



Gruppe Friedensentwicklung

Herausforderungen entwick- lungspolitischer Friedensarbeit – ein Blick nach und von außen

FriEnt-Fachgespräch

12. Juni 2006

Berlin

FriEnt – Dokumentation

Herausgeber

© Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Adenauerallee 139-141
53113 Bonn
Tel. +49-228-535-3259
Fax. +49-228-535-3799
frient@bmz.bund.de
www.frient.de

Autorin: Dr. Susanne Reiff
V.i.S.d.P Natascha Zupan

Die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) ist eine Arbeitsgemeinschaft von:
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) |
Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) | Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Deutsche
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) | Katholische Zentralstelle für
Entwicklungshilfe / Misereor | Konsortium Ziviler Friedensdienst | Plattform Zivile
Konfliktbearbeitung / Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Einleitung

Krisenprävention und entwicklungspolitische Friedensarbeit haben in den vergangenen Jahren im deutschen wie im internationalen Kontext deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Neue Themen und Handlungsfelder wurden aufgegriffen, neue Konzepte und Strukturen entwickelt. Die Europäische Sicherheitsstrategie und die im November 2005 verabschiedete Entwicklungspolitische Erklärung der EU, der Aktionsplan Krisenprävention der Bundesregierung, die Etablierung der UN Peace Building Commission und die Unterstützung der African Peace Facility durch die EU stehen beispielhaft für diese Entwicklung und die Annäherung von Politikfeldern. Nicht zuletzt sollen damit ein kohärenteres Vorgehen internationaler Akteure und der systematische Aufbau von Friedenskapazitäten im Süden gefördert werden.

Welche Herausforderungen inhaltlicher wie struktureller Art ergeben sich daraus für die entwicklungspolitische Friedensarbeit? Welche Erwartungen haben Akteure im Süden an entwicklungs- und friedenspolitische Organisationen im Norden – und wo liegen aus ihrer Sicht Prioritäten? Welche Erfahrungen haben andere europäische Akteure – und wie wird dort auf Herausforderungen reagiert? Schließlich: Wie wird die Entwicklung in Deutschland von außen gesehen? Mit diesen Fragen befasste sich der FriEnt-Lenkungsausschuss im erweiterten Rahmen eines Fachgesprächs am 12. Juni 2006.

Die Außenperspektiven wurden durch Karimi Kinoti, Head of Region für Ostafrika und das Horn von Afrika bei Christian Aid in Nairobi (Kenia) und von Dan Smith, Generalsekretär von International Alert in London, vorgestellt.

I Karimi Kinoti: Erwartungen des Südens an entwicklungspolitische Friedensarbeit

Zusammenfassung des englischsprachigen Statements und der Antworten auf Rückfragen

Wenn Friedensabkommen unterzeichnet sind...

Die Unterzeichnung von Friedensverträgen stellt nicht das Ende, sondern nur einen von mehreren wichtigen Schritten in Friedensprozessen dar. Daher sollte ihre Bedeutung nicht überbewertet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Sudan, wo das Friedensabkommen bislang nicht mit Leben gefüllt wurde.

Während Friedensverträge von den Konfliktparteien ausgehandelt werden, hat die Zivilgesellschaft in der Zeit nach der formellen Beendigung eines Konflikts die Möglichkeit zu erörtern, wie ihr politisches System in Zukunft gestaltet werden soll, und dieses mit zu aufzubauen. Eine weitere Aufgabe in diesem Stadium der Friedenskonsolidierung ist die Aufarbeitung der grundlegenden Konfliktursachen und der konkret erfahrenen strukturellen Gewalt. Die Diskussion über Konfliktursachen kann objektiv sein, wenn sie in einem demokratischen Rahmen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft stattfindet. Der Prozess sollte somit auch nicht engstirnigen Eliten überlassen werden, die häufig die betroffenen Menschen und deren Belange nicht wahrnehmen.

