

Auf dem Weg zu einem europäischen Ansatz in der internationalen Krisenbearbeitung? Anmerkungen zum "Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries, 2013-2020"

Pospisil, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pospisil, J. (2013). *Auf dem Weg zu einem europäischen Ansatz in der internationalen Krisenbearbeitung? Anmerkungen zum "Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries, 2013-2020"*. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 2). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58631-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Policy Paper 2/2013

Auf dem Weg zu einem europäischen Ansatz in der internationalen Krisenbearbeitung? Anmerkungen zum „Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries, 2013-2020“

Jan Pospisil

Dr. Jan Pospisil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiiip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Überschneidungsbereich von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik mit dem Fokus auf fragiler Staatlichkeit, neuen Sicherheitskonzepten, Resilienz sowie gesamtstaatlichen Ansätzen in der Sicherheitspolitik.

Zusammenfassung

Mit ihrem im Juni 2013 veröffentlichten Aktionsplan für Resilienz in von Krisen betroffenen Ländern hat die Europäische Kommission Dokument vorgelegt, das ein couragiertes und innovatives Politikkonzept vorschlägt. Der Aktionsplan soll vor allem die Politikbereiche der humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik bis zum Jahr 2020 ausrichten. Im Anschluss an erste konkrete Resilienz-Initiativen in der Sahel-Zone und am Horn von Afrika, die die EU seit etwa zwei Jahren verfolgt, wird mit Hilfe dieses Aktionsplans eine Resilienz-Agenda entwickelt, die der EU ein international unverwechselbares Profil geben soll. Wenngleich der politische Mut, ein relativ neues und praktisch wenig konkretes Konzept wie Resilienz zur Basis einer solchen Initiative zu machen, positiv herausgestrichen werden muss, ist in der Einschätzung des Aktionsplanes Vorsicht angebracht: abgesehen von einer kompakten Definition ist der weitergehende Inhalt des Resilienz-Konzeptes, wie es die EU verwenden will, unbestimmt; eine praktische Umsetzung liegt, abgesehen von den zwei Flaggschiff-Initiativen in Subsahara-Afrika, in weiter Ferne. Nur falls es gelingt, diese beiden Schwachstellen erfolgreich zu eliminieren, wird die Resilienz-Agenda die innovative Kraft, die sie suggeriert, auch entfalten können.

Abstract

With its “Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries” from June 2013, the European Commission has presented a document that proposes a courageous and innovative policy concept. The action plan intends to guide in particular the policy fields of humanitarian relief and development cooperation until the year of 2020. Subsequent to the first two resilience initiatives in the Sahel region and in the Horn of Africa, which the EU has been pursuing for about two years now, the Action Plan develops a resilience approach that is meant to give the EU an internationally recognized distinctive profile. Although the political courage to utilize a relatively new and practically rarely applied concept like resilience for designing such a profile must be highlighted positively, one has to exercise caution when evaluating the initiative: first, a compact definition of the further content of the resilience-concept, as the EU intends to use, is hardly clear; second, the practical implementation, apart from the two flagship initiatives in Sub-Saharan Africa, seems to be a very distant prospect. Just if the EU manages to successfully deal with both these deficiencies, the resilience approach will unfold its innovative energy that it appears to have.

Keywords: Resilienz, Europäische Union, Action Plan for Resilience, Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe

Am 19. Juni 2013 hat die Europäische Kommission den seit etwa einem Jahr angekündigten Aktionsplan zur Resilienz in von Krisen betroffenen Staaten vorgelegt, der für die Jahre 2013 bis 2020 Gültigkeit haben soll. Dieser Aktionsplan ist insofern bemerkenswert, als sich die EU damit im Kontext ihrer internationalen Tätigkeit zentral auf ein Konzept beruft, das nicht nur neu – entlang einer positiven Interpretation könnte gesagt werden, innovativ – sondern auch umstritten ist: das Konzept der Resilienz. Die EU ist damit nach den USA¹, die die Resilienz-Agenda seit einigen Jahren vor allem im Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit verfolgen, und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das einfordert, „putting resilience at the heart of the development agenda“², der dritte zentrale internationale Akteur, der sich derart substantziell auf dieses Konzept beruft.

