wird und den Großteil der ka-

nadischen Entwicklungshilfe und humanitären Hilfe selbstständig verwaltet. Mit der Bekanntgabe des öffentlichen Haushalts am 21. März 2013 wurde von der kanadischen Regierung jedoch mitgeteilt, das CIDA in naher Zukunft in das Außenministerium integriert werden wird. Die Implikationen dieser Umstrukturierung für die kanadische Entwicklungspolitik und ihre Rolle in Kanadas vernetztem Ansatz sind im Moment noch nicht absehbar.

## Australien

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist der Umgang mit Fragilität und Konflikten in der Asien-Pazifik-Region ein grundlegender Bestandteil der australischen Außen- und Entwicklungspolitik geworden. Ungefähr die Hälfte der australischen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit fließen in fragile Staaten, und sieben der zehn größten Empfänger von australischer Entwicklungshilfe werden als fragil eingestuft. Australien hat zudem in verschiedenen Stabilisierungs- und Friedensmissionen u.a. in Papua Neuguinea, Osttimor, Irak und Afghanistan teilgenommen oder Leitungsfunktionen übernommen; sein ressortübergreifender Beitrag zur Regionalen Hilfsmission für die Salomonen (RAMSI) gilt international als vorbildliche Umsetzung des vernetzten Ansatzes; und es unterhält die weltweit einzige Polizeieinheit für die schnelle Entsendung von Polizeikräften in Krisengebiete und Friedensoperationen. Obwohl Australien keine ressortübergreifende Strategie für fragile Staaten oder interministerielle Instrumente wie die britische *Stabilisation Unit* geschaffen hat, besitzt das Land dennoch zahlreiche Konzepte und Institutionen für den Umgang mit fragilen Staaten, die in der Summe einen wirksamen vernetzten Ansatz bilden.

### (a) Strategien und Konzepte

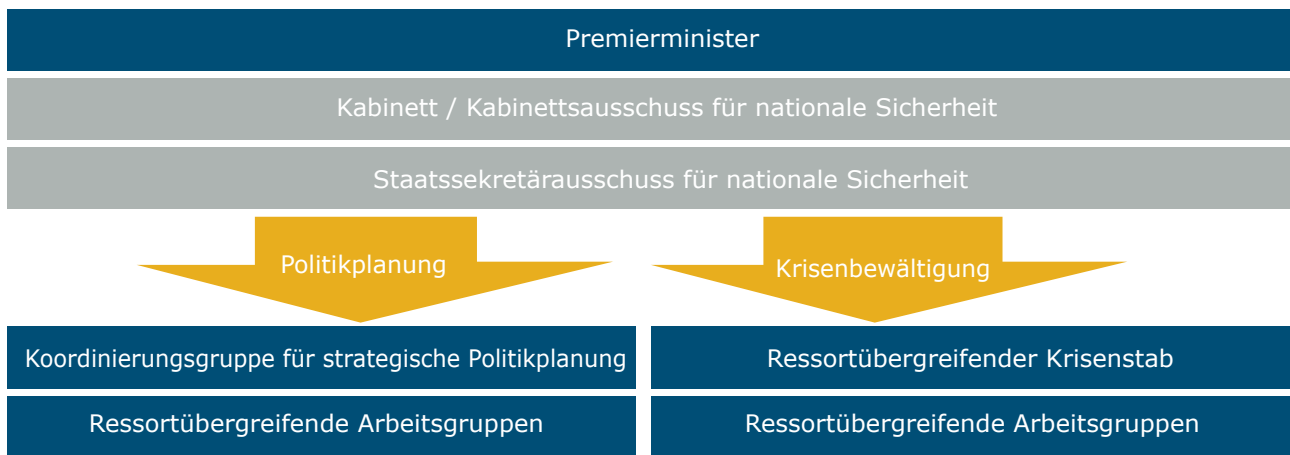
Australiens Engagement gegenüber fragilen Staaten ist seit den 1990er Jahren besonders durch die Notwendigkeit getrieben, sich mit wiederkehrender Instabilität und krisenhaften Entwicklungen im Süd Pazifik auseinanderzusetzen. Im Zuge von Friedensoperationen in Papua Neuguinea, den Salomonen und Osttimor wurde fragile Staatlichkeit zu einem wichtigen Handlungsfeld der Ministerien für Äußeres, Entwicklung und Verteidigung. Auf ressortübergreifender Ebene definiert die **Nationale Sicherheitsstrategie** vom Januar 2013 Instabilität in fragilen Staaten und Entwicklungsländern als eine der zentralen Risiken für die nationale Sicherheit. Ein koordinierter Einsatz von zivilen, militärischen und polizeilichen Mitteln wird dabei als Leitmotiv der australischen Hilfe in Katastrophengebieten und post-Konflikt Staaten beschrieben. Ferner existieren zahlreiche Verweise auf fragile Staaten und die Notwendigkeit eines vernetzten Ansatzes in den Strategiepapieren einzelner Ressorts. Das *White Paper* des Verteidigungsministeriums von 2009 verpflichtet sich einem umfassenden Ansatz und sieht eine enge Koordinierung der australischen Streitkräfte mit zivilen und humanitären Akteuren in Friedensoperationen vor. Auch für die *Australian Federal Police* ist die Stabilisierung von fragilen und Post-Konflikt-Staaten ein fester Bestandteil ihrer offiziellen Aufgaben.