Die internationale Gemeinschaft kann Friedensprozesse unterstützen, indem sie die Konfliktparteien zur Einhaltung der Friedensabkommen anhält.

Friedensverträge

„When war ends, peace does not start automatically.“

Eine wichtige Aufgabe in Friedensprozessen ist der Wiederaufbau von Infrastruktur. Wenn die Bevölkerung keine Basisversorgung z.B. in den Bereichen Gesundheit und Bildung erhält, kann dies negative Effekte auf den Friedensprozess haben. Auch ist der Aufbau eines demokratischen Staatssystems erschwert, wenn wie im Sudan die Regierung nur in Zelten tagt.

Die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Partner aus dem Norden

Die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen kann nicht stark genug hervorgehoben werden. Ihr obliegt z.B. auch die Aufgabe, die Regierung hinsichtlich ihrer Umsetzung von Friedensabkommen zur Verantwortung zu ziehen. Es ist interessant festzustellen, dass viele zivilgesellschaftliche Akteure, die sich aktiv für den Frieden eingesetzt haben, dann in Regierungspositionen wechseln. Dies hat zur Folge, dass die Zivilgesellschaft zunächst geschwächt wird und externe Unterstützung benötigt.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen des Südens sind nur auf nationaler Ebene aktiv und werden damit der Tatsache nicht gerecht, dass vermehrt regionale bzw. intergouvernementale Konfliktregelungs-Mechanismen genutzt werden, da auch die Konflikte selbst sehr oft grenzüberschreitend sind oder grenzüberschreitende Komponenten (z.B. Kleinwaffenbeschaffung) haben. Generell ist auch eine kontinentale Sichtweise häufig hilfreich, um einerseits gewaltsame Konflikte zu verstehen und zu lösen und sich andererseits an übergreifenden friedenspolitischen Diskussionen aktiv beteiligen zu können.

Der Norden kann als Partner zivilgesellschaftlicher Organisationen des Südens diese insbesondere im Bereich „Capacity Building“ unterstützen. In der Regel werden NRO von wenigen Personen mit einer gemeinsamen Vision gegründet. Ist die NRO etabliert, müssen institutionelle Anforderungen erfüllt werden, damit eine nachhaltige Arbeit sichergestellt werden kann. Dies ist besonders für die Bereiche Finanzen, Lobbyarbeit, Analyse und Selbstdarstellung wichtig. Die Expertise des Nordens sollte dabei allerdings nur dann angefragt werden, wenn sie im Süden nicht vorhanden ist.

Geberkoordinierung

Für die südlichen Nehmer ist eine verstärkte Koordinierung auf Seiten der Geber sehr hilfreich, um mehr Klarheit über entwicklungspolitische Strategien zu erlangen und die Geber-Nehmer-Beziehungen zu vereinfachen. Die häufig gängige Praxis, mit einer „Einkaufsliste“ von Geber zu Geber zu gehen und eine Finanzierung anzufordern, ist nicht sinnvoll. Die geringe Institutionalisierung dieser Kontakte hat zudem den großen Nachteil, dass Entscheidungen häufig sehr personenabhängig sind. Wechselt nach einigen Jahren das Personal, kann die entsprechende Geberpolitik bereits ganz anders ausfallen und z.B. andere Schwerpunkte setzen.

Erfahrungsaustausch und Reflexion

Dem Erfahrungsaustausch kommt eine große Bedeutung zu, da viele Konflikte vergleichbare Komponenten haben und entsprechend als Beispiele für die Lösung anderer Konflikte herangezogen werden können. In der täglichen Projektarbeit kommt die Reflexion über die Arbeit meist zu kurz, weil alle Beteiligten ein sehr hohes Arbeitspensum zu bewältigen haben. Dennoch sind Lessons Learnt, Reflexion und Erfahrungsaustausch unabdingbar für den Erfolg von Friedensarbeit.

