



## Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

25-2 | 2006

Frieden und Sicherheit: Herausforderungen für die  
internationale Zusammenarbeit

---

# Friedensförderung und internationale Entwicklungszusammenarbeit : Geschichte, Konzepte und Praxis

Thania Paffenholz

---



### Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/421>

ISSN: 1663-9677

### Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

### Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 21-48

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

### Electronic reference

Thania Paffenholz, « Friedensförderung und internationale Entwicklungszusammenarbeit :  
Geschichte, Konzepte und Praxis », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 |  
2006, Online erschienen am: 18 Juni 2010, abgerufen am 01 Mai 2019. URL : [http://  
journals.openedition.org/sjep/421](http://journals.openedition.org/sjep/421)

---

---

# Friedensförderung und internationale Entwicklungszusammenarbeit: Geschichte, Konzepte und Praxis

Thania Paffenholz\*

---

## Einführung<sup>1</sup>

---

In der öffentlichen Debatte um Möglichkeiten, gewaltsame Konflikte innerhalb von Staaten zu vermeiden oder bestehende Konflikte zu beenden, werden in der Regel lediglich die offiziellen diplomatischen Vermittlungsbemühungen von Staaten oder internationalen Organisationen wahrgenommen. Hier wechseln sich erfolgreiche Versuche mit fehlgeschlagenen Bemühungen ab. Während in El Salvador oder im Sudan durch diplomatische Vermittlung Friedensverträge geschlossen werden konnten, ist dies im Nahen Osten oder in Sri Lanka bislang gescheitert. Die Frage stellt sich, inwieweit andere Akteure oder andere Ansätze es vermögen, kurz-, mittel- und langfristig Beiträge zur Deeskalation von Gewalt und damit zur Förderung von Frieden zu leisten. Konkret: Hat auch die Entwicklungszusammenarbeit eine Rolle innerhalb der Friedensförderung zu spielen, oder sind die Zielsetzungen von diplomatischen und entwicklungspolitischen Massnahmen zu unterschiedlich?

Um diese Frage eingehender zu beleuchten, bedarf es zunächst eines Verständnisses des Verhältnisses von bewaffneten Konflikten, Sicherheit und Frieden einerseits und Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe andererseits. Denn während die humanitäre Hilfe schon von jeher in Kriegen und Krisen präsent war, sieht sich die Entwicklungszusammenarbeit erst seit den frühen 90er Jahren mit bewaffneten Konflikten konfrontiert. Seither ist die Anzahl bewaffneter Konflikte in Entwicklungsländern markant angestiegen. Heute weist fast die Hälfte aller Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit selbst politische Spannungen oder bewaffnete Konflikte auf oder ist von den Folgen eines gewaltsamen Konflikts oder Krieges betroffen.

Einige Akteure der Entwicklungszusammenarbeit – wie beispielsweise viele kirchliche Nichtregierungsorganisationen (NRO) – waren bereits vor 1990 in Ländern mit bewaffneten Konflikten tätig. Allerdings war die Arbeit in Konfliktländern damals nicht zum Gegenstand umfassender internationaler Debatten innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit geworden.

Wichtigster Ausgangspunkt der breit angelegten Diskussion zum Thema „Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern“ war die Krise in Ruanda im Jahr 1994. Viele Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit waren vom Genozid überrascht worden. Im Nachhinein stellte sich durch Forschungsarbeiten

\* Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte am Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genf, Schweiz.

<sup>1</sup> Der Artikel wurde aus dem Englischen übersetzt. Im Deutschen wurde bei Personen immer die männliche Form verwendet, gemeint ist jedoch stets die weibliche sowie die männliche Form.

heraus, dass die Entwicklungshilfe sogar ungewollt negative Auswirkungen auf die Konfliktdynamik in Ruanda<sup>2</sup>, aber auch in anderen Ländern<sup>3</sup> gehabt hatte. Das Thema gewinnt auch dadurch an Dringlichkeit, dass die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit heute viel frühzeitiger in Nachkriegsländern im Wiederaufbau tätig sind als zuvor.

Die Entwicklungszusammenarbeit steht in Konfliktländern vor einer Reihe von Herausforderungen: Ablauf und Dynamik bewaffneter Konflikte verändern sich rasch. Damit stellt sich für die Entwicklungszusammenarbeit die Frage, ob und wann ihre Aktivitäten beendet und an die humanitäre Hilfe übergeben werden sollen, und umgekehrt, wann sich die humanitäre Hilfe zurückziehen und der Entwicklungszusammenarbeit den Vortritt lassen muss. Auch wird die Frage nach alternativen Umsetzungsmodi in der Praxis als dringlich empfunden, da herkömmliche Partner der Entwicklungszusammenarbeit oft nicht in allen Landesteilen arbeiten können. Die Realität der Arbeit in Konfliktländern stellt somit ein lineares Verständnis des Kontinuums zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in Frage: In einigen Landesteilen ist klassische Entwicklungszusammenarbeit möglich, in anderen nicht, da diese Regionen stark von den Auswirkungen des bewaffneten Konflikts betroffen sind. Beispiele sind der Süden Ugandas, der Norden des Sudans oder der Süden Sri Lankas. In der Praxis verbleiben die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit meist vor Ort, wo das möglich ist, während sich die humanitäre Hilfe auf die Krisenregionen fokussiert. Dies hat auch politische Gründe: Einzugestehen, dass ein ganzes Land von einem bewaffneten Konflikt betroffen ist, kommt einer politischen Erklärung gleich. Das versuchen Entwicklungsakteure wie ihre Partnerregierungen gleichermaßen zu vermeiden.

Ziel des vorliegenden Artikels ist es, einen kritischen Überblick darüber zu vermitteln, welche Strategien Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe zur Friedensförderung – allein oder im Verbund mit diplomatischen Initiativen – einsetzen können. Dabei geht es vor allem darum, den negativen Konsequenzen bewaffneter Konflikte entgegenzuwirken, mögliche negative Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Konfliktdynamik zu vermeiden sowie Beiträge zum Aufbau friedlicher Gesellschaften zu leisten.

Der Artikel ist wie folgt strukturiert: Der nachfolgende zweite Teil erklärt die Grundkonzepte „Konflikt“ und „Friedensförderung“. Der dritte Teil gibt einen Überblick über die Geschichte der Friedensförderung, wobei vor allem die inhaltlichen Verbindungen zwischen Friedensförderung und Entwicklung erläutert werden. Der vierte Teil befasst sich mit der Frage, inwieweit sich die Bedingungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern von „normalen“ Entwicklungsbedingungen unterscheiden. Der fünfte Teil stellt Konzepte vor, wie Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zur Friedensförderung auf entwicklungspolitischer, sektorpolitischer und Projektebene beitragen können. Der sechste Teil präsentiert kurze Schlussfolgerungen und Herausforderungen. Absicht dieses Artikels ist es, einen kurzen Überblick über die Gesamthematik

<sup>2</sup> P. Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1998.

<sup>3</sup> M.B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1999.

zu geben und weniger, detaillierte wissenschaftliche Analysen zu einzelnen Themen zu liefern.

## Definition und Verständnis der Begriffe „Konflikt“ und „Friedensförderung“

Bevor über Strategien diskutiert werden kann, müssen zunächst einige wichtige Begriffe geklärt werden.

*Konflikt* ist eine Divergenz von Interessen, Ansichten oder Verhaltensweisen zwischen Individuen oder Personengruppen. Konflikt ist somit im Zusammenleben von Menschen ein normales soziales Phänomen. Wenn ein Konflikt auf konstruktive Weise angegangen wird, kann er zu äusserst positiven Entwicklungen für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft als Ganzes führen. Konflikte können aber auch Gewalt auslösen, wenn damit auf destruktive Weise umgegangen wird.

In der Literatur finden wir verschiedene Definitionen für bewaffnete Konflikte. Das Programm für Konfliktstudien der Universität Uppsala<sup>4</sup> definiert als „bewaffneten Konflikt“ Auseinandersetzungen, die pro Kalenderjahr mindestens 25 Opfer fordern, während von einem Krieg (*Massive armed conflict*) erst ab 1000 Opfern gesprochen wird. In der Praxis wird allerdings selten von Krieg gesprochen, weil die Verwendung dieses Begriffs einer politischen Erklärung gleichkommt. „Bewaffneter Konflikt“ wird häufiger verwendet, so auch in diesem Artikel. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs wurden weltweit über 200 bewaffnete Konflikte an über 140 Orten ausgetragen. Im Jahr 2004 betrug die Zahl bewaffneter Konflikte – je nach Definition – zwischen 30<sup>5</sup> und 42<sup>6</sup>.

Warum Konflikte mit Gewalt ausgetragen werden, diese Frage ist nicht leicht zu beantworten. Der Volksmund meint, Krieg sei die böse Seite der Menschheit. Wissenschaftliche Erkenntnisse weisen auf eine Reihe politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ursachen hin, wobei Machtpolitik als einer der Hauptgründe genannt wird. Wir finden jedoch auch andere Konfliktursachen in der Literatur, wie beispielsweise die Knappheit an natürlichen Ressourcen in nomadischen Gesellschaften oder die Diskriminierung bestimmter Gesellschaftsgruppen. In Afrika sind die künstlich gezogenen Grenzen und andere Auswirkungen der Kolonialzeit oft ein Grund zahlreicher bewaffneter Auseinandersetzungen. Wichtig ist, festzuhalten, dass nur die Kombination einer Reihe von Ursachen und eskalierender Faktoren zu gewalttätigen Formen von Konflikten führt. Eine genaue Analyse der Konfliktkonstellation in einem Land ist deshalb unabdingbar.

In der Theorie werden drei Phasen bewaffneter Konflikte unterschieden:

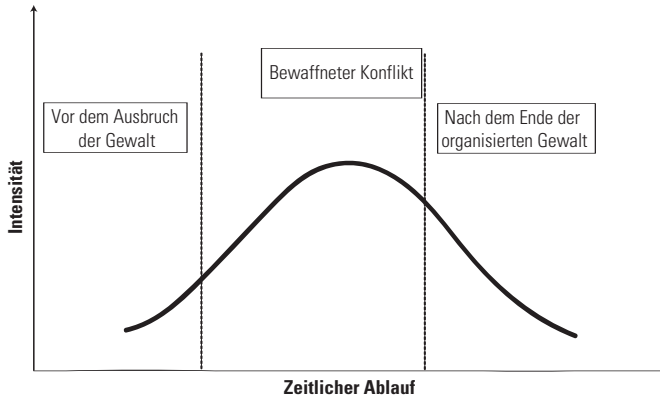
- die Zeit vor dem Ausbruch von Gewalt,
- der bewaffnete Konflikt und
- die Zeit nach dem bewaffneten Konflikt.

<sup>4</sup> <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP>>.

<sup>5</sup> L. Harbom, P. Wallensteen, „Armed Conflict and Its International Dimensions: 1946-2004“, *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No 5, 2005, S. 623-635.

<sup>6</sup> W. Schreiber, *Das Kriegsgeschehen 2003. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

**Grafik 1: Die drei Phasen eines bewaffneten Konflikts**



In Wirklichkeit verlaufen bewaffnete Konflikte und Kriege aber nicht nach dieser idealtypischen Kurve der Gewaltintensität. Im bewaffneten Konflikt in Nepal gab es beispielsweise zwei Waffenstillstandsabkommen und zwei Verhandlungsrunden, während denen die Gewaltintensität zurückging, obwohl der Konflikt nicht beendet war. Nach dem Scheitern der Verhandlungen flackerte der bewaffnete Konflikt abermals auf – und das Niveau der Gewalt legte wiederum deutlich zu.

Auch können die verschiedenen Konfliktphasen in einem Land gleichzeitig stattfinden, wie beispielsweise derzeit in Sri Lanka, wo im Norden und Osten des Landes ein bewaffneter Konflikt zweier Armeen gegeneinander stattfindet, während in der Hauptstadt gezielte Attentate die Menschen verunsichern und im sonstigen Südtel des Landes traditionelle Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt wird.

