



Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten

NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding

*Ursula Werther-Pietsch
Anna-Katharina Roithner*

6/2010

Arbeitsmethoden und Konzepte der internationalen Gemeinschaft haben sich aufgrund neuer Bedrohungslagen geändert.

I. Einleitung

Weltweit leben rund 1,2 Milliarden Menschen in Staaten, die von Fragilität und Konflikten betroffen sind, etwa ein Drittel der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe fließt in diese Länder (Hoyos 2010). Das DFID Weißbuch von 2009 empfiehlt eine Zuweisung von zumindest 50 Prozent der neu verfügbaren Entwicklungshilfegelder an fragile Staaten. Der Weltentwicklungsbericht 2011 „Conflict, Security and Development“ der Weltbank widmet sich dem Thema. Dieses starke Engagement fußt einerseits auf realpolitischem Kalkül und ist insofern gezwungenermaßen reaktiv, andererseits spiegelt es die Einsichten neuer Bedrohungslagen, das Aufgreifen neuer Arbeitsmethoden und einen Wechsel in den Konzepten wider.

Fragilität – auch in Reaktion auf globale Prozesse der Vernetzung und Abhängigkeit zunehmend ins Blickfeld gerückt – kann als politisches Phänomen, charakterisiert durch einen Mangel an effektiven, politischen Prozessen sowie eines funktionierenden Sozialvertrags zwischen Staat und Gesellschaft beschrieben werden. Fragile Situationen können leicht in offenen Konflikt umschlagen, was ein Engagement der internationalen Gebergemeinschaft besonders risikoreich, aber im Fall der Verhinderung des Ausbruchs gewaltsamer Konfliktaustragung vor Ort auch besonders erfolgreich macht. Peacebuilding und Statebuilding sind die Herangehensweisen, mit denen fragile Situationen bewältigt werden sollen.

Über Statebuilding-Prozesse kann die inhaltliche Ausgestaltung von staatlichen Strukturen und eine Verbesserung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit staatlicher Akteure unterstützt werden, während Peacebuilding-Aktivitäten sowohl eine kurzzeitige Stabilisierung von Post-Konflikt-Gesellschaften vornehmen als auch grundlegende Faktoren zum Aufbau und zur Festigung einer friedlichen Gesellschaft bearbeiten. Insofern stellt sich die Frage einer Über- oder Unterordnung, Gleichzeitigkeit oder eines antagonistischen Entgegenwirkens der beiden Politikbereiche. Die Statebuilding und Peacebuilding-Konzepte der internationalen Gemeinschaft entwickelten sich als Antworten auf Fragilität und Konflikt in den letzten Jahren über einen lessons-learned-Prozess sprunghaft weiter, Komplementaritäten und Widersprüche zwischen den beiden Ansätzen konnten identifiziert werden.

Die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) erscheint gerade in fragilen und von bewaffneten Konflikten betroffenen Staaten ohne einen kohärenten Ansatz der internationalen Gemeinschaft für Sicherheit und Entwicklung nicht realisierbar. Ansätze wurden entwickelt, für die ein koordiniertes, komplementäres und kohärentes Vorgehen wesentlich ist (3C-Ansatz). Aktuelle Initiativen wie der Internationale Dialog zu Statebuilding und Peacebuilding der OECD und die beiden 3C-Konferenzen in Genf sowie in Wien versuchen, diese konzeptionelle Lücke sowie Spannungsfelder zwischen Statebuilding und Peacebuilding zu adressieren und neue Visionen einer Zusammenarbeit von Akteuren in fragilen Situationen zu entwickeln, um nachhaltige Entwicklung in fragilen Umgebungen zu ermöglichen. Auch bei einer Verknüpfung verschiedenster Motive im Bereich Peacebuilding and Statebuilding steht die Verbesserung der Qualität und Effektivität des internationalen Engagements im Bereich der Armutssenkung und der nachhaltigen Entwicklung in von Konflikten und Fragilität betroffenen Ländern im Vordergrund. Im Zusammenhang mit der Forderung nach nachhaltigem, kohärentem Peacebuilding und Statebuilding „from-the-bottom-up“ nehmen lokale Nichtregierungsorganisationen (NRO) dank ihres Wissens über lokale Besonderheiten und Prioritäten eine besondere Rolle ein.

Nachfolgend soll die Rolle der NRO im Kontext von Statebuilding und Peacebuilding näher beleuchtet werden, bevor der in den zwei 3C-Konferenzen in Genf und Wien entwickelte konkrete Ansatz der Einbindung von NRO bei der Stabilisierung von Post-Konflikt-Gesellschaften vorgestellt wird.