Die nunmehr gesetzte Initiative ist ohne Zweifel ein mutiger Schritt, wenn in Betracht gezogen wird, dass Resilienz beispielsweise im Rahmen der international abgestimmten Konzeptentwicklung im Entwicklungspolitischen Komitee (DAC) der OECD gegenwärtig nur als unbestimmte Vision diskutiert wird. Für eine in der politischen Gewichtung stärkere Hervorhebung lässt sich keine gemeinsame Basis der DAC-Mitgliedsstaaten finden. Auch in der EU zählt Resilienz keineswegs zu den unumstrittenen Konzepten: während beispielsweise Großbritannien gegenwärtig seine gesamte, innere wie äußere sicherheitspolitische Orientierung an Resilienz ausrichtet, zeigen sich andere Länder – etwa Frankreich – tendenziell skeptisch. Was hat das Konzept der EU nun zu bieten? Wie wird es verstanden, wie hat es sich im Rahmen der EU-Politikgestaltung entwickelt? Und schließlich: was ist von dem auf sieben Jahre angelegten Aktionsplan der EU-Kommission konkret zu erwarten?

Was bedeutet Resilienz für die Europäische Union?

Der Aktionsplan definiert Resilienz als die Fähigkeit eines Individuums, eines Haushaltes, einer Gemeinschaft, eines Landes oder einer Region, Stress und Schocks zu widerstehen, sich anzupassen und sich schnell wieder davon zu erholen.³ Dieser Ansatz unterscheidet sich

¹ USAID (2012): *Building Resilience to Recurrent Crisis. USAID Policy and Program Guidance*. Washington, DC: USAID.

² Helen Clark (2012): „Putting Resilience at the Heart of the Development Agenda“, Humanitas 2012 Visiting Professorship Lecture, 16 April 2012, Cambridge, UK.

³ „resilience is the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, to adapt, and to quickly recover from stresses and shocks“, Europäische Kommission (2013), *EU Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020*, Brussels, 19.6.2013, SWD(2013) 227 final, 3.

zunächst insofern von den meisten der gängigen Definitionen von Resilienz, als er fünf spezifische Ebenen definiert, im Rahmen derer Resilienz angestrebt werden soll, vom einzelnen Individuum bis zu ganzen Staaten oder Regionen. Mit einer solchen Sichtbarmachung soll offenbar einer der immer wieder kritisierten zentralen Schwächen des Resilienz-Konzeptes – wer sind seine Akteure? – zumindest insofern begegnet werden, als explizit gemacht wird, um wen oder was es konkret gehen soll. Gerade hier beweist sich aber die Bezugnahme auf die fünf angeführten Ebenen als inkonsequent: zwar sind die Ebenen jetzt benannt, es bleibt aber weiterhin offen, in welcher Form sie tatsächlich in ein Policy-Programm zur Resilienz-Entwicklung eingebracht oder gar zusammengeführt werden könnten. Die Problematik der unbestimmten Adressaten bleibt somit aller Voraussicht nach bestehen.

Bemerkenswert ist ebenso, aus welchen Politikfeldern ein solch starker Resilienz-Bezug herauswächst. Dies liegt bei der EU in starkem Kontrast zu nationalstaatlichen Resilienz-Vorreitern wie Großbritannien, den USA oder Israel, wo sich Resilienz vor allem aus dem Bereich der inneren Sicherheit heraus entwickelt hat.⁴ Für die EU ist das Konzept hingegen in erster Linie ein Entwurf für die internationale Politik: entstanden aus Überlegungen zu einer Neuausrichtung des Statebuilding, wie sie im Europäischen Entwicklungsbericht 2009 angestellt wurden⁵, sowie der Reaktion auf Nahrungsmittelkrisen insbesondere im Jahr 2011, wird Resilienz heute als ein zentrales Bindeglied zwischen Ansätzen der humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik verstanden. Die Außenpolitik kommt, wenn auch deutlich abgeschwächt, als drittes Element hinzu.⁶