Im aktuellen Rahmenkonzept für wirksame Entwicklungshilfe von 2011, *An Effective Aid Policy for Australia*, werden Unterstützung für effektive Regierungsführung, inklusive der Förderung von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, sowie verbesserte Fähigkeiten für den Umgang mit humanitären Krisen und Naturkatastrophen als zwei von fünf strategischen Zielen der australischen Entwicklungszusammenarbeit definiert. Seit 2011 nutzt die australische Entwicklungsbehörde AusAID außerdem ein umfangreiches **Framework for Working in Fragile and Conflict-affected States** („Rahmenkonzept für die Arbeit in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten“), in dem Leitprinzipien und Handlungsbereiche der australischen Entwicklungshilfe in fragilen Staaten definiert und Vorschläge zur Verbesserung eines kohärenten Handelns mit diplomatischen und militärischen Akteuren gemacht werden.

### (b) Strukturen und Instrumente

Interministerielle Abstimmung für strategische Fragen und Krisenreaktion erfolgt durch eine Reihe von gemeinsamen Ausschüssen und Arbeitsgruppen (siehe Abbildung 7). Das **National Security Committee of Cabinet** („Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit“) ist das höchste Entscheidungsgremium in Fragen der Sicherheitspolitik und Krisenbewältigung. Er besteht aus den Ministern der Schlüsselressorts für Auswärtiges, Verteidigung, Finanzen und dem Generalstaatsanwalt und tritt auf ad-hoc Basis unter Leitung des Premierministers zusammen. Es wird unterstützt vom **Secretaries Committee on National Security** („Staatssekretärsausschuss für nationale Sicherheit“), der Entscheidungen auf Regierungsebene vorbereitet und die ressortübergreifende Umsetzung von politischen und operativen Fragen koordiniert. Internationale Themen und die gemeinsame Strategieplanung werden auf Ebene der Abteilungsleiter in der interministeriellen **Strategic Policy Coordination Group** („Koordinierungsgruppe für strategische Politikplanung“) besprochen. Die Abstimmung von gemeinsamen Maßnahmen bei großen internationalen Krisenfällen wie Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten wird in der Regel von einer **Inter-Departmental Emergency Task Force** („Ressortübergreifender Krisenstab“) unter Vorsitz des Außenministeriums koordiniert. Einzelne Länder oder spezielle Themen werden auf Arbeitsebene sowohl im Krisenfall als auch für längerfristige Aktivitäten von gemeinsamen Arbeitsgruppen (*interdepartmental committees*) bearbeitet.