II. Aufgaben und Perspektiven von NRO in fragilen Situationen

Fragile Staatlichkeit stellt heute eine der zentralen entwicklungs-, sicherheits- und außenpolitischen Herausforderungen dar. Aufgrund der Vielzahl an Akteuren und deren spezifischen Zielsetzungen gestaltet sich das internationale Engagement in fragilen Situationen äußerst komplex und erfordert einen integrierten Ansatz aller Akteure unter besonderer Berücksichtigung der lokalen zivilgesellschaftlichen Strukturen vor Ort.

a. *Fragilität als Unsicherheit*

Die OECD definiert Fragilität als nachhaltige Störung der Beziehungen und Erwartungen zwischen Staat und Gesellschaft. Fragilität ist

Der Umgang mit Fragilität ist die innovatorische Kraft in der MDG-Debatte.

Wo keine staatlichen Institutionen bestehen, stellt die Bewältigung individueller Unsicherheit Anknüpfungspunkt und Maßstab für Peacebuilding und Statebuilding dar.

eine Konsequenz von staatlichem Versagen auf den Ebenen von Autorität, Legitimität, Rechtsschutz und Leistungsbereitstellung, sei es durch mangelnde Kapazitäten oder fehlenden politischen Willen (CIC/IPA 2008).

Fragile Situationen kennzeichnen sich u.a. durch ein hochpolitisiertes Umfeld, allgemeine Unsicherheit in Bezug auf zukünftige Entwicklungen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich und einen eklatanten Mangel an Befriedigung von Grundbedürfnissen breiter Bevölkerungsschichten durch schwache Staatlichkeit (Roithner 2009). Diese Faktoren, die die betroffenen Menschen erhöhter Unsicherheit aussetzen, sind bei Peacebuilding- und Statebuilding-Aktivitäten zu berücksichtigen. Vor allem dort, wo keine staatlichen Institutionen bestehen, muss die Bewältigung individueller Unsicherheit als grundlegende Voraussetzung für die kollektive Bewältigung fragiler Situationen verstärkt als Interventionsmaßstab herangezogen werden (Menschenrechtsorientierung, Werther-Pietsch 2009).

Fragile Situationen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Menschen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. In den letzten beiden Dekaden hat sich dafür der Begriff „*menschliche Sicherheit*“ herausgebildet. Dieses Konzept ist dem Ziel des Friedens, der Armutsbekämpfung und Erreichung sozialer Gerechtigkeit, politischer Partizipation sowie dem Wohlergehen der Menschen verpflichtet (Ulbert/Werthes 2008). Das in diesem Ansatz wiederspiegelte erweiterte Sicherheitsverständnis orientiert sich an Grundbedürfnissen und Menschenrechten. Spezielle Anliegen des Konzepts, deren Impuls international aufgegriffen wurde und sich u. a. in einer Reihe von VN-Sicherheitsratsresolutionen niederschlägt, sind die Verbesserung des Schutzes von Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, Frauen und ihre tragende Rolle in Friedensprozessen sowie besonders verletzlichen Gruppen, insbesondere Kinder oder Menschen mit Behinderung(en), intern Vertriebene und Minderheiten in fragilen Situationen. Menschliche Sicherheit gibt dem Aufbau tragfähiger staatlicher Institutionen eine spezifische Orientierung.

Dies ist jedoch nur *eine* Ausprägung einer Reihe von Ansätzen, die sich mit fragilen Situationen beschäftigen (Patrick/Brown 2007). Die Offenheit in der Umsetzung, das Vorhandensein vieler Akteure mit verschiedenen, sich oft widersprechenden Strategien und Mandaten, fehlende gemeinsame Prioritäten und weit verbreitetes „Silodenken“ innerhalb der einzelnen „policy communities“ kann den Erfolg von Peacebuilding/Statebuilding-Engagements der internationalen Gemeinschaft aufs Spiel setzen und im Extremfall in einen (Wieder)-Ausbruch eines bewaffneten Konflikts münden (Kurtenbach 2009).

b. *Was können lokale, zivilgesellschaftliche Organisationen leisten?*

Der fehlende politische Wille oder die mangelnde Kapazität des Staates, notwendige Basisfunktionen in den Bereichen Armutsminderung und Entwicklung zu erfüllen sowie Grunddienstleistungen für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, spielt sich in fragilen Situationen nicht in einem politischen Vakuum ab, im Gegenteil, Clans, Familienverbände, Stämme oder anders organisierte Teile der Zivilgesellschaft bis hin zu organisierter Kriminalität mit diktatorischen Zügen übernehmen zur Bedienung ihrer Klientel vorübergehend hoheitliche Staatsfunktionen, oft auch in Form der Bereitstellung sozialer Dienste. Dieses Netz wird in der Literatur als „political setting“ bezeichnet, eine änderungsresistente Meta-Ebene von „Eliten“, die Peacebuilding und Statebuilding „von außen“ erschwert. Dennoch spielen die Analyse gerade dieser gesellschaftlichen Strukturen und die Einbindung der positiven Kräfte der lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle in der Herangehensweise staatlicher wie nicht-staatlicher externer Akteure.