Neben humanitärer Nothilfe und Statebuilding kommt mit dem Aktionsplan der Klimawandel als drittes konstituierendes inhaltliches Element des EU-Resilienz-Ansatzes hinzu, was sich in der Grundforderung nach Prävention und Bereitschaft („preparedness“) von als verwundbar („vulnerable“) eingeschätzten Ländern äußert.⁷ Originär sicherheitspolitische Überlegungen spielen hier kaum eine Rolle, was insofern erstaunt, als sich die Argumentationsli-

⁴ Vgl. Daphna Canetti, Israel Waismel-Manor, Naor Cohen und Carmit Rapaport (2013): „What Does National Resilience Mean in a Democracy? Evidence from the United States and Israel“, *Armed Forces & Society*, OnlineFirst, Mar 26, 2013.

⁵ *Europäischer Entwicklungsbericht (2009): Fragilität in Afrika überwinden: Auf dem Weg zu einem neuen europäischen Ansatz*. San Dominico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

⁶ „It [this Action Plan] lays the foundations for more effective EU collaborative action on building resilience, bringing together humanitarian action, long-term development cooperation and on-going political engagement.“, Europäische Kommission, *EU Action Plan for Resilience*, 1.

⁷ Ebd., 4.

nien im Rahmen des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus immer auch mit innenpolitischen Fragestellungen verbunden haben (mit oftmals überdeutlich in Szene gesetzten Bedrohungsbildern wie dem Terrorismus, illegaler Migration oder dem Drogenhandel). Dies kommt hier ebenso wenig zum Tragen wie die in einigen Ländern nicht nur konzeptionell, sondern auch schon in der Implementierung relativ weit fortgeschrittene Operationalisierung des Resilienz-Ansatzes im Feld der inneren Sicherheit, wo – so stünde zu vermuten – Lernerfahrungen, etwa Best-Practice-Beispiele, zu gewinnen wären. Dies unterbleibt in dem Aktionsplan völlig.

Geschichte des Resilienz-Konzeptes im EU-Rahmen

Der Aktionsplan zur Resilienz ist der letzte Schritt in einer mittlerweile relativ langen Liste an einschlägigen Dokumenten und praktischen Schritten, die die EU – immer in den auch aktuell hervorgestrichenen Politikbereichen der humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik – im Rahmen ihrer Resilienz-Agenda gesetzt hat. Diese Agenda ist nun ziemlich genau fünf Jahre alt, eine wechselvolle Geschichte mit einigen Höhenflügen, aber auch Wellentälern. Der Beginn erfolgte, in Relation gesehen, mit einem Paukenschlag: Der erste Europäische Entwicklungsbericht (ERD) – die Vorarbeiten dazu begannen im Jahr 2008, veröffentlicht wurde er im Jahr 2009 – verwendete das Resilienz-Konzept, um damit den Konstruktionsversuch eines gesamteuropäischen Ansatzes im Umgang mit fragiler Staatlichkeit zu unternehmen.⁸ Dies führte schon angesichts der Tatsache, dass der erste ERD allein aufgrund seines Erscheinens ein entsprechendes Echo hervorrief, zu einer kurzfristig hohen Prominenz des Konzeptes. Diese Prominenz war zugleich auch eine Antwort auf die zu gleicher Zeit geführten Debatten im DAC der OECD, wo Resilienz im Kontext von Statebuilding bereits seit Ende der 2000er Jahre ebenfalls prominent diskutiert wurde.⁹

Schon bald zeigte sich jedoch, dass die faktische politische Wirkung des ERD beschränkt bleiben würde: konkrete Initiativen, die aus dem so stark hervorgehobenen neuen Ansatz folgen hätten sollen, blieben zunächst aus. Dies änderte sich erst im Verlauf der folgenden zwei Jahre, allerdings im Rahmen anderer Politikfelder: humanitäre Hilfe und soziale Sicherung.