*Friedensförderung* (englisch: *Peacebuilding*) ist der übergeordnete Begriff für einen langfristigen Prozess, der alle Aktivitäten umfasst, die zur Vermeidung oder zur Überwindung von organisierter Gewalt und zur Erhaltung von Frieden beitragen. Das Gesamtziel der Friedensförderung ist es, gewalttätige Ausbrüche von Konflikten zu verhindern oder bewaffnete Konflikte auf nachhaltige Weise in konstruktive friedliche Formen der Konfliktbearbeitung zu transformieren. Den drei Konfliktphasen entsprechend gibt es drei Friedensförderungsphasen: 1. die Präventionsphase, die eine Gewalteskalation verhindern will; 2. die Phase des Konfliktmanagements (oder der Friedensstiftung), die zum Ziel hat, die Gewalt zu beenden und zu einem Friedensabkommen zu gelangen; 3. die Friedenskonsolidierungsphase, die der Stabilisierung des Friedens nach dem Krieg dient. Diese letzte Phase wird oft in verschiedene Unterphasen aufgeteilt, da gemäss empirischen Ergebnissen der Postkonfliktforschung in den ersten fünf Jahren nach Beendigung der Feindseligkeiten ein hohes Risiko (44 %) erneuter Gewalteskalation besteht. Nach einer Zeitspanne von fünf Jahren vermindert sich das Risiko allerdings erheblich, nach zehn Jahren geht es nochmals zurück<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press, 2003.

Mit dem hier vorgestellten Verständnis von Friedensförderung ist Umfang und Zeitspanne der Friedensförderung noch nicht ausreichend geklärt. Das liegt vor allem daran, dass nicht explizit gemacht wird, wann die Phase der Friedensförderung beendet ist. Der renommierte Friedensforscher Johan Galtung<sup>8</sup> unterschied bereits Ende der 60er Jahre zwischen negativem Frieden (Ende der Gewalt) und positivem Frieden (friedliche Gesellschaft auf allen Ebenen) und unterstellt damit implizit ein weites Verständnis von Friedensförderung, weil es den positiven (utopischen) Frieden umfasst. Der deutsche Friedensforscher Ernst-Otto Czempiel<sup>9</sup> definierte Frieden als Prozess, was ebenfalls die Langfristigkeit betont. Der amerikanische Friedensforscher und Mediator John Paul Lederach folgte diesem Prozessverständnis, setzte jedoch für den Friedensförderungsprozess einen konkreten Zeitrahmen von 30 Jahren fest<sup>10</sup>.

Eine engere Definition von Friedensförderung findet sich in der *UN-Agenda für den Frieden* aus dem Jahr 1992<sup>11</sup>. Friedensförderung zielt hier auf die Verhinderung von Gewalt oder der Wiederkehr von Gewalt ab, das heisst, sie strebt negativen Frieden (das Ende der Kampfhandlungen) an. Demzufolge sind alle Aktivitäten, die dieses Ziel verfolgen, friedensfördernde Massnahmen. Der Zeitraum kann zwischen einem und drei Jahren, bis zu maximal fünf Jahre nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts angesetzt werden. In der Praxis der internationalen Friedensförderung herrscht heute ein Verständnis vor, dass Frieden dann erreicht ist, wenn in einem Nachkonfliktland a) ein Minimum an Sicherheit für die Bevölkerung herrscht, so dass internationale Friedenstruppen das Land verlassen können, und b) zuverlässige demokratische Strukturen etabliert sind. Letzteres bedeutet, dass eine funktionierende nationale Regierung eingesetzt ist, die durch international beobachtete und anerkannte Wahlen legitimiert worden ist.

Angesichts dieser Unterschiede in der Definition wird für diesen Artikel ein Kompromiss zwischen dem engeren Friedensförderungsverständnis der *Agenda für den Frieden* und der weiteren Definition des Konzepts eines positiven Friedens gewählt: Ziel von Friedensförderung ist es somit, bewaffnete Konflikte zu verhindern oder zu beenden sowie den friedlichen Konfliktaustrag nach dem Ende der Gewalt zu stabilisieren. Dies schliesst alle Massnahmen mit ein, die in einer Zeitspanne von mindestens fünf und maximal zehn Jahren mit diesem Ziel in direktem Zusammenhang stehen. Friedensförderung hat demnach auch zur Aufgabe, günstige Voraussetzungen für einen kontinuierlichen Wiederaufbau, Entwicklung und Demokratisierung zu schaffen, umfasst aber nicht diese Aktivitäten selbst.

<sup>8</sup> J. Galtung, „Violence, Peace, and Peace Research“, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No 3, 1969, S. 167-191.

<sup>9</sup> E. Czempiel, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, München, Kaiser, 1972.

<sup>10</sup> J.P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1997.

<sup>11</sup> B. Boutros-Ghali, *Agenda für den Frieden*, Vereinte Nationen, 1992, <<http://www.un.org/Depts/german/friese/afried/afried-1.htm#top>>.

### Beginn der modernen Friedensförderung und -forschung

Seit jeher haben unterschiedliche Akteure zur Friedensförderung beigetragen. Doch erst im 20. Jahrhundert ist Friedensförderung im internationalen Recht als Mittel zur friedlichen Beilegung von Konflikten zwischen Staaten institutionalisiert worden. Dieser Prozess begann mit der Haager Friedenskonferenz von 1898 und fand seine Fortsetzung in der Gründung des Völkerbunds, und – nach dem Zweiten Weltkrieg – der Vereinten Nationen (UN). Hauptaufgabe der UN ist die Bewahrung des Friedens in der Welt<sup>12</sup>.

Friedensforschung als normatives interdisziplinäres Forschungsgebiet etablierte sich in den 60er Jahren in der englischsprachigen akademischen Welt. Während des Kalten Krieges fokussierte die Friedensforschung hauptsächlich darauf, einen atomaren oder konventionellen Krieg zwischen den zwei gegnerischen Lagern zu verhindern. Friedensforschung und Friedensbewegung hingen somit eng zusammen. Ein Forschungsstrang der Friedensforschung, der eng mit den Theorien internationaler Beziehungen verwoben ist, befasste sich schon früh mit der Beendigung von bewaffneten Konflikten: Diese so genannte *Conflict Management*-Schule will Kriege mit Hilfe verschiedener diplomatischer Ansätze und Instrumente beenden. Diese Denkschule ist eng verknüpft mit der Institutionalisierung der Friedensförderung im Völkerrecht. Als Friedensförderer werden von dieser Schule vor allem externe Diplomaten bi- oder multilateraler Regierungsorganisationen angesehen<sup>13</sup>. Der theoretische Ansatz dieser Schule wird als *outcome*-orientierter Ansatz bezeichnet. Ziel ist, die repräsentativen Führer der Konfliktparteien zu identifizieren und zusammenzubringen, um einen Waffenstillstand und/oder ein Friedensabkommen auszuhandeln. In der Praxis gibt es dafür viele Beispiele, wie das Camp David-Abkommen oder das kürzlich abgeschlossene Friedensabkommen im Sudan.

Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure – vor allem in internationalen Konflikten – wurde lange Zeit als Behinderung professioneller diplomatischer Aktivitäten angesehen<sup>14</sup>. Nichtstaatliche Akteure, die in der Friedensförderung tätig waren, wie zum Beispiel die Quäker, waren zu dieser Zeit die Ausnahme<sup>15</sup>. Die zugrunde liegende wissenschaftliche Denkschule ist die so genannte *Conflict Resolution*-Schule. Hier sollen die Konfliktursachen beseitigt und die zerstörten Beziehungen zwischen den Konfliktparteien wieder aufgebaut werden. Diese Beziehungen müssen nicht nur auf der Ebene der führenden Politiker und Eliten wieder aufgebaut werden, sondern in der gesamten Gesellschaft. Diese Schule fasste in den 70er Jahren in der Forschung Fuss, indem sie ver-

<sup>12</sup> T. Paffenholz, „Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung“, in *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, Schriftenreihe des Österreichischen Studienzentrums – Studien für Europäische Friedenspolitik, Band 8, Münster, agenda Verlag, 2001, S. 15-26.

<sup>13</sup> T. Paffenholz, *Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozess in Mosambik (1995-1996)*. Mainz, Grunewald, 1998. T. Paffenholz, „Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung“, op. cit. T. Paffenholz, „Western Approaches to Mediation“, in *Peacebuilding: A Field Guide*, Reychler, T., Paffenholz, (eds.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2001, S. 75-81.

<sup>14</sup> M.R. Berman, J.E. Johnson, *Unofficial Diplomats*, New York, Columbia University Press, 1977.

<sup>15</sup> A. Curle, *Making Peace*, London, Tavistock Publications, 1971.



suchte, Strategien aus der sozialpsychologischen, individuellen Konfliktlösung auf die Lösung bewaffneter Konflikte zu übertragen. Für den Wiederaufbau zerstörter Beziehungen auf allen Ebenen einer Gesellschaft werden verschiedene Aktivitäten durchgeführt, wie beispielsweise Konfliktlösungs-Workshops, Dialogprojekte zur Förderung des Austauschs zwischen Gruppen und Gemeinschaften, sowie Ausbildung in Konfliktlösung, um die friedensfördernden Fähigkeiten bestimmter Akteure, die einen Wechsel herbeiführen können, wie Frauen, Jugendliche, Journalisten und Netzwerke von Friedensorganisationen, zu verbessern<sup>16</sup>.

## Zunehmende Bedeutung der Friedensförderung mit dem Ende des Kalten Krieges und der *UN-Agenda für den Frieden* im Jahr 1992

Die Friedensförderung gewann erst am Ende des Kalten Krieges in den frühen 90er Jahren international an Bedeutung. Der Fokus der Friedensförderung hat sich seitdem verlagert – weg von der Konfliktbeilegung zwischen Staaten und hin zum Management von bewaffneten Konflikten innerhalb von Staaten<sup>17</sup>. Dies erfolgte vor allem deshalb, weil innerstaatliche, bewaffnete Konflikte zu diesem Zeitpunkt bereits 80 bis 90 Prozent aller gewaltsamen Konflikte ausmachten<sup>18</sup> – mit steigender Tendenz.

Ab Mitte der 90er Jahre stieg die Anzahl friedensfördernder Aktivitäten rasant an, praktisch Hand in Hand mit der internationalen Debatte über die Anpassung der verfügbaren internationalen Instrumente an die neuen Herausforderungen innerstaatlicher bewaffneter Konflikte. Der Bericht des UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, markierte 1992 den Beginn dieses noch immer anhaltenden Prozesses. Dieses wichtige Dokument steckte den Rahmen für das Management internationaler Konflikte ab. Es wurde damals nicht nur der Begriff „Friedensförderung“ (*Peacebuilding*) neu eingeführt; auch die Friedenskonsolidierung nach dem Krieg (*Post-conflict peacebuilding*) rückte als Reaktion auf die neue Rolle der UNO und der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau der vom Krieg betroffenen Gesellschaften in den Blickpunkt des Interesses.

## Kurze Euphorie nach dem Ende vieler bewaffneter Konflikte Anfang der Neunzigerjahre

Anfang der 90er Jahre konnten eine Reihe bewaffneter Konflikte, wie die in Namibia, Angola, Mosambik, Kambodscha oder El Salvador beigelegt werden: Die Möglichkeit einer konfliktfreien „besseren“ Welt schien in greifbare Nähe zu rücken. Es schien, als ob die vergangenen Konflikte einzig Stellvertreterkriege im Rahmen des Kalten Krieges gewesen wären. Damals wurde in

<sup>16</sup> C. Mitchell, „Conflict, Social Change and Conflict Resolution: An Enquiry“, in *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, D. Bloomfield, M. Fischer, B. Schmelzle, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2005, <<http://www.berghof-handbook.net>>.

<sup>17</sup> H. Miall, O. Ramsbotham, T. Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 1999. M. Eriksson, P. Wallensteen, M. Sollenberg, „Armed Conflict, 1989-2002“, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No 5, 2003, S. 593-607.

<sup>18</sup> M. Eriksson et al., op. cit., S. 594.



verschiedenen Ländern – unter anderem auch in der Schweiz – darüber diskutiert, wie die Mittel nationaler Militärausgaben der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung zugeführt werden könnten. Doch die Kriege in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien sowie der Völkermord in Ruanda setzten dieser Euphorie ein rasches Ende.