Abbildung 7: Australiens vernetzter Ansatz bei der Politikplanung und Krisenbewältigung



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, 2010, "Strengthening Australia's Conflict and Disaster Management Overseas", S.32-33.

Auf der operationellen Ebene gilt die integrierte Struktur der von Australien seit 2003 geleiteten **Regionalen Hilfsmission für die Salomonen** (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands*, RAMSI) als vorbildliches Beispiel für die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes, bei dem diplomatische, entwicklungspolitische, polizeiliche und militärische Mittel zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung kohärent eingesetzt werden. Seit 2004 verfügt Australien mit der **International Deployment Group (IDG)** über eine weltweit einmalige Einheit für die Entsendung von speziell ausgebildeten Polizeikräften in Stabilisierungs- und Trainingsmissionen in fragilen Staaten. Bis 2012 haben etwa 500 Polizisten der IDG an internationalen Einsätzen u.a. in Osttimor, Papua Neuguinea, Afghanistan, Kambodscha und Süd-Sudan teilgenommen. Zivile Fachkräfte für Stabilisierungs- und Wiederaufbau-missionen werden vom 2009 gegründeten **Australian Civilian Corps** bereitgestellt, das derzeit etwa 450 Experten umfasst. Das Corps wird von AusAID verwaltet und befindet sich noch im Auf-

bauprozess; nach ersten Einsätzen in 2011 ist für 2014 eine Evaluierung der Einheit geplant. Darüber hinaus werden die Planung und Umsetzung von zivil-militärischen Friedensoperationen vom **Australian Civil-Military Centre** mit ressortübergreifenden Analysen, Workshops und Ausbildungsinhalten unterstützt. Das Forschungsinstitut ist formell dem Verteidigungsministerium nachgeordnet, sein Personal besteht jedoch aus sekundierten Vertretern aus den Ressorts für Auswärtiges, Entwicklung, Verteidigung, Justiz, Polizei sowie der Zivilgesellschaft.

Für die Finanzierung von Maßnahmen in fragilen Staaten und krisenhaften Situationen verfügt Australien über keine gemeinsam verwalteten Fonds oder andere spezielle Finanzierungsinstrumente. Konfliktverhütende und friedensfördernde Aktivitäten werden im Wesentlichen durch bilaterale Entwicklungshilfeprogramme von AusAID oder anderen Ressortbudgets finanziert.

### (c) Die Rolle der Entwicklungspolitik in Australiens vernetztem Ansatz

Die australische Entwicklungszusammenarbeit wird aufgrund ihres Beitrages zu Stabilität und Wohlstand in der Asien-Pazifik Region als wichtiges Instrument der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik gesehen. Entwicklungspolitische Anliegen sind dabei in der Ressortabstimmung auf verschiedenen Ebenen eingebunden. AusAID ist zwar eine Behörde innerhalb des Außenministeriums und somit kein eigenständiges Ressort mit Kabinettsrang. Der Generaldirektor von AusAID nimmt dennoch häufig an relevanten Besprechungen des Kabinetts- oder Staatssekretärausschusses teil und kann somit entwicklungspolitische Anliegen in politische Diskussionen auf Führungsebene einbringen.