⁸ Europäischer Entwicklungsbericht, *Fragilität in Afrika überwinden*.

⁹ Vgl. OECD-DAC (2008): *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. Paris: OECD.

Auch hier kam der Anstoß von einem Europäischen Entwicklungsbericht: der zweite ERD im Jahr 2010 setzte sich mit der Thematik der sozialen Sicherung auseinander und verwies wiederum zentral auf das Resilienz-Konzept, diesmal allerdings nicht in Bezug auf Staatlichkeit und Staats-Gesellschafts-Beziehungen, sondern in Hinblick auf Krisensituationen in Sub-Sahara-Afrika: Nahrungsmittelkrise, Treibstoffkrise, Finanzkrise.¹⁰

In diesem Fall folgten nun tatsächlich praktische Schritte. Konkreter Anlassfall war eine ausgedehnte Dürreperiode am Horn von Afrika im Jahr 2011, sowie die spätestens 2012 virulent werdende Nahrungsmittelkrise in der Sahel-Region in Westafrika. In beiden Fällen wurden vom ECHO-Programm der Europäischen Kommission finanziell gut ausgestattete Initiativen gestartet, die sich am Resilienz-Konzept orientieren (so genannte „flagship resilience initiatives“¹¹): die Initiativen SHARE („Supporting Horn of African Resilience“, ausgestattet mit 270 Mio. € für 2012/2013) und AGIR-Sahel („l’Alliance Global pour l’Initiative Résilience Sahel“, 1,5 Mrd. € für 2014-2020 aus dem Budget des Europäischen Entwicklungsfonds).

In einer Kommunikation im Oktober 2012 fasst die Europäische Kommission diese Initiativen erstmals ausdrücklich unter einem „EU Approach to Resilience“ zusammen.¹² In dieser Kommunikation streicht die Kommission – neben der erstmaligen Festlegung der oben angeführten Resilienz-Definition, wie sie auch im neuen Aktionsplan gültig ist – drei Elemente des Resilienz-Ansatzes ausdrücklich hervor: Erstens benötige Resilienz eine multidimensionale Strategie, die sich auf beiden zentralen Resilienz-Elementen – die Reduzierung der multiplen Risiken einerseits und die Verbesserung der Anpassungs- und Erholungsmechanismen andererseits – abstützt. Abbildung 1 demonstriert grafisch das dazu herangezogene Schema. Zweitens liege die Stärkung von Resilienz an der Schnittstelle zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit; und drittens schließlich erfordere die Verbesserung von Resilienz einen langfristigen Ansatz, der auf die strukturellen Krisenursachen einwirkt und auf die Kapazitätsentwicklung in Hinblick auf Krisenmanagement hinarbeitet.

¹⁰ European Report on Development (2010): *Social Protection for Inclusive Development: A New Perspective in EU Co-operation with Africa*. San Dominico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

¹¹ European Commission – Humanitarian Aid and Civil Protection / Development and Cooperation (2013): „EU Approach to Resilience: Learning from Food Crises“, Factsheet.

¹² European Commission (2012): „The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises“, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2012) 586 final.

