



Evaluierung des britischen *Conflict Pool*: Komparative Vorteile und strategische Anforderungen

Seit August 2012 liegt eine erste Evaluierung des *Conflict Pool* vor.¹ Dieser britische Fonds für die internationale Konfliktbearbeitung wird von drei Ministerien gemeinsam verwaltet. Auch der deutschen Debatte über den potentiellen Nutzen ressortübergreifender Mittel gewährt die britische Erfahrung wichtige Einsichten.

Der *Conflict Pool* und die britische Architektur der Konfliktbearbeitung

Der *Conflict Pool* ist ein viel diskutiertes Pilotprojekt der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Er wird von den Ministerien für Äußeres (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO), Verteidigung (*Ministry of Defence*, MoD) und Entwicklung (*Department for International Development*, DfID) gemeinsam verwaltet. Die Bewilligung von Mitteln erfolgt auf Antrag eines der Ministerien in gemeinsamer Abstimmung; die Umsetzung erfolgt dann durch den Antragsteller. Der *Pool* umfasst damit Mittel, die nach internationalem Standard als Entwicklungshilfe zählen (*Official Development Assistance*, ODA), und solche, deren Verwendung eine ODA-Anrechnung nicht zulassen. Schon 2001 hatte die britische Regierung zwei ressortübergreifende Fonds eingerichtet – einen zur globalen Konfliktbearbeitung, einen speziell für Afrika. Diese wurden 2007 zum *Conflict Prevention Pool* fusioniert, dann 2009 in *Conflict Pool* umbenannt.

Seit 2011 stimmen DfID, FCO und MoD ihre Aktivitäten der Konfliktbearbeitung auf Abteilungsleitererebene in einem *Building Stability Overseas Board* ab. Im Juli 2011 legten sie eine *Building Stability Overseas Strategy* vor.² Die Strategie dient als gemeinsame Grundlage, den „integrierten Ansatz“ der britischen Regierung zur Stabilisierung von Konflikten im Ausland fort zu entwickeln. Ihr Schwerpunkt liegt darauf, die Krisenfrühwarnung, -prävention und -reaktion effektiver zu gestalten und den Aufbau legitimer gesellschaftlicher Institutionen in Konfliktgebieten zu fördern.

Die in der Strategie vorgesehene Evaluierung des *Conflict Pool* wurde von der Unabhängigen Evaluierungskommission für Wirkungsmessung (*Independent Commission for Aid Impact*, ICAI) durchgeführt. Diese neu geschaffene Institution ist dem erklärten Ziel der Regierung verpflichtet, dass die Entwicklungszusammenarbeit „value for money“ zu liefern habe (und hat hierzu konzeptionelle Grundlagen geliefert).³ Die Evaluierung konzentrierte sich auf die Managementstrukturen und auf die Projektebene anhand von zwei Länderbeispielen (Pakistan und die DR Kongo). Die ressortübergreifende *Stabilisation Unit*, die ebenfalls aus dem *Pool* finanziert wird, wurde nicht untersucht.

Kernaussagen der Evaluierung

1. Flexible Unterstützung konfliktvermeidender Aktivitäten | Die Stärke des *Conflict Pool* liegt nach Ansicht der Evaluatoren im Bereich von konfliktvermeidenden Initiativen. Im Erfolgsfall hat der *Pool* potentielle Umsetzungspartner identifiziert und sie dabei unterstützt, angemessene Aktivitäten der Konfliktvermeidung zu entwickeln. Naturgemäß ist Konfliktprävention aber eine „spekulative Investition“ und braucht dementsprechend „Wagniskapital“, Offenheit für neue Ideen und Risikobereitschaft.

2. Mangelnde strategische Wirkung | Eine strategische Wirkung des *Conflict Pool* ist schwer feststellbar:

- es fehlt ein strategischer Rahmen und eine zuverlässige Finanzierungsgrundlage;
- Gouvernanz und Managementstrukturen sind schwerfällig;

¹ <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2010/11/Evaluation-of-the-Inter-Departmental-Conflict-Pool-ICAI-Report.pdf>.

