

25 Jahre Stabilisierungsdiskurs Zwischen Realpolitik und Normativität

Andreas Wittkowsky, Sebastian Breuer

Impressum

Herausgeber: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) gGmbH
Ludwigkirchplatz 3 - 4
10719 Berlin
Fon +49 (0)30 / 52 00 565 - 0
Fax +49 (0)30 / 52 00 565 - 90

Geschäftsführerin: Dr. Almut Wieland-Karimi
Aufsichtsratsvorsitzender: Michael Roth

www.zif-berlin.org



Autoren: Dr. Andreas Wittkowsky, Leiter des Projekts „Frieden und Sicherheit“.
Sebastian Breuer, Fachkraft im Projekt „Frieden und Sicherheit“.

Das Projekt ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert.

Grafik & Layout: finedesign, Berlin

25 Jahre Stabilisierungsdiskurs

Zwischen Realpolitik
und Normativität

Andreas Wittkowsky, Sebastian Breuer

Inhalt

Zusammenfassung	7
Konzeptualisierung einer alten Begrifflichkeit	7
Gemeinsamkeiten der aktuellen Stabilisierungsansätze	8
Einleitung	11
1. Genese des Stabilisierungsansatzes	12
USA: Fragile Staaten, unkonventionelle Konflikte und „liberale“ Friedensagenda	12
Großbritannien: Gewaltprävention und politische Prozesse	14
NATO: Militärischer Beitrag zu Stabilisierung und Wiederaufbau	15
Kontroverse Verschränkung mit Aufstandsbekämpfung (COIN)	16
Fazit: Genese und Wahrnehmung des Stabilisierungsansatzes	17
2. Diskurs und Praxis der Vereinten Nationen	20
<i>Good Offices</i> im Zentrum?	20
<i>Mission Practice</i> im akuten Gewaltkonflikt	20
Sonderprogramme vs. Querschnittsaufgabe	21
Fazit: Robuste Einsätze, wenig robuste Konzeptualisierung	22
Übersicht: Aktuelle Stabilisierungsansätze im Vergleich	24
3. Der Stabilisierungsansatz von UNDP (2017/2019)	26
Breites Spektrum von Programmen	26
Drei Pfeiler der Stabilisierung, Fünf-Jahres-Horizont	26
Fazit: Lokale Friedensdividenden nach militärischen Einsätzen	28
4. Eckpunkte der Europäischen Union (2016/2017)	29
Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess	29
Stabilisierungseinsätze von GSVP-Missionen	29
Eckpunkte zum Umgang mit Stabilisierungslagen	30
Integrierter Ansatz	31
Fazit: Überbrückungsphase, mehr Fokus auf Sicherheit	32
5. Der US Stabilization Assistance Review (2018)	33
Absicherung politischer Stabilität	33
<i>Too big fails, too.</i>	34
Mehr Strategie, Abstimmung, zivile Kapazitäten	35
Fazit: Zivil-militärischer Realismus für Inseln der Stabilität	36
6. Das britische Handbuch zum Stabilisierungsansatz (2018)	37
Umfassende Selbstkritik, neues Erwartungsmanagement	37
Sicherheit und Gerechtigkeit, Einhegung staatlicher Akteure	38
Politische Lösungen als Kernaufgabe	38
Unterstützende Dienstleistungen – aber nicht um jeden Preis	39
Fazit: Realpolitik und ein reflektierter Pragmatismus	40
7. Die Leitlinien der deutschen Bundesregierung (2017)	41
Realistische Erwartungen, kontextbezogene Flexibilität	41
Konstruktive Fehlerkultur, Selbstverpflichtungen der Bundesregierung	42
Fazit: Ressortgemeinsame Lernkultur, Fähigkeitslücken schließen	43
8. Bewertung	44
Realpolitik und Normativität	44
Gemeinsamkeiten der aktuellen Stabilisierungsansätze	45

Zusammenfassung

Seit Anfang des Jahrtausends hat sich „Stabilisierung“ zu einem prominenten Paradigma der internationalen Konfliktbearbeitung entwickelt. Die Vereinten Nationen, das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, die Europäische Union, die USA, Großbritannien und Deutschland haben in letzter Zeit strategische Debatten zu Stabilisierungsinterventionen geführt, die auf den Erfahrungen der letzten 25 Jahre aufbauen. Einige von ihnen haben dabei überraschend **selbstkritische Bestandsaufnahmen** vorgenommen und ihre Zielsetzungen präziser definiert als zuvor. Im Mittelpunkt stehen die politische Dimension der Stabilisierung und die zivilen Komponenten, die sie unterstützen.

Stabilisierung verfolgt ein Zwischenziel, das die Chancen vergrößert, es überhaupt zu erreichen: ein politisches Arrangement, das eine weitergehende, gewaltfreie Konfliktbearbeitung ermöglicht.

Insgesamt reflektiert der jüngste Stabilisierungsdiskurs eine **Renaissance der Realpolitik** in der internationalen Konfliktbearbeitung. Da die umfangreichen Programme des *state- and nation-building* der sogenannten „liberalen“ Friedensagenda ernüchtert haben, verfolgt nun **Stabilisierung ein Zwischenziel**, das zwar weniger anspruchsvoll ist, aber größere Chancen verspricht, es überhaupt zu erreichen: ein **politisches Arrangement**, das eine weitergehende, gewaltfreie Konfliktbearbeitung ermöglicht.

Konzeptualisierung einer alten Begrifflichkeit

Infolge der gewaltsamen Auflösung Jugoslawiens, der Anschläge vom 11. September 2001 sowie der darauf folgenden Interventionen in Afghanistan und Irak erfuhr der schon ältere Stabilisierungsbegriff seine Renaissance. In den Fokus internationaler Sicherheitsbedrohungen rückten nun vor allem **fragile Staaten**.

Die Interventionen in Afghanistan und Irak waren zunächst als kurze, „chirurgische“ Militäreinsätze geplant. Ihr begrenzter Erfolg ließ aber schon bald einen breiteren Stabilisierungsansatz als notwendig erscheinen. Ganz im Sinne einer umfassenden Agenda der sogenannten „liberalen“ **Friedensförderung** sollten zivile lokale und internationale Akteure breite Grundlagen für Wiederaufbau, gute Regierungsführung, Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit legen.

Sicherheit wurde dabei als unabdingbare Voraussetzung einer erfolgreichen Stabilisierung gesehen. Die Schaffung eines sicheren Umfelds war deshalb die militärische Hauptaufgabe in Stabilisierungseinsätzen. Abgesehen davon sollte Stabilisierung aber eine **hauptsächlich von zivilen Akteuren** durchgeführte Aktivität sein.

Sowohl doktrinär als auch in der praktischen Ausführung fand eine **Vermischung von Stabilisierung mit anderen Konzepten** in (Post-)Konfliktkontexten statt. Zunächst war sie Teil eines breiteren Verständnisses von Wiederaufbau. Einige Akteure, darunter die NATO, fassten entsprechende Aktivitäten unter einem gemeinsamen Konzept „**Stabilisierung & Wiederaufbau**“ (*stabilisation & reconstruction*) zusammen. Zum anderen war auch der Übergang zur eher militärisch geprägten **Aufstandsbekämpfung** (*counterinsurgency*, COIN) fließend. Aufgrund dieser ähnlichen Ziele und Aktivitäten sowie ihres fast gleichzeitigen Aufkommens in Afghanistan und Irak wurde Stabilisierung verstärkt als militärische Aktivität angesehen, teils sogar synonym mit COIN verwendet.

Gemeinsamkeiten der aktuellen Stabilisierungsansätze

Trotz aller Realpolitik sind die Stabilisierungskonzepte weiterhin **normativ**. Dies zeigt sich vor allem in der Betonung, die angestrebten politischen Arrangements müssten in der Bevölkerung **Legitimität** genießen, um Bestand zu haben. Die Normativität folgt dabei eher funktionalen Erwägungen als wertebasierten Grundsätzen: denn ohne Legitimität werden die angestrebten politischen Arrangements als nicht haltbar angesehen. Auch die kurzfristige Stärkung staatlicher Akteure, die in den Konflikt verflochten sind, schafft langfristig mehr Probleme, als sie löst.

Im Vergleich zu früheren Debatten hat sich in den jüngsten Strategien der Schwerpunkt verschoben. Wenigstens rhetorisch rückt das Militärische in den Hintergrund. Denn auch wenn die Stabilisierungskonzepte im Kontext militärischer Einsätze entstanden, ist ihre **größte Herausforderung deren zivile Begleitung**. Dabei definieren die jüngeren Strategien Ziele und Mittel enger und betonen die Notwendigkeit, klare Prioritäten zu setzen. Obwohl sie bis heute nicht deckungsgleich sind, lässt sich doch ein „Korridor“ von Gemeinsamkeiten erkennen.

1. **Konfliktnahes Zwischenziel der Friedensförderung:** Stabilisierung wird als jener Bereich der Friedensförderung verstanden, der nahe an einer „heißen“ Phase eines Gewaltkonflikts wirken soll. Im Zentrum steht die Frage, welche Prioritäten kurzfristig am wichtigsten sind, um die Phase einer gewaltsamen Konfliktaustragung zu überwinden. Gleichzeitig aber ist ein Teil dieser Prioritäten, insbesondere dort, wo es um die Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung geht, ausreichend schwammig, um noch die Tür für ein breiteres Maßnahmenspektrum zu öffnen. Dabei sind die Stabilisierungsakteure mit dem Dilemma konfrontiert, wie sie die realpolitischen Grenzen des eigenen Einflusses mit den fortbestehenden normativen Ansprüchen vereinbaren sollen.
2. **Politische Arrangements zur Transformation akuter Gewaltkonflikte:** Das wichtigste strategische Ziel von Stabilisierung ist die Überführung akuter oder unmittelbar drohender Gewaltkonflikte in politische Arrangements, die eine gewaltlose Konfliktbearbeitung ermöglichen. Sehr deutlich wird inzwischen unterstrichen, dass Stabilisierung vor allem ein politisches Unterfangen ist, das entsprechende Prozesse der Konfliktbearbeitung durch die lokalen Akteure vor Ort unterstützt. Dies erfordert einen vernetzten (oder umfassenden, integrierten) Ansatz, in dem zivile und militärische Instrumente auf dieses strategische Ziel ausgerichtet werden.
3. **Sicherheit als Voraussetzung und Ziel:** Um das strategische Ziel zu erreichen, muss Stabilisierung ein Minimum des „öffentlichen Guts“ Sicherheit bereitstellen. Dies ist eine Voraussetzung für die politischen Prozesse und den Schutz der von Konflikten betroffenen Bevölkerung. Ohne ein Minimum an Sicherheit werden auch in den anderen Handlungsfeldern einer nachhaltigen Friedens- und Entwicklungsförderung keine Erfolge erzielt. Hieraus resultiert auch die Bedeutung einer möglichen militärischen Komponente, die in lokale Kräfteverhältnisse eingreifen und den notwendigen Raum für politische Prozesse schaffen kann.
4. **Vernetzter Ansatz:** Abhängig vom Kontext erfordert Stabilisierung eine Kombination diplomatischer, entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Mittel. Einigkeit herrscht dahingehend, dass Wirkung nur in einem konsequent praktizierten vernetzten Ansatz unter ziviler Führung erzielt werden kann. Zwischen Aktivitäten der Stabilisierung und einer längerfristigen Entwicklungsförderung lassen sich dabei keine klaren Grenzen ziehen, ebenso wenig zu den hergebrachten Bereichen der Friedensförderung. Aufgrund der fließenden Übergänge muss es im Interesse aller Beteiligten liegen, nicht gegeneinander zu arbeiten und Übergänge gemeinsam zu gestalten – wenn Wirkung erzielt werden soll.

Wenigstens rhetorisch rückt das Militärische in den Hintergrund. Die größte Herausforderung ist die zivile Begleitung von Stabilisierungskonzepten.

5. Schneller Start, Risikobereitschaft, schnelle Wirkung: Wenn entwicklungspolitische Maßnahmen einen wirksamen Beitrag leisten sollen (und damit Stabilisierungsmaßnahmen werden), müssen sie das strategische Ziel in den Mittelpunkt stellen, frühzeitig durchführbar sein und auch möglichst schnell greifbare erste Ergebnisse bringen. Gleichzeitig ist die Absorptionsfähigkeit in einem fragilen Umfeld begrenzt, da Partnerinstitutionen fehlen oder schwach sind. Daher ist es oft sinnvoll, mit kleineren Maßnahmen zu beginnen, ihre Umsetzung genau zu verfolgen und sie dann flexibel anzupassen oder weiterzuentwickeln.

Die große Herausforderung bleibt es, diese konzeptionellen Ansprüche **konkret umzusetzen**. Die fließenden Übergänge und ein größeres Risiko des Scheiterns erfordern eine klare Beschreibung der angestrebten Ziele, aber auch der Wirkannahmen (*theory of change*) von Stabilisierungsmaßnahmen. Die Bereitschaft, höhere Erfolgsrisiken zu akzeptieren, ist wichtig, sollte aber nicht dazu führen, eine **regelmäßige kritische Überprüfung der Wirkannahmen** zu unterlassen. Deshalb erfordern Stabilisierungsaktivitäten eine besonders selbstkritische Diskussions- und Fehlerkultur.

What is noticeable is that many of the definitions lack precision and resemble a hodge-podge of words around the general areas of peacebuilding, security and development. [...]

The danger is that the terminological imprecision surrounding 'stabilization' creates a meta-category; full of buzzwords but empty of meaning. Moreover, there is the danger that peace becomes subsumed by a range of other terms more closely associated with security.

Mac Ginty: Against Stabilization, S. 24.²

Einleitung

Seit Anfang des Jahrtausends ist „Stabilisierung“ ein prominentes, wenn nicht gar dominierendes Paradigma der internationalen Konfliktbearbeitung. Die traditionelle Friedensförderung betrachtet das bis heute mit **Argwohn**. Mitunter bezweifelte sie den analytischen und praktischen Mehrwert und hält das etablierte Begriffsspektrum für vollkommen ausreichend, wie es beispielsweise die „Capstone-Doktrin“ der Vereinten Nationen beschreibt (Konfliktprävention, *Peacemaking*, *Peace Enforcement*, *Peacekeeping* und *Peacebuilding*).¹

Inzwischen haben viele internationale Akteure Strategiedokumente zu Stabilisierungsinterventionen erstellt und mehrere Milliarden Euro für Stabilisierungsaktivitäten ausgegeben. Deshalb wirkt die normative Kraft des Faktischen: Grundsatzdiskussionen werden den Begriff nicht aus der Welt schaffen. Kritik wird aber weiterhin daran geäußert, dass viele **Definitionen unscharf** sind.²

Zum einen definieren verschiedene Akteure Stabilisierung unterschiedlich und grenzen sie nicht deutlich gegen andere Begriffe der **Friedensförderung** ab. Multilaterale Akteure wie die Vereinten Nationen (siehe Abschnitt 2) oder bilaterale wie Dänemark³ verfolgen zwar Stabilisierungsaktivitäten und reflektieren auch programmatisch darüber, verzichten aber bisher ganz auf eine Definition – sei es aus politischer Opportunität, sei es, weil der Ansatz für selbsterklärend gehalten wird. All dies trägt dazu bei, dass mit Stabilisierung sehr unterschiedliche Ziele und Ansätze assoziiert und verfolgt werden.