In den Beziehungen zwischen den Partnern im Norden und im Süden muss es einen verstärkten Dialog geben. Zu häufig ist dieses Verhältnis durch ein ungleiches Machtverhältnis und „donor mood swings“ geprägt, das stattdessen mehr gleichberechtigtes „Geben und Nehmen“ zulassen muss. Da Friedensförderung ein langfristiger Prozess ist, sollten sich beide Seiten auf längerfristige Perspektiven der Zusammenarbeit einlassen. Welche konkrete Gestalt der verstärkte Dialog haben kann, soll den beteiligten Akteuren überlassen werden und nicht näher definiert werden. Wichtig ist dabei nur die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes und Kompetenz auf beiden Seiten.

Internationale Friedenssicherung im lokalen Kontext

Auf internationaler Ebene ist es notwendig, dass sich Organisationen wie die UN z.B. für die Einhaltung der Menschenrechte im Süden einsetzen anstatt mit der Begründung der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten ihre Augen vor Menschenrechtsverletzungen verschließen. Diese internationale Ebene ist auch der Ort, an dem alle Akteure gemeinsame Visionen für einen globalen Frieden entwickeln müssen. Betrachtet die internationale Gemeinschaft immer nur jeden Konflikt einzeln, kommt sie ihrer Aufgabe der langfristigen Friedensschaffung und -erhaltung nicht nach.

Das Verhältnis zwischen internationalen Friedensmissionen und den Zivilgesellschaften vor Ort hängt sehr stark davon ab, wie die internationale Gemeinschaft ihre Missionen gestaltet und somit Vertrauen vor Ort gewinnen kann. Ein positives Beispiel hierfür ist z.B. Ruanda. Im Osten der Demokratischen Republik Kongo gab es dagegen Vorwürfe der sexuellen Übergriffe durch Blauhelme und im Sudan können die Truppen nicht viel ausrichten, da ihr Mandat dies nicht erlaubt. Somit ist das Verhältnis der Blauhelme zur einheimischen Bevölkerung immer sehr von der konkreten Situation abhängig.

II Dan Smith: Diskurse und politischer Rahmen in Großbritannien

Zusammenfassung des englischsprachigen Statements und der Antworten auf Rückfragen

Im Mittelpunkt dieses Inputs stehen

1. der friedenspolitische Diskurs in Großbritannien und auf internationaler Ebene
2. Der politische Rahmen in Großbritannien
3. Bewertung der deutschen entwicklungspolitischen Friedensarbeit vor diesem Hintergrund

Positionierungen zu Sicherheit und Entwicklung

In Großbritannien hat die entwicklungspolitische Friedensarbeit in den vergangenen zehn Jahren interessante Entwicklungen erfahren. Als sich viele Nichtregierungs-Organisationen (NRO) zunächst dem aufkommenden Thema „Sicherheit und Entwicklung“ sperrten, begingen sie einen taktischen und politischen Fehler. Standen zunächst Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit dieser Politikbereiche und Befürchtungen einer neuen Rivalität um knappe finanzielle Mittel im Vordergrund der Skepsis, haben die NRO inzwischen erkannt, dass sie im Verhältnis von

Sicherheit und Entwicklung nur Einfluss auf die Ausrichtung zwischen „weicher“ und „harter“ Sicherheit nehmen können, wenn sie sich dem Thema öffnen und sich aktiv an der politischen Debatte hierzu beteiligen.

Heute gilt das enge Verhältnis zwischen Sicherheit und Entwicklung als gegeben und es ist Konsens, dass man automatisch auch über Entwicklung sprechen muss, wenn es um Sicherheit geht. Auch wenn die Armutsminderung im Vordergrund der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit steht, legt International Alert großen Wert darauf, dass Aktivitäten nicht nur an Programmen der direkten Armutsminderung ansetzen müssen/sollen, sondern dass insbesondere Konflikttransformation, Ressourcenverteilung etc. ins Zentrum des Interesses gestellt werden müssen.