### Neue Debatten nach der Ruanda-Krise von 1994 : Bewaffnete Konflikte verhindern – Debatte um politische Frühwarnung

Nach dem Genozid in Ruanda im Jahr 1994 setzte eine Debatte ein, wie ein weiteres „Ruanda“ in Zukunft verhindert werden könnte. Damit begann der Diskurs über Möglichkeiten der politischen Frühwarnung<sup>19</sup>. Die Beteiligten gingen davon aus, dass innerhalb kurzer Zeit quantitative Methoden zur Vorhersage aufkommender politischer Gewalt verfügbar sein würden und ein frühzeitiges politisches Eingreifen ermöglichen würden. Diese Hoffnung hat sich bislang leider nicht erfüllt. Es hat sich vielmehr gezeigt, dass quantitative Frühwarnsysteme allein einen Ausbruch politischer Gewalt nicht vorhersagen können. Zudem war und ist das Hauptproblem nicht das Fehlen von Informationen, sondern primär der Mangel an politischem Willen zum frühen Eingreifen. In der Folge verlor die Debatte um Frühwarnung an Dynamik und ging in der allgemeinen Präventionsdiskussion auf. Diese fand bislang ihren politischen Höhepunkt im Bericht des UN-Generalsekretärs *Preventing Armed Conflict*<sup>20</sup>. Darin wird die Prävention von bewaffneten Konflikten als eine der fundamentalen Aufgaben der Staatengemeinschaft herausgestellt.

Wir finden heute eine Reihe quantitativer und qualitativer politischer Frühwarnsysteme in der Anwendung. So verfasst die International Crisis Group<sup>21</sup> regelmäßig qualitative Konfliktanalysen; das Frühwarnprojekt FAST der Schweizer NRO Swisspeace betreibt ein quantitatives Frühwarnsystem, das Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit Informationen über die Konfliktodynamik in verschiedenen Ländern liefert<sup>22</sup>.

### Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte

Die Ruanda-Krise intensivierte aber auch die Diskussion zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern, vor allem zu deren ungewollt negativen Auswirkungen auf die Konfliktodynamik<sup>23</sup>, die sich vor allem in vier Bereichen zeigen:

- Erstens können durch die Art und Weise des Ressourcentransfers bestimmte Gruppen oder Regionen bevorzugt werden und damit bestehende Ungerechtigkeiten verstärkt werden. Beispielsweise erhielt nach dem Tsunami in Sri Lanka im Jahr 2005 der von der Regierung kontrollierte Süden weitaus mehr

<sup>19</sup> K. Rupesinghe, M. Kuroda, *Early Warning and Conflict Resolution*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 1992.

<sup>20</sup> United Nations, *Prevention of Armed Conflict*, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, New York, 2001.

<sup>21</sup> <<http://www.icg.org>>.

<sup>22</sup> <<http://www.swisspeace.org/fast>>.

<sup>23</sup> P. Uvin, *Aiding Violence*, op. cit., M.B. Anderson, *Do No Harm*, op. cit.

Hilfe als der von der LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) kontrollierte Norden und Osten des Landes. Dadurch wurden bestehende Spannungen vertieft, die Gewalt nahm zu.

- Zweitens können durch Entwicklungszusammenarbeit Mittel für den Krieg freigesetzt werden. Beispielsweise standen der äthiopischen Regierung während des Krieges mit Eritrea durch diesen Substitutionseffekt ausreichend militärische Ressourcen zur Verfügung, da die internationalen Hilfsorganisationen sich um die Not leidende Bevölkerung kümmerten.
- Drittens können durch Entwicklungszusammenarbeit moralisch zweifelhafte Werte vermittelt werden. Oft werden beispielsweise in kritischen Situationen nur die internationalen Helfer evakuiert, während lokale Mitarbeiter und die Bevölkerung bleiben müssen. Das zeigt, dass der Wert des Lebens je nach Zugehörigkeit unterschiedlich gewertet wird<sup>24</sup>.
- Viertens können Projekte der Entwicklungszusammenarbeit vorhandene Konflikte ungewollt verstärken. Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit zielen oft bewusst darauf ab, gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu unterstützen, beispielsweise die Rolle der Frau in der traditionellen Gesellschaft zu stärken oder lokale Landnutzer über ihre Rechte aufzuklären. Durch solche Projekte werden naturgemäß Konflikte ausgelöst, die in manchen Fällen zu Gewalteskalation führen können. Daher stellt sich für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit die dringliche Frage, wie die Gewalteskalation verhindert werden kann. Erste Überlegungen Mitte der 90er Jahre gingen in drei Richtungen:

### 1. Verstärkte Analyse

Sie soll dazu beitragen, die Ursachen und Eskalationspotenziale von bewaffneten Konflikten besser zu verstehen, um zu sehen, an welchen Punkten Entwicklungszusammenarbeit ansetzen kann, um vorbeugend einzugreifen. Oft wurden dazu qualitative, wissenschaftliche Konfliktanalysen genutzt und auf dieser Basis eine Reihe benutzerfreundlicher Arbeitsinstrumente (*Tools*) entwickelt<sup>25</sup>. Ein Subdiskurs stellt die Diskussion um die wirtschaftliche Dimension von bewaffneten Konflikten (*War Economy*) dar. Denn Konfliktparteien in Ländern mit natürlichen oder anderen Ressourcen können ihre Kriege einfacher finanzieren, zum Beispiel mit dem illegalen Handel von Diamanten (Sierra Leone, Angola, Kongo) oder Drogen (Kolumbien, Afghanistan), und einige Akteure werden durch den Krieg ökonomisch gestärkt und wollen diese neue Macht nicht verlieren<sup>26</sup>.

Dies führt dazu, dass es schwierig wird, zu unterscheiden, welche Interessen politischer Natur und welche rein ökonomischer Natur sind. In solchen Fällen ist auch das klassische diplomatische Konfliktmanagement in Frage gestellt, das auf der Suche nach einem politischen Konsens basiert<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> M.B. Anderson, *Do No Harm*, op. cit.

<sup>25</sup> Siehe z.B. S. Fisher et al., *Working with Conflict: Skills and Strategies for Action*, Zed Book, London, 2000.

<sup>26</sup> Siehe den Beitrag von Gabi Hesselbein in diesem Band.

<sup>27</sup> M. Berdal, D. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas of Civil Wars*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000.

Eine gänzlich andere Debatte zum selben Thema wurde nach dem 11. September 2001 und der US-Intervention im Irak auch aus der Perspektive diskutiert, inwieweit nicht Kriege – wie beispielsweise im Irak – von westlichen Staaten zur Sicherung von Rohstoffen geführt werden<sup>28</sup>.

## 2. Der Fokus auf die Konsequenzen bewaffneter Konflikte

Dieser Fokus hat sicherheitspolitische Themen wie Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten oder die Problematik der Landminen auf die Tagesordnung gesetzt. Diese Debatte ist nunmehr im Diskurs über menschliche Sicherheit aufgegangen. Hier geht es um ein Verständnis von Sicherheit, das auf den Schutz von Personen und Gemeinden fokussiert, im Gegensatz zu einem reinen staatspolitischen Sicherheitsverständnis. Das Konzept wurde erstmals vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) im *Human Development Report 1994* formuliert.

## 3. Positive Beiträge zur Friedensförderung

Akteure der Entwicklungszusammenarbeit machten zunächst geltend, dass die Mehrzahl der Aktivitäten zum Abbau von Armut per se langfristig Beiträge zur Friedensförderung leisten, da sie Armut als eine Ursache vieler Konflikte sahen. Gegen Ende der 90er Jahre wurde aber immer klarer, dass Massnahmen zum Abbau der Armut allein nicht automatisch die Bedingungen für friedliche Gesellschaften herstellen können, da Konflikten komplexe Ursachen zugrunde liegen.

## Rasanter Anstieg von Aktivitäten der Friedensförderung ab Mitte der Neunzigerjahre

Im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit konzentrierte sich die Friedensförderung bis Mitte der 90er Jahre vorwiegend auf die Rolle externer Akteure bei der Beilegung von internationalen Konflikten. Die Diskussionen in Wissenschaft und Praxis führten zum Schluss, dass nur das Engagement unterschiedlicher Akteure (von Diplomaten zu zivilgesellschaftlichen Akteuren) mit einer Vielfalt von Ansätzen zum Erfolg führen kann<sup>29</sup>. Der zugrunde liegende wissenschaftliche Ansatz, die so genannte „komplementäre“ Schule, versucht die Logiken der *Conflict Management*- und *Conflict Resolution*-Schulen durch den komplementären Einsatz der richtigen Akteure und Methoden zur richtigen Zeit zu vereinigen. Hier liegen drei Ansätze vor: Fisher und Keashlys *Contingency Mode*<sup>30</sup>, die Arbeit von Bercovich und Rubin<sup>31</sup> sowie der *Multi-Track Diplomacy*-Ansatz von Diamond/McDonald<sup>32</sup>. Diese Schule wurde nicht so

<sup>28</sup> Siehe den Artikel von Claude Serfati im vorliegenden Band.

<sup>29</sup> Zum Stand der Debatte siehe die drei folgenden Sammelbände: L. Reyhler, T. Paffenholz, *Peacebuilding: A Field Guide*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2001. C.A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall, *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2001. A. Austin, M. Fischer, N. Ropers (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict*, Wiesbaden, The Berghof Handbook, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

<sup>30</sup> R. Fisher, L. Keashly, „The Potential Complementarity of Mediation and Consultation with a Contingency Model of Third Party Intervention“, *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No 1, 1991, S. 29-42.

<sup>31</sup> J. Bercovitch, J.Z. Rubin, *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*, London, St. Martin's Press, 1992.

<sup>32</sup> L. Diamond, J. McDonald, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, West Hartford, CT, Kumarian Press, 1996.

breit kritisiert, löste aber auch in der Forschung keine wesentliche Debatte aus. Das ist wahrscheinlich auf die Entstehung der *Conflict Transformation*-Schule zurückzuführen, welche die Erkenntnisse der „komplementären“ Schule übernommen hat.

Das dieser Schule zugrunde liegende konzeptuelle Verständnis entspricht einem Prozess, der bewaffnete Konflikte in Konflikte verwandelt, die friedlich ausgeglichen werden. Der erste umfassende transformationsorientierte Ansatz wurde von John Paul Lederach entwickelt<sup>33</sup>. Der Autor versuchte, das Dilemma zwischen kurzfristigem Konfliktmanagement und langfristigem Aufbau von Beziehungen/Beseitigung der Konfliktursachen zu lösen. Er schlägt daher vor, auf lange Sicht eine Infrastruktur der Friedensförderung aufzubauen, indem das innerhalb der Gesellschaft verfügbare Potenzial zur Aussöhnung unterstützt wird. Interventionen von Externen sollten sich darauf beschränken, die internen Akteure des Konfliktlandes zu unterstützen sowie externe Friedensbemühungen zu koordinieren. Voraussetzungen für diesen Ansatz sind ein tiefgehendes Verständnis der Kultur des Konfliktlandes sowie ein „langer Atem“ für den Veränderungsprozess. Ein Schlüsselement von Lederach ist der *Middle-out*-Ansatz: Repräsentative Persönlichkeiten oder Gruppen aus der mittleren Führungsebene der Gesellschaft (*Track 2*) werden zu identifizieren versucht und dann darin gestärkt, den Frieden in ihrem eigenen Land aufzubauen. Dabei wird angenommen, dass dies sowohl auf die Makroebene (*Track 1*) als auch auf die Basis der Gesellschaft (*Grass root level, Track 3*) ausstrahlt. Dieser Ansatz weist grosse Ähnlichkeiten mit der Logik des *empowerment* in der Entwicklungszusammenarbeit auf.

Nach dem Scheitern diplomatischer und militärischer Friedensbemühungen in Somalia und dem Genozid in Ruanda fielen Lederachs Ideen auf fruchtbaren Boden. Internationale, nationale und lokale Friedensaktivitäten stiegen nahezu sprunghaft an. Während Friedensarbeit früher eher eine typische Freiwilligenarbeit war, engagiert sich heute eine beachtliche Zahl professioneller nichtstaatlicher Akteure wie NRO, religiöse Gruppen, Wirtschaftskreise und Bürgerinitiativen sowie auch Einzelpersonen in unterschiedlichen Projekten zur Friedensförderung<sup>34</sup>.