Eine zweite Kritik entzündet sich am Stellenwert von Sicherheit, einem zentralen Aspekt von Stabilisierung. Deswegen wird befürchtet, Stabilisierung führe zur „**Versicherheitlichung**“ (*securitisation*) der internationalen Konfliktbearbeitung. Konflikte, ihre Ursachen und die Ansätze zu ihrer Bearbeitung würden prioritär als Sicherheitsprobleme gesehen, verstanden und angegangen. Diese Sichtweise würde sich insgesamt bei friedensfördernden Aktivitäten immer mehr durchsetzen. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit wäre dies inzwischen unter dem Stichwort „**Nexus Sicherheit und Entwicklung**“ zunehmend der Fall. Dass die ersten Stabilisierungskonzepte im Kontext militärischer Interventionen entwickelt wurden und mit ihnen einhergingen, hat diese Befürchtungen befeuert.

Inzwischen liegen Erfahrungen aus zweieinhalb Dekaden von Stabilisierungsinterventionen vor. Einige der internationalen Schlüsselakteure haben – teils überraschend selbstkritische – Bestandsaufnahmen vorgenommen und ihre Strategien auf der Suche nach einem mehr Erfolg versprechenden Vorgehen verfeinert. Stabilisierung, ihre Zielsetzungen und Prioritäten werden dabei präziser definiert als zuvor. Im Mittelpunkt stehen dabei die **politische Dimension der Stabilisierung und die zivilen Komponenten, die sie unterstützen**.

Das vorliegende Papier untersucht die jüngsten Strategiediskussionen und -dokumente von sechs bilateralen und multilateralen Akteuren. Es vergleicht Motivationen und Definitionen, ihre Erfahrungen sowie die Anpassungen von Zielen und Schwerpunkten. Zum Abschluss wird bewertet, welcher Bedeutungswandel von Stabilisierung stattgefunden hat und welches der erkennbare Kern der gegenwärtigen Ansätze ist.

Internationale Bestandsaufnahmen sind überraschend selbstkritisch. Stabilisierung, ihre Zielsetzungen und Prioritäten werden präziser definiert als zuvor.

1 United Nations, Department for Peacekeeping Operations /Department of Field Support, 2008: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines.

2 Roger Mac Ginty, 2012: Against Stabilization. In: *Stability: International Journal of Security & Development*, Vol. 1(1) S. 20-30.

3 Denmark's Integrated Stabilisation Engagement in Fragile and Conflict-affected Areas of the World, 2013.

1. Genese des Stabilisierungsansatzes

The perceived novelty of contemporary post-crisis stabilization operations is in many respects rooted in a 'tradition of forgetting'.

Barakat et al: 'A tradition of forgetting', S. 297.⁴

Die *Stabilization Force (SFOR)* in Bosnien-Herzegowina war 1996 der erste Friedenseinsatz, der Stabilisierung im Namen trug. 1999 wurde dann der „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ gegründet.

Infolge der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren, den terroristischen Anschlägen am 11. September 2001 und den darauffolgenden Interventionen in Afghanistan und Irak ist Stabilisierung ein prominentes Paradigma der internationalen Konfliktbearbeitung geworden. Seine Grundlagen greifen auf **ältere Konzepte** zurück, die auf der Annahme basierten, Sicherheit könne durch begleitende humanitäre, Wiederaufbau- und Entwicklungsaktivitäten – teils durch militärische Akteure, teils durch zivile Akteure – erreicht werden.⁴

Die NATO-geführte *Stabilization Force (SFOR)* in Bosnien-Herzegowina (1996–2004) war der **erste internationale Friedenseinsatz**, der Stabilisierung im Namen trug (s.u., Abschnitt NATO). Eine konzeptionelle Unterfütterung blieb aber zunächst aus.

Im zivilen Bereich wurde Stabilisierung dann infolge des Kosovo-Konflikts aufgegriffen, als 1999 auf Initiative der EU und insbesondere der deutschen Bundesregierung der „**Stabilitätspakt für Südosteuropa**“ gegründet wurde. Dieser Zusammenschluss von über 40 Staaten und Organisationen, der die damaligen Hauptakteure der internationalen Konfliktbearbeitung vereinte, sollte einen dauerhaften Frieden in der gesamten Region gewährleisten, politische und ökonomische Stabilität garantieren und die Länder Südosteuropas in die internationale Gemeinschaft integrieren. Hierzu wurde ihnen die Anbindung an die EU und die transatlantische Gemeinschaft in Aussicht gestellt, um demokratische und wirtschaftliche Reformen sowie den Ausbau der regionalen Kooperation zu unterstützen.

Dahinter stand das Ziel, eine **langfristig angelegte, umfassende Politik** zu betreiben, die Konfliktursachen vorausschauend bekämpfte und hierfür die Aktivitäten der verschiedenen Partner bündelte und koordinierte. Die Arbeit des Paktes wurde auf die drei Arbeitstische für (i) Demokratisierung und Menschenrechte, (ii) wirtschaftlichen Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung und (iii) Sicherheitsfragen verteilt. Der Pakt wurde 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat für Südosteuropa abgelöst.

USA: Fragile Staaten, unkonventionelle Konflikte und „liberale“ Friedensagenda

In den USA wurde Stabilisierung allerdings schon viel früher diskutiert. Beim US-Militär war die Ausgestaltung und Durchführung von **stability operations** bereits in den 1960er Jahren ein Thema. Der Begriff verschwand dann aber schnell wieder von der Bildfläche, denn im Kalten Krieg wurden spezifische Stabilisierungseinsätze nicht als genuine militärische Aufgabe angesehen, sondern als ungewollte, Ressourcen bindende Bürde. Kritikern dieser Position wurde entgegnet, für Stabilisierungseinsätze seien grundsätzlich keine besonderen Vorbereitungen notwendig, da eine gut ausgebildete konventionelle Armee auch über die dafür benötigten Fähigkeiten verfüge und sich schnell auf die veränderten Umstände einstellen könne.⁵

Nach dem Kalten Krieg trat die zunehmende Anzahl **innerstaatlicher Konflikte** in den Fokus. In ihnen standen sich staatliche Sicherheitskräfte und nichtstaatliche Akteure gegenüber – Rebellengruppen, terroristische Netzwerke oder ethnische Milizen.

⁴ Sultan Barakat, Seán Deely und Steven A. Zyck, 2010: 'A Tradition of Forgetting': Stabilisation and Humanitarian Action in Historical Perspective. In: Disasters, Vol. 34(S3), S. 297-319.

⁵ Lawrence A. Yates, 2006: The US Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005. Global War on Terrorism Occasional Paper 15. Combat Studies Institute Press, Fort Leavenworth, Kansas.

Gleichzeitig verfolgte die Clinton-Administration eine Agenda der „liberalen“ **Friedensförderung**, die mit erheblichen entwicklungspolitischen Anteilen ein umfassendes *state-building* bzw. *nation-building* verfolgte. Damit sollten strukturelle Voraussetzungen für einen nachhaltigen Frieden in fragilen Staaten geschaffen werden: durch die Unterstützung liberaler Demokratien, marktwirtschaftlicher Systeme und funktionierender staatlicher Institutionen.

Stabilisierung sollte den Bedrohungen durch „fragile“ oder „gescheiterte Staaten“ entgegenwirken.

Als Präsident George W. Bush 2001 sein Amt antrat, wollte seine Regierung sich aus dieser liberalen Agenda verabschieden. Die auf die Anschläge vom 11. September folgenden militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak wurden demnach zunächst als dezidiertes Gegenentwurf zur Clinton-Politik konzipiert. Mit einer neuen, netzwerkzentrierten und hochtechnologisierten Kriegsführung mit leichten Verbänden und wenigen Truppen sollte der Gegner mit „chirurgischen“ **Eingriffen** militärisch schnell überwältigt, die öffentliche Sicherheit und der Wiederaufbau jedoch lokalen und multinationalen Akteuren überlassen werden. Deshalb gab es kaum Planungen, nach den Kampfeinsätzen öffentliche Sicherheit, einen effektiven Staatsapparat und eine funktionierende Infrastruktur zu gewährleisten bzw. (wieder-)aufzubauen.

Dieser Ansatz mündete aber in ein **Machtvakuum vor Ort**, das ein Erstarken des bewaffneten Widerstands ermöglichte. Als Reaktion vollzog das US-Militär eine radikale Kehrtwende und entdeckte die umfassenderen Konzepte für Stabilisierung und Wiederaufbau aus der Clinton-Zeit – über den Umweg der Aufstandsbekämpfung – wieder.

Erst jetzt wurde die konzeptionelle Arbeit zu Stabilisierungsansätzen intensiviert, in deren Zentrum „fragile“ oder „gescheiterte Staaten“ standen, deren Regierungen nicht willens oder in der Lage waren, ihr Territorium effektiv zu kontrollieren. Dies, so die Bedrohungsanalyse, böte terroristischen Gruppierungen **ideale Rückzugsgebiete** für die Planung und Durchführung von Angriffen und Anschlägen. Außerdem drohe Fragilität auf benachbarte Länder übergreifen. Stabilisierung sollte diesen Bedrohungen entgegenwirken. Ihr Aufkommen ist also eng mit den Erfahrungen in Afghanistan und Irak sowie der Wahrnehmung „gescheiterter“ oder „scheiternder Staaten“ als Sicherheitsbedrohung verknüpft.

Zunächst wurden daraufhin **institutionelle Reformen** im zivilen Bereich angestoßen, um besser auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können. Im US-Außenministerium wurde 2004 das *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* gegründet, das grundlegende Konzepte, Mechanismen und Fähigkeiten zur Ausführung von Stabilisierungsoperationen schuf, bis es 2011 im *Bureau for Conflict and Stabilization Operations* aufging. Daneben entstand ein *Civilian Reserve Corps* ziviler Fachkräfte, die im Konfliktfall schnell für einen Einsatz im Ausland mobilisiert werden konnten.

2005 veröffentlichte das Pentagon eine Direktive, die Stabilisierungseinsätze erstmalig zur militärischen Kernaufgabe erhob, die Kampfeinsätzen gleichgestellt und in allen Aktivitäten des Ministeriums mitgedacht werden sollte. Sie definierte Stabilisierungseinsätze als „**military and civilian activities** conducted across the spectrum from peace to conflict to establish or maintain order in states and regions“.⁶

Noch im gleichen Jahr zog das Weiße Haus mit einer *National Security Presidential Directive* nach, um die Maßnahmen für **Stabilisierung und Wiederaufbau** besser zu koordinieren, zu planen und umzusetzen.⁷ Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Organisationen sollte Staatsversagen vorbeugen bzw. schnelle Reaktionen ermöglichen. Die Koordinierung von Stabilisierungseinsätzen übertrug die Direktive dem Außenministerium.

Die *US Army* erstellte erstmals 2008 ein **Feldhandbuch zu Stabilisierungseinsätzen**. Als Ziel beschrieb es „*various military missions, tasks, and activities conducted outside the United States in coordination with other instruments of national power to maintain or reestablish a safe and secure environment, provide essential government services, emergency infrastructure reconstruction, and humanitarian relief*“.⁸

6 United States, Department of Defense, 2005: Directive 3000.05 – Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations. Hervorhebung durch die Autoren.

7 United States, The White House, 2005: National Security Presidential Directive/NSPD-44.

8 United States, Department of the Army, 2008: Field Manual 3-07 – Stability Operations.

Vor allem sollten die Institutionen vor Ort befähigt werden, Eigenverantwortung für Frieden und Sicherheit zu übernehmen.

Die militärische Aufgabe war vor allem die **Herstellung eines sicheren Umfelds**, in dem „andere Instrumente nationaler oder internationaler Macht“ arbeiten und so die Grundlage für eine langfristige Beseitigung der Ursachen der Instabilität legen konnten. Dies konnte auch ein militärisches Vorgehen gegen bewaffnete Gruppierungen bedeuten, die sich gegen ihre Regierungen erhoben.

Ziel der zivil-militärischen Anstrengungen war es, Bedingungen herzustellen, unter denen eine als **legitim angesehene lokale Regierung die Kontrolle über ihr Land** ausüben konnte. Ganz im Sinne der liberalen Friedensförderung ging es dabei um ein breites Spektrum von Zielen:

- die Stärkung der Regierungsführung (Gouvernanz),
- die (Wieder-)Herstellung von Rechtsstaatlichkeit,
- die Unterstützung der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung,
- die Förderung eines Nationalgefühls und
- den Aufbau von Zivilgesellschaft und tragfähigen Marktwirtschaften.

Vor allem aber sollten die Institutionen vor Ort befähigt werden, **Eigenverantwortung für Frieden und Sicherheit** zu übernehmen. Falls keine funktionierende Regierung existierte oder die Sicherheitslage zu angespannt für eine Zivilverwaltung war, sollte das Militär aber auch in der Lage sein, grundlegende Staatsfunktionen wiederherzustellen und vorübergehend womöglich selbst zu übernehmen.

In diesem Kontext interpretierte das Feldhandbuch auch die Genese von Stabilisierungseinsätzen neu. Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht sei nämlich **die militärische Geschichte der USA eine Abfolge von Stabilisierungseinsätzen**, die lediglich durch einzelne große Kriegsereignisse wie die beiden Weltkriege unterbrochen wurde. So wären die Einsätze der US-Armee seit Ende des Kalten Krieges fast durchgehend Stabilisierungseinsätze gewesen, u. a. in Haiti, Liberia, Somalia und auf dem Balkan – ohne dass diese als solche bezeichnet worden wären.

Ein **ressortübergreifender Ansatz** (*whole-of-government approach*) und die enge Zusammenarbeit mit zivilen Organisationen in einem **umfassenden Ansatz** (*comprehensive approach*) wurden als entscheidend für erfolgreiche Stabilisierungseinsätze gesehen.

Großbritannien: Gewaltprävention und politische Prozesse

Ähnlich wie in den USA prägten in Großbritannien die Erfahrungen auf dem Balkan, in Afghanistan und Irak die Entwicklung des Stabilisierungsansatzes. Sie dienten als Katalysator für die 2004 erfolgte Gründung einer *Post-Conflict Reconstruction Unit*, die 2007 in **Stabilisation Unit** umbenannt wurde. Sie ist eine ressortübergreifende Einheit des Verteidigungs-, Entwicklungs- und Außenministeriums mit dem Mandat, zivil-militärische Strategien zu entwickeln sowie die Planung, Umsetzung und das Management der britischen Stabilisierungsbeiträge zu gewährleisten.

Von Anfang an war der britische Ansatz etwas enger als der US-amerikanische. Zur zentralen Priorität wurde ein **effektiver Staatsaufbau in drei Dimensionen**:

- eine politische Übereinkunft unter Einbeziehung der wichtigsten gesellschaftlichen und politischen Kräfte,
- die Gewährleistung der „Überlebensfunktionen“ des Staats, womit Sicherheit, ein funktionierendes Steuerwesen sowie Rechtsstaatlichkeit gemeint waren,
- bis zu einem gewissen Grad die Erfüllung der Erwartungen der Bürger eines Landes.

