

Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts

Andreas Wittkowsky, Wanda Hummel, Jens Philip Meierjohann, Tobias Pietz | AG Vernetzte Sicherheit

Das deutsche Engagement in der internationalen Konfliktbearbeitung hat den Anspruch, seine Wirkung durch ressortübergreifendes, vernetztes Handeln zu steigern. Einige organisatorische und instrumentelle Neuerungen der letzten Jahre waren Schritte in die richtige Richtung – so der Konsens einer Befragung in deutschen Ressorts und Durchführungsorganisationen. Die Möglichkeit, institutionelle Arrangements und Instrumente weiter zu verbessern, wird aber sehr unterschiedlich bewertet. Dies legt nahe, Schlüsselfragen der Vernetzung weiter zu klären und entsprechende Konzepte umzusetzen.

Trotz heftiger Kontroversen um den Begriff der „Vernetzten Sicherheit“ ist es gegenwärtig schwer zu beurteilen, wie weit in der Praxis „vernetzt“ gehandelt wird. Die AG Vernetzte Sicherheit des ZIF hat deshalb Praktiker¹ befragt, zu deren Alltag **vernetztes Handeln zur Unterstützung internationaler Friedenseinsätze** gehört. Beteiligt wurden Vertreter der Arbeitsebene im Auswärtigen Amt (AA), den Bundesministerien des Innern (BMI), der Verteidigung (BMVg) und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und einzelner Nichtregierungsorganisationen². Die meisten Befragten verfügten über Einsatzerfahrungen.

Konsens herrscht darüber, dass es durchaus **Fortschritte** hinsichtlich eines vernetzten Handelns gibt. Vor allem die Einsätze in Südosteuropa und Afghanistan haben dies befördert. Ad-hoc-Vernetzungen in den Einsatzländern funktionieren mitunter unproblematisch und pragmatisch, werden aber durch tatsächliche oder wahrgenommene Abgrenzungen der Ministerien in Deutschland beeinträchtigt. Die Vernetzung

staatlicher Akteure wird als prioritär, die öffentlich am stärksten umstrittene Vernetzung zu nicht-staatlichen Beteiligten in der Regel als zweitrangig angesehen.

Beklagt wird fast durchgehend das **Fehlen eines kohärenten Konzepts** der Vernetzung sowie klarer Aufträge aus der Politik. Als „Motor“ wird einzig der 2009 geschaffene Bundestagsunterausschuss Zivile Krisenprävention und Vernetzte Sicherheit gesehen. Aktuelle Reformvorhaben der Ressorts, wie z. B. die Bundeswehrreform, verlaufen aber weitgehend getrennt voneinander. Auch ist das Interesse der Ministerien an vernetztem Handeln unterschiedlich. Vor allem das BMVg drängt aufgrund des Problemdrucks in Einsätzen auf schnelle Verbesserungen.

Zur weiteren Optimierung vernetzten Handelns lässt sich eine regelrechte **Kakophonie** konstatieren. Unterschiedliche Einschätzungen gibt es nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Ministerien. Vereinfacht lassen sich zwei Meinungsbilder erkennen.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

² Die Interviews wurden unter der *Chatham House Rule* geführt. Zitate im folgenden Text sind deshalb anonymisiert.

Meinungsbild: Das Glas ist fast voll!

- Deutschland nimmt seine internationale Verantwortung zuverlässig und anerkannt wahr und gehört zu den Vorreitern eines umfassenden, vernetzten Ansatzes.
- Die Bundesministerien haben die Herausforderungen vernetzten Handelns aufgenommen und entsprechende Reformen eingeleitet.
- Im Ressortkreis Zivile Krisenprävention tauschen sich die Ministerien über relevante Trends bei internationalen Krisen aus, entwickeln Präventions- bzw. Bewältigungsstrategien und stimmen ihr Handeln ab.
- Die Ministerien befördern vernetztes Handeln durch Personalaustausch, gemeinsame Aktivitäten und Ausbildung.
- Weitere Verbesserungen sind möglich, doch der Begriff sollte nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.