## Lehren und Erfahrungskapitalisierung

Die Anzahl bewaffneter Konflikte hat in den letzten zehn Jahren trotz vermehrter Aktivitäten der Friedensförderung nicht substantiell abgenommen. Seit Beginn des neuen Jahrtausends sind Praktiker und Forscher daher mit der Auswertung eines Jahrzehnts von Interventionen in Konfliktländern beschäftigt. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Frage, welche Wirkungen friedensför-

<sup>33</sup> J.P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1997.

<sup>34</sup> Siehe: European Centre for Conflict Prevention, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from around the World*, Utrecht, ECCP, 1999. P. Aall, „What Do NGOs Bring to Peacemaking?“, in *Turbulent Peace*, C.A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall, op. cit., S. 365-383. C. Orjuela, *Civil Society in Civil War: Peace Work and Identity Politics in Sri Lanka*, PhD Dissertation, Department of Peace and Development Research, Göteborg University, 2004. P. van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2005.

dernde Interventionen auf Friedensprozesse haben. Die wissenschaftliche Erfahrungsaufbereitung hat Erkenntnisse zu zwei Fragestellungen vorzuweisen:

### 1. Bedingungen für erfolgreiche Friedensabkommen

Wesentliche Bedingungen für nachhaltige Friedensabkommen sind der Kompromisswille rivalisierender Konfliktparteien<sup>35</sup>; die Identifizierung des richtigen Zeitpunkts für ein Friedensabkommen<sup>36</sup>; der Einbezug von Hardlinern der Konfliktparteien, die andernfalls die Verhandlungen sabotieren würden<sup>37</sup>; Vereinbarungen zur Teilung der Macht zwischen verfeindeten Gruppen<sup>38</sup>; die Suche nach einem Machtgleichgewicht innerhalb der Region; die Existenz verschiedener Vermittler- und Unterstützungskanäle<sup>39</sup> und die Qualität des Friedensabkommens selbst<sup>40</sup>.

### 2. Erfahrungen in der Friedenskonsolidierung

Mit der *UN-Agenda für den Frieden* wurde die Bedeutung der Friedenskonsolidierung nach dem Krieg (*Post-conflict peacebuilding*) erstmals herausgestellt. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie der Frieden in der unmittelbaren Zeit nach dem Krieg stabilisiert werden kann. Hier treffen wir auf zwei verschiedene wissenschaftliche Diskurse:

Der erste Diskurs konzentriert sich auf die Erforschung von Bedingungen für die erfolgreiche Umsetzung eines Friedensabkommens, wie die Aufteilung der Macht zwischen den früheren Konfliktparteien, die internationale Unterstützung des Prozesses, die Sicherheitsgarantien sowie Mechanismen zur Regelung bis dahin ungelöster Probleme<sup>41</sup>. In diesem Zusammenhang hat das Konzept der menschlichen Sicherheit weiter an Bedeutung gewonnen<sup>42</sup>.

Der zweite Diskurs kreist um das Paradigma des „liberalen Internationalismus“. Dieses Paradigma geht davon aus, dass der beste Weg, Frieden zu konsolidieren, die rasche Etablierung marktwirtschaftlicher Demokratien sei. Kritiker dieses Ansatzes meinen, dass der sehr begrenzte Erfolg zahlreicher Prozesse der Friedenskonsolidierung genau dieser – ihrer Ansicht nach zu raschen – politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung zuzuschreiben sei, da die betreffenden Staaten in der Regel die Vorbedingungen für eine solche Umstellung nicht erfüllten<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> B. Walter, „The Critical Barrier to Civil War Settlement“, *International Organization*, Vol. 51, No 3, 1997, S. 335-364.

<sup>36</sup> I. Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, New York, Oxford University Press, 1989.

<sup>37</sup> S.J. Stedman, „Spoiler Problems in Peace Processes“, *International Security*, Vol. 22, No 2, 1997, S. 5-53.

<sup>38</sup> W. Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, Macmillan, 1994.

<sup>39</sup> T. Paffenholz, „Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung“, op. cit. M. Fitzduff, *Beyond Violence: Conflict Resolution Processes in Northern Ireland*, New York, Brookings Institute, United Nations University Press, 2002.

<sup>40</sup> F.O. Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1996.

<sup>41</sup> S.J. Stedman, D. Rothchild, E.M. Cousens, *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2002.

<sup>42</sup> Siehe den Artikel von Xavier Tschumi Canosa in diesem Band.

<sup>43</sup> R. Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

## Aktuelle Trends

Neben den oben genannten Diskursen zur Friedenskonsolidierung wird die aktuelle Debatte derzeit von zwei Themen beherrscht, nämlich betreffend die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in so genannten fragilen Staaten (*Aid effectiveness*) und betreffend den Erfolg von Massnahmen der Friedensförderung im Hinblick auf die Erzielung eines Friedensabkommens (Makro-Friedensprozesse).

### ❑ *Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten und Konfliktländern*

Akteure der Entwicklungszusammenarbeit debattieren seit ein paar Jahren über die Wirksamkeit dieser Zusammenarbeit und kommen zum Schluss, dass sie nur dann wirksam ist, wenn die Empfängerländer verlässliche Politiken und kompetente Institutionen etablieren<sup>44</sup>. Angesichts dieses Befunds stellt sich jedoch die Frage, wie Entwicklungszusammenarbeit in so genannten fragilen Staaten vorgehen soll, bei denen es sich oft auch um Konfliktländer handelt. In der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) wurde anerkannt, dass diese Länder besondere Aufmerksamkeit benötigen<sup>45</sup>. Immerhin sind dies inzwischen fast die Hälfte aller Empfängerländer der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Geberländer haben beschlossen, sich trotz der Schwierigkeiten in diesen Ländern weiter zu engagieren und die Hilfe aufrecht zu erhalten, vor allem weil die Bevölkerung dieser Länder nicht für die schwache Leistung ihrer Regierungen verantwortlich gemacht werden sollte<sup>46</sup>.

### ❑ *Erfolgsquote von Friedensförderung: Die Evaluationsdebatte*

Um den Erfolg von Massnahmen der Friedensförderung zu erhöhen, ist es notwendig, die Planung und die Evaluation von Friedensförderungsinitiativen viel stärker als bisher zu professionalisieren, so eine der Lehren der Vergangenheit. Anders als in der Entwicklungszusammenarbeit ist dies in der Friedensförderung eine neue Erkenntnis. Erst seitdem viele Geber nur noch Initiativen fördern möchten, deren Wirksamkeit überprüft werden kann, ist die Debatte um Evaluation in der Friedensförderung voll entbrannt<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Paris High-Level Forum, *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, Washington DC, The World Bank, 2005.

<sup>45</sup> *Ibid.*, S. 7.

<sup>46</sup> Centre for the Future State, *Signposts to More Effective States: Responding to Governance Challenges in Developing Countries*, Brighton, Institute of Development Studies, 2005. T. Debiel, U. Terlinden, *Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies*, Discussion Paper, Eschborn, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2005. N. Leader, P. Colenso, *Aid Instruments in Fragile States*, PRDE Working Paper No 5, January, London, Department for International Development, 2005. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Principles for Good International Engagement in Fragile States: Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships (LAP)*, Paris, OECD, 2005.

<sup>47</sup> C. Church, J. Shouldice, *The Evaluation of Conflict Resolution Interventions*, Part I and II, Londonderry, INCORE, 2002 and 2003. *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 2, No 1, 2005.



Inzwischen arbeiten verschiedene Initiativen die Erfahrungen mit Friedensförderung auf: So wurden in der *Joint Utstein Study*<sup>48</sup> die Friedensförderungsbemühungen verschiedener Regierungen analysiert, während die Studie *Confronting War* des *Reflecting on Peace Project*'s Lernerfahrungen von Friedensförderungsprojekten von NRO analysiert hat<sup>49</sup>. Mittlerweile liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, wie Friedensförderungsinitiativen evaluiert werden können<sup>50</sup>.

## Warum ist Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern anders ?

---

Es gibt verschiedene Gründe, warum Entwicklungszusammenarbeit in Ländern mit bewaffneten Konflikten anders verläuft:

### Sicherheitsrisiken

Interventionen in Konfliktgebieten sind oft mit Sicherheitsrisiken für Mitarbeiter und Infrastruktur, mit fehlendem Zugang zu Nutzniessern und Programmpartnern konfrontiert, oder das politische Klima behindert die Arbeit in den vom Konflikt betroffenen Gegenden bzw. mit den beteiligten Akteuren. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit müssen daher auf diese Herausforderungen vorbereitet sein und potenzielle Risiken in ihre Planung mit einbeziehen.

### Gut gemeinte Entwicklungsinitiativen können Schaden anrichten

Wie bereits oben erwähnt, können gut gemeinte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit die Konfliktdynamik beschleunigen. Viele Entwicklungsprojekte in Sri Lanka und Nepal rekrutierten beispielsweise lokale Mitarbeiter nur aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen; die ethnische oder religiöse Zusammensetzung und die Kastenzugehörigkeit des Personals wurden hingegen ignoriert. Dies führte zur systematischen Bevorzugung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und hat damit den bestehenden Konflikt verstärkt.

### Frieden und Konflikt sind hochpolitische Fragen

In Konfliktzonen sind die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in der Regel mit einer Reihe politischer Herausforderungen konfrontiert. Hauptpartner der Geber und der Hilfsorganisationen ist im Normalfall die Regierung des Landes. Doch in Konfliktzonen ist dieser Partner eben auch Konfliktpartei, was die

<sup>48</sup> D. Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: The Synthesis Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding*, Oslo, Peace Research Institute Oslo, 2003.

<sup>49</sup> M.B. Anderson, L. Olson, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Cambridge, MA, Reflecting on Peace Practice Project, Collaborative Development Action, 2003.

<sup>50</sup> L. Fast, R. Neufeld, „Envisioning Success: Building Blocks for Strategic and Comprehensive Peacebuilding Impact Evaluation“, *Journal of Peacebuilding and Development*, Evaluation Edition, Vol. 2, No 1, 2005. T. Paffenholz, *The Evaluation of Peacebuilding Interventions*, Beitrag zur Konferenz „Evaluation in der zivilen Konfliktbearbeitung“, Evangelische Akademie Loccum, Loccum (Germany), 1.-3. April 2005, in Deutsch veröffentlicht in *Loccumer Protokolle*, Nr. 14, 2005, S. 39-60. T. Paffenholz, L. Reyhler, „Towards Better Policy and Programme Work in Conflict Zones: Introducing the „Aid for Peace“ Approach“, *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 2, No 2, 2005, S. 6-23.



klassische Zusammenarbeit schwierig macht. Dieses Problem verstärkt sich, wenn Hilfsorganisationen mit bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen zusammenarbeiten müssen oder wollen, die sich in gewaltsamen Auseinandersetzungen mit ihrer Regierung befinden. Dies gilt zum Beispiel für die LTTE in Sri Lanka. Solche Gruppen können von der Regierung geförderte Projekte sabotieren oder auch die persönliche Sicherheit der Entwicklungshelfer gefährden, welche in Regionen arbeiten, die von diesen Gruppen kontrolliert werden. Oftmals sind es aber gerade diese Gebiete, die am meisten Hilfe benötigen, da dort ein grosser Teil der bedürftigen Bevölkerung lebt. Wenn die Hilfe in diesen Regionen fortgeführt werden soll, muss sie effektiver koordiniert werden. Leider wird diese Kooperationsbereitschaft oftmals durch unterschiedliche politische Interessen der Geber behindert, so zum Beispiel durch gegensätzliche Ansichten zum Kampf gegen den Terrorismus (*War on Terrorism*) oder durch unterschiedliche Präferenzen für eine militärische oder zivile Konfliktlösung.

### Planung und Evaluation müssen der Konfliktsituation angepasst werden

Für die Planung und Evaluation von Interventionen in Konfliktgebieten können grundsätzlich diejenigen Planungs- und Evaluationsinstrumente eingesetzt werden, die in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe schon seit längerem etabliert sind oder von der Evaluationsforschung zur Verfügung gestellt werden. Viele Entwicklungsorganisationen vertreten nun aber die Ansicht, dass ihre Planungs- und Bewertungsinstrumente gleichermassen in Konfliktzonen wie in Nicht-Konfliktzonen angewendet werden können. Es bestehe kein Grund, sie anzupassen. Von Friedensförderungsorganisationen hingegen werden Einwände gegen den Einsatz der traditionellen Methoden und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Bewaffnete Konflikte seien derart komplexe Phänomene, dass die Standardmethoden sich nicht für die Planung und Evaluation friedensfördernder Interventionen eignen.