2009 veröffentlichte das britische Militär eine erste Doktrin, die sich **Stabilisierungsoperationen** widmete. Sie beschrieb Stabilisierung als *“process that supports states which are entering, enduring or emerging from conflict in order to prevent or reduce violence, protect the population and key infrastructure, promote political processes and governance structures, which lead to a political settlement that institutionalizes non-violent contests for power, and prepares for sustainable social and economic development.”*⁹

Das Ziel wurde noch breiter definiert: die Unterstützung legitimer politischer Systeme, die Konflikte friedlich bewältigen, Rechtsstaatlichkeit sichern und ihren Bürgern gleiche Chancen gewähren.

Wie die US-Armee verortete auch die britische die Ursache von Unsicherheit vor allem in **fragilen und gescheiterten Staaten**. Diese sollten durch einen umfassenden zivil-militärischen Ansatz adressiert werden, der wirtschaftliche, Gouvernanz- und Sicherheitsmaßnahmen vereint. Ziel war die Stärkung oder Reform einer politischen Ordnung, um die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung in diese zu erhöhen und sie auch stärker den strategischen Interessen Großbritanniens entsprechend zu gestalten.

Sicherheit galt dabei als die unabdingbare („non-discretionary“) Voraussetzung für das Gelingen, weshalb auch hier ein sicheres Umfeld als militärische Hauptaufgabe definiert wurde. Dies konnte auch die offensive Gewaltanwendung beinhalten, um Gewaltakteure zurückzudrängen.

Letztendlich war es aber die zivile Arbeit, die eine langfristige und nachhaltige Lösung der Konfliktursachen ermöglichen sollte. Kritisch für den Erfolg war dabei ein **integriertes Vorgehen** der nationalen Akteure mit einer gemeinsamen Zielsetzung („unity of effort“).

Sowohl die *Stabilisation Unit* als auch das Militär definierten das Ziel von Stabilisierung dezidiert politisch: **im Zentrum stand ein „political settlement“**. Dies beinhaltete die Unterstützung einer Regierung, die in den Augen der Zivilbevölkerung legitim war, und von Arrangements zur friedlichen Austragung des politischen Wettbewerbs.

Die *Building Stability Overseas Strategy*, die das britische Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium 2011 gemeinsam veröffentlichten, definierte das Ziel noch breiter. Die erste interministerielle Strategie, die Konflikt und Instabilität behandelte, sah das Ziel von Stabilisierung in der **Unterstützung repräsentativer und legitimer politischer Systeme**, die in der Lage sind, Konflikt und gesellschaftlichen Wandel friedlich zu bewältigen, die Menschenrechte und den Rechtsstaat respektieren, grundlegende Bedürfnisse stillen und allen Bürgern die gleichen soziale und wirtschaftliche Entwicklungschancen eröffnen.¹⁰

NATO: Militärischer Beitrag zu Stabilisierung und Wiederaufbau

Wie bereits eingangs erwähnt, war die NATO-geführte *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina (1996 – 2004) der erste internationale Friedenseinsatz, der Stabilisierung im Namen trug. Eine konzeptionelle oder doktrinäre Unterfütterung blieb aber zunächst aus.

Stabilisierung und Wiederaufbau sollten normalerweise von zivilen – idealerweise örtlichen – Akteuren durchgeführt werden.

In ihrem strategischen Konzept von 1999 erwähnte die NATO erstmals die Möglichkeit von **Peace Support Operations**, also Nicht-Artikel-5 Einsätzen außerhalb ihres eigenen Bündnisgebietes.¹¹ Dies wurde 2001 in der *Allied Joint Publication* zu *Peace Support Operations* näher ausgeführt. Durch eine Kombination militärischer, diplomatischer und humanitärer Beiträge sollten diese friedensunterstützenden Einsätze Krisensituationen in gescheiterten oder scheiternden Staaten angehen und dabei eine langfristige politische Lösung oder einen anderen, genauer definierten Zustand erreichen. Das Spektrum an Aktivitäten umfasste unter anderem *Peace Enforcement*, *Peacekeeping*, Konfliktprävention, *Peacemaking*, *Peacebuilding* sowie humanitäre Hilfe.¹²

9 United Kingdom, Ministry of Defence, 2009: Joint Doctrine Publication 3.40 – Security and Stabilisation: The Military Contribution, S. 14.

10 United Kingdom, Department for International Development, Foreign & Commonwealth Office, Ministry of Defence, 2011: Building Stability Overseas Strategy.

11 NATO, 1999: The Alliance’s Strategic Concept.

12 NATO, 2001: Allied Joint Publication 3.4.1 – Peace Support Operations.

Eine spezifische Politik zu Stabilisierung gab es lange Zeit nicht, da es innerhalb der NATO-Mitglieder Unstimmigkeiten gab, ob und, falls ja, welche Rolle der NATO als defensivem militärischem Bündnis auf diesem Gebiet zukommen sollte.

2011 veröffentlichte die Allianz politische **Leitlinien** zur Verbesserung ihres Beitrags zu Stabilisierungseinsätzen.¹³ Auf dieser Grundlage entstand 2015 die *Allied Joint Doctrine* zur *Military Contribution to Stabilization and Reconstruction*. Darin beschrieb die NATO Stabilisierung und Wiederaufbau als verschränkte Ziele:

*„Stabilization is an approach used to mitigate crisis, promote legitimate political authority, and set the conditions for long-term stability by using **comprehensive civilian and military actions** to reduce violence, re-establish security, and end social, economic, and political turmoil. Reconstruction is the process of rebuilding physical infrastructure and re-establishing governmental or societal institutions which were damaged during the crisis. These activities should be focused on mitigating the sources of instability which fostered the crisis in the first place, and should help establish the foundation for long-term stability.“¹⁴*

Stabilisierung und Wiederaufbau sollten während oder nach einer Krise versuchen, die Ursachen von Instabilität zu beseitigen sowie fähige Institutionen vor Ort aufzubauen. Das langfristige Ziel war ein Zustand, den die lokale Bevölkerung als **legitim und akzeptabel** ansieht, u. a. ein „normales“ Niveau an Gewalt sowie funktionierende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Institutionen und die allgemeine Einhaltung der Gesetze.

Diese Aktivitäten sollten normalerweise **von zivilen – idealerweise örtlichen – Akteuren** durchgeführt werden. Die militärische Hauptaufgabe war auch hier die Schaffung eines sicheren Umfelds, in dem zivile Akteure ihrer Arbeit nachgehen konnten. Im Falle einer besonders angespannten Sicherheitslage sollte das Militär vorübergehend auch weitergehende Aufgaben übernehmen.

Als wichtiges Prinzip für Stabilisierung und Wiederaufbau galt das Primat der Politik. Ziel sei vor allem eine **politische Einigung** zwischen der Regierung, konkurrierenden Eliten und der breiteren Bevölkerung im Konfliktland.

Kontroverse Verschränkung mit Aufstandsbekämpfung (COIN)

Entgegen der zunehmenden Konzeptualisierung von Stabilisierung als vornehmlich ziviler Aktivität wurde sie sowohl bei ihren Befürwortern als auch ihren Kritikern häufig als eine militärische, der **Aufstandsbekämpfung** (*counterinsurgency*, COIN) nahestehende Aktivität angesehen, teils sogar synonym damit verwendet.

Stabilisierung und COIN verfolgten ähnliche Ziele und verstärkten sich gegenseitig.

Diese Wahrnehmung beruht zunächst darauf, dass sowohl COIN als auch Stabilisierung bereits bestehende Konzepte waren, die als Reaktion auf den Ausbruch der Aufstände in Afghanistan und Irak weiterentwickelt und prägend für das Konfliktgeschehen wurden. Das Feldhandbuch 3-24 *Counterinsurgency* der US-Armee, mit dem 2006 die neu entwickelte COIN-Strategie der USA präsentiert wurde, bezeichnete COIN als die militärischen, paramilitärischen, politischen, wirtschaftlichen, psychologischen und zivilen Aktivitäten, die eine Regierung unternimmt, um eines Aufstands Herr zu werden.¹⁵

Stabilisierung und COIN verfolgten also **ähnliche Ziele** und verstärkten sich, falls erfolgreich, **gegenseitig**: die Bekämpfung eines Aufstands als Ziel von COIN einerseits, die Unterstützung eines politischen Arrangements, das legitime Regierungen stärkt, als Ziel von Stabilisierung andererseits. Das Feldhandbuch sah Stabilisierungseinsätze als eine von drei Teilkomponenten von COIN, neben defensiven und offensiven Operationen. Stabilisierung war demnach ein **Teil von COIN**.

¹³ NATO, 2010: Political Guidance on Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilisation and Reconstruction.

¹⁴ NATO, 2015: Allied Joint Publication 3.4.5 – Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Stabilization and Reconstruction, S. 1-1. Hervorhebung durch die Autoren.

¹⁵ United States, Department of the Army, 2006: Field Manual 3-24 – Counterinsurgency.

Aufgrund angespannter Sicherheitslagen und andauernder Kämpfe waren es dann auch oft die Sicherheitskräfte, die jene Stabilisierungsaufgaben übernahmen, die vermeintlich den zivilen Akteuren vorbehalten waren. Deshalb erschien Stabilisierung als stark militärisch geprägte und eng mit COIN verknüpfte Tätigkeit.

Die Doktrin der britischen Armee hingegen war weniger eindeutig.¹⁶ Sie sah COIN häufig als eine zentrale Aktivität eines Stabilisierungseinsatzes, räumte jedoch ein, dass auch nach der Beendigung eines Aufstandes eine Lage nicht zwingend stabilisiert war. Ferner gab es auch Stabilisierungseinsätze ohne COIN-Komponente. Die *Stabilisation Unit* sah COIN ebenfalls häufig als zentrale Aktivität von Stabilisierungseinsätzen, Stabilisierung konnte jedoch auch **breiter als COIN** sein. COIN war demnach ein **Teil von Stabilisierung**.

Fazit: Genese und Wahrnehmung des Stabilisierungsansatzes

Zusammenfassend lässt sich zur Genese des Stabilisierungsansatzes also feststellen:

1. **Wiederentdeckung einer alten Begrifflichkeit:** Sowohl die Bezeichnung „Stabilisierungseinsatz“ als auch das zugrundeliegende Konzept eines verschränkten Einsatzes von Sicherheits- und Entwicklungsmaßnahmen zur Stabilisierung eines Gebiets waren keine neuen Konzepte, die erst mit den Konflikten in Afghanistan und Irak entstanden. Die US-Armee verwendete die Bezeichnung „Stabilisierungseinsatz“ erstmals in den 1960er Jahren, stand dem zugrundeliegenden Konzept aber sehr reserviert gegenüber. Deshalb konnte es sich auch nicht durchsetzen und wurde für lange Zeit ad acta gelegt. Seine Renaissance erfolgte infolge der gewaltsamen Auflösung Jugoslawiens und der Anschläge des 11. September, die einen tiefgehenden Wandel in der Wahrnehmung internationaler Sicherheitsbedrohungen auslösten, sowie den darauffolgenden militärischen Interventionen, deren begrenzter Erfolg einen breiteren Stabilisierungsansatz als notwendig erscheinen ließ.
2. **Fokus auf fragiler Staatlichkeit:** Im Fokus des Interesses standen fortan fragile Staaten, deren Regierungen zu schwach oder nicht willens waren, ihr Territorium effektiv zu kontrollieren. Dies wurde vor allem deshalb als neue Bedrohung gesehen, weil sie terroristischen Gruppierungen Rückzugsräume für die Planung und Durchführung von Anschlägen bieten konnten. Außerdem drohten Instabilitäten, auf angrenzende Länder oder Regionen überzugreifen. Stabilisierungseinsätze waren explizit dazu gedacht, der von fragilen Staaten ausgehenden Gefahr proaktiv zu begegnen und die politischen Ursachen der Instabilität zu beseitigen.
3. **Zivile Führungsrolle bei einer „liberalen“ Stabilisierungsagenda:** Abgesehen von der Schaffung eines sicheren Umfelds sollte Stabilisierung eine hauptsächlich von zivilen Akteuren durchgeführte Aktivität sein, deren Schwerpunkte einer politischen Gesamtstrategie folgten. Ganz im Sinne einer umfassenden Agenda der sogenannten „liberalen“ Friedensförderung sollten zivile lokale und internationale Akteure die Grundlagen für Wiederaufbau, gute Regierungsführung, Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit legen. Das wichtigste Ziel aber war ein Arrangement, unter dem der politische Wettbewerb auf friedlichem Weg ausgetragen wurde.
4. **Sicherheit und der Einsatz militärischer Gewalt:** Die Konzeption von Stabilisierung fand begleitend zu militärischen Interventionen statt. Für eine erfolgreiche Stabilisierung wurde Sicherheit als unabdingbare Voraussetzung angesehen. Die Schaffung dieses sicheren Umfelds war die militärische Hauptaufgabe in Stabilisierungseinsätzen. Diese sah, falls notwendig, auch den Einsatz offensiver militärischer Gewalt gegen Gewaltakteure vor. Nur wenn die Sicherheitslage es nicht anders zuließ, sollten militärische Akteure Aktivitäten ausführen, die eigentlich ziviler Natur waren. Sobald die Bedingungen es zuließen, sollte die Verantwortung an zivile Institutionen zurückgegeben werden.

¹⁶ United Kingdom, Ministry of Defence 2009: Joint Doctrine Publication 3.40–Security and Stabilisation: The Military Contribution.