Meinungsbild: Das Glas ist ziemlich leer!

- Deutschland bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten und den Anstrengungen seiner Partner zurück. Mit hohem Mitteleinsatz wird wenig Wirkung erzeugt.
- Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention stellt sich als eine Sammlung von Aktionen und Prinzipien dar, deren regelmäßige Fortschrittskontrolle eine lästige Pflichtübung der Ministerialbürokratie ist.
- Der Ressortkreis hat weitgehend symbolische Funktion.
- Die Ministerien halten trotz geänderter Rhetorik maximal am Ressortprinzip fest, wodurch alle positiven Ansätze auf der Arbeitsebene überlagert werden.
- Es fehlt der politische Wille, substantielle Ressourcen in die Suche und Erprobung effizienterer Formen vernetzten Handelns zu investieren.

Institutionelle Abstimmung und Kooperation: „Der Wille wird bekundet ...“

Im institutionellen Bereich scheiden sich die Geister insbesondere am **Ressortprinzip**. Die Einen sehen Ressortegoismen als wesentliches Hindernis und fordern, dass man aus den Erfahrungen bisheriger Friedenseinsätze strukturelle Konsequenzen ziehen muss – etwa durch die Einrichtung ressortübergreifender Stäbe und Instrumente: „Wenn wir unsere Lektion gelernt haben, dann muss es Auswirkungen auf die Organisationskultur und -struktur haben.“ Andere betonen die hergebrachten Vorteile einer funktionalen Arbeitsteilung und glauben, dass das Ressortprinzip als Sündenbock für vielfältige Frustrationen in den Einsatzländern erhalten muss. Vor allem gelte es, Abläufe zu optimieren, Schnittstellen zu stärken und die schnelle Ad-hoc-Vernetzung zu neu entstehenden Problemen zu fördern.

Tatsächlich gewährleistet die **reguläre Zusammenarbeit der Ressorts** bereits ein gewisses Maß an Abstimmung, z. B. durch Mitzeichnungspflichten. Referenten, Referats- und Abteilungsleitungen treffen sich zu Themen, Regionen oder Konflikten – entweder regelmäßig (wie die Steuerungsgruppe Westafrika) oder anlassbezogen (wie zur Erstellung des Sudan-Konzepts). Zu prioritären Themen kommen die Staatssekretäre zusammen. Ob die Abstimmung gelingt, hängt aber stark von Persönlichkeiten ab: Besitzstandswahrung und das Beharren auf Zuständigkeiten behindern oft eine ergebnisorientierte Zusammenarbeit. Es

herrscht die einhellige Meinung, dass vor allem die oberen Ebenen nur erfolgreich arbeiten, wenn starker Handlungsdruck besteht – ansonsten würden Probleme eher umgangen oder vertagt.

Der **Ressortkreis Zivile Krisenprävention** tagt im Schnitt alle sechs Wochen unter Vorsitz des AA-Beauftragten für Zivile Krisenprävention. AA, BMZ, BMI, BMVg und das Bundesumweltministerium entsenden regelmäßig Vertreter – andere für die Krisenprävention relevante Häuser aber nicht. Die Rückkoppelung in die Ministerien bleibt unklar und ist stark abhängig von den Teilnehmenden. Obwohl der Ressortkreis ein schwaches Mandat hat, kann er mitunter als „Katalysator“ fungieren.

Beraten wird der Ressortkreis durch einen **Beirat** von Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Gemeinsame Initiativen der Beiratsmitglieder oder auch der Versuch eines Agendasetting sind aber bisher ausgeblieben.

Eine Neuerung der letzten Jahre ist die **gemeinsame Arbeit der Planungsstäbe** von AA, BMVg und BMZ, die gegenwärtig u. a. Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten erstellen.

Zudem wurden **Verbindungs- und Austauschbeamte** zwischen AA, BMI, BMVg und BMZ entsandt. Ihre Aufgabe können sie aber nur so gut erfüllen, wie die Häuser sie einbinden, nachfragen, beauftragen – kurz: nutzen. Dies variiert in erheblichem Maße, und v. a. in den entsendenden Häusern erweisen sich Rückkoppelung bzw. Wertschätzung ihrer Funktion oftmals als schwach.