Auf der Arbeitsebene sind Entwicklungsvertreter ebenfalls in interministerielle Arbeitsgruppen eingebunden, die mit relevanten thematischen oder geographischen Fragestellungen befasst sind. Formelle Kooperationsabkommen mit anderen Ressorts wie dem Verteidigungsministerium und der Polizei gewährleisten darüber hinaus eine Abstimmung in gemeinsamen Handlungsfeldern wie Katastrophenhilfe und Unterstützung für fragile Länder auf strategischer Ebene. Schließlich haben auch ein Personal- und Mittelaufwuchs in den letzten Jahren die Position von AusAID im interministeriellen Entscheidungsprozess weiter gestärkt.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse hat gezeigt, dass die Entwicklung und Umsetzung eines wirksamen vernetzten Ansatzes noch lange nicht abgeschlossen sind. Zwar existieren verschiedene Elemente eines umfassenden Ansatzes in allen untersuchten Ländern (siehe den Annex für einen Überblick), es gibt dennoch keine eindeutigen „best practice“-Lösungen für die ressortübergreifende Analyse, Planung und Umsetzung von Aktivitäten in fragilen Staaten. Unterschiede in der politischen Kultur, dem Rechtsrahmen und der finanziellen Ausstattung machen es darüber hinaus erforderlich, die Erfahrungen anderer Länder für den deutschen Kontext anzupassen. Nichtsdestotrotz lassen sich Berührungspunkte in der Institutionalisierung von ressortübergreifender Zusammenarbeit in den Fallstudien feststellen, die für die Weiterentwicklung des deutschen Ansatzes von Bedeutung sein können. Die folgenden Empfehlungen fußen auf diesen Gemeinsamkeiten und fassen die wichtigsten Erkenntnisse der Studie zusammen.

- Zur Verbesserung von ressortübergreifenden Aktivitäten gegenüber fragilen Staaten sind eine Leitung auf hoher Ebene und die Beteiligung der relevanten Ministerien unerlässlich. In der Praxis kann dies durch eine federführende interministerielle Steuerungsgruppe befördert werden, die sich speziell der Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung widmet. Großbritannien, Dänemark und Kanada haben alle einen Ressortkreis mit der nötigen Koordinierungs- und Entscheidungskompetenz eingerichtet, um Maßnahmen in fragilen Staaten auf strategischer Ebene zu überwachen und abzustimmen.<sup>5</sup>

### **1. Empfehlung: Die Bundesregierung sollte die Schaffung eines hochrangigen Ressortkreises in Betracht ziehen, um das deutsche Engagement in fragilen Staaten und Situationen zu überwachen und zu koordinieren. Ein solches Gremium kann im Rahmen seines Mandats prioritäre Länder auswählen und Erkenntnisse der Frühwarnanalyse auswerten, über die Mittelzuweisung für größere Initiativen und Krisenmanagement entscheiden, sowie die strategische Führung von ressortübergreifenden Projekt- und Arbeitsgruppen übernehmen**

- Interministerielle Einheiten wie die *Stabilisation Unit* in Großbritannien oder die *Stabilization and Reconstruction Task Force* Kanadas, sowie in geringerem Umfang das Stabilisierungs-Sekretariat in Dänemark, haben ihren Mehrwert als Dienstleister innerhalb des vernetzten Ansatzes ihres jeweiligen Landes bewiesen. Solche Einheiten können die gemeinsame Konfliktanalyse und Früherkennung unterstützen, schnelles Krisenmanagement fördern und als institutionelles

Gedächtnis eine wichtige Komplementärfunktion zur Arbeit von ad-hoc eingesetzten Arbeitsgruppen erfüllen.

Das genaue Mandat und der Zuschnitt der Einheit sollten sich an den Bedürfnissen der Ministerien orientieren, denen es zuarbeiten soll (z.B. dem Außen-, Entwicklungs-, Verteidigungs- und Innenministerium). Sein Personal sollte sich aus sekundierten Vertretern der beteiligten Ressorts und externen Fachleuten rekrutieren. Die Einheit sollte auch von einem hochrangigen Ressortkreis gesteuert werden um ihre ressortübergreifende Ausrichtung zu gewährleisten.

### **2. Empfehlung: Die Bundesregierung sollte die Schaffung einer interministeriellen Einheit erwägen, die die Ministerien in den Bereichen Beobachtung, Analyse und Krisenreaktion bedarfsgerecht unterstützen kann**