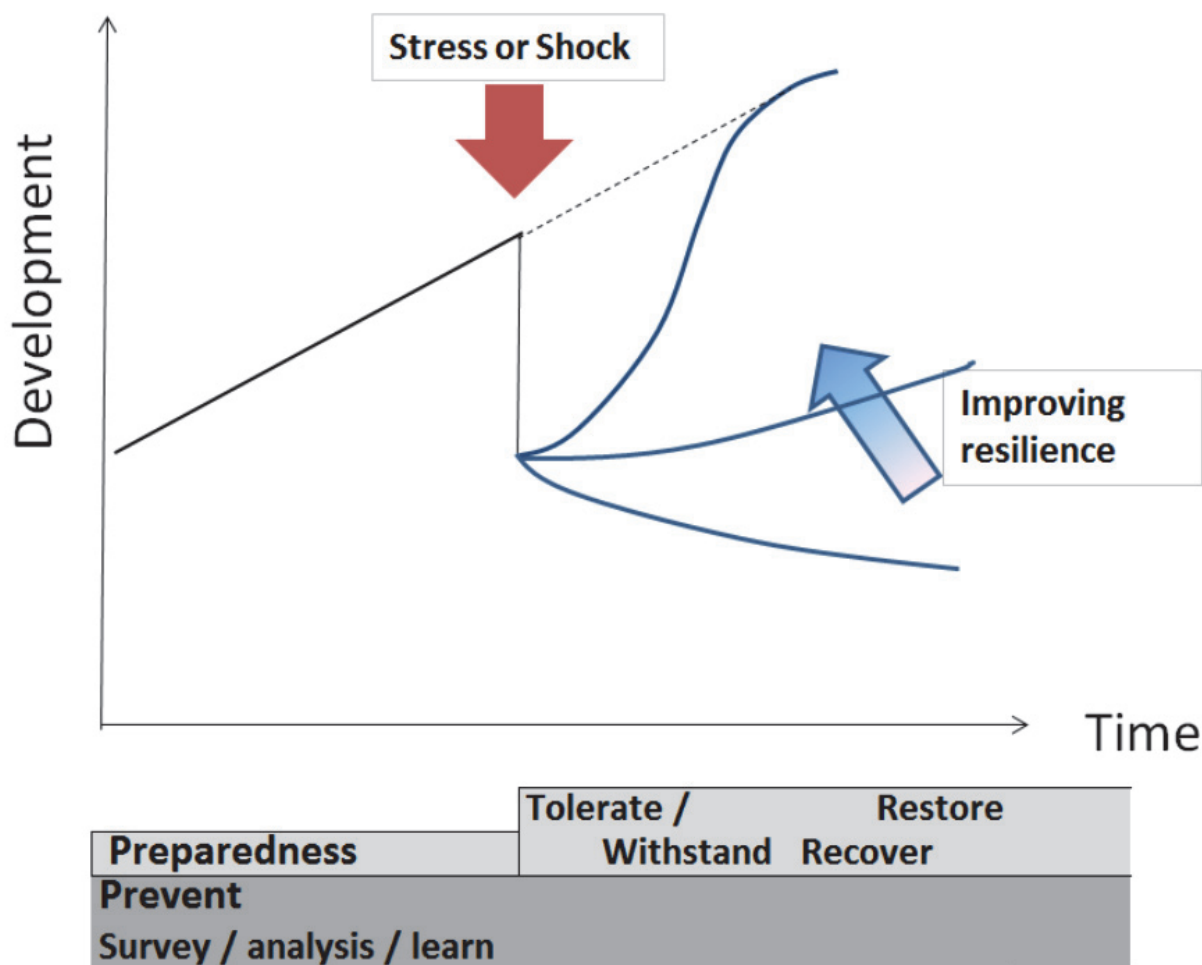


Abbildung 1: Resilienz-Schema der Europäischen Kommission¹³

Spätestens mit dieser Kommunikation hat die Vorarbeit zum nun veröffentlichten Aktionsplan begonnen. Zugleich wurde die Resilienz-Agenda politisch aber noch einmal stärker abgesichert. Im Mai 2013 erlässt der Außenministerrat Schlussfolgerungen zum „EU approach to resilience“, die die Kommission explizit unterstützen und einen Aktionsplan definitiv einfordern. Als Schwerpunkt in der Implementierung werden krisengeschüttelte und fragile Staaten definiert, in denen ein integriertes, Resilienz-basiertes Vorgehen der EU erfolgen sollte, für welches ein inklusiver, gemeinsamer, multi-sektoraler und flexibler Ansatz bereitstehen müsste. Zudem sollte der Dialog über Resilienz in allen relevanten multilateralen Foren (von der UN bis zur G8) vorangetrieben werden.¹⁴

¹³ „Adapted from Montpellier Panel – ‚Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture‘, March 2012“, ibid., 4.