Strategien und Instrumente: „Wir sind am Anfang.“

Viele Praktiker vermeiden eher die großen strategischen Fragen und suchen nach pragmatischen, lösungsorientierten Ansätzen. Gleichzeitig artikulieren sie einen deutlichen Bedarf an **Führung und gemeinsamen Zielen**, insbesondere für die Einsatzländer.

Einige Befragte befürworten eine **nationale Sicherheitsstrategie**, um alle Beteiligten auf gemeinsame Ziele zu orientieren. Andere bezweifeln, dass der entsprechende Aufwand einen tatsächlichen Mehrwert für die praktische Umsetzung bringe. Stärker wiegt die Forderung nach umsetzungsorientierten, einsatzbezogenen **Konzepten**. Das Sudankonzept wird als Positivbeispiel gesehen.

Ein zentrales Thema sind **Früherkennung und Lagebild**. Obwohl es in diesem Bereich viele Instrumente gibt, führen sie nicht zu gemeinsamen Einschätzungen und Zieldefinitionen. Es fehle an Analysekapazitäten, „um die Instrumente abgestimmt passgenau auszuwählen und einzusetzen“.

Der **Aktionsplan Zivile Krisenprävention** – eigentlich zentraler Rahmen der deutschen Krisenprävention – ist nur selten Bezugspunkt und wird als wenig operativ eingeschätzt. Während die Einen die Verbesserung und Fokussierung des Berichtswesens fordern, empfehlen Andere, die Energien auf andere Felder zu konzentrieren.

Umstritten ist der Einsatz **gemeinsamer Mittel**. Oft werden die britischen *Conflict Prevention Pools* als erfolgreiches Instrument erwähnt, ebenso die „Nachtwei-Millionen“ für Afghanistan. Dennoch herrschen Zweifel, ob gemeinsame Budgets tatsächlich zu besseren Ergebnissen führen – oder zu einem Mehr an Bürokratie.

Beim **Wissensmanagement** wird bemängelt, dass eine systematische Auswertung bzw. fortdauernde Evaluierung von Einsätzen sowie die Nutzung der Erfahrungen zurückkehrenden Personals weithin fehlen.

Fazit: „Wieder vor die Welle kommen!“

Vernetztes Handeln hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen – auch als Antwort auf die Herausforderungen, mit denen internationale Friedenseinsätze konfrontiert sind. Die Ergebnisse der Umfrage legen nahe, auf den bisherigen Erfolgen aufzubauen und weitere Verbesserungen voranzutreiben. Dazu sollte das Thema auch **prominenter auf der politischen Prioritätenliste** positioniert werden. Es bietet sich an, die konzeptionelle Arbeit auf drei Bereiche zu konzentrieren:

1. Grundsatzfragen der Vernetzung

Da in den Ressorts unterschiedliche Organisationsphilosophien herrschen, bleibt es offen, ob es vorrangig gilt, die Vernetzung zu fördern durch

- *ablauforientierte Regelungen, Schnittstellen und schnellere Ad-hoc-Vernetzungen;*
- *kollektive oder hierarchische Führungsmechanismen;*
- *gemeinsame Institutionen oder Arbeitsstäbe; oder*
- *gemeinsame Mechanismen, Instrumente und Mittel.*

Kernfrage ist hier, wie **Netzwerksteuerung** funktioniert. Zudem geht es darum, wie Institutionen und Instrumente derart gestaltet werden können, dass Komplexität reduziert wird und zeitnah das Maximum an Ressourcen zur Verfügung steht. Damit verbunden ist die Suche nach der **optimalen Delegation** von Entscheidungen. Grundsätzlich muss die Zusammenarbeit von oben gefördert werden; politische Aufträge und Vorgaben sind essentiell.