Statebuilding-Programme, die lokale zivilgesellschaftliche Organisationen als strategische Partner heranziehen, können von vorhandenem Wissen über lokale Strukturen und grass roots-Bedürfnissen sowie bestehenden nicht-staatlichen lokalen Kapazitäten zur Bereitstellung von Sicherheit oder sozialer Dienstleistungen profitieren (Smits 2010).

Die potentielle Stärke lokaler Nichtregierungsorganisationen liegt im Aufbau von langfristig friedenssichernden Strukturen und in der Stärkung der Beziehungen zwischen den BürgerInnen und den staatlichen Institutionen sowie der Förderung des Vertrauens in staatliche Strukturen. Lokale, zivilgesellschaftliche Initiativen können die Einhaltung der Rechenschaftspflicht des Staates in fragilen Umgebungen stärken. Auch die „Principles for Good International Engagement in Fragile States“ der OECD betonen die Rolle der Zivilgesellschaft in der Einforderung von Dienstleistungen und Good Governance (OECD 2007).

Lokale NRO verfügen über ein subjektives, aber dafür kontextualisiertes Verständnis der lokalen Sicherheitssituation vor Ort und können in sensibler, eigenbestimmter Zusammenarbeit mit zivilen, aber auch militärischen Akteuren tätig werden. Aufgrund dessen erweist sich die Unterstützung sicherheitspolitisch und menschenrechtlich engagierter NRO und Forschungsinstitutionen vor Ort und das Empowerment der zivilgesellschaftlichen Akteure in von bewaffneten

Die lokale Zivilgesellschaft ist ein authentischer Spiegel der Grundbedürfnisse und Strukturen der lokalen Bevölkerung.

Konflikten und Fragilität betroffenen Staaten durch die internationale Gebergemeinschaft als besonders bedeutend (Birikorang 2010, Luck 2008).

Die lokale Zivilgesellschaft präsentiert sich der Gebergemeinschaft jedoch nicht als einheitlicher Partner – vielfache Abhängigkeiten, Wettbewerb, Fragmentierung, Interessengegensätze und Misstrauen müssen überwunden werden. Sie ist jedoch ein einzigartiger Spiegel der Artikulation von Grundbedürfnissen der lokalen Bevölkerung. Dabei muss beachtet werden, dass sowohl lokale als auch externe zivilgesellschaftliche Initiativen staatliche Strukturen, langfristig gesehen, nicht ersetzen können (International Dialogue 2010).

c. *Engagement internationaler NRO*

Der Mehrwert internationaler NRO in fragilen Situationen besteht in deren besonderem Zugang zur lokalen Zivilgesellschaft und deren Wissen über lokale Prioritäten.

Der Mehrwert eines Engagements internationaler NRO in fragilen Situationen besteht in deren besonderem Zugang zur lokalen Zivilgesellschaft und deren Wissen über lokale Prioritäten. Viele entwicklungspolitisch tätige NRO sind *vor* den staatlichen Akteuren in fragilen Kontexten vor Ort tätig und können auf diese Weise lokales Wissen, beispielsweise über die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen, erwerben.

International agierende NRO sind nicht an die Wahrung staatlicher Interessen gebunden und verfügen daher im Regelfall über flexiblen Handlungsspielraum. Ihre Verankerung vor Ort erleichtert schnelle, an lokale Bedürfnisse angepasste und adäquate Hilfsleistungen. Internationale NRO handeln idealerweise nach der Prämisse der Bedarfsbefriedigung der notleidenden Bevölkerung, auf Basis ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Menschenrechte und internationaler Entwicklungs-Übereinkommen (z. B. Millenniumsziele), für humanitäre NRO gilt darüber hinaus das Gebot der Neutralität und Unparteilichkeit.

Internationale NRO spielen zudem eine wichtige Rolle im Bereich des Konfliktmanagements und der Mediation während und nach bewaffneten Konflikten. Sie übernehmen oftmals effizient Aufgaben im Bereich der Konfliktprävention, Versöhnungsarbeit, Kampf gegen Straflosigkeit und transitional justice sowie in der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und von verletzlichen Gruppen (Anti-Diskriminierungsarbeit). So waren internationale NRO in der SALW (Small Arms and Light Weapons)-Bewegung themenführend und wurden zum Auslöser neuer völkervertragsrechtlicher Instrumente (Clapham 2006). Einen Schwerpunkt im Peacebuilding, das von NRO geleistet wird, bildet gerade auch die Zusammenarbeit mit Lokalregierungen, um am Aufbau demokratischer, staatlicher Struk-

turen zu arbeiten (Kramer 2010). Im Statebuilding können NRO mit Bezugnahme auf die Konzepte der Demokratisierung und der menschlichen Sicherheit die Stärkung der politischen Kultur und der sozialen Kohäsion vor Ort vorantreiben. Diese Wahrnehmung trägt komplementär zu Stabilisierungs- und Wiederaufbauprogrammen der staatlichen Sphäre bei. Das Empowerment der lokalen Zivilgesellschaft, die Grundbedürfnisse artikuliert, stellt einen bedeutenden Teil des Statebuilding-Prozesses und einen Beitrag der international agierenden NRO dar.