- Die Erfahrungen Großbritanniens, Kanadas und Dänemarks haben gezeigt, dass ein speziell eingerichteter Fonds für Konfliktprävention, Krisenreaktion und Friedensschaffung nicht nur eine einheitliche Ressourcengrundlage für konfliktbezogene Maßnahmen bietet, sondern auch die interministerielle Zusammenarbeit stimulieren kann. Die Mittel für den Fonds sollten in einem eigenen Haushaltsposten festgeschrieben sein und eine Mischung aus öffentlicher Entwicklungshilfe („*official development assistance*“) und anderen Geldern darstellen. Sein Förderkonzept sollte Maßnahmen vorsehen, die interdisziplinärer Natur sind und einen Mehrwert gegenüber bestehenden bilateralen Länderprogrammen bieten. Eine interministerielle Abstimmung auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung, wie sie der britische *Conflict Pool* vorsieht, wäre angesichts der hohen Transaktionskosten wahrscheinlich kein praktikables Verwaltungsmodell. Angelehnt an den kanadischen und dänischen Ansatz könnten stattdessen Projektmanagement und -umsetzung an ein einzelnes Ministerium delegiert werden, während die strategische Zielsetzung und Mittelzuweisung weiterhin ressortübergreifend geschieht. Unserer ersten Empfehlung folgend sollten Zielplanung, Mittelzuweisung und zentrale Steuerung durch ein hochrangiges interministerielles Gremium erfolgen.

### **3. Empfehlung: Die Bundesregierung sollte die Schaffung eines ressortübergreifend verwalteten Fonds für Konfliktprävention, Krisenreaktion und Friedensentwicklung erwägen um Projekte in fragilen Staaten zu unterstützen und die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu fördern**

- Gemeinsame Länderstrategien können ein wichtiges Instrument sein, um ressortübergreifende Verständigung, Planung und Ausführung voranzutreiben. Verschiedene Beispielländer haben Regelungen für die Entwicklung integrierter Länderkonzepte auf Ebene der Ministerien (z.B. Großbritannien) oder der Länderdienststellen (z.B. Kanada) um diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen zusammenzuführen. Die internationale Erfahrung legt nahe, dass ressortübergreifende Länderstrategien und Konfliktanalysen eine wichtige Ergänzung darstellen zu interministeriellen Strukturen und Finanzierungsmechanismen bei der Schaffung eines wirksamen vernetzten Ansatzes.

#### **4. Empfehlung: Die Bundesregierung sollte verstärkt ressortübergreifende Strategien für fragile Staaten entwickeln um diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Zielsetzungen zusammenzuführen**

- Eine letzte Einsicht aus allen Fallstudien bezieht sich auf die Haltung gegenüber der Öffentlichkeit und nichtstaatlicher Akteure. Eine koordinierte Öffentlichkeitsarbeit sollte ein zentraler Bestandteil sowohl von langfristigen Strategien als auch des Krisenmanagements sein. Kommunikationskampagnen sind ein wichtiges Instrument um gleichermaßen die Erwartungen seitens der Öffentlichkeit zu beeinflussen und ihre Unterstützung zu gewinnen. Darüber hinaus bieten Zivilgesellschaft und Wissenschaft einen Reichtum an thematischem und geografischem Wissen, das von der Regierung bei der Entwicklung von Rahmenkonzepten und Länderstrategien für fragile

Staaten genutzt werden sollte. Zusätzlich zur ressortübergreifenden Abstimmung sind daher formale Verfahren, die die Einbindung von regierungsexterner Expertise gewährleisten, eine essentielle Ergänzung für jeden vernetzten Ansatz.

#### **5. Empfehlung: Die Bundesregierung sollte ihre öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen und die Einbeziehung externer Expertise für die Politikgestaltung gegenüber fragilen Staaten weiter verbessern und ausbauen**