1960 USA: erste Diskussion zu *Stability Operations*

1991 Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung

1993 USA: Clinton-Administration, liberale Friedensförderung

1996 SFOR: NATO-geführte *Stabilization Force* Bosnien-Herzegowina

2001 USA: 9/11-Anschläge des 11. September

US-Intervention in Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*)

ISAF: Nato-geführte *International Security Assistance Force* Afghanistan

1999 Jugoslawien/Kosovo:
NATO *Operation Allied Force*

Stabilitätspakt für Südosteuropa

Meilensteine der Genese

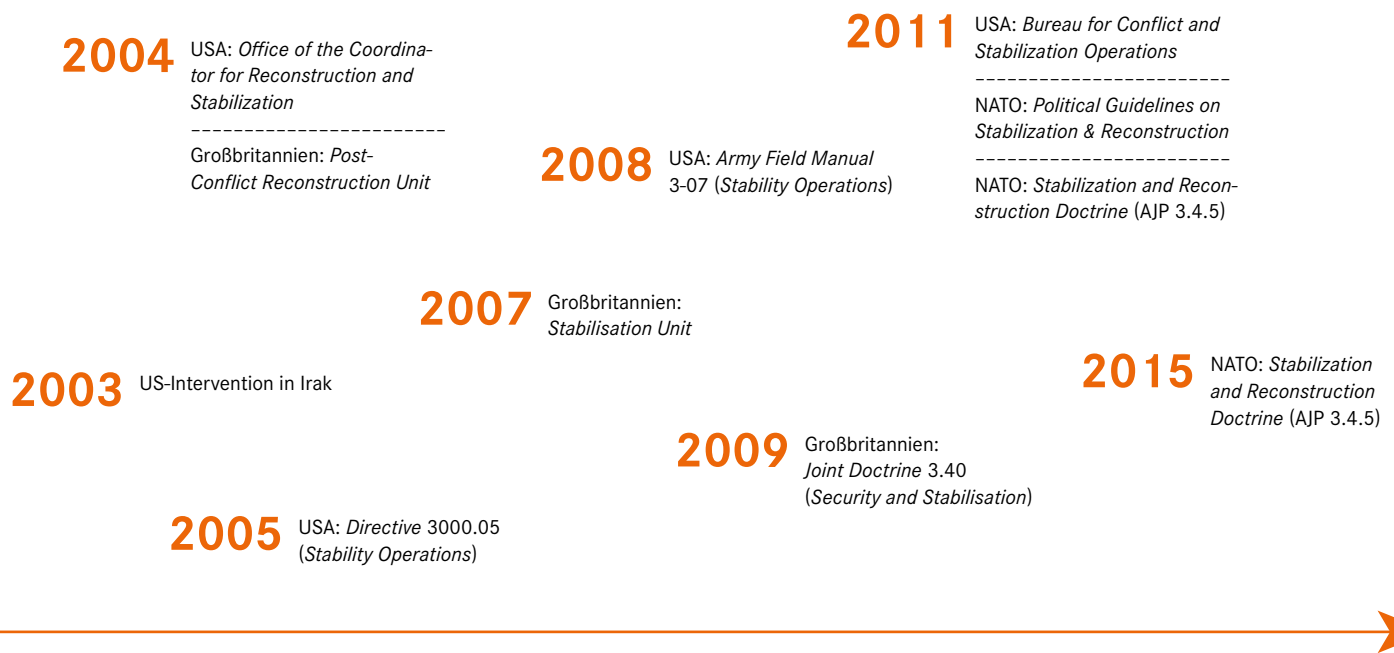
5. Stabilisierung und Wiederaufbau: Sowohl doktrinär als auch in der praktischen Ausführung ließ sich Stabilisierung nur schwer von anderen Konzepten trennen, die ebenfalls in (Post-)Konfliktkontexten Anwendung fanden. Zunächst war Stabilisierung mit einem breiten Verständnis von Wiederaufbau vermischt, das sich sowohl auf den physischen als auch den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau eines Landes nach Ende der Kampfhandlungen bezog. So sollten nach der anfänglichen Befriedigung neben Infrastruktur und Grundversorgung u. a. auch politische Institutionen, eine tragfähige Wirtschaft, der Rechtsstaat und eine funktionierende Zivilgesellschaft neu- bzw. wiederaufgebaut werden. Aufgrund dieser engen Verbindung definierten einige Akteure, darunter die NATO, diese Aktivitäten auch offiziell als „Stabilisierung & Wiederaufbau“ (*stabilisation & reconstruction*).

6. Stabilisierung und Aufstandsbekämpfung (COIN): Daneben war auch der Übergang zur eher militärisch geprägten Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*, COIN) fließend und durch mangelnde Abgrenzung charakterisiert. Je nach Perspektive des

Akteurs wurde COIN entweder als ein Teil von Stabilisierung definiert, oder genau anders herum. Dabei verfolgten beide ähnliche und sich gegenseitig verstärkende Ziele: Die Niederschlagung eines bewaffneten Aufstands im Falle von COIN, die Stärkung der Regierung und einer politischen Übereinkunft im Falle von Stabilisierung. Insbesondere im Kontext der angespannten Sicherheitslage in Afghanistan und Irak, wo die

Sicherheitskräfte weitreichende Stabilisierungsaufgaben übernehmen mussten, war es schwer, eine exakte Trennlinie zu ziehen. Aufgrund dieser ähnlichen Ziele und Aktivitäten sowie ihres fast gleichzeitigen Aufkommens in Afghanistan und Irak wurde Stabilisierung verstärkt als militärische Aktivität angesehen, teils sogar synonym mit COIN verwendet.

Nur langsam wuchs der Konsens, dass ohne Sicherheit auch keine nachhaltige Friedens- und Entwicklungsförderung möglich ist.



Dies war auch eine Quelle der Kritik, der Stabilisierungsansatz führe zu einer **Versicherheitlichung** aller zivilen Bereiche der Konfliktbearbeitung. Der Raum für humanitäre und Entwicklungsakteure schrumpfe, auch weil diese zunehmend als zugehörig zu militärischen Aktivitäten wahrgenommen würden.

Nur langsam wurde die Erkenntnis, dass ohne ein **Mindestmaß an Sicherheit** auch keinerlei nachhaltige Aktivitäten der Friedens- und Entwicklungsförderung möglich sind, konsensfähig.

2. Diskurs und Praxis der Vereinten Nationen

[In] the past decade, the Security Council and the Secretariat have used the term “stabilization” for a number of missions that support the extension or restoration of State authority, in at least one case during ongoing armed conflict. The term “stabilization” has a wide range of interpretations, and the Panel believes the usage of that term by the United Nations requires clarification.

Report of the Highlevel Independent Panel on Peace Operations (HIPPO-Report), Abs. 114.¹⁸

Ungeachtet einer fehlenden konzeptionellen Klärung hat der UN-Sicherheitsrat bisher vier Friedenseinsätze mandatiert, die explizit „Stabilisierung“ im Namen tragen.

In den letzten 20 Jahren haben die Vereinten Nationen mehrere Blauhelmeinsätze als Stabilisierungsmissionen mandatiert. Dennoch wurde der Begriff bis heute nicht weiter definiert oder konzeptualisiert. Die sogenannte „**Capstone-Doktrin**“, das 2008 veröffentlichte Grundsatzdokument zu den UN-Friedenseinsätzen, beschreibt Stabilisierung als die erste Phase der Konfliktbearbeitung, vertieft dieses Verständnis aber nicht weiter und ordnet Stabilisierung auch nicht im Gesamtspektrum der Aktivitäten ein.¹⁷

Zuletzt forderte der „**HIPPO-Report**“ zur Reform der UN-Friedenseinsätze im Juni 2015, den Begriff zu klären.¹⁸ Dass diese bis heute unterblieb, ist nicht zuletzt den Vorbehalten verschiedener UN-Mitgliedstaaten geschuldet, die einen Trend hin zu robusten militärischen Friedenseinsätzen und mögliche Eingriffe in die Souveränitätsrechte von Staaten befürchten.

Good Offices im Zentrum?

Eine Diskussion im New Yorker UN-Sekretariat hat 2019 ausgelotet, ob eine Klärung des Begriffs für die Organisation und die Wahrung ihrer Prinzipien hilfreich wäre. Unter anderem ging es um die Frage, ob nicht die **Good Offices der UN-Friedenseinsätze** ins Zentrum der Stabilisierungsaktivitäten der Organisation gestellt werden sollten. *Good Offices* sind die – oft diskreten – diplomatischen Bemühungen zur Unterstützung von Friedensprozessen, insbesondere auch durch die Politischen Missionen der UN. Das weitere Instrumentarium der UN-Friedenseinsätze (in den Bereichen *Civil Affairs*, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) würde demnach darauf ausgerichtet sein, die diplomatischen Aktivitäten zu unterstützen. Ein solcher Ansatz, so der Vorschlag, könnte eine übermäßige Ausrichtung der UN auf sicherheitszentrierte Lösungen verhindern und die Stabilisierungsaktivitäten fest **in den vereinbarten Prinzipien der UN verankern**.¹⁹

Mission Practice im akuten Gewaltkonflikt

Ungeachtet der fehlenden Klärung hat der UN-Sicherheitsrat bisher vier Friedenseinsätze mandatiert, die explizit „**Stabilisierung**“ im Namen tragen. Erstmals war dies 2004 die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) als Reaktion auf die gewaltsame Zerstörung der inneren Ordnung des Landes. Nach 13 Jahren wurde diese Mission 2017 in eine Nachfolgemission überführt, deren Schwerpunkt auf dem Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen liegt. Die drei weiteren Stabilisierungseinsätze der UN dauern noch an:

¹⁷ United Nations Department for Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines.

¹⁸ United Nations, 2015: Report of the Highlevel Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, 16 June 2015, United Nations Document A/70/95-S/2015/446, para. 114.

¹⁹ Concept Note of the Workshop “Stabilization in UN Peace Operations Settings”, hosted by the Division for Policy, Evaluation and Training (DPET), Department of Peace Operations (DPO), and the Policy and Mediation Division (PMD), Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA), 18-20 June 2019, New York.

- Die *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO, seit 2010 als Nachfolgemission der *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, MONUC, 1999-2010),
- Die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA, seit 2013) und
- Die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA, seit 2014).

Die Entsendung der drei afrikanischen Missionen erfolgte als Reaktion auf gewaltsame Aufstände, bei denen das Einsatzland die Kontrolle über Teile seines Territoriums verloren hatte. Sie wurden während des andauernden Konflikts nach Kapitel VII der UN-Charter mandatiert, das auch den Einsatz militärischer Mittel zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit legitimiert. Ziel aller Missionen ist dabei der **Schutz der Zivilbevölkerung** (*protection of civilians*, PoC) und der **staatlichen Autorität** der Einsatzländer.

Mit der *Force Intervention Brigade* (FIB) autorisierte der Sicherheitsrat erstmals einen Friedenseinsatz, irreguläre bewaffnete Gruppen zu „neutralisieren“.

Dementsprechend „**robust**“ sind diese Stabilisierungsmissionen auch aufgestellt. Das Mandat von MINUSCA und MINUSMA sieht über 10.000 Blauhelme vor, das von MONUSCO sogar über 17.000. In allen drei Missionen liegt das Verhältnis von Militär zu Zivilpersonal bei über 10:1. Im März 2013 autorisierte der Sicherheitsrat dann erstmals in der UN-Geschichte eine Interventionsbrigade, die *Force Intervention Brigade* (FIB), um MONUSCO zu befähigen, irreguläre bewaffnete Gruppen zu „neutralisieren“.

Als gemeinsame **Aufgaben** dieser UN-Stabilisierungsmissionen lassen sich – mit unterschiedlicher Gewichtung – vier Handlungsfelder identifizieren. Sie unterstützen

- ein sicheres und stabiles Umfeld, das den Schutz der Zivilbevölkerung gewährleistet,
- politische Prozesse, die staatliche Institutionen stärken, mit Legitimität versehen und eine gesellschaftliche Versöhnung ermöglichen,
- einen effektiven, rechenschaftspflichtigen Sicherheitssektor und
- Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

Sonderprogramme vs. Querschnittsaufgabe

Dabei ist Stabilisierung zunächst eine **Querschnittsaufgabe** dieser Missionen. Zwei von ihnen haben darüber hinaus interne Strukturen geschaffen, die besondere Stabilisierungsprogramme koordinieren oder durchführen.

MONUSCOs *Stabilization Support Unit* unterstützt das **Stabilisierungs- und Aufbauprogramm** der DR Kongo. Gemeinsam mit der kongolesischen Regierung führt sie das Technische Sekretariat der *International Security and Stabilization Support Strategy* (I4S), deren Maßnahmen auf die Konfliktvermeidung in ausgewählten Regionen des Ost-Kongo abzielen.

MINUSMAs *Stabilization and Recovery Section* verfolgt dagegen drei Arbeitsstränge. Erstens fördert sie **regionale Stabilisierungsstrategien** für den Norden Malis. Dieser befand sich zeitweise in Rebellenhand und war von staatlichen Infrastrukturprogrammen in der Vergangenheit vernachlässigt worden. Dazu erstellt sie Konflikt- und Bedarfsanalysen. Zweitens bewirtschaftet sie **Mittel** für *Quick Impact Projects*, für den *Trust Fund for Peace and Security* und den *UN Peacebuilding Fund* mit dem Ziel, die Sicherheitslage zu verbessern, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, produzierendes Gewerbe wiederzubeleben und Basisdienstleistungen zu erbringen. Drittens trägt sie zur **Geberkoordination** bei.

1991 Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung

2001 USA: 9/11-Anschläge
des 11. September

1999 Jugoslawien/Kosovo:
NATO Operation *Allied Force*

1996 Mandatierung *Stabilization Force*
(SFOR) Bosnien-Herzegowina

2004 Haiti: MINUSTAH

Meilensteine Vereinte Nationen

Fazit: Robuste Einsätze, wenig robuste Konzeptualisierung

Die Diskussion im UN-Sekretariat zur Klärung und Schärfung des Stabilisierungsbegriffs wurde bisher ergebnisoffen geführt. In der Praxis verfügen die Stabilisierungsmissionen über einige Gemeinsamkeiten, lassen sich aber **kaum zu Nicht-Stabilisierungsmissionen abgrenzen**. Die Benennung scheint eher politischen Opportunitäten als konzeptionellen Überlegungen gefolgt zu sein.

In der Praxis verfügen die Stabilisierungsmissionen über einige Gemeinsamkeiten, lassen sich aber kaum zu Nicht-Stabilisierungsmissionen abgrenzen.

Alle Stabilisierungsmissionen verfügen über ein **robustes Mandat**, das über den Selbstschutz hinausgeht, und eine entsprechend starke militärische Komponente. Im zivilen Bereich unternehmen die Missionen Anstrengungen, begleitende Programmmaßnahmen maßgeschneidert auszudifferenzieren: im DR Kongo fokussieren sie auf den Sicherheitssektor, in Mali auf die regionale Entwicklung.

Gleichzeitig mandatierte der UN-Sicherheitsrat aber auch Missionen mit ähnlichen Mandaten und Profilen, die nicht Stabilisierungsmissionen genannt wurden, so zum Beispiel 2007 die gemeinsame Mission mit der Afrikanischen Union in Darfur (*United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur*, UNAMID) oder 2011 die *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS).