Wer die international anerkannten Planungs- und Evaluationsverfahren näher analysiert, wird feststellen, dass weder das eine noch das andere Argument ganz richtig oder völlig falsch ist. Vielmehr sind viele der Standardkriterien in vollem Umfang in Konfliktzonen anwendbar, während andere der Situation angepasst oder erweitert werden müssen, weil Konfliktsituationen in der Tat komplexer sind.

### Nahezu alle Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit sind auch in der Lage, zur Friedensförderung beizutragen

Auch Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, die nicht direkt auf Frieden ausgerichtet sind, können einen Beitrag zur Friedensförderung leisten, vorausgesetzt, sie sind sich ihres Potenzials bewusst. Das heisst nun nicht, dass alle Interventionspläne modifiziert werden müssen: Priorität eines Entwicklungsprogramms sollte stets dessen Beitrag zur Entwicklung des Landes sein. Wenn jedoch ein friedens- und konfliktsensibler Ansatz die Entwicklungsarbeit leitet, können die Akteure systematisch abklären, ob und wie es möglich ist, neben den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit zur Friedensförderung beizutragen. Ein solches Verständnis von Projektplanung ist mehr denn je erforderlich, denn ohne Frieden kann eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht erreicht werden.

## Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe zur Friedensförderung

---

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe können auf verschiedene Ebenen zur Friedensförderung beitragen: auf der makropolitischen Ebene durch gezielte Politik-Interventionen, auf der sektorpolitischen Ebene durch Einbindung der Konflikt- und Friedensthemen in die Entwicklungsstrategien der verschiedenen Sektoren, wie beispielsweise Gesundheit, Landwirtschaft oder Wasser; auf der Projektebene durch die Art, wie klassische Hilfsprogramme und -projekte im Umfeld eines bewaffneten Konflikts „friedens- und konfliktsensibel“ ausgestaltet werden sollen oder/und durch die direkte Unterstützung von Friedens- und Menschenrechtsprojekten. Die internationalen Geber finanzieren bereits heute eine breite Palette solcher Initiativen. Nachfolgend werden die verschiedenen Ebenen beschrieben und im Anschluss die grössten Herausforderungen jeweils kurz angedeutet:

### Friedensförderung auf der entwicklungspolitischen Ebene

#### □ Konzepte und Beispiele

Neben diplomatischer Friedensförderung, *State building*, Menschenrechtspolitik sowie Vermittlung und Guten Diensten<sup>51</sup> können bi- und multilaterale Geber auf der makropolitischen Ebene eine ganze Reihe unterschiedlicher Strategien einsetzen. Dazu gehören politischer Dialog, ausgehandelte Bedingungen (*Negotiated Benchmarks*), Minimalstandards (*Bottom lines*), die Konditionalisierung der Hilfeleistungen oder Sanktionen. Darüber hinaus können internationale Netzwerke gegen Kriegsökonomien (sog. *War Economies*) etabliert werden, um die Konfliktparteien zu beeinflussen<sup>52</sup>. Im Folgenden werden diese Strategien und ihre Implikationen für die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe kurz betrachtet.

*Politischer Dialog* impliziert ein langfristiges Engagement, meistens mit einer kooperativen Regierung als Partner. Aufgrund der langfristig ausgerichteten Beziehung zu dieser Regierung hoffen die Geber, deren Politik in einer konstruktiven Weise beeinflussen zu können. Teil eines solchen Dialogs kann zum Beispiel sein, bei der jeweiligen Regierung die Wahrnehmung für den Konflikt zu schärfen, der oftmals aus politischen Gründen ignoriert oder heruntergespielt wird.

Bei der politischen *Konditionalisierung* wird definiert, unter welchen Bedingungen Hilfe geleistet wird und unter welchen nicht. Dies soll die Konfliktlage

<sup>51</sup> T. Paffenholz, *Konflikttransformation durch Vermittlung*, op. cit. T. Paffenholz, „Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung“, op. cit.

<sup>52</sup> T. Paffenholz, „Peace and Conflict Sensitivity in International Cooperation: An Introductory Overview (2005)“, *International Politics and Society/Zeitschrift für Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 4, 2005, S. 63-82. P. Uvin, *The Influence of Aid in Situations of Armed Conflict: A Synthesis and a Commentary on the Lessons Learned from Case Studies on the Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations*, Paper for the Informal Talk Force on Conflict Peace and Development Cooperation, Paris, OECD, 1999. B. Wood, *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building*, an independent study prepared for the Bureau of Crisis Prevention and Recovery, New York, United Nations Development Programme (UNDP), <[http://www.undp.org/bcpr/ref/undp\\_pb\\_study3.pdf](http://www.undp.org/bcpr/ref/undp_pb_study3.pdf)>.

positiv verändern, beispielsweise dadurch, dass ein Hauptakteur davon abgehalten wird, weiterhin am bewaffneten Konflikt teilzunehmen oder grobe Menschenrechtsverletzungen zu begehen, wobei die Wiederaufnahme der Hilfe von gewissen politischen Voraussetzungen abhängig gemacht wird. Ein Beispiel: Infolge der von der äthiopischen Regierung begangenen Menschenrechtsverletzungen an politischen Oppositionellen stellten grosse Geber wie die Europäische Union und die Weltbank ihre finanzielle Unterstützung des Staatshaushalts in Äthiopien im Dezember 2005 ein. Gleiches wurde in Nepal nach dem so genannten „königlichen Staatsstreich“ vom Februar 2005 realisiert, nachdem der nepalesische König das Parlament aufgelöst hatte und politische Führer, Menschenrechtsaktivisten und Journalisten hatte verhaften lassen.

*Negotiated Benchmarks* können als Gegenstück zur Konditionalisierung angesehen werden. Es sind positive Anreize. Bei Erfüllung oder Erreichen bestimmter „*Benchmarks*“ (politische Rahmenbedingungen im Land) werden zum Beispiel die Hilfeleistungen erhöht.

*Bottom lines* sind im Gegensatz dazu Minimalstandards, bei deren Unterschreiten ein Engagement der Geber mit dem Hinweis gestoppt wird: „Wenn sich die Lage nicht bessert, beenden wir unseren Einsatz“. Normalerweise werden die zu verbessernden konkreten Bedingungen zuvor genau spezifiziert – zum Beispiel das undemokratische Verhalten des nepalesischen Königs – und eine Frist gesetzt.

Die Identifizierung von so genannten „*Entry points*“ für *Friedensverhandlungen* ist eine klassische Methode der Vermittlung, die normalerweise von diplomatischen Akteuren oder NRO ausgeübt wird. Es gibt aber auch erfolgreiche Beispiele, wie solche „*Entry points*“ in Kriegszeiten erarbeitet werden konnten, und zwar durch den Einsatz der humanitären Hilfe (siehe Rahmentext zu El Salvador und Mosambik).

---

#### **Unterstützung der Friedensverhandlungen durch den humanitären Einsatz in El Salvador und Mosambik**

Während des Krieges in El Salvador zum Beispiel haben die Vertreter der kirchlichen Hilfsorganisationen kurze Feuerpausen ausgehandelt, um Impfkationen für Kinder durchführen zu können. In ähnlicher Weise konnte gegen Ende des Krieges in Mosambik das Internationale Komitee vom Roten Kreuz „humanitäre Korridore“ vereinbaren, die der humanitären Hilfe vorbehalten blieben und von den Konfliktparteien nicht betreten werden durften. Beide Interventionen haben viel zur Beschleunigung des Friedensprozesses beigetragen. Nachdem man in El Salvador beobachten konnte, dass die Konfliktparteien fähig waren, Feuerpausen auszuhandeln, wurde der Druck stärker, Friedensverhandlungen einzuleiten. In Mosambik konnten mehr und mehr Menschen die Kriegszonen über diese humanitären Korridore verlassen. Dies setzte eine der Konfliktparteien unter Druck und stärkte deren Bereitschaft, sich an den Verhandlungstisch zu setzen.

---

*Internationale Netzwerke* gegen „*War Economies*“ versuchen durch die Kontrolle der Vermarktungskanäle den Konfliktparteien ihre Ressourcen zur Finanzierung des Krieges zu entziehen, so zum Beispiel der recht erfolgreiche „Kimberly Prozess“, der den Handel mit „Blutdiamanten“ zu unterbinden versucht. In ähnlichen, noch laufenden Verfahren (Transparenz der Einkünfte aus Ölvorkommen in

Konfliktstaaten; Alternativen zum Drogenhandel in Afghanistan oder Kolumbien) steht der Erfolg bis heute aus.

#### □ *Erfahrungen und Herausforderungen*

Die Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe in Ländern mit politischen Spannungen und bewaffneten Konflikten haben zunächst zu einem stärker politischen Verständnis von Entwicklung geführt. Dadurch wurde es ebenfalls notwendig, dass die politischen, diplomatischen und Entwicklungsakteure in diesen Geberländern enger zusammenarbeiten. Dies war bislang nicht immer einfach zu erreichen, da verschiedene Interessen auf dem Spiel stehen. Jedoch lässt sich klar feststellen, dass immer mehr Länder kohärente nationale Strategien erarbeiten. Der britische *Global Conflict Prevention Pool* kann als Modell für eine solche kohärente nationale Politik gelten. Er wurde 2001 als ein neuer Ansatz zur Konfliktprävention ins Leben gerufen. Der Pool vereinigt die Ressourcen der Ministerien für Verteidigungs- und Aussenpolitik, des Commonwealth Office und des für die Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen Department for International Development (DFID), um dadurch einen kohärenten, strategischen Ansatz zu ermöglichen. Gegenüber dem Umgang mit Konflikten ist so eine gemeinsame ganzheitliche Haltung entwickelt worden, und in vielen Regionen (Balkan, Afghanistan, Naher Osten und Nordafrika, Nepal und Indonesien) konnten in der Konfliktprävention Synergien realisiert werden. In der Schweiz werden ebenfalls gemeinsame Strategien für verschiedene Länder entwickelt, wie beispielsweise für Nepal<sup>53</sup>.

Die Notwendigkeit, in der Entwicklungszusammenarbeit politischer zu werden, hat den Bedarf nach entsprechenden Mitarbeitern wachsen lassen. Da bis heute die Karrieren von Diplomaten und Entwicklungshelfern gewöhnlich getrennt verlaufen, stellt sich hier eine grosse Herausforderung.

Ein weitere wichtige Erkenntnis besteht darin, dass die meisten Politik-Interventionen auf der Annahme aufbauen, dass Entwicklungshilfe zusammen mit internationaler Anerkennung von den Konfliktparteien als wichtig eingestuft werden. Daher können diese Interventionen die Lage in den Konfliktländern in der Regel nur dann beeinflussen, wenn ein Land in erheblichem Mass von Gebern abhängig ist und deren Anerkennung und Ressourcen nicht verlieren will. Das Öl exportierende Land Angola beispielsweise ist hingegen nicht auf Entwicklungshilfe angewiesen und damit gegen den Druck der Geber mehr oder weniger gefeit.

Nichtsdestoweniger können politische Massnahmen sehr wirksam sein, vor allem, wenn sie international gut abgestimmt sind. Hier stellen sich eine Reihe von Herausforderungen: Geber fällen nur sehr ungern harte politische Entscheidungen, da sie ihre diplomatischen Beziehungen zur jeweiligen Regierung nicht belasten wollen, auch wenn dieser Partner zur Konfliktpartei geworden ist. Hier zeigen sich erhebliche Ungereimtheiten zwischen Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und diplomatischen Interessen.

Mit dem Kampf gegen den Terrorismus, der die internationalen Beziehungen polarisiert, sind diese Dilemmata noch angewachsen. Die meisten bewaffneten Gruppen, die gegen die jeweilige Regierung kämpfen, werden jetzt als „Terro-

<sup>53</sup> Siehe hierzu den Artikel von Günther Baechler und Jörg Frieden in diesem Band.

risten“ wahrgenommen. Das macht international kohärente Reaktionen wie auch Lösungen über Dialog noch schwieriger. Auch haben durch den Kampf gegen den Terrorismus viele Regierungen wieder Militärhilfe erhalten und verfolgen somit wieder bevorzugt militärische Lösungen in ihren jeweiligen bewaffneten Konflikten. Dadurch hat auch die gute Regierungsführung in der Entwicklungszusammenarbeit an Relevanz verloren. In gewisser Weise ist der Diskurs somit auf das Niveau zur Zeit des Kalten Krieges zurückgefallen, als korrupte autoritäre Regierungen unterstützt wurden, die sich auf die Seite des „richtigen“ Lagers im Systemstreit geschlagen hatten.