¹⁴ Council of the European Union (2013): „Council Conclusions on EU approach to resilience“, 3241st Foreign Affairs Council meeting, 28 May 2013.

Der Rat setzt also auf ein sehr ambitioniertes Vorgehen im Rahmen eines Konzeptes, das sich in der Umsetzung, nicht nur im Gestaltungsbereich der EU selbst, noch weitgehend in den Kinderschuhen befindet. Es scheint also so zu sein, als wäre hier das Potenzial erkannt worden, ein EU-spezifisches Alleinstellungsmerkmal im internationalen Wettlauf um Relevanz im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich verankern zu können, mit Hilfe dessen dem seit langem bestehenden Vorurteil insbesondere gegenüber der EU-Entwicklungspolitik, zwar mit viel Geld, aber mit wenig Ideen und umso mehr Technokratie ausgestattet zu sein, begegnet werden könnte.

Wohin die Reise geht: die vorgesehenen Ansätze der Implementierung

Was sieht der Aktionsplan nun an konkreten Schritten vor, um diese ambitionöse Agenda mit Leben zu füllen? Insgesamt sind Einzelmaßnahmen im Rahmen von drei definierten Prioritäten vorgesehen. Die erste Priorität fokussiert auf die Implementierung nationaler und regionaler Resilienz-Ansätze, Kapazitäten und Partnerschaften. Im Wesentlichen ist diese Priorität um die zwei laufenden Initiativen AGIR und SHARE gruppiert. Darauf aufbauend sollen weitere „Flagship“-Initiativen entwickelt werden, die sich etwa in spezifischen gesamteuropäischen Länderstrategien für die Arbeit in fragilen Staaten ausdrücken sollen (vermutlich anschließend an die Erfahrung der Länderprogrammierung Südsudan, die erstmals gesamteuropäisch – also von Kommission und allen beteiligten Mitgliedsstaaten gemeinsam – erfolgte¹⁵). Dazu kommen politikfeldübergreifende Mechanismen, im Rahmen derer Ansätze des „Disaster Risk Management“ in die Programmierung der Kommission integriert werden sollen, sowie Elemente wie Klimawandel und Nahrungsmittelsicherheit.

Die zweite, sehr breit angelegte Priorität fasst unter dem Titel „Innovation, learning and advocacy“ sehr unterschiedliche Komponenten zusammen. Einerseits geht es um klassisch entwicklungspolitische Initiativen im Bereich der sozialen Sicherung, der Privatsektorentwicklung und der Fiskalpolitik, die an das Resilienz-Konzept angebunden werden sollen. Im Wesentlichen soll dies über entsprechende Beratungen der Partnerländer erfolgen, wo auch gemeinsame Pilotprojekte – etwa im Bereich der Finanzierung von innovativen Versicherungsmechanismen – identifiziert und umgesetzt werden sollen. Als weitere Sektoren wer-

¹⁵ European Union (2011), „South Sudan Joint EU/MS Programming Document 2011-2013“, Brussels.

den zudem noch „Urban Resilience“ – einer der Schwerpunkte der gegenwärtigen internationalen Resilienz-Debatte – sowie die Flüchtlingsunterstützung und die Kapazitätsentwicklung auf lokalem Level hervorgehoben.

Die entscheidende Schwäche dieser auf den ersten Blick lohnenswerten Initiativen offenbart sich in der „learning and advocacy“-Komponente. Hier kommt es zur Kombination der beiden Elemente der Erweiterung der „resilience knowledge base“ einerseits und der Propagierung des Ansatzes auf verschiedenen internationalen und regionalen Ebenen andererseits. Es ist selbstverständlich zu begrüßen, wenn eingesehen wird, dass die derzeitige Wissensbasis unzureichend ist und dass es vor diesem Hintergrund Sinn machen muss, eine starke Resilienz-Komponente in das demnächst auszuschreibende „Horizon 2020“-Forschungs- und Innovationsprogramm der Kommission mit aufzunehmen. Allerdings entsteht – gerade auch in Anbetracht der Kenntnis des gegenwärtigen internationalen Forschungsstandes zum Resilienz-Konzept – spätestens an dieser Stelle der Eindruck, dass es der EU um die Propagierung, Forcierung und Implementierung eines Konzeptes geht, dessen Inhalt sie vermutlich bestenfalls unzureichend und schwammig, sowie zumindest in relevanten Teilen der Brüsseler Administration gar nicht, in jedem Fall aber sicherlich nicht einheitlich versteht.

