

Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Politikwissenschaft
Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena
Praktikumsbericht

Praktikumsbericht

Auswärtiges Amt – Abteilung OR10 für konventionelle Abrüstung,
Nichtverbreitung und Vertrauens- und Sicherheitsbildende
Maßnahmen (VSBM) weltweit

Inhalt

1 Praktikumssuche	1
2 Das Auswärtige Amt	1
3 Mein Arbeitsplatz: Das Referat OR10.....	2
4 Reflexion: Konsolidierung theoretischen Wissens durch Praxiserfahrung	4
Literaturverzeichnis.....	6

1 Praktikumssuche

Nachdem im fünften Semester das Modul „Friedens- und Konfliktforschung“ aus den Internationalen Beziehungen mein Interesse für Konfliktbearbeitung geweckt hatte, wollte ich das erworbene theoretische Wissen durch ein Praktikum in diesem Bereich praktisch konsolidieren. Bei der Praktikumssuche fokussierte ich mich vor allem das Auswärtige Amt. Neben der Möglichkeit, für einen begrenzten Zeitraum einen Einblick in den diplomatischen Alltag zu bekommen reizte mich auch der inhaltliche Schwerpunkt der – ehemaligen – Abteilung 2A, deren Arbeitsbereich im Feld der weltweiten Abrüstung liegt.

Bewerbungen in der Zentrale des Auswärtigen Amts in Berlin werden über ein Online-Portal eingereicht. Insgesamt besteht die Möglichkeit, sich für insgesamt neun Abteilungen in der Zentrale des Auswärtigen Amts zu bewerben. In meiner Bewerbung lag der Schwerpunkt einerseits auf der Abteilung 2A, andererseits auf der ehemaligen Abteilung für die Kommunikation mit den Vereinten Nationen. Anfang Januar 2015 sagte mir das Personalreferat des Auswärtigen Amts eine Praktikumsstelle im Referat OR10 - „Konventionelle Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen weltweit“ - für den Zeitraum 30.03. – 15.05.2015 zu. Dieses Referat war für mich insofern ein Glücksgriff, als dass das Referat zur neuen Abteilung OR (Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle) gehört, die im Zuge der Umstrukturierung des Auswärtigen Amts Anfang 2015 ¹ aus den ehemaligen Abteilungen 2A – Abrüstung und Nichtverbreitung – und der VN-Abteilung geschaffen wurde. Somit hatte ich die Möglichkeit, neben der praktischen Arbeit in der konventionellen Rüstungskontrolle auch einen Einblick in die Arbeit der ehemaligen VN-Abteilung zu bekommen.

2 Das Auswärtige Amt

Das deutsche Außenministerium nennt sich seit seiner Gründung „Auswärtiges Amt“ und ist zentraler Ort deutscher Außenpolitik. Das Auswärtige Amt wird vom sogenannten Bundesminister des Auswärtigen, Frank-Walter Steinmeier geleitet. Ihm unterstehen die Staatsminister Maria Böhmer und Michael Roth sowie die Staatssekretäre Stephan Steinlein und Markus Ederer. Die Zentrale in Berlin vernetzt die rund 230 Auslandsvertretungen Deutschlands und koordiniert die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu inter-, trans- und supranationalen Organisationen wie den Vereinten

¹ Siehe unter anderem FAZ Online vom 25.02.2015 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/frank-walter-steinmeier-macht-auswaertiges-amt-krisenfest-13449876.html>)

Nationen oder der Europäischen Union. Insgesamt arbeiten 11.231 Mitarbeiter im Auswärtigen Dienst, 2.864 davon in der Zentrale am Werderschen Markt 1 in Berlin.

Im Zuge des Prozesses „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken“ wurde das Organigramm des Auswärtigen Amtes neu strukturiert. Seither besteht das Auswärtige Amt aus den Abteilungen „OR“ für Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle, „S“ für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge“, der Europaabteilung „E“, der Abteilung für Kultur und Kommunikation, der politischen Abteilungen 2 und 3, der Protokollabteilung, der Rechtsabteilung, der Wirtschaftsabteilung und der Zentralabteilung.