² <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/Building-stability-overseas-strategy.pdf>.

³ <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2010/11/ICAI-Approach-to-Effectiveness-and-VFM.pdf>.

- die Berichterstattung beschränkt sich auf die Projektebene, es fehlt ein Mechanismus, um Erfahrungen und *Lessons* zu erfassen bzw. mit anderen zu teilen.

Zudem ist die Aufgabe, den *Conflict Pool* im Konsens dreier Ministerien zu verwalten, eine solche Herausforderung, dass die Verantwortlichen vor den schwierigeren strategischen Fragen zurückschrecken.

3. Abnehmender Beitrag zu ressortübergreifendem Handeln | Während der *Conflict Pool* in der Vergangenheit dazu beigetragen haben mag, Aktivitäten der Konfliktbearbeitung besser abzustimmen, findet die ressortübergreifende Koordinierung inzwischen durch andere Mechanismen statt – z.B. den neu geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat oder die gemeinsamen *UK Delivery Plans* für strategisch wichtige Länder. Innerhalb des *Pool*-Portfolios gibt es zudem nur wenige Beispiele genuin multidisziplinärer Aktivitäten. Die Zusammenarbeit der Ministerien beschränkt sich vor allem auf grundlegende Verwaltungsaufgaben und vernachlässigt strategische Aufgaben.

4. Mangelnde Konzentration auf komparative Vorteile | Die strategischen Defizite führen dazu, dass der *Conflict Pool* seine Ressourcen nicht auf diejenigen Gebiete konzentriert hat, in denen er über komparativen Vorteile verfügt:

- kleinteilige, flexible Hilfe in politisch sensiblen oder Hochrisikogebieten;
- Pilot- oder Demonstrationsprojekte mit dem Ziel, zusätzliche Mittel anderer Geber zu mobilisieren;
- Arbeit über nationale Grenzen hinweg, um regionale Konflikte zu bearbeiten;
- strategische Finanzierung von Projekten, die nicht (oder nicht ausschließlich) als ODA klassifiziert sind;
- Förderung multidisziplinärer Ansätze von Verteidigung, Diplomatie und Entwicklung.

Politische Empfehlungen der Evaluierung

Insgesamt bewertet die Evaluierung den *Conflict Pool* als wichtiges Instrument, das flexibel und reaktionsfähig Aktivitäten in Konfliktregionen fördern kann. Allerdings sei es notwendig,

- die komparativen Vorteile gegenüber den regulären DfID-Programmen klarer zu umreißen, um eine entsprechende Konzentration der *Pool*-Aktivitäten zu ermöglichen,
- genauer zu definieren, wie der *Pool* dazu beitragen kann, Verteidigung, Diplomatie und Entwicklung in multidisziplinären Ansätzen der Konfliktprävention zu integrieren.

Beides sind politische Steuerungsaufgaben. Der Bericht empfiehlt dem *Building Stability Overseas Board* deshalb, einen strategischen Rahmen für den *Pool* zu entwickeln, der diese Zielsetzungen erfüllt.

Schlussfolgerungen für die deutsche Debatte

Auch in Deutschland wird über den potentiellen Nutzen ressortübergreifender Fonds diskutiert.⁴ Die Befürworter argumentieren, dass gemeinsame Mittel zur Definition gemeinsamer Ziele und zu vernetztem Handeln in Konfliktregionen beitragen können. Die Skeptiker befürchten zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne signifikante Verbesserungen in der Praxis.

Die britischen Erfahrungen bieten Anhaltspunkte für beide Positionen. In jedem Fall legen sie nahe, dass gemeinsame Fonds kein Selbstläufer sind. Ihr Nutzen entsteht nur dann, wenn sie politisch gesteuert und strategisch ausgerichtet sind.

Andreas Wittkowsky | AG Vernetzte Sicherheit | Oktober 2012
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze | www.zif-berlin.org

⁴ Vgl. ZIF-Policy Briefing 11/ 2011: „Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts“; http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_AG_VerSic_Nov_2011.pdf.