Voraussetzungen guter entwicklungspolitischer Friedensarbeit

Die wichtigste Grundlage für gute Programme der Friedensförderung ist eine gute Analyse des Konflikts. Auch wenn DFID (Department for International Development) seine Kosten reduzieren muss, so muss diese Analyse immer – gleich ob intern oder extern – durchgeführt werden.

Eine umfassende Analyse darf aus Ressourcen Gründen nicht durch ein schnelles „Needs Assessment“ ersetzt werden. Wichtig ist für alle Beteiligten anzuerkennen, dass bereits schon eine Analyse interventionistische Züge hat. Auf jeden Fall müssen auch Regierung, Zivilgesellschaft, die internationale Gebergemeinschaft sowie die Konfliktparteien in eine Konfliktanalyse einbezogen werden. Eine echte Partnerschaft zwischen Nord- und Südorganisationen beginnt mit einem Dialog über Ziele und Ideen. Häufig wird dabei festgestellt, dass zunächst die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit geschaffen werden müssen. Beispiele hierfür sind Entminung oder Maßnahmen, die frühere bzw. potentielle Kombattanten von der Straße holen.

Konfliktanalysen

„Peace building is very knowledge intensive. In depth analysis has to be done. And one has to keep in mind that to observe something means to change it.“

Kohärenz: Das Beispiel der Conflict Prevention Pools

Den Anspruch auf mehr Kohärenz hat sich New Labour in Großbritannien auf die Fahnen geschrieben. Dieses Ansinnen war auch der Ausgangspunkt für das Strategiepapier „Investing in Prevention“. Auch sind die viel beachteten „Conflict Prevention Pools“ dieser Idee entwachsen. Sie stellen wichtige Projekte dar und erhielten aus dem Ausland viel Aufmerksamkeit. Allerdings verfügen sie nicht über ausreichende finanzielle Ausstattung, um dem an sie gerichteten Anspruch gerecht zu werden. Das Problem des Afrika-Pools ist zudem u.a., dass dort zu wenige Länder vertreten sind.

Links

[Investing in Prevention](#)

[Utstein-Study](#)

Ein weiteres Problem sind die kulturellen Unterschiede zwischen den beteiligten Ministerien. Wurden die „Conflict Prevention Pools“ vom Finanzministerium vorangetrieben, blockten sowohl das Außenministerium, DFID und das Verteidigungsministerium. Erst nach einiger Erfahrung in der interministeriellen Zusammenarbeit werden Kompetenzen zunehmend

gegenseitig anerkannt und die Differenzen werden kleiner. Damit hat Großbritannien einen Prozess des „Institutional Change Managements“ eingeleitet.

Viele Akteure scheuen nach wie vor einen holistischen Ansatz zum Themenkomplex Sicherheit und Entwicklung, da sie befürchten, die politische Kontrolle über ihre Aktivitäten zu verlieren. Insbesondere die Möglichkeit eines Führungsanspruchs der Sicherheits-Akteure wird von der entwicklungspolitischen Seite immer wieder als akute Gefahr wahrgenommen. Dennoch führt keine sinnvolle Alternative an einem holistischen Ansatz vorbei, da viele Elemente sehr eng miteinander verbunden sind. Wenn jeder versucht, die Kontrolle zu behalten, können derartige Missionen nicht erfolgreich sein.

Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Zwischen britischer Regierung und Nichtregierungsorganisationen besteht eine enge Partnerschaft, was für die NRO keine Aufgabe ihrer Unabhängigkeit bedeutet. So erhält z.B. International Alert 40% seines Budgets von DFID und legt großen Wert darauf, dass die Organisationen niemanden repräsentiert. Allein die Expertise und Erfahrung sind für ihren guten Ruf verantwortlich. Im Verhältnis zur Regierung existiert ein grundlegendes Vertrauen, was eine wichtige Basis für größere Projekte ist, auch wenn beide Seiten inhaltlich oft kontroverse Ansichten vertreten.