Jede Abteilung setzt sich aus einer bestimmten Anzahl an Referaten zusammen, die jeweils für spezifische Inhalte zuständig sind und von einem Referatsleiter, meist vom Rang „Vortragender Legationsrat“ geleitet werden. Ihm unterstellt ist der stellvertretende Referatsleiter, mehrere Referenten mit jeweils eigenen Themengebieten sowie Sachbearbeiter, die für administrative Aufgaben verantwortlich sind. Komplettiert werden die Referate von der Registratur, die Aktenbestände verwaltet und die referatsübergreifende Kommunikation koordiniert. Mein Betreuer während des Praktikums war der stellvertretende Referatsleiter des Referats OR10.

3 Mein Arbeitsplatz: Das Referat OR10

Das Referat OR10 befasst sich mit konventioneller Rüstungskontrolle weltweit. In diesem Bereich bestehen eine Reihe von internationalen Abkommen, die auf internationaler Ebene die Verbreitung beschränken und Vernichtung konventioneller Waffen und Munition durchsetzen. Zu diesen internationalen Vereinbarungen zählen unter anderem das Oslo-Übereinkommen zum Verbot von Streumunition, das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Anti-Personenminen, das VN-Kleinwaffenaktionsprogramm, (UN Programme of Action, PoA), das VN-Waffenübereinkommen, Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im OSZE-Rahmen sowie der im letzten Jahr verabschiedete Arms Trade Treaty (ATT) im VN-Rahmen.

Um die Implementation und Universalisierung dieser Programme voranzutreiben, fördert das Referat OR10 weltweit Projekte zur Rüstungskontrolle. OR10 verwaltet die Zuwendungen des Auswärtigen Amtes in diesem Bereich.

Obwohl das Arbeitsfeld des Referats OR10 weit gefächert ist, liegt der Schwerpunkt auf der Kontrolle von Kleinwaffen, die Kofi Annan 2009 in einem Bericht „the true weapons of mass destruction“ nannte. Kleinwaffen – Small Arms and Light Weapons (SALW) – sind „Waffen und Waffensysteme, die nach militärischen Anforderungen für den Einsatz als Kriegswaffen hergestellt oder entsprechend umgebaut sind und dem militärischen Einsatz vorbehalten sein sollen“ (Auswärtiges Amt 2015). Kleinwaffen sind

für 44% aller gewaltsamen Tötungen verantwortlich. Zwischen 2007 und 2012 starben im Durchschnitt 197.000 Menschen pro Jahr durch Kleinwaffen (Geneva Declaration of Armed Violence and Development 2015: 51). Nicht nur in Syrien, dem Irak oder Mali gefährden Kleinwaffen regionale Sicherheit. Eine Fokusregion des Referats OR10 ist Südosteuropa, wo vor allem die Lagerbedingungen (Physical Security and Stockpile Management, PSSM) von Kleinwaffen westliche Standards nicht erfüllen und es so immer wieder zu unvorhergesehenen Explosionen oder der illegalen Proliferation von Kleinwaffen kommt (Small Arms Survey 2015).

Um die Sicherheitsbedrohungen durch Kleinwaffen – aber auch durch Antipersonenminen oder Streumunition – zu minimieren, fördert das Referat OR10 jährlich mehrere Projekte von NGOs, die sich dieser Problematik annehmen. Prominente Projektimplementierer sind beispielsweise das Bonn Center for International Conversion, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit oder HALO Trust aus Großbritannien. Die Projekte variieren regional wie thematisch – so werden beispielsweise sowohl Maßnahmen im Bereich PSSM in Bosnien-Herzegowina als auch Minenräumungsprojekte in Afghanistan gefördert.

Einer meiner Hauptarbeitsgebiete war die Evaluation der vom Auswärtigen Amt geförderten Projekte. Im deutschen Zuwendungsrecht müssen geförderte Projekte einer Zielerreichungskontrolle unterzogen werden, in der unter anderem überprüft wird, ob die im Projektantrag festgelegten Ziele erreicht wurden, finanzielle Mittel korrekt verwendet wurden und über die Soll-Ist Kontrolle hinaus übergeordnete politische Förderziele wie bspw. eine nachhaltige Konsolidierung der Sicherheitslage in der jeweiligen Region erreicht werden konnte. Neben den Evaluationen erstellte ich einen Prüfvermerk zu einem Munitionsvernichtungsprojekt des United Nations Development Programme in Bosnien und Herzegowina.