2. Organisatorische Arrangements

Die große Mehrheit der Befragten fordert mehr **Führung und gemeinsame Analyse-, Koordinierungs- und Steuerungsinstanzen**. Um längerfristig gemeinsam zu planen, bräuchte es gemeinsame Gremien, Stäbe oder *Task Forces* mit eigener „institutioneller und personeller Unterstützungsstruktur“.

Das Spektrum der Vorschläge umfasst die Aufwertung des Ressortkreises oder die Einrichtung eines permanenten Sekretariats für die Staatssekretärsrunden. Noch weitgehender wäre ein grundsätzlich reformierter Bundessicherheitsrat, eine „sicherheitspolitische Abteilung im AA“ oder ein gemeinsames Lagezentrum.

Die **Schnittstellenfunktion** der Verbindungs- und Austauschbeamten wird durchweg als ausbaufähig beurteilt. Hier gilt es zu präzisieren, auf welcher Ebene die Andockung in beiden Häusern erfolgt, welche Zugänge die Beamten haben und inwieweit sie in planerische und operative Aufgaben eingebunden sind.

3. Strategien und Instrumente

Der lebhafteste Teil der Instrumentendiskussion kreist um **Strategien und gemeinsame Ziele**. Bei Strategien geht es um die Frage, welche Bedeutung sie für ein abgestimmtes Handeln haben, auf welchen Ebenen sie einen Mehrwert bringen und welche Elemente unverzichtbar sind. Wichtig ist dabei die Verknüpfung von deutschen mit internationalen Strategien, ebenso die Verbindung zwischen Strategien und der Umsetzung vor Ort. Wo militärische Einsätze zur Friedenssicherung stattfinden, könnte den jeweiligen **Bundestagsmandaten** (und deren ressortübergreifender Erarbeitung) eine Schlüsselrolle zufallen – wenn sie mit konkreten Vorgaben für die vernetzte Kooperation angereichert werden.

Recht stark wird auch der Bedarf an Instrumenten oder Strukturen formuliert, die eine **aggregierte Lagebeurteilung** und Früherkennung und damit gemeinsame Bewertungen und Zielformulierungen ermöglichen.

In den Einsatzländern sind Problembewusstsein und -kenntnis sowie die Bereitschaft zur Vernetzung in der Regel größer. Deshalb wird überwiegend vorgeschlagen, Handlungskompetenzen maximal zu delegieren (**Subsidiarität**), dabei aber Vorsorge gegen die Bildung von „Fürstentümern“ vor Ort zu treffen. Für die Botschaften ergäben sich dadurch neue Schnittstellenfunktionen. Auch gilt es, Netzwerke, Mobilität, Flexibilität und Rückkoppelungsmechanismen zu stärken.

Einigkeit besteht darüber, das ressortübergreifende **Wissensmanagement** mit Hinblick auf *Lessons Learned* und *Best Practices* aus den Missionen zu verbessern – nicht nur ex-post, sondern auch fortlaufend. Das Wissen der rückkehrenden Praktiker sollte in angepasste Planungen einfließen. Gleichzeitig sind die **Kommunikationsformen und -regeln** an die Bedürfnisse anzupassen. In jedem Fall sollten *Networking* und der „kleine Dienstweg“ gestärkt werden.

Unterschiedliche Organisationskulturen und interkulturelle Kompetenzen bleiben eine Herausforderung für **Ausbildung und Personalvorbereitung** – von der Verzahnung der Ausbildung des Ministerialnachwuchses, der Fortbildung von Führungskräften bis hin zu gemeinsamen Einsatzvorbereitungen. Denn Ausgangspunkt für vernetztes Handeln sind „vernetztes Bewusstsein“, „vernetzte Haltung“ und „Schnittstellenkompetenz“.

Die AG Vernetzte Sicherheit ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe im ZIF. Ziel der AG ist es, Beiträge zur Optimierung internationaler Friedenseinsätze zu leisten.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ im ZIF sowie Vertreter in der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Wanda Hummel und Tobias Pietz vertreten das ZIF in der AG.

Jens Philip Meierjohann war von Januar bis Juni 2011 Vertreter des BMI in der AG.