Förderlich für die staatlich-nichtstaatliche Zusammenarbeit ist die Tatsache, dass Entwicklung seit den G8-Aktivitäten von 2005 als Thema in Großbritannien größere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Gegen Entwicklungspolitik gibt es keine nennenswerte Opposition und es herrscht ein breiter (wenn auch nicht tiefer) Konsens hierüber.

Der Blick auf Deutschland

Deutschland wird in Großbritannien als wichtiger Akteur in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit mit einer langen Tradition in der Friedensforschung wahrgenommen. Es gibt nur wenige Länder, die diese Rolle ernsthaft ausfüllen können. Allerdings ist Deutschland auf europäischer Ebene zu selten anzutreffen. Die Gründe hierfür sind von außen schwer zu identifizieren – mögliche Ursachen sind eine zu große Bescheidenheit oder zu viel Zurückhaltung auf dem internationalen Parkett. Dies sollte sich in Zukunft ändern. Die Arbeit von FriEnt ist in diesem Kontext wichtig und sollte weitergeführt werden.

Geberkoordinierung

Bezüglich der praktischen Umsetzung der Vision einer verstärkten Geberkoordinierung muss auf eine der Kernaussagen der Utstein-Studie verwiesen werden, die herausfand, dass es bei 55% aller untersuchten Projekte keinen Zusammenhang zur Länderstrategie gab. Die Treffen der Geber in den Partnerländern beschränken sich häufig auf praktische Koordinierungsfragen und lassen strategische Aspekte außen vor, die für eine umfassende Geberkoordinierung dringend erforderlich ist.

Strategien westlicher Geber werden immer häufiger durch die verstärkten entwicklungspolitischen Aktivitäten Chinas ausgehebelt. Dies liegt vor allem darin begründet, dass China sich nicht an den Koordinierungen beteiligt und eine ganz andere entwicklungspolitische Strategie verfolgt als die westlichen Geber.

III Zusammenfassung der Forderungen

- Der enge Zusammenhang von Sicherheit, Entwicklung und Frieden muss verstärkt durch einen holistischen Ansatz berücksichtigt werden.
- Dialog, Erfahrungsaustausch und Reflexion sind für erfolgreiche Programme der entwicklungspolitischen Friedensarbeit unabdingbar.
- Die Koordinierung von Aktivitäten muss über praktische Belange herausgehen und sich verstärkt einer koordinierten Strategiebildung unter Einbeziehung der lokalen Gesellschaft widmen. Diese Koordinierung basiert auf einem gemeinsamen Verständnis der Notwendigkeit und Umsetzung von friedensfördernden Maßnahmen.
- Im Zentrum der Diskussion soll die verbesserte Implementierung von Politik im Rahmen von Strategie und Methode stehen und nicht die Politikdebatte selbst.

Anhang: Teilnehmerliste

Christian Aid, Nairobi	Karimi Kinoti
International Alert	Dan Smith
BICC	Tobias Pietz
BMZ	Adolf Kloke-Lesch
BMZ	Dr. Doris Witteler-Stiepelmann
DIE	Dr. Jörn Gravingholt
EED	Dr. Wolfgang Heinrich
FES	Britta Joerißen
FNS	Katrin Bannach
GTZ	Dr. Roman Pöschke
INEF	Dr. Christoph Weller
INEF	Dr. Tobias Debiel
Konsortium ZFD	Heinz Wagner
Misereor	Dr. Reinhard Hermle
Misereor	Michael Hippler
Plattform zivile Konfliktbearbeitung	Ulrich Frey
FriEnt	Dr. Susanne Reiff
FriEnt	Günter Schönegg
FriEnt	Dr. Elke Stumpf
FriEnt	Natascha Zupan