Darüber hinaus sind andere Themen für die Debatte um vernetzte Ansätze gegenüber fragilen Staaten und Situationen relevant. Dazu gehören u.a. der Nutzen von Beförderungskriterien für Ministerialbeamte, die ressortübergreifende Arbeit honorieren; die operative Umsetzung des vernetzten Ansatzes im Feld; sowie die wirksame Verknüpfung mit lokalen Akteuren und internationalen Partnern. Im Polizeibereich bietet die australische *International Deployment Group* ein interessantes Konzept für die Schaffung von permanenten Polizeikapazitäten zur Entsendung in Friedensmission. Darüber hinaus können andere nationale Erfahrungen für die Konzeptualisierung und Institutionalisierung des deutschen Ansatzes ebenfalls wertvolle Einsichten liefern.<sup>6</sup> Im Hinblick auf die Zukunft haben jüngste Krisen wie in Mali die Notwendigkeit verdeutlicht, die Lehren aus bisherigen Engagements in fragilen Staaten nutzbar zu machen und die effektive Verzahnung von diplomatischen, entwicklungs- und sicherheitsrelevanten Maßnahmen weiter voranzutreiben.

## **Fußnoten**

1. Vgl. dazu OECD, 2007, „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“; OECD, 2011, Internationaler Dialog zu Peacebuilding und Statebuilding, „A New Deal for Engagement in Fragile States“.
2. Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Ressortübergreifende Leitlinien - Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ (September 2012), [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626452/publicationFile/171912/120919\\_Leitlinien\\_Fragile\\_Staaten.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626452/publicationFile/171912/120919_Leitlinien_Fragile_Staaten.pdf).
3. Siehe hierzu die diversen Beiträge in der Sonderausgabe zur vernetzten Sicherheit der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS) im Oktober 2012 oder die Diskussionen in relevanten Anhörungen des Unterausschusses für zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit.
4. Großbritannien und Australien wurden von Alexis Below analysiert, während Kanada und Dänemark von Anne-Sophie Belzile untersucht wurden.
5. Obwohl Australiens Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit und der zugehörige Staatssekretärsausschuss eine wichtige Koordinierungsfunktion im System der ressortübergreifenden Zusammenarbeit erfüllen, befassen sich beide Gremien nicht hauptsächlich mit fragilen Staaten und verwandten Fragestellungen.
6. Siehe z.B. die Analyse der holländischen, schwedischen, und US-amerikanischen Erfahrungen von Andreas Wittkowsky und Ulrich Wittkampff, „Wegbereiter des Comprehensive Approach: Wie Deutschlands Partner den umfassenden Ansatz weiterentwickeln“ (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Januar 2013).