Aktuelle Stabilisierungsansätze

Akteur	UN	UNDP	EU
Strategisches Ziel	<ul style="list-style-type: none">• keine Aussage	<ul style="list-style-type: none">• Unterstützung eines international (durch Beschluss des UN-Sicherheitsrats) anerkannten Friedensprozesses• Friedensdividenden für lokale Gemeinschaften und gestärkte Legitimität von Lokalregierungen als Grundlage für längerfristige Friedensförderung	<ul style="list-style-type: none">• schnelle Unterstützung von Prozessen der Gewaltminderung• Vermeiden eines Staatszerfalls• erste Anstrengungen zur Überwindung von Konfliktursachen und Konfliktfolgen
Zeitraumen	<ul style="list-style-type: none">• Stabilisierungsmissionen bisher bis zu 13 Jahren	<ul style="list-style-type: none">• max. 5 Jahre• zwei Phasen:<ol style="list-style-type: none">1. unmittelbare Stabilisierung (18 Monate)2. erweiterte Stabilisierung (2 – 3 Jahre)	<ul style="list-style-type: none">• Endpunkt nicht präzise bestimmbar• kein vorschnelles Ende• langer politischer Atem
Prioritäten	<ul style="list-style-type: none">• sicheres und stabiles Umfeld, Schutz der Zivilbevölkerung• politische Prozesse, die staatliche Institutionen stärken, legitimieren und gesellschaftliche Versöhnung ermöglichen• effektiver, rechenschaftspflichtiger Sicherheitssektor• Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte	<ul style="list-style-type: none">• schnelle Basisdienstleistungen auf lokaler Ebene in drei Bereichen:<ol style="list-style-type: none">1. Rehabilitation grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen2. Physische Sicherheit und Zugang zur Justiz3. Revitalisierung der lokalen Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none">• Fokus auf Sicherheitsdimension von Konflikten, Schaffung von Sicherheit• Bereitstellung von Basisdienstleistungen• Unterstützung legitimer lokaler Behörden• Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen
Bedingungen	<ul style="list-style-type: none">• keine Aussage	<ul style="list-style-type: none">• Konzentration auf die lokale Ebene in Gebieten „<i>cleared and held through military action</i>“• kleine Projekte, einfache Ausschreibungen	<ul style="list-style-type: none">• Integrierter Ansatz der EU:<ol style="list-style-type: none">1. politischer Dialog (EU-Delegationen, Sonderbeauftragte)2. GSVP-Missionen3. IcSP inkl. CBSD4. <i>Trust Funds</i>5. Stabilisierungsaktionen (Art. 28)• Kombination der Instrumente der EU und ihrer Mitgliedsstaaten

im Vergleich

USA

- Befähigung legitimer lokaler Akteure, Konflikte friedlich zu bearbeiten

- 1 – 5 Jahre

- zivile Sicherheit, Stärkung von „Inseln der Sicherheit“
- Zugang zu Konfliktschlichtungsmechanismen
- gezielte Basisdienstleistungen
- Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen
- Grundlagen einer längerfristigen Entwicklung

- integrierter zivil-militärischer Prozess
- *Whole-of-Government Approach*
- Realismus, Selektivität
- kleine Projekte auf lokaler Ebene
- flexible Budgetlinien

Großbritannien

- politische Lösung für Gewaltkonflikte als Kernaufgabe
- Unterstützung lokaler Partner in ihrem Bestreben, Gewalt zu reduzieren, grundlegende Sicherheit zu gewährleisten und friedliche politische Verhandlungen zu ermöglichen

- erste Phase der Reaktion auf (drohende) Gewaltkonflikte
- quasi unmöglich, Ende der Stabilisierungsphase zu definieren

- schnelle Gewaltminderung
- Unterstützung des politischen Prozesses
- Sicherung des unmittelbaren Überlebens der Bevölkerung
- Förderung der Grundlagen für langfristige Stabilität
- Einhegung staatlicher Akteure, die Konflikt verschärfen
- Zurückhaltung bei Basisdienstleistungen, sorgsame Überprüfung im Einzelfall

- integrierter Ansatz
- Prioritätensetzung, Pragmatismus, Bescheidenheit
- Bewusstmachung von Dilemmata, Zielkonflikten, Fallstricken
- Fokus auf Probleme, nicht auf Institutionen

Deutschland

- Unterstützung von politischen Prozessen der Konfliktbearbeitung
- Impulse zur Einstellung des bewaffneten Kampfs

- keine Aussage

- Einhegung der Gewalt
- Schaffung eines sicheren Umfelds
- kurzfristige Verbesserung von Lebensbedingungen
- Aufzeigen von Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomie
- Festigung legitimer politischer Autoritäten

- ressortgemeinsames Handeln und international vernetzter Ansatz
- Realismus, Flexibilität, Kompromissbereitschaft
- Regelmäßige Selbstreflexion
- Anschlussfähigkeit zu längerfristigen Maßnahmen

3. Der Stabilisierungsansatz von UNDP (2017/2019)

UNDP conceives stabilisation as a time bound, integrated programme of activities in areas cleared and held through military action intended to create confidence in, and provide support to an ongoing peace process internationally recognised (including through a Security Council mandate) while laying the building blocks for longer-term peacebuilding and development by delivering a peace dividend to local communities and seeking to extend legitimate political authority.

UNDP's Stabilisation Approach, S. 1.²¹

Bereits seit einigen Jahren setzt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das *United Nations Development Programme* (UNDP), Stabilisierungsprogramme in Konfliktregionen um. Vor allem mit seiner *Funding Facility for Stabilization* in Irak hat sich UNDP als **multilateraler Vorreiter für Stabilisierungsmaßnahmen** positioniert. Im Juni 2017 wurde ein unabhängiges Team beauftragt, eine Bestandsaufnahme (*Stock-Taking Report*) dieser Aktivitäten vorzunehmen. Dabei wurden 11 Länder untersucht, unter ihnen Afghanistan, Irak, Jemen, Libyen, DR Kongo, Mali, Somalia und die Zentralafrikanische Republik.²⁰

Breites Spektrum von Programmen

Der Report bescheinigte den Stabilisierungsaktivitäten von UNDP erhebliche **Unterschiede in Zielsetzungen und Ansätzen**. Einige Aktivitäten zielten auf tieferliegende Konfliktursachen, z.B. durch die Förderung institutioneller Reformen und guter Regierungsführung. Dies sind Handlungsfelder, in denen keine kurzfristigen Ergebnisse zu erwarten sind. Bei anderen hingegen trat die Arbeit an den Konfliktursachen in den Hintergrund. Sie zielten auf kurzfristig erzielbare Friedensdividenden.

Der Report stellt fest, dass UNDP und seine Beschäftigten den Begriff Stabilisierung synonym zu *Peacebuilding*, Wiederbelebung (*recovery*) oder auch Konfliktvermeidung verwenden. Die daraus resultierende „**konstruktive Ambiguität**“ erlaube es nicht, klare Theorien des Wandels (*theories of change*), einen gewünschten Endzustand oder Indikatoren der Erfolgskontrolle zu entwickeln. Ohne klärende Definition sei ein konsistentes, kohärentes Herangehen nicht möglich. Der Report bejaht deshalb die Frage, ob eine Definition von Stabilisierung für UNDP wünschenswert sei und macht hierzu auch einen Vorschlag.

Drei Pfeiler der Stabilisierung, Fünf-Jahres-Horizont

UNDP betreibt Stabilisierung in Konfliktgebieten, in denen militärische Einsätze bereits ein Minimum an Sicherheit herstellen („clear“) und wahren („hold“) konnten.

Ein 2019 erstelltes UNDP-Hintergrunddokument übernimmt viele Empfehlungen des *Stock-Taking Report*.²¹ Dementsprechend definiert UNDP Stabilisierung als ein **integriertes Maßnahmenprogramm für Konfliktgebiete**, in denen militärische Einsätze bereits ein Minimum an Sicherheit herstellen („clear“) und wahren („hold“) konnten.

Auch die weitere Ausgestaltung des Stabilisierungsansatzes folgt weitgehend den Empfehlungen des *Stock-Taking Report*. So verfolgen UNDP-Stabilisierungsprogramme das Ziel, das **Vertrauen in legitime Lokalregierungen** zu stärken und konkrete **Friedensdividenden** für die Bevölkerung zu schaffen.

²⁰ Rajeev Pillay, Jan-Jilles van der Hoeven, 2017: Stabilisation: An Independent Stock-Taking and Possible Elements for a Corporate Approach for UNDP.

²¹ United Nations Development Programme, 2019: UNDP's Stabilization Approach. Background document.



Meilensteine UNDP

Zu diesem Zweck dient auch eine neue „Generation“ großer Stabilisierungsprogramme, die schnelle **Basisdienstleistungen** auf der lokalen Ebene erbringen sollen. Die Koordination der Programme erfolgt hochrangig auf nationaler Ebene durch dafür geschaffene Mechanismen. Gleichzeitig werden auf der lokalen Ebene partizipative Formate geschaffen, die Transparenz und Teilhabe der Gesellschaft an den Planungsprozessen gewährleisten.

Der Stabilisierungsansatz von UNDP gründet auf drei Pfeilern:

- 1. Rehabilitation von grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen:** Hierzu werden vor allem einkommensschaffende Maßnahmen der öffentlichen Arbeit (*public works*) und die Vergabe möglichst arbeitsintensiver Aufträge an lokale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Gemeinden eingesetzt.
- 2. Physische Sicherheit und Zugang zur Justiz:** Hierzu sollen Training und Aufbau, aber auch die Beschränkung des Gewalteinsatzes von Sicherheitskräften beitragen, ebenso die Räumung von Minen und Sprengkörpern. Zudem sollen lokale Konflikt-schlichtungsmechanismen gefördert werden.
- 3. Revitalisierung der lokalen Wirtschaft:** Hier sind vor allem Beratungsdienste und Mikrokredite für kleine und mittlere Unternehmen, aber auch *Cash-for-Work*-Programme die kurzfristigen Mittel der Wahl.

UNDP begrenzt Stabilisierungsmaßnahmen auf **maximal fünf Jahre**. Die „unmittelbare Stabilisierung“ der ersten 18 Monate fokussiert dabei auf schnelle physische Ergebnisse, vor allem die Rehabilitation von Infrastrukturen, weniger auf die Förderung institutioneller Kapazitäten. Erst in der folgenden Phase der „erweiterten Stabilisierung“ liegt das Augenmerk – sofern es Bedarf dafür gibt – auf der Stärkung der lokalen Rechtsordnung, privater Unternehmen oder der kommunalen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten. Parallel dazu sollten auch die klassischen Entwicklungsprogramme einsetzen. Die Übergänge zu ihnen sollten frühestmöglich mitgedacht und -geplant werden.

UNDP begrenzt Stabilisierungsmaßnahmen auf maximal fünf Jahre. Eine schnelle und effiziente Umsetzung ist erfolgsentscheidend.

Eine **schnelle und effiziente Umsetzung** ist erfolgsentscheidend. Um dies zu ermöglichen, erhalten die Länderbüros vor Ort ein Maximum an Eigenständigkeit. Die Aufträge werden zudem in relativ kleine Slots gesplittet, so dass die Ausschreibungen einfach, die Einzelrisiken aber gering sind.

Fazit: Lokale Friedensdividenden nach militärischen Einsätzen

In den letzten Jahren hat sich UNDP als **internationale Lead Agency ziviler Unterstützungsmaßnahmen zur Stabilisierung** positioniert. Durch die Beschränkung der Maßnahmen auf Gebiete, die durch militärische Aktivitäten gesichert wurden, und die dabei verwandte Terminologie („*areas cleared and held through military action*“) lehnt sich UNDP sehr stark an den Ansatz der Aufstandsbekämpfung (*counter insurgency*, COIN) an.

Der Fokus der UNDP-Aktivitäten liegt dabei auf **Dienstleistungen und einkommensschaffenden Jobs** auf der lokalen Ebene. Sie sollen einen Friedensprozess unterstützen, dessen politische Dimension im UNDP-Ansatz wenig Niederschlag findet – hier fehlen dem Entwicklungsprogramm auch die diplomatischen Instrumente. Dabei wird großer Wert auf ein **dezentrales Vorgehen** gelegt: durch einen hohen Autonomiegrad der Länderbüros vor Ort und gesellschaftliche Partizipation auf der lokalen Ebene.

4. Eckpunkte der Europäischen Union (2016/2017)

Stabilisation could be defined as a set of swift actions aimed at creating conditions supportive of a political process, helping countries and/or communities to prevent or reduce violence, and initiating efforts to address the drivers of conflicts and the consequences of a crisis.

Stabilisation activities are characterised by (1) the need to address complex and difficult political and security situations, (2) the relatively short window of opportunity for the deployment of resources, (3) the ability to contribute to inclusive political settlements and, (4), the need to set the conditions on which longer-term approaches can build on.

European External Action Service Issues Paper, S. 4.²³

Direkt nach der 1999 erfolgten NATO-Operation gegen Jugoslawien aufgrund der eskalierenden Lage im Kosovo nahmen die EU-Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission am neu geschaffenen **Stabilitätspakt für Südosteuropa** teil.

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Wenig später hob die Europäische Union den **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess** für die Länder des westlichen Balkans aus der Taufe. Kern dieses neuen Formats war eine EU-Beitrittsperspektive für alle Länder der Region. Die dahinter stehende „Theorie des Wandels“ (*theory of change*) ging davon aus, dass diese Perspektive und die damit einhergehenden EU-Hilfen einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung und dauerhaften Befriedung der Region beitragen können.

Stabilisierungseinsätze von GSVP-Missionen

Wenig später autorisierte der UN-Sicherheitsrat – parallel zur Praxis innerhalb der Vereinten Nationen – einige GSVP-Missionen der EU als „**Stabilisierungseinsätze**“. Die Europäische Union übernahm diese Terminologie allerdings nicht in ihre darauf basierenden Entsendemandate (*Council Joint Actions*). Wie bei den Vereinten Nationen wurden auch in der EU grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen zum Begriff Stabilisierung erst später angestellt.

- Im Juni 2003 entsandte die EU eine „*temporary stabilisation force*“ in die kongolesische Provinz Ituri, die dort unter Namen **ARTEMIS** bis zum September 2003 zur Stabilisierung der Sicherheitslage beitrug. ARTEMIS war zuvor vom UN-Sicherheitsrat mandatiert worden.
- Im Dezember 2004 löste die GSVP-Mission **EUFOR ALTHEA** die NATO-geführten *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina ab, deren Mandat zeitgleich auslief. Die zugrundeliegende UN-Sicherheitsratsresolution mandatierte EUFOR ALTHEA als multinationale „*stabilization force*“; die darauf aufbauende der EU verwendet diesen Begriff dagegen nicht.
- 2014 beauftragte die EU ihre Trainingsmission **EUTM Mali** und die Militärmission **EUFOR RCA in Zentralafrika**, zu „Stabilität“ bzw. „Stabilisierung“ in ihren Einsatzländern beizutragen; beide Missionen wurden jedoch nicht explizit als Stabilisierungsmissionen bezeichnet oder mandatiert.

Der UN-Sicherheitsrat autorisierte einige GSVP-Missionen als „Stabilisierungseinsätze“, die EU übernahm diese Terminologie aber nicht.

²³ European External Action Service, 2017: EEAS/Commission Services' Issues Paper Suggesting Parameters for a Concept on Stabilisation as Part of the EU Integrated Approach to External Conflicts and Crises. Working document EEAS (2017) 1554.

2001

USA: 9/11-Anschläge
des 11. September

1991

Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung

1999

Jugoslawien/Kosovo:
NATO *Operation Allied Force*

Beteiligung Stabilitätspakt für
Südosteuropa

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAp)

Meilensteine EU

Die Globale Strategie fordert einen stärkeren Fokus auf die Sicherheitsdimension von Konflikten. Dazu soll die EU entsprechende Kapazitäten aufbauen.

Im Juni 2016 präsentierte die EU-Außenbeauftragte dann die erste „Globale Strategie“ der Union.²² Sie definiert fünf **Prioritäten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**: die Sicherheit der Union, die Stärkung der Resilienz in den Ländern der östlichen und südlichen Nachbarschaft, einen Integrierten Ansatz im Umgang mit Konflikten und Krisen, die Förderung kooperativer regionaler Ordnungsregime und die Stärkung einer globalen Regierungsführung für das 21. Jahrhundert.