Darüber kann auch die geballte Ladung geplanter Tools, Mechanismen und Messinstrumente, die die dritte Priorität des Aktionsplans („Methodologies and tools to support resilience“) kennzeichnen, nicht hinwegtäuschen. Gerade die Aufgabe der Entwicklung konkreter Messinstrumente für Resilienz (vorgesehen in Maßnahme 17) ist angesichts der Tatsache, dass die Resilienz-Definition der EU zwar immerhin seit mittlerweile zwei Jahren unverändert besteht, aber bei weitem nicht als ausgereift bezeichnet werden kann, als zweiter Schritt, der einem ersten vorangeht, zu interpretieren. Wenngleich die selbstbewusste innovative Forcierung eines neuen Konzeptes in dieser Dimension Respekt abringt, spätestens an dieser Stelle gelangt die bürokratische Macht des Faktischen zum Durchbruch.

Erste Bewertung der EU-Resilienz-Agenda

Eine erste Bewertung der Resilienz-Agenda der Europäischen Union muss somit ambivalent ausfallen. Zunächst ist festzuhalten, dass sich Resilienz offenbar hervorragend als Brückenkonzept in verschiedener Hinsicht eignet: einerseits in Richtung der konzeptionellen Ausge-

staltung eines seit Jahren primär in der Schublade beheimateten Whole-of-the-Union Approach in internationalen Agenden¹⁶, der durch Resilienz offenbar zu neuem Leben erweckt werden soll. Andererseits steht das Konzept maßgeblich mit der Zusammenführung unterschiedlicher Politikbereiche – also der klassischen Kohärenz-Agenda – in Zusammenhang. Derzeit geht es hier vor allem um humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik: das Resilienz-Konzept fungiert als Katalysator einer schon seit langem geforderten engeren Verbindung dieser beiden Politikfelder. Außenpolitik und internationale Sicherheitspolitik könnten folgen – die logische Anbindung von Elementen der inneren Sicherheit, die beispielsweise angesichts des konkreten Aufgabenfeldes Katastrophenschutz naheliegend erscheint, dürfte gegenwärtig allerdings noch in weiterer Ferne liegen. Die Gründe dafür dürften, wenn die nationalstaatlichen Erfahrungen herangezogen werden, wo sich etwa in Großbritannien ein vergleichbarer Prozess sehr rasch vollzogen hat, eher auf institutioneller Ebene (und den Widersprüchen zwischen verschiedenen Ebenen der Kommission wie auch zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten) zu finden sein.

Die große Schwäche des EU-Resilienz-Ansatzes liegt aber auf der konzeptionellen Ebene. Dies betrifft weniger die Definition – die von der EU angewandte lässt sich gut aus dem gegenwärtigen internationalen Diskussionsstand ableiten – als vielmehr die weitergehende inhaltliche Aufbereitung des Konzeptes. Was ist nun das tatsächlich besondere, das Resilienz gegenüber anderen, vorhergehenden Ansätzen, wie beispielsweise etwa der Nachhaltigkeit, auszeichnet? Was unterscheidet sie? Dies ist weder aus den konzeptionellen Dokumenten (mit der Ausnahme des ERD 2009, dessen Ausarbeitungen derzeit aber nicht wirklich verwendet zu werden scheinen) noch aus dem Aktionsplan und den darin ins Auge gefassten Maßnahmen gesichert abzuleiten. Am ehesten scheint sich eine Veränderung abzuzeichnen, die David Chandler mit einem Schwenk weg von „Zivilgesellschaft“ hin zu „Community“ beschrieben hat¹⁷. Gesellschaft, aber auch das Individuum selbst, erhalten mit Resilienz eine neue Bedeutung, was gerade in entwicklungspolitischen Statebuilding-Ansätzen tatsächlich eine markante Änderung darstellt.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission (2009): „Policy Coherence for Development – Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach“, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2009) 458 final.