Diese Schwierigkeiten zu überwinden, ist nicht leicht. Es erfordert vor allem bei den Gebern das Bewusstsein zur Konfliktproblematik weiter zu stärken.

### Friedensförderung durch konflikt sensible Sektorpolitik

Entwicklungszusammenarbeit kann ebenfalls zur Friedensförderung beitragen, wenn man die jeweiligen Sektorpolitiken in Entwicklungsländern um die Dimension von Frieden und Konflikt erweitert. Das geschieht meist dadurch, dass zunächst die Konfliktursachen präzise analysiert werden und deren Zusammenhang mit den jeweiligen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit geklärt wird.

---

#### Konflikt sensible Sektorpolitik im Jemen und in Uganda

Die tieferen Ursachen des jemenitischen Konflikts liegen in der Knappheit natürlicher Ressourcen (vor allem Wasser). Der Wassersektor spielt somit für Krieg und Frieden eine entscheidende Rolle. Hier kann man zur Friedensförderung beitragen, indem man der Bevölkerung Zugang zu Wasser ermöglicht, wobei gleichzeitig auf eine gerechte Verteilung zu achten ist. Entwicklungsakteure – seien es nun Regierungen, Geber, lokale oder internationale Hilfsorganisationen – müssen sich dieser Zusammenhänge erst bewusst werden und dann in kohärenter Weise handeln.

Die Ursachen für den Konflikt in Uganda sind vielfältig. Dazu gehört die Diskriminierung nordugandischer Bevölkerungsgruppen hinsichtlich ihrer politischen Partizipation und des allgemeinen Entwicklungsstands. Mittel- und langfristig kann durch den systematischen Einbezug des nördlichen Landesteils bei der Planung der unterschiedlichen Sektoren ein Beitrag zur Friedensförderung geleistet werden.

---

Erfahrungen zeigen, dass die grösste Herausforderung darin besteht, die Sektorpolitiken der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt mit einem Konfliktverständnis zu analysieren. Dieses Potenzial wird bislang wenig ausgeschöpft, da sich Geber und Agenturen bei der Umsetzung konflikt sensibler Entwicklungszusammenarbeit mehrheitlich auf die Projektebene konzentrieren.

### Friedens- und konflikt sensible Projektarbeit in der Entwicklungszusammenarbeit

Unter Entwicklungsexperten ist weitgehend anerkannt, dass Entwicklungsakteure auf der Projektebene drei Alternativen für die Arbeit in Konfliktregionen haben<sup>54</sup>:

<sup>54</sup> J. Goodhand, *Armed Conflict, Poverty and Chronic Poverty*, Working Paper No 6, Conflict Prevention and Resolution Center (CPRC), University of Manchester, 2001.

- *Working around conflict*: Der Konflikt wird als negativer Risikofaktor betrachtet, den es zu vermeiden gilt;
- *Working in conflict*: Die Akteure sind sich bis zu einem gewissen Grad bewusst, dass Entwicklungszusammenarbeit den Konflikt beeinflussen kann. Sie versuchen, negative Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Konfliktsituation zu vermeiden („*Do no harm*“);
- *Working on conflict*: Die Akteure wissen auch, dass Entwicklungszusammenarbeit zur Friedensförderung beitragen kann.

Entwicklungshelfer und humanitäre Akteure können also sowohl in ihren traditionellen Projekten friedens- und konfliktsensible Ansätze verwenden, als auch direkt friedensfördernde Projekte finanzieren oder implementieren. In diesem Abschnitt wird nachfolgend die erste Möglichkeit und im nächsten Abschnitt (Wie funktioniert direkte Friedensförderung in der Projektarbeit?) die zweite Möglichkeit behandelt.

#### □ *Was sind friedens- und konfliktsensible Ansätze der Projektarbeit in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe?*

Entwicklungshilfe- und humanitäre Programme haben in der Regel andere Ziele als Friedensförderung; sie sollen primär zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Landes bzw. einer Region beitragen oder menschliches Leid lindern. Friedens- und Konfliktsensibilität kommen dann zum Tragen, wenn solche Projekte mit latenten oder manifesten bewaffneten Konflikten konfrontiert sind. Hier gibt es verschiedene Ansätze, deren Gesamtziel stets ist, die Projekte so zu planen, dass sie konfliktbezogene Risiken mindern, sicherstellen, dass sie die Konfliktodynamik nicht weiter verschärfen, und abklären, ob die Projekte zumindest *indirekt* zur Friedensförderung beitragen.

Es werden zwei Kategorien von Ansätzen zur Friedens- und Konfliktsensibilität unterschieden. Ansätze der ersten Kategorie integrieren klassische Konfliktanalysen in die Projektarbeit<sup>55</sup>. In der Praxis wird eine solche Konfliktanalyse entweder vor Beginn oder im Verlauf eines Programms durchgeführt und danach entsprechend angepasst. Der grösste Nutzen dieses Ansatzes liegt bislang in seinem Bewusstseinsbildungseffekt: Gerade die Entwicklungsakteure beginnen jetzt, die Relevanz eines Konflikts für ihre Projekte zu verstehen. Die grösste Schwäche dieses Ansatzes ist bislang die ungenügende Verknüpfung von Analyse und Umsetzung. Die Analyse erbringt oft sehr hilfreiche Erkenntnisse, die aber nur ungenügend in die Programmplanung einfließen. Darüber hinaus wird oftmals versäumt, die Stakeholders der Projekte ausreichend in Auswertung und Planung einzubeziehen. Damit besteht die Gefahr, dass die Konfliktanalyse ein einmaliges Ereignis bleibt, statt Eingang in die Routineplanung zu finden.

Ansätze der zweiten Kategorie versuchen hingegen, die Konfliktanalyse systematisch mit der Umsetzung in die Praxis verbinden. Drei Ansätze lassen sich hier unterscheiden:

<sup>55</sup> Siehe die vielen Beispiele im Ressourcen-Paket 2004 (Africa Peace Forum, Center for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert and Saferworld), *Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack*, 2004, <<http://www.conflictsensitivity.org>>.



- ❑ Mary B. Andersons „*Local Capacities for Peace*“, besser bekannt unter der Bezeichnung „*Do no harm*“<sup>56</sup>;
- ❑ Kenneth Bushs erweiterter PCIA-Ansatz „*Hands-on PCIA*“<sup>57</sup>;
- ❑ Thania Paffenholz und Luc Reyckers „*Aid for Peace*“<sup>58</sup>.

---

### Gute Praktiken in Burundi

Die Organisation d'appui à l'autopromotion (OAP) ist eine vom Institut universitaire d'études du développement (IUED) unterstützte lokale NRO, die in der burundischen Provinz Bujumbura-Land tätig ist. Seit zwölf Jahren begleitet die OAP die Gemeinschaften in rund zehn Gemeinden, vor allem bei Einkommen schaffenden wirtschaftlichen Tätigkeiten, beim Zugang zu Kreditfazilitäten sowie bei Initiativen für den Bau und die Sanierung von Infrastruktureinrichtungen und Wohnsiedlungen. Die Entwicklungsarbeit der OAP wird in einem Umfeld starker Spannungen und häufiger bewaffneter Auseinandersetzungen geleistet. Die Organisation hat eine Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen im Auge, um dadurch zu einer Beruhigung der allgemeinen Lage beizutragen. Die Aktivitäten der OAP werden in der Provinz Bujumbura-Land offenbar sehr geschätzt. Konkrete Resultate im wirtschaftlichen Bereich sind der Ausbau der Infrastruktur sowie Ausbildungsprogramme, die zu einer deutlichen Verbesserung der sozioökonomischen Verhältnisse und zum Rückgang der Armut geführt haben. Der Einsatz der OAP hat auch bemerkenswerte Auswirkungen auf das Selbstvertrauen der Landbevölkerung, deren Einstellung sich geändert hat. Dies wird nicht nur im Gespräch mit offiziellen Instanzen in der Stadt offensichtlich, sondern zeigt sich auch im Verhalten der Bevölkerung und in der Diskussion mit den Vereinen. Hier kann man ermutigende Beispiele beobachten:

- ❑ Ergreifen von Initiativen, um Lösungen für eigene Probleme zu finden. Dutzende von Menschen (Vereinsmitglieder oder andere) melden sich jeden Montag am Sitz der OAP, um ihre Probleme darzulegen, Ratschläge einzuholen, Projekte vorzulegen, usw. Die Einführung eines wöchentlichen „Tags der offenen Tür“ hat sich als sehr wirksam erwiesen.
- ❑ Selbstbestimmung: Unterstützt und beraten durch die OAP (Vermittlerrolle) wagen die Leute, sich willkürlichen Massnahmen und Ungerechtigkeiten seitens der Instanzen zu widersetzen, beispielsweise auf ihren Landrechten zu beharren.
- ❑ Bewusstseinsbildung: Unter den von der OAP betreuten lokalen Akteuren findet man immer mehr, die moderne Bankverbindungen pflegen, für den interethnischen Dialog offen sind, Interesse an Neuerungen zeigen und ihre Rolle und Verantwortung in den Verwaltungsausschüssen ernst nehmen.
- ❑ Neue Gesuche für die Gründung von Vereinen und die Begleitung ihrer Tätigkeit durch die OAP werden eingereicht.

Das Beispiel der Arbeit der OAP zeigt, dass sozioökonomische Entwicklung an der Basis die Grundeinstellung der Menschen positiv beeinflussen kann, wenn die Bevölkerung selbst die Initiative ergreift (Selbstverwirklichung). Dies ist für die Schaffung von dauerhaftem Frieden äusserst wichtig.

Daniel Fino, IUED

---

<sup>56</sup> M. B. Anderson, „Experiences with Impact Assessment: Can We Know What Good We Do?“, in *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, <<http://www.berghof-handbook.net>>.

<sup>57</sup> K. Bush, „Field Notes: Fighting Commodities and Disempowerment in the Development Industry. Things I learned from PCIA in Habarana and Mindanao“, in *New Trends in PCIA*, Dialogue Series, No 4, 2005, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, op. cit.

<sup>58</sup> T. Paffenholz, „Third-Generation PCIA: Introducing the *Aid for Peace Approach*“, in *New Trends in PCIA*, Dialogue Series, No 4, 2005, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, op. cit. T. Paffenholz, L. Reyckers, „Towards Better Policy and Programme Work in Conflict Zones“, op. cit.



---

## Verschiedene Ansätze für friedens- und konfliktsensible Entwicklungszusammenarbeit

Der „*Do no harm*“-Ansatz baut auf den Erkenntnissen des *Local Capacities for Peace*-Projekts auf. Darin werden ein Analyserahmen für Projektplanung und Checklisten für die Bewertung negativer und positiver Auswirkungen von Projekten vorgelegt. Damit lässt sich das Projektdesign prüfen und anhand der Befunde so anpassen, dass die lokalen Kapazitäten zur Friedensförderung möglichst gut gestärkt werden. Der „*Do no harm*“-Ansatz wird hauptsächlich von internationalen NRO in Krisenzonen umgesetzt. Sie bilden ihre Partner vor Ort in der Handhabung aus. „*Do no harm*“ ist somit ein eigenständiges Bewertungsraster, das die Routineplanung und das normale Monitoring ergänzt. Die breite Anwendung und die vor Ort erzielte Bewusstseinsbildung dürfen als Erfolg verbucht werden.

„*Hands-on PCIA*“ (*Peace and Conflict Impact Assessment*) ist ein Ansatz, der Workshop-Teilnehmer (in der Regel Projektmitarbeiter) durch verschiedene Analyse- und Bewertungsschritte (Konfliktanalyse, Risikobeurteilung, Chancenbewertung) führt. Mit deren Hilfe kann die Intervention entsprechend angepasst werden. Bush's PCIA ist in einigen lokalen Sprachen veröffentlicht worden und soll lokale Akteure befähigen, *Peace and Conflict Impact Assessment* selbständig einzusetzen.