In der Globalen Strategie wird „Stabilisierung und Sicherheit“ neben Prävention und Konfliktlösung als Handlungsfeld der **„Integrierten Konfliktbearbeitung“** beschrieben. Stabilisierung soll jene politischen Prozesse schützen, in denen Friedensabkommen geschlossen und Übergangsregierungen gebildet werden. Sie soll den Rückfall in Gewaltkonflikte verhindern und die Rückkehr von Flüchtlingen ermöglichen.

Die Strategie fordert vor allem einen **stärkeren Fokus auf die Sicherheitsdimension** von Konflikten. Dazu soll die EU Kapazitäten aufbauen, die es ihr ermöglichen, Sicherheitsdienstleistungen zu erbringen. Konkrete Stabilisierungsmaßnahmen sollen die Bereitstellung von Basisdienstleistungen ermöglichen, Sicherheit schaffen und legitime lokale Behörden unterstützen.

Eckpunkte zum Umgang mit Stabilisierungslagen

In einem Eckpunktepapier unterbreitet der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ein Jahr später **Vorschläge für Parameter eines Stabilisierungskonzepts**.²³ Als „Stabilisierungslagen“ definiert es Situationen, in denen es kürzlich zu Gewalt und Unsicherheit gekommen ist, ein Risiko zur Gewalteskalation besteht und die staatliche Autorität in aller Regel schwach, umstrittenen oder illegitim ist.

²² European Union, 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.

²³ European External Action Service, 2017: EEAS/Commission Services' Issues Paper Suggesting Parameters for a Concept on Stabilisation as Part of the EU Integrated Approach to External Conflicts and Crises. Working document EEAS (2017) 1554.



In solchen Situationen verfolgt Stabilisierung das Ziel, den Ausbruch von Gewalt sowie den Zusammenbruch staatlicher Strukturen zu verhindern oder zu beenden. Ein Bündel schneller Maßnahmen soll dazu beitragen, die Voraussetzungen für entsprechende **politische Prozesse** zu schaffen und nicht nur die Folgen, sondern auch die Ursachen der Krise zu überwinden.

Stabilisierung beschreibt eine **Übergangs- oder Überbrückungsphase**, die aber nicht linear verläuft. Deshalb ist es schwer, den genauen Zeitpunkt zu bestimmen, an dem eine Stabilisierungsphase endet. Umso wichtiger ist es, das einmal begonnene Engagement nicht vorschnell zu beenden, sondern einen ausreichend langen politischen Atem zu gewährleisten und diesen mit entsprechenden Ressourcen zu unterfüttern. Ein vorschnelles Disengagement ist in jedem Fall zu vermeiden.

Integrierter Ansatz

Innerhalb der EU erfordert Stabilisierung die konsequente Umsetzung des **Integrierten Ansatzes**, im Rahmen dessen die Union und ihre Mitgliedstaaten ihre Instrumente zusammenbringen und mit den relevanten internationalen Akteuren abstimmen. Gründliche konfliktsensible Analysen, kohärente Strategien, eine sorgfältige Planung und die Flexibilität, auf veränderte Umstände zu reagieren, sind dabei erfolgsentscheidend.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass von außen übergestülpte Ansätze nicht tragfähig sind. Vielmehr müssen die Akteure vor Ort einbezogen werden, so dass sie **Ownership** entwickeln und zu verantwortlichen Trägern der politischen Prozesse werden. Dabei sind auch jene Akteure angemessen einzubeziehen, die in den ursprünglichen politischen Arrangements und Machtgefügen nicht berücksichtigt wurden.

Als **wichtigste Stabilisierungsinstrumente** der EU benennt das Eckpunktepapier

- den politischen Dialog, unter anderem durch EU-Delegationen und EU-Sondergesandte,
- Missionen und Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), in der Regel mit Trainings- und Beratungsangeboten, seltener mit exekutiven Funktionen,
- das *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP) der Europäischen Kommission mit seiner Möglichkeit, schnell konfliktbezogene Maßnahmen umzusetzen und seit Neuestem unter ganz besonderen, streng definierten Umständen auch militärische Akteure im Rahmen der Initiative *Capacity Building in support of Development and of Security for Development* (CBSD) unterstützen kann,
- zweckgerichtete *Trust Funds* wie der *Emergency Trust Fund for Africa*,
- kurzfristige Stabilisierungsaktionen unter Artikel 28 des EU-Vertrags.

Das Eckpunktepapier hebt hervor, dass insbesondere das IcSP dem Ziel der Globalen Strategie Rechnung trägt, stärker auf die **Sicherheitsdimension von Konflikten** zu fokussieren.

Fazit: Überbrückungsphase, mehr Fokus auf Sicherheit

Die Globale Strategie der EU benennt Prävention, Konfliktlösung und Stabilisierung als die drei Handlungsfelder einer „Integrierten Konfliktbearbeitung“. Der Stabilisierungsprozess wird als Überbrückungsphase verstanden, in der Gewalt verhindert, einem Staatszerfall entgegengewirkt und Friedensprozesse abgesichert werden. Ein Bündel schneller Maßnahmen soll dazu beitragen, die Voraussetzungen für entsprechende politische Prozess zu schaffen und nicht nur die Folgen, sondern auch die Ursachen der Krise zu überwinden.

Insbesondere geht es darum, die **EU stärker zu Sicherheitsdienstleistungen zu befähigen**. Das Eckpunktepapier warnt auch davor, Stabilisierungsengagements vorschnell zu beenden. Sie erfordern einen langen Atem und entsprechende Ressourcen.

Unklar bleiben das relative Gewicht und die **Weiterentwicklung der genannten Instrumente**. Die CSDP-Missionen sind in den letzten Jahren eher kleiner geworden und konzentrieren sich inzwischen auf Beratung und Training. Eine Stabilisierungskation unter Artikel 28 wurde bisher erst einmal von August 2017 bis Februar 2019 als *EU Stabilisation Action in Mopti and Ségou* (EUSTAMS) in Mali eingesetzt, der Mehrwert dieses Instruments blieb aber umstritten. Die große Herausforderung der Vielzahl an EU-Instrumenten und Akteuren bleibt die **Kohärenz**, denn ein Bündel von Instrumenten ergibt noch keinen Integrierten Ansatz.

Stabilisierung wird als nicht-lineare Überbrückungsphase verstanden, in der Gewalt verhindert, einem Staatszerfall entgegengewirkt und Friedensprozesse abgesichert werden.

5. Der US Stabilization Assistance Review (2018)

We define stabilization as a political endeavor involving an integrated civilian-military process to create conditions where locally legitimate authorities and systems can peaceably manage conflict and prevent a resurgence of violence.

Transitional in nature, stabilization may include efforts to establish civil security, provide access to dispute resolution, deliver targeted basic services, and establish a foundation for the return of displaced people and longer term development.

Stabilization Assistance Review, S. 4.²⁴

Im Januar 2018 stellte die US-Regierung den *Stabilization Assistance Review* vor, den das Außenministerium, die Entwicklungsagentur USAID und das Verteidigungsministerium gemeinsam durchführten.²⁴ Zunächst stellt er fest, dass die internationalen Konflikte komplex und hartnäckig wie eh und je, aber auch **gewalttätiger, langwieriger und schwerer zu lösen** sind. Vermehrt sind nicht-staatliche und extremistische Gruppen die Konfliktparteien.

Der Appetit der US-Regierung für breite Wiederaufbauprogramme ist geschwunden. Stabilisierung soll realistischere und auch wesentlich selektivere Ziele verfolgen.

Der Review betont, dass der Appetit der US-Regierung für breite Wiederaufbauprogramme, wie z. B. im Irak, geschwunden ist. Er propagiert deshalb einen Stabilisierungsansatz, der **realistischere und auch wesentlich selektivere Ziele** verfolgt. Gleichzeitig bilanziert er selbstkritisch, dass die Prinzipien einer erfolgreichen Stabilisierung zwar schon umfassend analysiert, bisher aber nicht systematisch angewendet wurden.

Absicherung politischer Stabilität

Der Review definiert Stabilisierung als ein **politisches Unterfangen**, das durch einen integrierten zivil-militärischen Prozess die Bedingungen dafür schafft, dass **legitime lokale Autoritäten Konflikte friedlich bearbeiten** und eine erneute Eskalation von Gewalt verhindern können. Stabilisierung soll sich auf eine Übergangsphase von ein bis fünf Jahren beschränken.

Entsprechende Aktivitäten können die Stärkung der zivilen Sicherheit, den Zugang zu Konfliktschlichtungsmechanismen, gezielte Basisdienstleistungen sowie die Förderung der Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen sowie der Grundlagen einer längerfristigen Entwicklung einschließen. Ohne zunächst eine politische Stabilität zu erlangen, die vor Ort Legitimität findet, werden längerfristige Entwicklungsprozesse aber nicht Fuß fassen können.

Sicherheit ist hierfür ein zentraler Erfolgsfaktor. Das Ziel ist es, „**Inseln der Sicherheit**“ zu stärken und dabei lokale Sicherheitsakteure gezielt einzubinden. Programme zur Reform des Sicherheitssektors (SSR) und der Justiz fokussierten in der Vergangenheit zu stark auf die nationale Ebene. Oft ist es wichtiger, im lokalen Bereich einfache Zugänge zur Justiz, Streitregelungsmechanismen und Maßnahmen der Übergangsgerechtigkeit (*transitional justice*) zu fördern.

²⁴ Department of State, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, 2018: Stabilization Assistance Review. A Framework for Maximizing the Effectiveness of U.S. Government Efforts to Stabilize Conflict-Affected Areas.

1960 Erste Diskussion
zu *Stability Operations*

1993 USA: Clinton-Administration
setzt auf liberale Friedensförderung

1991 Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung

1996 Bosnien-Herzegowina: Beteiligung
Stabilization Force SFOR

2001 9/11-Anschläge
des 11. September

Intervention in Afghanistan
(*Operation Enduring Freedom*)

*International Security
Assistance Force (ISAF)*
Afghanistan

1999 NATO-Operation *Allied Force*
(Jugoslawien/Kosovo)

Beteiligung Stabilitätspakt
für Südosteuropa

Meilensteine USA

Unerwünschte Nebenwirkungen sind von vornherein mitzudenken – und zu vermeiden. Der Bericht betont, dass gerade Maßnahmen zur Terrorbekämpfung destabilisierende Wirkungen haben können. So waren vor allem die SSR-Programme zur Unterstützung von Anti-Terror-Maßnahmen oft abgekoppelt von der übergeordneten politischen Stabilisierungsstrategie.

Too big fails, too

Nach Konflikten ist die **Absorptionsfähigkeit der lokalen Institutionen** meist begrenzt. Deshalb sind kleinere Projekte, die von den Regierungen und Gemeinden des Partnerlands betrieben werden, am besten geeignet, kurzfristige Stabilisierungsziele zu erreichen. Große Projekte bergen zudem das Risiko, die lokale Wirtschaft zu beeinträchtigen und korrupte Akteure anzuziehen.

Kleinere Projekte sind am besten geeignet, kurzfristige Stabilisierungsziele zu erreichen. Große Projekte bergen das Risiko, die lokale Wirtschaft zu beeinträchtigen und korrupte Akteure anzuziehen.

Umfangreiche Programme sollten deshalb zurückgestellt oder sequenziert werden, wenn absehbar ist, dass sie nicht verantwortungsvoll umgesetzt werden können. Dazu braucht es keine extrem hohen Budgets, sondern **konsistente, flexible Budgetlinien**, die ein agiles, gezieltes, und sequenziertes Handeln ermöglichen.

Die **Verbindung zu längerfristigen Entwicklungsmaßnahmen** muss mitgedacht und -geplant werden, so dass eine Transition von Stabilisierungsmaßnahmen hin zu einem nachhaltigen Wachstumspfad und guter Gouvernanz möglich wird. Auch die Rolle des Privatsektors im Stabilisierungsumfeld ist präziser zu klären.

2004 *Office of the Coordinator
for Reconstruction and
Stabilization*

2011 *Bureau for Conflict and
Stabilization Operations*

2003 Intervention im Irak
(„Koalition der Willigen“)

2008 *Army Field Manual 3-07
(Stability Operations)*

2005 *Directive 3000.05
(Stability Operations)*

2018 *Stabilization
Assistance Review*

Mehr Strategie, Abstimmung, zivile Kapazitäten

Stabilisierungsaktivitäten sollen von Strategien geleitet werden, die den angestrebten Endzustand formulieren. Wichtig ist auch eine realistische **Beurteilung von Handlungswillen und Durchhaltefähigkeit**. Dies betrifft zum einen Umfang und Dauer des eigenen Engagements, aber auch das Ausmaß von Risiken, die man bereit ist zu tragen. Eine gründliche Analyse ist dafür unabdingbar.

Systematische Feedbackschleifen und eine qualitative, datenbasierte Bewertung der Ergebnisse sollen ein **rechtzeitiges Umsteuern** ermöglichen, wenn das ursprünglich geplante Vorgehen nicht die gewünschten Wirkungen zeigt. Eine Planung in iterativen Schritten ist ratsam.

Dabei kommt es weniger auf die Bereitstellung möglichst hoher Mittel an, als darauf, dass alle beteiligten Ressorts die **Strategie gemeinsam vereinbaren**, tragen und die Arbeitsteilung innerhalb und zwischen ihnen klären. Dem Außenministerium fällt die Rolle zu, Analyse, Politikformulierung, strategische Planung und diplomatisches Engagement zu koordinieren.

Insgesamt ist der **zivile Bereich zu stärken**. Im Zusammenspiel mit den Streitkräften soll er besser auf Stabilisierungsbedarfe reagieren, Programme begleiten und in den Austausch mit der Zivilgesellschaft treten. Außerdem sollen Außenministerium, Pentagon und USAID gemeinsam einen Rahmen für zivile, schnell einsetzbare *Stabilization, Transition, and Response Teams* (STARTs) schaffen.

Ziel ist, „Inseln der Sicherheit“ zu stärken und dabei lokale Sicherheitsakteure gezielt einzubinden. Maßnahmen zur Terrorbekämpfung können destabilisierende Wirkungen haben.

Ein **aktiver Multilateralismus** fördert eine zweckmäßige Arbeitsteilung mit den internationalen Partnern, zum Beispiel durch gemeinsame Ressourcenpools. Die internationalen Partner sollen dabei einen fairen Teil der Lasten übernehmen, Abhängigkeiten von US-Hilfe vermieden werden. Die UN-Organisationen sind zu ermutigen, einen gemeinsamen Stabilisierungsansatz zu entwickeln, der sowohl im *Peacekeeping* als auch in den politischen Missionen umgesetzt wird.

Fazit: Zivil-militärischer Realismus für Inseln der Stabilität

Der US *Stabilization Assistance Review* bekräftigt den **Abschied von den breiten Wiederaufbauprogrammen**, die unter der liberalen Friedensagenda aufgelegt wurden. Er versteht Stabilisierung als eine politische Intervention, mit der legitime lokale Akteure in die Lage versetzt werden, Konflikte friedlich zu bearbeiten. Dazu sei **mehr Realismus** darüber erforderlich, was tatsächlich machbar ist.