¹⁷ David Chandler (2013): „International Statebuilding and the Ideology of Resilience“, Politics, OnlineFirst (2013).

Es ist vor diesem Hintergrund begrüßenswert, wenn die Kommission wissenschaftliche Grundlagenforschung in ihrer Resilienz-Agenda vorsieht. „Horizon 2020“ kann dafür ein gutes Vehikel sein, wenn es die entsprechenden Ausschreibungen ermöglichen, tatsächlich innovatives Nachdenken über ein (zumindest in den hier relevanten Politikbereichen) sehr neues Konzept zu fördern. Ein zu enges – und dies meint hier auch ein zu stark praxisorientiertes – Ausschreibungsprogramm würde aller Wahrscheinlichkeit nach kontraproduktiv wirken.

Generell wird es aber dennoch entscheidend sein, wie die weitergehende Verankerung des Konzepts in den unterschiedlichen Policy-Bereichen gelingt. Eine solche Verankerung von Resilienz, und dies meint oftmals schon eine schlichte Kenntnis des Begriffes, ist eine notwendige Grundvoraussetzung dafür, dass sich Erkenntnisse aus der Grundlagenforschung ebenso wie erste Best-Practice-Beispiele in weiterem Rahmen praxisrelevant zur Wirkung bringen lassen. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass Resilienz-basierte Programmierungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten – abgesehen von den zwei Initiativen SHARE und AGIR – nicht einmal Ausnahmereischeinungen sind, sondern faktisch nicht vorkommen.¹⁸ Erfahrungsgemäß dauern solche Prozesse der Policy-Implementierung lange und verlaufen selten geradlinig. Viel wird daher darauf ankommen, was die Policy-Praxis mit und aus Resilienz „macht“. Hier tun der Aktionsplan und einige der darin festgelegten Maßnahmenpakete sicher gute Möglichkeiten auf, dem stehen allerdings nicht immer makellose Erfahrungen gerade auf der Ebene inhaltlicher Ausrichtungsbemühungen im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik gegenüber.

Letztlich hat die EU mit dem Aktionsplan zu Resilienz einen mutigen Schritt gesetzt. Sie hat damit die Bereitschaft gezeigt, sich vom Einheitsbrei des internationalen Entwicklungsdiskurses, der auch durch jüngste „Durchbrüche“ – wie die Resultate des High Level Forums in Busan – nicht wesentlich durcheinandergebracht wurde, verhältnismäßig deutlich abzusetzen. Ein solches pointiertes Agenda-Setting verdient Respekt und Anerkennung, vor allem da es in diesem Fall auch inhaltlich wohl begründet erscheint. Nun liegt es daran, den politischen „Drive“ aufrechtzuerhalten: der Aktionsplan beinhaltet ein substanzielles Risiko, in technokratischem Praktizismus aufzugehen und die konzeptionelle Innovation, die der Resi-

¹⁸ Jan Pospisil und Sophie Besancenot (2013): „EU Donor Policies in Situations of Fragility: Promoting ‚Resilience‘?“ [im Erscheinen].

lienz-Ansatz mit sich bringen kann, außer Acht zu lassen. Althergebrachtes neu zu bündeln und unter neuem Label zu vermarkten, wie einzelne der Maßnahmenpakete des Aktionsplanes interpretiert werden könnten, würde den gegebenen innovativen Charakter schnell aushöhlen. Es bleibt somit zu hoffen, dass der offenkundig politische Mut, der zu dem vorliegenden Aktionsplan für Resilienz geführt hat, weiterhin bestehen bleibt.