Neben dem Thema Kleinwaffen beschäftigte das Referat OR10 das Thema „Letale Autonome Waffensysteme“ (LAWS). Unter LAWS werden „systems that, once activated, are intended to select and engage targets on their own, also known as operating with a human out of the [decision making] loop“ (Horowitz/Scharre/Sayler 2015: 1). LAWS sind also nicht mit Drohnen zu verwechseln – bei denen sich der Mensch noch im letalen Entscheidungszyklus befindet – sondern stellen eine neue Waffengattung dar. Im Zuge der „Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects as amended on 21 Decemeber 2001“ (CCW) wird die Frage eines vorbeugenden Verbotes von LAWS seit 2014 in jährlichen, informellen Expertentreffen diskutiert. Im April 2015 fand das zweite Expertentreffen in Genf unter Vorsitz des deutschen Botschafters Michael Biotino statt. In der Vorlaufzeit wurde ich mit Literaturrecherche, -auswahl und –zusammenfassung betraut, um meinen Referatsleiter und seinen Stellvertreter auf das Treffen vorzubereiten. Aus politikwissenschaftlicher

Sicht bietet das Thema LAWS enorm viel Potential, weshalb der Literatursichtung für mich extrem bereichernd war.

Während meines Praktikums erreichte das Referat OR10 zudem eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion „Bündnis '90/Die Grünen“ zum Thema „Proliferationsgefahr von Waffen und Munition aus dem westlichen Balkan“². Mir wurde ermöglicht, eigenständig an der Beantwortung mehrerer Fragen zu arbeiten und bekam einen intensiven Einblick darin, wie viel Arbeit eine „kleine“ Anfrage den federführenden Ressorts machen kann. Neben der Kleinen Anfrage beantwortete ich Bürgerbriefe, in denen es zumeist um das Spannungsverhältnis zwischen Abrüstung und deutschen Rüstungsexporten ging.

Eine besonders spannende Aufgabe war die Erstellung von Unterlagen für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschlands in New York für eine Sicherheitsratssitzung zum Thema Kleinwaffen. Unter anderem erstellte ich einen Entwurf eines Redemanuskripts, welches – natürlich nur teilweise – im Sicherheitsrat vorgetragen wurde. Weiterhin vertrat ich unser Referat bei einer Ressortbesprechung im Bundeministerium des Innern, an der auch Vertreter der israelischen Regierung teilnahmen sowie bei einer Hausbesprechung zum EU-Stabilitätsinstrument IcSP. Ferner nahm ich an weiteren Gesprächen mit NGO-Vertretern oder beispielsweise der Afrikanischen Union teil, protokollierte diese und erstellte Vermerke, um andere Referate über die Ergebnisse der jeweiligen Diskussionen zu informieren.

Besonderen Stellenwert hat im Auswärtigen Amt das sogenannte Hospitantenbegleitprogramm. Von Hospitanten für Hospitanten konzipiert werden wöchentlich Führungen in Ministerien, Botschaften oder Büros von internationalen Organisationen durchgeführt. Im Zuge dessen besuchte ich unter anderem die Nordischen Botschaften, das Büro des UNHCR und des World Food Programme sowie die Kanadische Botschaft. Auf diesem Wege entsteht ein enges Netzwerk sowohl zwischen Praktikanten des Auswärtigen Amts als auch anderer Botschaften und Ministerien.

4 Reflexion: Konsolidierung theoretischen Wissens durch Praxiserfahrung

Das Praktikum im Referat OR10 in der Zentrale des Auswärtigen Amts ermöglichte mir, einen praktischen Einblick in den Alltag internationaler Politik zu bekommen. Dass ich eine Praktikumsstelle im Referat für konventionelle Rüstungskontrolle bekam stellte sich als Glücksfall heraus. Das Referat OR10 verwaltet - verglichen mit anderen Referaten - Fördermittel in großer Höhe und ist exzellent mit