Wichtiger als kostenträchtige Großprogramme sind kleinere Aktivitäten auf der lokalen Ebene. Um diesen den nötigen Handlungsspielraum zu schaffen, gilt es, vor Ort „Inseln der Sicherheit“ zu unterstützen. Zu allem bedarf es einer **abgestimmten Arbeitsteilung**, auch mit internationalen Partnern, einer Stärkung ziviler Kapazitäten und eines strategischen, selbstreflexiven Vorgehens.

6. Das britische Handbuch zum Stabilisierungsansatz (2018)

Stabilisation activity is undertaken as an initial response to violence or the immediate threat of violence, where the capacity of local political structures and processes to manage conflict have broken down.

The UK government's objective in undertaking stabilisation interventions is to support local and regional partners in conflict-affected countries to reduce violence, ensure basic security and facilitate peaceful political deal-making, all of which should aim to provide a foundation for building long-term stability.

The UK Government's Approach to Stabilisation, S. 4.²⁵

Ende 2018 veröffentlichte die *Stabilisation Unit*, ein gemeinsamer Stab der Ministerien für Äußeres, Entwicklung und Verteidigung, ein Handbuch zum britischen Stabilisierungsansatz.²⁵ Es konstatiert einen beunruhigenden Trend: 60 % der Anfang des Jahrtausends befriedeten Gewaltkonflikte sind erneut eskaliert und immer schwerer mit herkömmlichen Mitteln zu bewältigen. Gleichzeitig lastet ein hoher **Erwartungsdruck auf internationalen Interventionen**. Diese sollen nicht nur den Konflikt befrieden, sondern auch eine regelbasierte internationale Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, gute Regierungsführung u.v.m. befördern.

Umfassende Selbstkritik, neues Erwartungsmanagement

Das Handbuch definiert Stabilisierung als die **erste Reaktion auf Gewaltkonflikte** in Situationen, in denen die politischen Strukturen und Prozesse vor Ort, die den Konflikt regeln könnten, zusammengebrochen sind. Wichtigstes Ziel ist es, einen **schnellen Rückgang der Gewalt** zu erreichen. Erst später können auf dieser Grundlage anspruchsvollere Reformprojekte in Angriff genommen werden, z. B. im Sicherheitssektor. Wird Stabilisierung mit Ansprüchen überladen, steige die Gefahr des Scheiterns.

Wesentlich selbstkritischer als andere Regierungsleitlinien hinterfragt das Handbuch die bisherigen Ansätze. In der Vergangenheit hätten sich Erwartungen oft als Wunschdenken erwiesen, z. B. in Afghanistan, Libyen und Irak. Ein Teil der Enttäuschungen beruhte dabei auf **eigenen Fehlern**: einem mangelnden Verständnis für die politische Ökonomie des Konflikts, überambitionierten Ansprüchen, fehlenden Prioritäten, einem technischen (statt politischen) Vorgehen und dem Versuch, internationale Best-Practice-Modelle eins zu eins übertragen zu wollen.

Das Handbuch betont deshalb die Notwendigkeit sinnvoller und auch **umsetzbarer Prioritäten**. Dazu müsse der Blick für vertrackte Probleme und Dilemmata geschärft werden. Vor allem geht es darum,

- das unmittelbare Überleben der betroffenen Bevölkerung zu sichern,
- einen politischen Prozess zu unterstützen, der die Gewalt eindämmt und
- die Grundlagen für längerfristige Stabilität zu schaffen.

Wichtigstes Ziel ist ein schneller Rückgang der Gewalt. Erst später können anspruchsvollere Reformprojekte in Angriff genommen werden. Notwendig sind sinnvolle und umsetzbare Prioritäten.

²⁵ Stabilisation Unit, 2018: The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners.

1991

Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung1996 Beteiligung *Stabilization Force*
SFOR (Bosnien-Herzegowina)

2001

USA: 9/11-Anschläge
des 11. SeptemberBeteiligung Intervention in
Afghanistan (*Operation
Enduring Freedom*)Beteiligung *International
Security Assistance Force*
(ISAF) Afghanistan1999 NATO-Operation *Allied Force*
(Jugoslawien/Kosovo)Beteiligung Stabilitätspakt
für Südosteuropa

Meilensteine Großbritannien

Sicherheit und Gerechtigkeit, Einhegung staatlicher Akteure

Stabilisierungsbemühungen zielen auf ein **grundlegendes Niveau von Sicherheit und Gerechtigkeit** im Konfliktgebiet. Dies gewährt nicht nur der Bevölkerung mehr Sicherheit im Alltag, sondern schafft auch den notwendigen Freiraum für politische Prozesse. Der Einsatz militärischer Gewalt kann dabei die Machtbalance zwischen Konfliktakteuren ändern und den politischen Prozess absichern. Er droht aber auch, lokale Akteure aus der Verantwortung für Sicherheit zu entlassen.

Staatliche Akteure – die „natürlichen“ Partner internationalen Regierungshandelns – sind in der Regel zutiefst in den Konflikt verflochten. Falls sie eine wesentliche Quelle der Gewalt sind, müssen auch sie eingehegt werden, denn es sei einer der größten Fehler der Vergangenheit, vor allem staatliche Kapazitäten gestärkt zu haben. Ein schlechtes Zeugnis wird in diesem Zusammenhang Programmen der **Ertüchtigung** (*train and equip*) ausgestellt: im Ansatz zu technisch, in der Regel erfolglos.

Falls staatliche Akteure eine Quelle der Gewalt sind, müssen auch sie eingehegt werden. Es gilt, sich konsequent auf Probleme zu konzentrieren, nicht auf bestimmte Institutionen.

Was kurzfristig alternativlos erscheint, nämlich die Zusammenarbeit mit den herrschenden Akteuren, schafft langfristig oft mehr Probleme, als sie löst. Deshalb gilt es, über den Kreis der staatlichen Partner hinauszublicken und sich konsequent **auf die Probleme zu konzentrieren, nicht auf bestimmte Institutionen.**

Politische Lösungen als Kernaufgabe

Politische Lösungen sind **entscheidend für den Stabilisierungserfolg**. Um diese erfolgreich herbeizuführen, müssen herrschende Machtverhältnisse (an)erkannt werden. Vieles spricht dafür, Prozesse zunächst maximal inklusiv zu gestalten, um die Anzahl möglicher Spielverderber (*spoilers*) zu minimieren. Diese Aufgabe ist schwierig, nicht zuletzt weil sie die Zusammenarbeit mit Konfliktparteien erfordern kann, die erhebliche Menschenrechtsverletzungen begangen haben.

2003 Beteiligung Intervention im Irak („Koalition der Willigen“)

2004 *Post-Conflict Reconstruction Unit*

2011 *Building Stability Overseas Strategy*

2009 *Army Joint Doctrine 3.40 (Security and Stabilisation)*

2007 *Stabilisation Unit*

2018 *UK Government's Approach to Stabilization*

Besonderes Augenmerk verdienen die **Aushandlungsprozesse von Eliten vor Ort** (*political bargaining*). Diese sind oft informeller Natur und nicht-öffentlich. Vertrauensbildende Maßnahmen können mitunter helfen, solche Prozesse in Gang zu setzen. Von besonderer Bedeutung ist dabei ein **Verständnis für die politische Ökonomie** und die darin angelegten Interessen, z. B. Zugänge zu Ressourcen, Patronage und Renteneinkommen.

Externe Akteure können diese Zugänge erleichtern oder behindern und somit ökonomische Anreize zur Kooperation setzen. Doch sind sie ein zweiseitiges Schwert, weil dadurch **Abhängigkeiten** verfestigt und ein Rückzug des internationalen Engagements erschwert werden. Schließlich laufen auch viele internationale Aktivitäten gegen Terrorismus oder die Organisierte Kriminalität dem Stabilisierungsziel entgegen, wenn sie fragile politische Arrangements vor Ort vollends unterminieren.

Mit **Rückschlägen** ist deshalb immer zu rechnen. Vereinbarungen werden nicht eingehalten, scheitern, müssen nach- oder neuverhandelt werden. Umso wichtiger ist es, Änderungen im Machtgefüge frühzeitig wahrzunehmen und flexibel auf sie zu reagieren.

Unterstützende Dienstleistungen – aber nicht um jeden Preis

Die Annahme, dass Basisdienstleistungen zur Stabilisierung beitragen, ist **in jedem Einzelfall gründlich zu hinterfragen**. Da entsprechende Hilfsleistungen bestimmte Akteure stärken oder schwächen, ist eine gründliche Analyse der politischen Ökonomie erforderlich. Der übermäßige Einsatz finanzieller Mittel kann zudem **Korruption** begünstigen und somit das Ziel der Stabilisierung unterminieren. Genauso wichtig wie die Inhalte ist auch die Form, nämlich die Art und Weise, wie unterstützende Dienstleistungen erbracht werden.

Ob Basisdienstleistungen zur Stabilisierung beitragen, ist gründlich zu hinterfragen. Wichtig ist auch die Art und Weise, wie sie erbracht werden.

Zwischen Aktivitäten der Stabilisierung und einer längerfristiger Entwicklungsförderung lassen sich keine klaren Grenzen ziehen. Insofern muss es im Interesse aller Beteiligten liegen, nicht gegeneinander zu arbeiten und **Übergänge gemeinsam zu gestalten**. Bei Stabilisierungsmaßnahmen ist es auch wichtig, Entscheidungen schnell zu treffen und ein gutes Monitoring zu betreiben, um rechtzeitig

auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können. Zu diesem Zweck müssen die Aktivitäten konfliktensibel, anpassungsfähig und iterativ gestaltet sein.

Fazit: Realpolitik und ein reflektierter Pragmatismus

Die *Stabilisation Unit* fordert anzuerkennen, dass nicht alle guten Absichten gleichzeitig verfolgt werden können. Die entscheidende Aufgabe von Stabilisierung ist es, eine gewalttätige Konfliktaustragung zu beenden und das unmittelbare Überleben der Bevölkerung zu sichern. Dabei stehen **politische Lösungen im Mittelpunkt**.

Das Handbuch betont die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, pragmatisch zu handeln und bescheiden zu sein – und die **Grenzen der eigenen Intervention anzuerkennen**. An einer ehrgeizigen transformativen Agenda sind deshalb Abstriche zu machen. Ungeübte Nebenwirkungen und das Risiko von Rückschlägen seien zu identifizieren, zu akzeptieren und durch ein bewusstes Risikomanagement zu begleiten.

Oft sei kurzfristig nicht mehr möglich, als das Schlimmste zu verhindern. Anstelle komplexer Best-Practice-Modelle empfehlen sich meistens Lösungen, die nur **„ausreichend gut“**, **aber den Gegebenheiten angepasst** sind. Umso wichtiger ist ein klares Bewusstsein aller Beteiligten, welche Dilemmata, Zielkonflikte und Fallstricke in jedem einzelnen Umfeld vorherrschen. Dies erfordert einen **integrierten Ansatz**, über Ressortgrenzen hinweg.

7. Die Leitlinien der deutschen Bundesregierung (2017)

Die Stabilisierung von Ländern und Regionen ist ein Ansatz der Bundesregierung im Umgang mit Gewaltkonflikten. Mit Stabilisierungsmaßnahmen unterstützt die Bundesregierung politische Prozesse der Konfliktlösung und setzt Impulse, damit Konfliktparteien den bewaffneten Kampf einstellen. [...]

Stabilisierungsmaßnahmen dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen. Dies erfordert einen vernetzten Ansatz: Je nach Bedarf müssen diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden.

Leitlinien der Bundesregierung, S. 69.²⁶

Ende 2017 verabschiedete die deutsche Bundesregierung ressortübergreifende **Leitlinien zum Umgang mit Krisen und Konflikten**.²⁶ Sie konstatieren, dass Krise in weiten Teilen der Welt zum Normalzustand geworden ist. Die aktuellen Konflikte fordern nicht nur Hunderttausende von Todesopfern, sie haben auch die höchste Zahl von Flüchtlingen seit dem 2. Weltkrieg zur Folge: fast 66 Millionen.

Die Leitlinien ersetzen zwei Vorgängerdokumente, den Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 und die ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten von 2012. Diesen wird bescheinigt, den Aufbau einer **leistungsfähigen staatlichen Infrastruktur zur Friedensförderung** befördert zu haben. Besonders erwähnt wird die 2015 neu geschaffene Abteilung S im Auswärtigen Amt, in der die Arbeitsstränge „Krisenprävention, Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und humanitäre Hilfe“ gebündelt werden.

Realistische Erwartungen, kontextbezogene Flexibilität

Die Leitlinien verstehen Stabilisierung als ein Element eines übergreifenden Konzepts, das „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ soll. In diesem Spektrum entsteht der Bedarf nach Stabilisierungsmaßnahmen immer dann, **wenn ein Gewaltkonflikt akut ist, die Prävention also nicht (mehr) greift**.

Stabilisierung hat zum Ziel, Gewalt einzuhegen, politische Prozesse der Konfliktlösung zu unterstützen, mögliche **Alternativen zu Gewaltökonomien** aufzuzeigen, ein Mindestmaß an menschlicher Sicherheit zu gewährleisten und die Lebensbedingungen kurzfristig zu verbessern. Hierzu ist eine Kombination diplomatischer, entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Maßnahmen nötig, die von der politischen Unterstützung der Friedensprozesse bis hin zu einer entwicklungsorientierten Übergangshilfe reichen.

Darüber hinaus betonen die Leitlinien, dass **realistische Erwartungen** in die Friedensförderung einziehen sollen. Friedensprozesse sind eine Generationenaufgabe und regelmäßig durch Rückschläge gekennzeichnet. Gefordert sind Realismus, Pragmatismus und Flexibilität. Fortschritte können nur schrittweise erzielt werden und erfordern immer wieder Kompromissbereitschaft.

Stabilisierung erfordert diplomatische, entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Maßnahmen, abhängig vom Konfliktkontext.

²⁶ Bundesregierung, 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, S. 52-53 und 68-69.

2001 USA: 9/11-Anschläge
des 11. September

Beteiligung *International Security Assistance Force* (ISAF) Afghanistan

1996 Beteiligung *Stabilization Force* SFOR (Bosnien-Herzegowina)

1991 Jugoslawien:
Gewaltsame Auflösung

1999 Beteiligung NATO-
Operation Allied Force
(Jugoslawien/Kosovo)

Beteiligung Stabilitätspakt
für Südosteuropa

Meilensteine Deutschland

Konstruktive Fehlerkultur, Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Das Dokument der Bundesregierung dekliniert ein **Leitbild**, warum, wie, wo und mit wem sich die Bundesregierung in der Friedensförderung engagiert. Dabei sind die fünf Handlungsfelder der *Peace and Statebuilding Goals*, die 2011 im *New Deal for Engagement in Fragile States* identifiziert wurden, handlungsleitend: die Förderung legitimer Politik, von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft und natürlichen Lebensgrundlagen sowie Staatseinnahmen und öffentlichen Dienstleistungen.

Die Leitlinien fordern, aus Erfahrungen und Fehlern zu lernen und in regelmäßiger Selbstreflexion Fähigkeitslücken zu erkennen und zu schließen.