## Annex: Übersicht der konzeptionellen und institutionellen Elemente des vernetzten Ansatzes aus den vier Fallstudien

Großbritannien	Dänemark	Kanada	Australien
<b>Strategien und Konzepte</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Sicherheitsstrategie (2010, ressortübergreifend)</li> <li>Building Stability Overseas Strategy (2011, ressortübergreifend)</li> <li>Ressortübergreifende Konfliktanalysen und Länderstrategien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peace and Stabilisation Strategy (2010, ressortübergreifend)</li> <li>Right to a Better Life &amp; Road Map for Implementation (2012, entwicklungspolitisch)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressortübergreifende Richtlinien der Stabilization &amp; Reconstruction Task Force (2011, ressortübergreifend)</li> <li>Internal Guide for Effective Development Cooperation in Fragile States (2008, entwicklungspolitisch)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Sicherheitsstrategie (2013, ressortübergreifend)</li> <li>Framework for Working in Fragile and Conflict-Affected States (2011, entwicklungspolitisch)</li> </ul>
<b>Strukturen und Instrumente</b>			
<b>Ressortübergreifende Institutionen</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationaler Sicherheitsrat</li> <li>Building Stability Overseas Board / Steering Group</li> <li>Stabilisation Unit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerkabinett</li> <li>Whole-of-Government Board</li> <li>Whole-of-Government Stabilisation Secretariat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerkabinett</li> <li>Stabilization &amp; Reconstruction Task Force (START)</li> <li>START Advisory Board</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit/Staatssekretärsausschuss</li> <li>Ressortübergreifende Krisenstäbe und Arbeitsgruppen</li> </ul>
<b>Finanzierungsinstrumente</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Conflict Pool:</b></li> <li>~ 209 Mio. GBP / 250 Mio. EUR (2012-13)</li> <li>Steuerung durch das Building Stability Overseas Board</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Peace and Stabilisation Fund:</b></li> <li>930 Mio. DKK / 125 Mio. EUR (2013)</li> <li>Steuerung durch das Whole-of-Government Board</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Global Peace &amp; Security Fund:</b></li> <li>149,9 Mio. CAN / 112 Mio. EUR (2011-2012)</li> <li>Steuerung durch das START Advisory Board</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entsprechende Mittel werden durch Länderprogramme oder Einzelpläne der Ministerien (z. B. AusAID) bereitgestellt</li> </ul>
<b>Am vernetzten Ansatz beteiligte Ressorts</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schlüsselressorts:</b></li> <li>Außenministerium,</li> <li>Entwicklungsministerium,</li> <li>Verteidigungsministerium</li> <li><b>Andere:</b></li> <li>Kabinettskanzlei/Cabinet Office,</li> <li>Finanzministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schlüsselressorts:</b></li> <li>Außenministerium,</li> <li>Entwicklungsagentur,</li> <li>Verteidigungsministerium</li> <li><b>Andere:</b></li> <li>Justizministerium,</li> <li>Amt des Premierministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schlüsselressorts:</b></li> <li>Außenministerium,</li> <li>Entwicklungsbehörde,</li> <li>Verteidigungsministerium</li> <li><b>Andere:</b></li> <li>Kronrat/Privy Council, Justizministerium, Kanadische Polizei, Heimatschutz, Strafvollzugs- und Grenzbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schlüsselressorts:</b></li> <li>Außenministerium,</li> <li>Entwicklungsbehörde,</li> <li>Verteidigungsministerium,</li> <li>Australische Bundespolizei</li> <li><b>Andere:</b></li> <li>Amt des Premierministers und des Kabinetts, Generalstaatsanwaltschaft</li> </ul>



## IMPRESSUM

Die Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) gGmbH ist ein unabhängiges, überparteiliches und nicht-gewinnorientiertes wissenschaftliches Institut, das zu gesellschaftswissenschaftlichen Fragen ziviler Sicherheit forscht. Das BIGS publiziert seine Forschungsergebnisse und vermittelt diese in Veranstaltungen an eine interessierte Öffentlichkeit. Es entstand im Frühjahr 2010 in Potsdam unter der Beteiligung der Universität Potsdam und ihrer UP Transfer GmbH sowie der Unternehmen EADS, IABG und Rolls-Royce. Es wird vom Land Brandenburg gefördert. Alle Aussagen und Meinungsäußerungen in diesem Papier liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors bzw. der Autoren.

Autoren:

**Alexis Below & Anne-Sophie Belzile**

Titel:

**Vernetzte Ansätze für den Umgang mit fragilen Staaten – ein internationaler Vergleich**

Herausgeber:

**Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH**

Verantwortlicher im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages:

**Dr. Tim H. Stuchtey**

ISSN 2191-6756

**Diese Veröffentlichung wurde durch die finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ermöglicht.**

Weitere Informationen über die Veröffentlichungen des BIGS befinden sich auf der Webseite des Instituts:

**[www.bigs-potsdam.org](http://www.bigs-potsdam.org)**

Copyright 2013 © Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH. Alle Rechte vorbehalten. Die Reproduktion, Speicherung oder Übertragung (online oder offline) des Inhalts der vorliegenden Publikation ist nur im Rahmen des privaten Gebrauchs gestattet. Kontaktieren Sie uns bitte, bevor Sie die Inhalte darüber hinaus verwenden.

**BIGS**  
BRANDENBURGISCHES INSTITUT  
für GESELLSCHAFT und SICHERHEIT

Geschäftsführender Direktor: Dr. Tim H. Stuchtey  
Rudolf-Breitscheid-Straße 178 · 14482 Potsdam

Tel.: +49-331-704406-0 · Fax: +49-331-704406-19 · [info@bigs-potsdam.org](mailto:info@bigs-potsdam.org) · [www.bigs-potsdam.org](http://www.bigs-potsdam.org)