Der „*Aid for Peace*“-Ansatz will die Planung und Bewertung von Interventionen der Friedensförderung, der Entwicklungszusammenarbeit und von humanitären Einsätzen in Konfliktzonen unterstützen. Es handelt sich um einen gemeinsamen methodologischen Rahmen für verschiedene Akteure und Interventions-ebenen (Makroebene, Sektorebene, Projektebene). Der „*Aid for Peace*“-Rahmen besteht aus vier Teilen. Im ersten Teil wird der Bedarf in der Friedensförderung in einem bestimmten Land, Gebiet oder einer Region spezifiziert, im zweiten Teil die friedens- bzw. konfliktsensible Relevanz der beabsichtigten oder durchgeführten Intervention bewertet. Im dritten Teil werden die erwarteten oder bereits eingetretenen Auswirkungen des Konflikts auf die Intervention/das Projekt (Konfliktrisiken) bewertet, und im vierten Teil werden die erwarteten oder bereits realisierten Auswirkungen der Intervention auf die Konfliktdynamik und den Friedensprozess (friedens- und konfliktbezogene *outcomes* und *impacts*) analysiert.

---

### □ *Erfahrungen und Herausforderungen*

Die Friedens- und Konfliktperspektive hat sich erfolgreich in der *Mainstreaming*-Agenda der internationalen Geber und Hilfsorganisationen etabliert. Neben Themen wie „Gender, Umwelt, Gouvernanz oder HIV/AIDS“ stehen „Frieden und Konflikt“ auf der Liste der wichtigsten Transversalthemen. Konfliktprävention und Friedensförderung gehören auch zu den thematischen Schwerpunkten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Alle grösseren Hilfsorganisationen und Geber haben inzwischen gesonderte Konflikteinheiten geschaffen oder entsprechende Berater eingestellt.

Die Integration dieses Themas in die Entwicklungszusammenarbeit (*Mainstreaming*) sieht sich mit einer ganzen Reihe von Problemen konfrontiert: Ein Problem liegt in der Struktur vieler Geberorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit: Während die so genannten *geografischen Einheiten* die Programme und damit auch die Ressourcen managen, befassen sich die so genannten *thematischen Einheiten* mit den Transversalthemen. Sie sollen die geografischen Einheiten beraten. Diese Struktur birgt zwei Probleme: Die geografischen Einheiten sind in der Regel nicht verpflichtet, Rat einzuholen. Auch entsteht eine Konkurrenz unter den thematischen Einheiten, die wenig miteinander verknüpft sind. Durch die Vielzahl der Transversalthemen und -einheiten fühlen sich Mitarbeiter überfordert, all diese Themen in ihre Routinearbeit zu integrieren. Das führt oft dazu, dass die Mitarbeiter Widerstände aufbauen und ein zusätzliches Thema nur sehr halbherzig aufnehmen.

Ein anderes Problem stellt die Umsetzung in den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe vor Ort dar. Um Programme konfliktsensibler zu gestalten, sind erhebliche Anforderungen an das Programm- und Projektmanagement gestellt: Bei der Budgetierung und der Umsetzung der Projekte ist Flexibilität gefragt. Verantwortungsbewusstsein und Risikomanagement sind notwendig, um die Sicherheit des Personals zu gewährleisten. Die Projektebene muss mit der politischen Ebene strategisch verzahnt werden. Neue Instrumente müssen eingesetzt, alte anders angewandt werden. Dazu braucht es ein gutes Verständnis der Gesamthematik, entsprechend Zeit und angemessenes Personal. Diese Management-Aspekte werden oft ausser Acht gelassen.

---

### Innovative Mainstreaming-Methoden

Die DEZA hat angesichts dieser Management-Herausforderungen ein konflikt sensibles Programm-Management der Entwicklungszusammenarbeit (*Conflict Sensitive Programme Management, CSPM*) eingeführt. Die Art und Weise, wie dieses Instrument im Fall des DEZA-Programms in Nepal umgesetzt wurde, kann als vorbildlich gelten<sup>a</sup>.

Um das Problem der Vielzahl der Transversalthemen zu bewältigen, hat die schwedische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (SIDA) zunächst deren Anzahl auf wenige Themen reduziert und ein Netzwerk der verschiedenen thematischen Einheiten geschaffen. Das Netzwerk organisiert gemeinsame Schulungen und Strategiesitzungen mit dem Ziel, kollektive Lösungen zu finden, die zum Gesamtrahmen der SIDA für die Armutsbekämpfung beitragen.

Um die fehlende Verbindung zwischen den spezialisierten und den geografischen Abteilungen zu überbrücken, hat die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) so genannte „strategische Themenführer“ in den geografischen Einheiten geschaffen. Diese koordinieren das *Mainstreaming* gewisser sich überschneidender Themen in ihrem regionalen Kontext. Geografische Einheiten erhalten zusätzliches Personal für diese Aufgabe. Sondereinheiten vermitteln Schulung und Unterstützung. Auch hat das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einen verbindlichen Routineprozess für die Einbeziehung der Friedens- und Konfliktperspektive in die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen. Das BMZ hat das *Aid for Peace*-Rahmenkonzept als Methodologie für die Durchführung der Friedens- und Konfliktbewertung (*Peace and Conflict Assessment*) übernommen. Die betreffenden Stellen müssen diese Methodologie nun ihren Planungs-, Umsetzungs- und Bewertungsprozessen anpassen, um sicherzustellen, dass die Friedens- und Konfliktsensibilität bei der Arbeit in einem Konfliktland berücksichtigt wird. Welche Länder der Kategorie „Konfliktländer“ zugeteilt werden müssen, entscheidet das BMZ einmal jährlich anhand einer Reihe von Frühwarnindikatoren, die das Deutsche Übersee-Institut in Hamburg (seit Januar 2006 German Institute of Global and Area Studies/Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, GIGA) analysiert. Die Resultate dienen als interne Arbeitsinformation und werden nicht veröffentlicht.

<sup>a</sup> Siehe den Artikel von Günther Baechler und Jörg Frieden im vorliegenden Band.

---

## Wie funktioniert direkte Friedensförderung in der Projektarbeit?

Geber und Hilfsorganisationen finanzieren eine grosse Anzahl friedensfördernder Projekte oder setzen diese um. Heute wird „Friedensförderung“ als umfassender Begriff für viele Arten von Aktivitäten verwendet, wie Entwaffnung, Demobilisierung und Resozialisierung ehemaliger Kämpfer, Ausbildung in Konfliktlösung oder Verhandlungstraining, Friedenserziehung, Stärkung zivilgesellschaftlicher Friedensgruppen oder Aktivitäten, die sich mit den zerstörten

zwischenmenschlichen Beziehungen befassen, wie beispielsweise Versöhnungs- oder Dialog-Projekte bzw. Medienförderung oder Ausbildung in objektiver Berichterstattung über den Konflikt. Massnahmen wie die Unterstützung von Kriegsverbrechertribunalen oder Versöhnungskommissionen und die Förderung föderaler Strukturen fallen ebenso unter diese Kategorie.

Viele dieser Aktivitäten werden von der *Conflict Transformation*-Schule und im Besonderen von Lederachs *Middle-out-Ansatz*<sup>59</sup> geleitet, da zumeist Akteure und Institutionen auf der mittleren Ebene der Gesellschaft (*Track 2*) gefördert werden. Die Art und Weise, wie dieses theoretische Konzept in die Praxis umgesetzt wurde, hat zu einer Reihe positiver Ergebnisse geführt, aber auch einige Probleme verursacht.

#### □ *Positive Leistungen*

Es herrscht inzwischen allgemeine Übereinstimmung, dass die nationalen Akteure in Konfliktländern bei der Friedensförderung die Hauptrolle übernehmen müssen. Die Rolle externer Akteure sollte sich auf die Unterstützung nationaler Akteure beschränken<sup>60</sup>. Ebenfalls anerkannt wird die Tatsache, dass regierungsunabhängige Friedensinitiativen genauso notwendig sind wie offizielle und inoffizielle diplomatische Bemühungen zum Aufbau des Friedens.

Auf internationaler Ebene konnten bestimmte Friedensthemen (z.B. Kleinwaffen oder *War Economy*) auf die internationale Agenda gesetzt werden. Ferner sind durch erfolgreiches Lobbying bestimmte Friedensförderungsprozesse in bestimmten Konfliktländern ins Zentrum internationaler Aufmerksamkeit gerückt. Dazu hat auch das Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft<sup>61</sup> beigetragen. Der Kimberley-Prozess zum Verbot des Handels mit „Kriegsdiamanten“ beispielsweise ist auf die Initiative einer Kampagne der internationalen Zivilgesellschaft zurückzuführen. Er konnte später in eine internationale Regierungsinitiative überführt werden, in der auch die Schweiz eine aktive Rolle spielt.

Ebenfalls als Erfolg zu werten ist, dass in der Friedensförderung die Zusammenarbeit zwischen Regierungsvertretern und internationalen Nichtregierungsorganisationen in vielen Ländern inzwischen Routine ist, da jeder vom Anderen zu lernen bereit ist.

---

#### **Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) in Bern, <[www.swisspeace.org](http://www.swisspeace.org)>**

Das Kompetenzzentrum Friedensförderung wurde im März 2001, (angesiedelt bei der Schweizerischen Friedensstiftung *Swisspeace*), vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und zahlreichen schweizerischen Nichtregierungsorganisationen gegründet. Es stellt allen schweizerischen Akteuren – seien es nun Regierungsstellen oder NRO – Analysen, Beratung und Schulung zur Verfügung und fördert ihre Vernetzung.

---

<sup>59</sup> Siehe oben den Abschnitt „Rasanter Anstieg von Aktivitäten der Friedensförderung ab Mitte der Neunzigerjahre“.

<sup>60</sup> J.P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, op. cit.

<sup>61</sup> M. Kaldor, *Global Civil Society: An answer to War*, Cambridge, UK, Polity Press, 2003.

Darüber hinaus hat die Zusammenarbeit zwischen internationalen und nationalen/lokalen NRO in den Konfliktländern erheblich dazu beigetragen, den Menschen aus den Konfliktgebieten in Europa oder in den USA eine Stimme zu geben.

#### □ *Gleichzeitige negative Auswirkungen*

Diese positiven Auswirkungen gehen jedoch mit einigen eher negativen Aspekten einher: Die Unterstützung der NRO durch externe Geber erfolgt meist über internationale NRO und fließt hauptsächlich an nationale, städtische und von der Elite geleitete NRO. Einige dieser Organisationen geben an, mit lokalen Gruppen und Gemeinschaften in Verbindung zu sein. Doch die Mehrzahl hat eine schwache Mitgliederbasis. Sie weisen selten eine landesweite, politisch oder ethnisch ausgeglichene Repräsentanz auf und sind oftmals durch Verwandtschaftsbeziehungen stark mit dem politischen Establishment verbunden. Aufgrund ihrer rasanten Vermehrung in Konfliktländern sprechen einige Autoren bereits von einer „Friedensindustrie“<sup>62</sup>. Viele dieser NRO sind noch jung oder haben ihre Prioritäten von der klassischen Entwicklungsarbeit zur Friedensförderung hin verlagert. Das hat oft zur Schwächung der ursprünglichen lokalen Gemeinschaften geführt<sup>63</sup>.

---

#### **Kommerzialisierung der Friedensarbeit in Sri Lanka**

In Sri Lanka liegen die Grundursachen des Konflikts in der Kombination von Unterentwicklung und Diskriminierung, gekoppelt mit ethnischer, politischer und religiöser Mobilisierung. Die Konzentration der politischen und wirtschaftlichen Macht im Süden des Landes verhindert systematisch die Entwicklung des rohstoffarmen Nordens und Ostens, wo die Bevölkerung hauptsächlich tamilisch ist. Sprache, ethnische Zugehörigkeit und Religion haben über die Jahre den Konflikt entfacht. Um sich von der weiterhin dominanten, englisch sprechenden und verwestlichten Elite abzusetzen, hatte die Regierung im Jahr 1956 Singhalesisch zur Nationalsprache erklärt. Die Macht ging in die Hände der vorwiegend buddhistischen singhalesischen Elite über. Für gut ausgebildete Tamilen wurde der Zugang zu den begehrten Regierungsstellen schwierig. Die auf die Singhalesen ausgerichtete Politik führte zur Diskriminierung der zuvor in der Kolonialzeit in der Verwaltung privilegierten tamilisch sprechenden Bevölkerung und trug stark zur Ausweitung des Konflikts und zur Bildung des tamilischen Widerstandes bei.