Auf eine kritische Bewertung der bisherigen Aktivitäten verzichten die Leitlinien. Sie fordern aber, aus Erfahrungen und Fehlern zu lernen und **in regelmäßiger Selbstreflexion Fähigkeitslücken zu erkennen** und zu schließen. Dazu soll auch eine Evaluierung des bisherigen Engagements der Bundesregierung in der Friedensförderung durchgeführt werden.

Gleichzeitig legt sich die Bundesregierung eine Reihe von Selbstverpflichtungen auf. Die konkretesten zielen auf die **Stärkung des ressortgemeinsamen Ansatzes**. So sollen die Kapazitäten der Krisenfrüherkennung, der gemeinsamen Lageeinschätzung und der gemeinsamen Fortbildungen ausgebaut werden. Um eine bessere Steuerung der Aktivitäten zu ermöglichen, wurde ein ressortgemeinsamer Praxisleitfaden zu gemeinsamen Methoden und Verfahren erarbeitet, das systematische Monitoring soll gefördert werden.

Die Leitlinien betonen zudem den **Stellenwert der internationalen Arbeitsteilung**. Aktivitäten sollen mit multilateralen, regionalen, bilateralen und lokalen Partnern abgestimmt werden. Auch die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Institutionen soll gestärkt werden.

2004 Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung

2017 Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“

2015 Abteilung S
im Auswärtigen Amt

2012 Leitlinien für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten

Fazit: Ressortgemeinsame Lernkultur, Fähigkeitslücken schließen

Die Leitlinien bekräftigen den grundgesetzlich verankerten Anspruch Deutschlands, den Frieden in der Welt zu fördern. Stabilisierung soll zu diesem Ziel beitragen, indem sie Gewalt einhegt, politische Prozesse unterstützt, Alternativen zu Gewaltökonomien aufzeigt, ein Mindestmaß an menschlicher Sicherheit gewährleistet und Lebensbedingungen kurzfristig verbessert. Darüber hinaus treffen die Leitlinien **keine spezifischen Aussagen zur Ausgestaltung des Stabilisierungsansatzes**.

Allerdings betonen sie, dass Stabilisierung eine Aufgabe ist, zu der alle relevanten Ressorts der Bundesregierung beitragen. Deshalb gilt es, das ressortgemeinsame Handeln zu stärken. Eine systematischere **Selbstvergewisserung** durch Monitoring und Evaluierung sowie der **Abbau von Fähigkeitslücken** in der Friedensförderung sollen die Wirksamkeit der Aktivitäten steigern. Zudem werben die Leitlinien für mehr Realismus.

8. Bewertung

'Not all good things come together'. When working to address national security challenges and promote the conditions for long-term stability there will be a requirement for effective prioritisation and sequencing to manage competing demands. [...] The goal should therefore be to identify and minimise harm within a broader framework of understanding the potential trade-offs and dilemmas. [...]

We must not be distracted by what we are expecting, prepared for or wish to see, or be misled by what we think we know: the context will not bend to suit us. Many challenges in stabilisation contexts have stemmed from a lack of realism about the context and about our capacity as external actors to quickly make substantial positive changes.

The UK Government's Approach to Stabilisation, S. 2 und 22.²⁵

Realpolitik und Normativität

Insgesamt reflektiert der Stabilisierungsdiskurs eine **Renaissance der Realpolitik in der internationalen Konfliktbearbeitung**. Da die umfangreichen Programme des *state-and nation-building* der sogenannten „liberalen“ Friedensagenda weitgehend ernüchert haben, wird nun stärker betont, dass Stabilisierung nur ein **Zwischenziel** verfolgt das zwar weniger anspruchsvoll ist, aber größere Chancen verspricht, es überhaupt zu erreichen: Die Schaffung eines politischen Arrangements, das eine weitergehende, gewaltfreie Konfliktbearbeitung ermöglicht.

Trotz aller Realpolitik sind die **Stabilisierungskonzepte weiterhin normativ**. Dies zeigt sich vor allem dort, wo sie betonen, dass die angestrebten politischen Arrangements der Konfliktbearbeitung **Legitimität in der Bevölkerung** gewinnen müssen, um Bestand zu haben. Diese Normativität folgt aber eher funktionalen Erwägungen als wertebasierten Grundsätzen: ohne eine solche Legitimität werden die angestrebten politischen Arrangements als nicht haltbar angesehen.

Dennoch besteht die Gefahr, dass gerade diese normative Vorgabe in komplexen Konflikten unter die Räder gerät. Stabilisierungskritiker sorgen sich zu Recht, ob nicht der Fokus auf Stabilität in Kombination mit einer „neuen“ Realpolitik dazu beitragen können, dass die Aufmerksamkeit genau in dem Moment nachlässt, wenn Konflikte „gedeckt“ sind. Es wäre fatal, unter Verweis auf realpolitische Machbarkeiten allzu bereitwillig die „stabilisierende“ Macht von Autokraten oder Warlords zu akzeptieren – und damit Vorstellungen eines **illiberalen Friedens** weiter Vorschub zu leisten, die gegenwärtig weltweit Konjunktur haben. Allerdings ist diese Gefahr im Rahmen einer breiten liberalen Friedensagenda nicht weniger gegeben. Deren ernüchternde Ergebnisse haben die neue Bescheidenheit der Stabilisierungskonzepte überhaupt erst hervorgerufen.

Trotz aller Realpolitik sind die Stabilisierungskonzepte normativ. Sie betonen, dass die politischen Arrangements Legitimität in der Bevölkerung gewinnen müssen.

Im Vergleich zu früheren Debatten hat sich bei den jüngsten Strategien der Schwerpunkt verschoben. Wenigstens rhetorisch rückt das Militärische in den Hintergrund, das **Politische und das Zivile erhalten einen deutlich größeren Stellenwert**. Es bestätigt das oft gehörte, aber in der Regel zu simpel verstandene Mantra, dass Konflikte in aller Regel militärisch nicht gelöst werden können – dass also die politische Dimension die größte Herausforderung der Friedensförderung ist.

Gemeinsamkeiten der aktuellen Stabilisierungsansätze

Im Vergleich zu den Stabilisierungsansätzen, die um die Jahrtausendwende verfolgt wurden und noch eine sehr breite Agenda im Sinne der „liberalen“ Friedensförderung verfolgten, definieren die jüngeren Strategien Ziele sowie Mittel enger und betonen die Notwendigkeit, **klare Prioritäten** zu setzen.

Vergleicht man die Stabilisierungsdefinitionen der verschiedenen Akteure, so fällt auch auf, dass sie zwei Ebenen miteinander verschränken. Zuerst beschreiben alle ein allgemeines Verständnis von Stabilisierung. Zum anderen reflektieren sie – in unterschiedlichem Maße – ganz spezifische Rollen, die die verfassenden Institutionen in diesem Handlungsfeld einnehmen bzw. einnehmen wollen. Dadurch sind die jeweiligen **Definitionen auch geprägt von den Perspektiven, Interessen und Stellungen** der Institution im Spektrum aller Akteure.

Sehr deutlich wird dies am Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP. Zunächst stützt es sich stark auf die Terminologie des COIN-Ansatzes („*activities in areas cleared and held through military action*“, siehe Definition vor Abschnitt 3), widmet sich aber ausschließlich zivilen Maßnahmen – denn nur solche stehen der Institution UNDP als Stabilisierungsinstrumente zur Verfügung. Gleichzeitig betont UNDP, dass seine entwicklungspolitischen Stabilisierungsmaßnahmen erst dann sinnvoll eingesetzt werden können, wenn ein minimal sicheres Umfeld hergestellt ist.

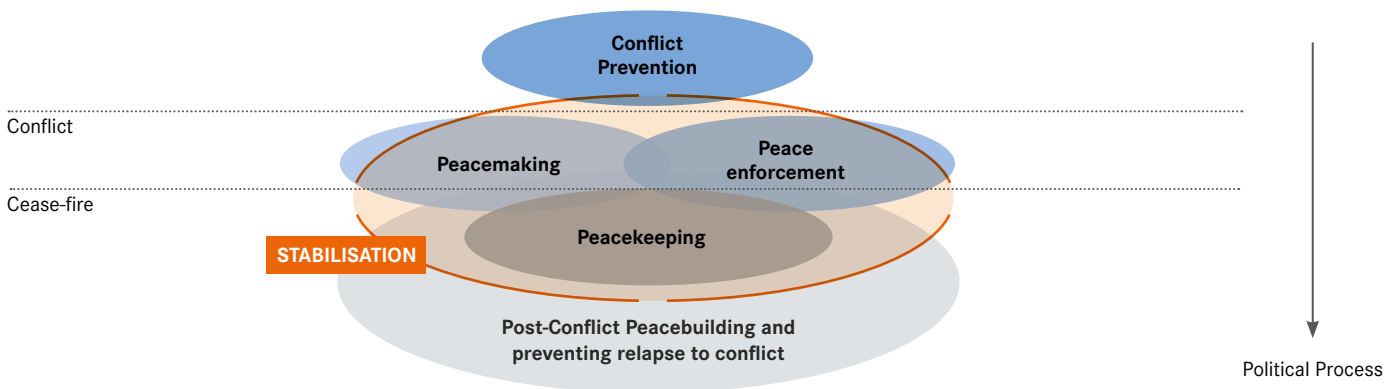
Die aktuellen Stabilisierungsansätze definieren Ziele sowie Mittel enger und betonen die Notwendigkeit, klare Prioritäten zu setzen.

Obwohl die Definitionen und Konzepte der verschiedenen Stabilisierungsakteure nicht deckungsgleich sind, lässt sich doch ein „**Korridor**“ von **Gemeinsamkeiten** herausdestillieren, die ein geschärftes allgemeines Verständnis von Stabilisierung und ihrer Einordnung im Spektrum der Friedensförderung ermöglichen.

1. **Konfliktnahes Zwischenziel der Friedensförderung:** Stabilisierung wird als jener Bereich der Friedensförderung verstanden, der nahe an einer „heißen“ Phase eines Gewaltkonflikts wirken soll. Im Zentrum steht die Frage, welche Prioritäten kurzfristig am wichtigsten sind, um die Phase einer gewaltsamen Konfliktaustragung zu überwinden. Gleichzeitig aber ist ein Teil dieser Prioritäten, insbesondere dort, wo es um die Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung geht, ausreichend schwammig, um doch die Tür für ein breiteres Maßnahmenspektrum zu öffnen. Dabei sind die Stabilisierungsakteure mit dem Dilemma konfrontiert, wie sie die realpolitischen Grenzen des eigenen Einflusses mit den fortbestehenden normativen Ansprüchen vereinbaren sollen.
2. **Politische Arrangements zur Transformation akuter Gewaltkonflikte:** Das wichtigste strategische Ziel von Stabilisierung ist die Überführung akuter oder unmittelbar drohender Gewaltkonflikte in politische Arrangements, die eine gewaltlose Konfliktbearbeitung ermöglichen. Sehr deutlich wird inzwischen unterstrichen, dass Stabilisierung vor allem ein politisches Unterfangen ist, das entsprechende Prozesse der Konfliktbearbeitung durch die lokalen Akteure vor Ort unterstützt. Dies erfordert einen vernetzten (oder umfassenden, integrierten) Ansatz, in dem zivile und militärische Instrumente auf dieses strategische Ziel ausgerichtet werden.
3. **Sicherheit als Voraussetzung und Ziel:** Um das strategische Ziel zu erreichen, muss Stabilisierung ein Minimum des „öffentlichen Guts“ Sicherheit bereitstellen. Dies ist eine Voraussetzung für die politischen Prozesse und den Schutz der von Konflikten betroffenen Bevölkerung. Insofern geht der Vorwurf, Stabilisierung führe zur „Versicherheitlichung“ (*securitization*) internationaler Interventionen, am Ziel vorbei. Denn ohne ein Minimum an Sicherheit werden in den anderen Handlungsfeldern einer nachhaltigen Friedens- und Entwicklungsförderung keine Erfolge erzielt. Hieraus resultiert auch die Bedeutung einer möglichen militärischen Komponente, die in lokale Kräfteverhältnisse eingreifen und den notwendigen Raum für politische Prozesse schaffen kann.

4. **Vernetzter Ansatz:** Abhängig vom Konfliktkontext erfordert Stabilisierung eine Kombination diplomatischer, entwicklungspolitischer und sicherheitspolitischer Mittel. Einigkeit herrscht dahingehend, dass Wirkung nur in einem konsequent praktizierten vernetzten Ansatz unter ziviler Führung erzielt werden kann. Zwischen Aktivitäten der Stabilisierung und einer längerfristigen Entwicklungsförderung lassen sich dabei keine klaren Grenzen ziehen, ebenso wenig zu den hergebrachten Bereichen der Friedensförderung, wie sie die „Capstone-Doktrin“ für UN-Friedenseinsätze beschreibt (siehe Abbildung). Aufgrund der fließenden Übergänge muss es im Interesse aller Beteiligten liegen, nicht gegeneinander zu arbeiten und Übergänge gemeinsam zu gestalten – wenn Wirkung erzielt werden soll.

Stabilisierung und Friedensförderung



Quelle: Kategorien der Friedensförderung nach der UN-Capstone-Doktrin (vgl. Fußnote 1, Seite 11); Einordnung der Stabilisierung durch die Autoren.

5. **Schneller Start, Risikobereitschaft, schnelle Wirkung:** Wenn entwicklungspolitische Maßnahmen einen wirksamen Beitrag leisten sollen (und damit Stabilisierungsmaßnahmen werden), müssen sie das strategische Ziel in den Mittelpunkt stellen, frühzeitig durchführbar sein und auch möglichst schnell greifbare erste Ergebnisse bringen. Gleichzeitig ist die Absorptionsfähigkeit in einem fragilen Umfeld begrenzt, da Partnerinstitutionen fehlen oder schwach sind. Daher ist es oft sinnvoll, mit kleineren Maßnahmen zu beginnen, ihre Umsetzung genau zu verfolgen und sie dann flexibel anzupassen oder weiterzuentwickeln.

Einige Akteure fordern eine klare **zeitliche Begrenzung** von Stabilisierungsmaßnahmen. Doch in der Praxis werden diese oft länger aufrechterhalten als ursprünglich geplant, da sich auch Wirkungen oft langsamer einstellen als erhofft. Dies erschwert eine präzise Abgrenzung zu weiteren friedens- und entwicklungsfördernden Maßnahmen zusätzlich.

Größere Risiken erfordern nicht nur eine klare Beschreibung von Zielen und Wirkannahmen, sondern auch ihre regelmäßige kritische Überprüfung.

Die große Herausforderung bleibt es, diese konzeptionellen Ansprüche **konkret umzusetzen**. Die fließenden Übergänge und ein größeres Risiko des Scheiterns erfordern eine klare Beschreibung der angestrebten Ziele, aber auch der Wirkannahmen (*theory of change*) von Stabilisierungsmaßnahmen. Die Bereitschaft, höhere Erfolgsrisiken zu akzeptieren, ist wichtig, sollte aber nicht dazu führen, eine **regelmäßige kritische Überprüfung der Wirkannahmen** zu unterlassen. Deshalb erfordern Stabilisierungsaktivitäten eine besonders selbstkritische Diskussions- und Fehlerkultur.

www.zif-berlin.org