² Bundestag 2015: Waffenverbreitung in Balkanstaaten. Online abrufbar unter: https://www.bundestag.de/presse/hib/2015_04/-/371956 (zuletzt abgerufen am 06.06.2015)

wichtigen NGOs wie der GIZ, dem BICC, der Open Society Foundation oder Small Arms Survey vernetzt. Durch die Teilnahme an vielen Gesprächen u.a. mit Vertretern der o.g. Organisationen gewann ich einen Einblick in deren vielfältige Tätigkeitsfelder. Durch diese Verzahnung von Regierungsarbeit und NGO-Teilhabe wurde mir der Begriff „Governance“, den ich bislang nur als theoretisches Konstrukt kannte, in seiner praktischen Ausgestaltung vor Augen geführt. Durch den Vorsitz beim Expertentreffen zum Thema LAWS hatte OR10 relativ großen Gestaltungsspielraum und eine Art mediiierende Rolle. Die Möglichkeit, den Prozess der internationalen Willensbildung in einem Politikfeld „live“ mitzerleben war für mich eine sehr bereichernde Aufgabe. Wenn im neoliberalen Institutionalismus von „divergierenden“ oder „konvergenten“ Position die Rede ist hilft mir nun der Praxisbezug, Ausgestaltungsprozesse besser zu durchschauen und zu systematisieren.

Auch das Feld der internationalen Rüstungskontrolle war für mich thematisch eine Bereicherung. Wenn in Medien und Öffentlichkeit von Rüstungspolitik gesprochen wird, so geschieht dies meist im Zuge einer kritischen Berichterstattung über deutsche Rüstungsexporte. Das Praktikum im Auswärtigen Amt schärfte meinen Blick auf in der Hinsicht, als dass Rüstungskontrolle und Rüstungsexporte zwar interdependente, aber trotzdem verschiedene Politikfelder darstellen. Deutsche Rüstungspolitik wird durch den – durchaus berechtigten – Vorwurf der massiven deutschen Rüstungsexporte oft diskreditiert. Auf der anderen Seite hat Deutschland im Ausgestaltungsprozess von Rüstungskontrollinstrumenten wie dem Arms Trade Treaty oder der CCW eine Vorreiterrolle, die in der medialen Öffentlichkeit aber kaum thematisiert wird. Praktische Erfahrung lässt meiner Meinung nach einen differenzierteren Blick politische Gestaltungsprozesse zu und ist so auch für theoretische, politikwissenschaftliche Analysebrillen von enormer Relevanz.

Ferner ist das Feld Rüstungskontrolle meiner Meinung als Krisenpräventionsinstrument ein immanent wichtiges Politikfeld. Gerade vor dem Hintergrund massivem Migrationsdrucks aus Krisenregionen im Nahen Osten oder in Afrika kann bspw. die Vernichtung von Munitionsüberschüssen und überschüssiger Kleinwaffen einen wichtigen Beitrag zur Konfliktlösung und Krisenprävention leisten. Vor allem die Kleinwaffenproblematik gerät trotzdem häufig aus dem Blick – im Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit stehen Atom-, Bio- und Chemiewaffen. Alleine aus diesem Grund lohnt eine intensive Auseinandersetzung mit konventioneller Rüstungskontrolle – auch wenn in diesem Politikfeld Realität und Anspruch vor allem in Hinblick auf Verifikations-, Implementations- und Universalisierungsschwierigkeiten oft auseinanderklaffen.

Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt (2015): Kleinwaffen und leichte Waffen. Online abrufbar unter:

http://www.auswaertiges-amt.de/sid_D422FE179BDEA62AC86DEAC1C0621DDC/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abruestung/MinenKleinwaffen/KleinLeichtWaffen_node.html (zuletzt abgerufen am 06.06.2015).

Mathias Nowak (2015): Lethal Violence Update. In: Del Frate, Anna Alvazzi/Krause, Keith/Nowak, Matthias (Hg.) (2015): Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts. Genf, Geneva Declaration on Armed Violence and Development. (49-86)

Horowitz, Michael C./Scharre, Paul/Sayler, Kelley (2015): Autonomous Weapons at the UN – A Primer for Delegates. Washington D.C. , Center for A New American Security.

Sattar, Majid (2015): Steinmeier macht Ministerium krisenfest. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.02.2015. Online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/frank-walter-steinmeier-macht-auswaertiges-amt-krisenfest-13449876.html> (zuletzt abgerufen am 06.06.2015).

Small Arms Survey (2015): Less „Bang“ fort he Buck – Stockpile Management in South-East Europe. Online abrufbar unter: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2015.html> (zuletzt abgerufen am 06.06.2015).