Es hatte in Sri Lanka viele Formen sozialen und politischen Engagements seitens lokaler und nationaler Gruppen gegeben. Doch mit der Professionalisierung und Kommerzialisierung der Friedensarbeit wurde dieser Bereich von wenigen, meist in der Hauptstadt Colombo beheimateten Elite-NRO monopolisiert. Das „normale“ soziale und friedensfördernde Engagement der Bevölkerung nahm ab, die lokale Friedensarbeit verlor an Bedeutung, da die nationalen NRO auf beiden Seiten des Konflikts ihre Anbindung an die Bevölkerung und die Dorfgemeinschaften mehr und mehr verloren. Zur Lösung des ethnischen Konflikts, der das Land zerteilt, ist jedoch die Mobilisierung von Menschen zugunsten des Friedens unbedingt nötig. Doch eben diese Mobilisierung gelang den nationalen NRO nicht. Der Einfluss der Zivilbevölkerung auf die Friedensförderung in Sri Lanka blieb damit sehr beschränkt<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> C. Orjuela, *Civil Society in Civil War: Peace Work and Identity Politics in Sri Lanka*, PhD Dissertation, Department of Peace and Development Research, Göteborg University, 2004.

<sup>62</sup> B. Moltmann, „Die ‚Friedensindustrie‘ als Konfliktmotor? Das Beispiel Nordirland“, in *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, S. Kurtenbach, P. Lock, Bonn, Dietz Verlag, 2004, S. 236-248.

<sup>63</sup> B. Pouligny, „Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‚New‘ Societies“, *Security Dialogue*, Vol. 36, No 4, 2005, S. 495-510. K. Bush, „Alice through the Looking Glass“, in *New Trends in PCIA, Dialogue Series*, No 4, 2005, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, op. cit.

Neue Forschungsarbeiten über die Effektivität von Friedensarbeit bestätigen diesen Befund aus Sri Lanka. Geber und Nichtregierungsorganisationen haben bisher stets angenommen, dass die von den nationalen NRO ergriffenen Initiativen automatisch auch den Konflikt auf der Makroebene beeinflussen werden. Neue Forschungsarbeiten belegen jedoch, dass diese Ebene des Makro-Friedensprozesses nicht automatisch erreicht werden kann, ohne dass gewisse Bedingungen erfüllt sind. Die Studie *Reflecting on Peace Practice Project (RPP)* zeigt, dass für eine erfolgreiche Friedensförderung entweder bestimmte Akteure (sog. „Key Persons“) die volle Unterstützung erhalten müssen oder eine sehr grosse Anzahl Menschen (kritische Masse) unterstützt werden muss<sup>64</sup>. Dennoch erhalten NRO, (welche aufgrund fehlender Massenbasis lediglich eine sehr begrenzte Anzahl von Leuten erreichen), noch immer den grössten Teil der Gelder. Es ist eben einfacher für die internationalen Nichtregierungsorganisationen, mit den städtischen Elite-NRO zusammenzuarbeiten, da sie die Sprache der Geber sprechen und die Logik der Projektvorschläge verstehen. Hingegen ist es viel schwieriger, mit den Vertretern der lokalen Gemeinschaften ins Gespräch zu kommen.

---

### **Bewertung des „People to People“ (P2P)-Friedensprogramms im israelisch-palästinensischen Konflikt**

Der israelisch-palästinensische Konflikt hat tiefe Wurzeln, eine lange Tradition und ist erwiesenermassen verfahren. Trotz jahrzehntelanger Kämpfe und Gespräche haben sich die Fronten kaum bewegt. Die Lösung eines so langen Konflikts mit derart tiefen gesellschaftlichen Auswirkungen erfordert gegenseitige Aussöhnung und eine beiderseitige Akzeptanz des Prinzips der friedlichen Koexistenz. Dies kann nur mit einer tief gehenden Veränderung der Mentalitäten auf beiden Seiten geschehen. In diesem Zusammenhang hatten die Osloer Friedensabkommen von 1993 und 1995 zwischen Israel und der PLO (Palestine Liberation Organization) auch den Rahmen für eine Vielzahl von Projekten unter dem so genannten „People-to-People“ (P2P)-Programm abgesteckt. Israelis und Palästinenser wurden ermuntert, sich besser verstehen zu lernen. Das P2P-Programm hat rund 165 israelisch-palästinensische Projekte (Workshops über berufliche Zusammenarbeit, Hobbygruppen, Filmfestivals, Umweltschutzaktivitäten, Verbreitung von Büchern, Journalistentreffen, Schulpartnerschaften) finanziert, um so den israelisch-palästinensischen Dialog und die gegenseitigen Beziehungen zu fördern. Das Programm muss aber als gescheitert angesehen werden, weil es zwar die individuelle Wahrnehmung und die Beziehungen der unmittelbaren Teilnehmer zueinander beeinflusst hat; Fragen wie die persönlichen Ansichten zur jeweils anderen Nation (und nicht nur zum Individuum) blieben hingegen bei diesen Treffen meist unangetastet. Diese Begegnungen konnten keine grössere Rolle im Friedensprozess spielen, obwohl dies in Zeiten extremer Gewalttätigkeit dringend notwendig gewesen wäre<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> R. Taha, *Grassroots Participation in Confidence Building: P2P Evaluation of the Past and Recommendations for the Future*, Draft, February 2003, Geneva, <<http://www.unidir.org>>. A. Atieh et al., *Peace in the Middle East: P2P and the Israeli-Palestinian Conflict*, Geneva, United Nations, 2004.

---

Geändert hat sich auch das Verhältnis zwischen Forschung und Gebern/Hilfsorganisationen. Die wissenschaftliche Forschergemeinde wird von internationalen Gebern und Hilfsorganisationen immer seltener konsultiert. Stattdessen monopolisiert ein kleiner Kreis prominenter grosser internationaler Nichtregierungsorganisationen, vornehmlich aus der englischsprachigen Welt, den handlungspraktischen Diskurs. Es muss also klar unterschieden werden zwischen

<sup>64</sup> M.B. Anderson, L. Olson, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, op. cit.

dem wissenschaftlichen Diskurs zur Friedensförderung und dem Diskurs der internationalen NRO zum gleichen Thema. Geber und internationale NRO sind inzwischen eng verflochten. Die internationalen Nichtregierungsorganisationen erfüllen den Bedarf der Geber nach schnellen Ergebnissen zu aktuellen Fragestellungen, die Geber leisten im Gegenzug Basisfinanzierung und statten deren Projekte mit Geldern aus. Die Praktiker in den Kapitalen und vor Ort werden mit schnellen Lösungen für konzeptionelle Probleme versorgt, denen jedoch verlässliche empirische Beweise und kritische akademische Reflektionen und eine Vielfalt an Sichtweisen fehlen.

## Schlussfolgerungen und künftige Herausforderungen

Dieser Artikel hat versucht, den Zusammenhang zwischen bewaffnetem Konflikt und Friedensförderung einerseits und Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe andererseits im Überblick darzustellen. Wir haben gesehen, dass Friedensförderung kein neues Thema ist, sondern bereits seit der Antike relevant war. Die Betrachtung der Entwicklungszusammenarbeit unter dem Aspekt von Krieg und Frieden ist jedoch weit jüngeren Datums; sie erfolgte erstmals 1994, nach den tragischen Ereignissen in Ruanda. Heute gehören Krieg und Frieden zu den wichtigsten Transversalthemen der Entwicklungsagenda, die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit finanzieren eine Vielzahl friedensfördernder Projekte oder sind für ihre Durchführung verantwortlich.

Nach Ruanda wurde das Thema zunächst sehr politisch verstanden, bevor man dazu übergang, es stärker unter instrumentellen Aspekten zu diskutieren. In den letzten Jahren wurden dann eine ganze Reihe unterschiedlicher Arbeitsinstrumente (sog. „*Tool-boxes*“) entwickelt. Doch nur wenige dieser „*Tool-boxes*“ bieten einen umfassenden Ansatz und eignen sich demzufolge für unterschiedliche Akteure auf allen Interventionsebenen. Wichtige Voraussetzungen für einen guten Ansatz sind eine systematische Verbindung zwischen der Analyse des Konfliktumfeldes und der schrittweise Umsetzung der entsprechenden Interventionen; eine Verknüpfung der Konflikttransformation mit den professionellen und operationellen Anforderungen an Programm und Projektplanung und -umsetzung.

Tatsächlich hat die Friedensförderung gerade erst begonnen, vor Ort konkrete praktische Ergebnisse zu zeitigen. Es gibt bislang lediglich eine kleine Anzahl guter Pilotprojekte sowie reichlich konzeptionelle Rhetorik und viele Bemühungen zum *Mainstreaming* in den Zentralen. Viele Herausforderungen bestehen noch, davon seien einige hier angedeutet:

## Repolitisierung der Debatte

Um die Herausforderungen der Arbeit in Konfliktzonen bewältigen zu können, muss die Debatte rund um die Friedens- und Konfliktsensibilität wieder stärker politisch geführt werden<sup>65</sup>. Die bestehenden politischen Konzepte werden oft

<sup>65</sup> K. Bush, „Field Notes: Fighting Commodities and Disempowerment in the Development Industry“, op. cit. Idem, „Alice through the Looking Glass“, op. cit. T. Paffenholz, „Third-Generation PCIA: Introducing the *Aid for Peace Approach*“, op. cit. Idem, „More Field Notes“, in *New Trends in PCIA*, Dialogue Series, No 4, 2005, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, op. cit.

nicht in ihrer Gesamtheit umgesetzt, da es den Gebern schwer fällt, in fragilen, von Konflikten betroffenen Ländern eine kohärente Politik zu betreiben. Frieden und Konflikt sind jedoch hochpolitische Angelegenheiten: Partnerregierungen werden zu Konfliktparteien; das Bedürfnis, mit nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren Gespräche zu führen, ist unabdingbar, da diese sehr oft grosse Teile des Landes kontrollieren; Zugang zu diesen Regionen ist aber erforderlich, wenn man die betroffene Bevölkerung unterstützen will. Dies zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Diplomaten und Entwicklungsakteuren erheblich verbessert werden muss.

## Vom instrumentellen zum umfassenden Verständnis der Friedens- und Konfliktsensibilität

Wie es bei anderen Transversalthemen der Entwicklungszusammenarbeit der Fall war, wurde auch das Konfliktthema von vielen Hilfsorganisationen in Form einer auf „Tools“ reduzierten Strategie auf der Projektebene angegangen. Es ist aber notwendig, dies ganzheitlich anzugehen. Das heisst, politische, operationelle und die Management-Aspekte müssen miteinander verzahnt werden.

### □ *Den Kapazitätsaufbau im Süden verstärken*

Es gibt eine ganze Reihe von Ausbildungsprogrammen vor allem zum „Do no harm“-Ansatz. Doch es muss mehr getan werden, um den Kapazitätsaufbau (*Capacity building*) vor allem im Süden selbst zu stärken. Partnerschaften mit südlichen Institutionen sind notwendig, um lokales Wissen konfliktensibel in der internationalen Zusammenarbeit zu nutzen. Es muss vermieden werden, das Feld der Friedensförderung ausschliesslich den westlichen Hilfsorganisationen und deren Beratern zu überlassen. Nichtsdestoweniger sollte auch im Norden weiterhin das Bewusstsein zur Konfliktsensibilität der Entwicklungszusammenarbeit geschärft werden.

### □ *Von der NRO-Unterstützung zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den Konfliktländern*

Unter dem Label „Unterstützung für die Zivilgesellschaft“ hat es in der Vergangenheit auch in der Friedensförderung eine sehr starke Unterstützung zugunsten internationaler und nationaler Nichtregierungsorganisationen gegeben, ganz so, als ob die Zivilgesellschaft nur aus NRO bestehen würde. Empirische Evidenzen belegen, dass diese NRO-Unterstützung der (meist) städtischen Elite-NRO kritischer angesehen werden muss. Oftmals wurden so zuvor bestehende lokale Sozial- und Friedensgruppen geschwächt, die für den langfristigen Aufbau des Friedens eminent wichtig sind.