Einen besonderen Fall bildet die Leistung von humanitärer Hilfe durch NRO, die nach den Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Menschlichkeit erfolgt und von politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder anderen Zielsetzungen frei sein muss (Genfer Konventionen). Durch ein Zusammenfließen der verschiedenen Konzeptphasen in einer realen Situation und das Ineinandergreifen von Akteuren tritt verstärkt der, wenn auch vermeintliche Fall der Parteinahme humanitärer Kräfte mit der Folge physischer Bedrohung der HelferInnen auf. Diesem Faktum muss auch innerhalb der fließenden Übergänge von humanitärem Einsatz, Peacebuilding und Statebuilding Rechnung getragen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Handlungsfelder internationaler NRO in fragilen Situationen, als Teilbereiche der Peacebuilding und Statebuilding-Bemühungen der Gebergemeinschaft, beispielsweise folgende Aufgaben umfassen:

- „Umsetzung von Programmen auf der Ebene der Zivilgesellschaft, z. B. vorübergehende Bereitstellung sozialer Dienste
- Leistungen der humanitären Hilfe
- Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Strukturen und AkteurInnen durch Kapazitätsaufbau und Empowerment
- Demokratisierung durch Förderung sozialer Bewegungen und unabhängiger Medien
- Schulungen und Anwaltschaft im Bereich der Grund- und Menschenrechte und dem humanitärem Völkerrecht sowie Monitoring von Übergriffen auf ZivilistInnen
- Anwaltschaftliche Arbeit, Tätigkeiten im Bereich der Versöhnungsarbeit und Beendigung von Straflosigkeit (transitional justice)“ (3C-Appell Wien 2010)

Internationale NRO engagieren sich im Bereich der Konfliktprävention, des Konfliktmanagements und dem Aufbau staatlicher Strukturen.

III. Peacebuilding und Statebuilding als Antworten auf Konflikt und Fragilität

In fragilen Kontexten sieht sich die internationale Gemeinschaft mit der Herausforderung konfrontiert, einerseits die Erreichung langfristiger Stabilität und Frieden zu unterstützen und andererseits über die Unterstützung genuiner Prozesse zum Aufbau effektiver und inklusiver staatlicher Strukturen beizutragen.

a. Spannungsfelder und Komplementaritäten

Erweitertes Peacebuilding und nachhaltiges Statebuilding wachsen zusammen und müssen besser aufeinander abgestimmt werden.

Peacebuilding und Statebuilding bewegen sich im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit der kurzfristigen Stabilisierung der Sicherheitslage, über Peacebuilding Maßnahmen in der Transitionsphase zur Steigerung der „Resilience“ bis hin zur Langzeitvision eines funktionierenden, gefestigten Staates mit inklusiven Mechanismen zur friedlichen Austragung von Konflikten (DFID 2009; INSCT 2009).

Peacebuilding schließt an den Prozess der Herstellung eines Minimums an physischer Sicherheit und Stabilität an, mit dem Ziel, Staat und Gesellschaft eine nachhaltig gewaltfreie politische und Rechtskultur zum Interessenausgleich und von Konfliktbearbeitung zu eröffnen. Das Konzept geht dabei grundlegend davon aus, dass in fragilen Staaten Entwicklung im Sinn von Statebuilding nicht getrennt von Politik und Sicherheit erfolgen kann (Strategischer Leitfaden 2010) und ist daher sensitiv für Interessenabwägungen, marginalisierte Gruppen und das Empowerment des Individuums. Nachhaltige staatliche Strukturen bilden dabei notwendige „Folgewirkungen“ einer institutionellen Verortung dieser Bemühungen.

Im Bericht des VN-Generalsekretärs Ban Ki-moon vom 11. Juni 2009 werden diese Peacebuilding-Aufgaben für den Post-Konfliktbereich ausdifferenziert und präzisiert (United Nations 2009). Im Zuge der laufenden VN-Reform ist klar geworden, dass die einzelnen Interventionsbereiche von Post-Konfliktszenarien bis Konfliktprävention zusammengeführt werden müssen. Die Überwindung der klassischen „gaps“ wird zunehmend als prioritäre Aufgabe verstanden (Takasu 2008). So verlaufen Abgrenzungen von Peacebuilding zu Präventionsarbeit heute fließend. Gerade ein weit gefasster Peacebuilding-Begriff umfasst qualitativ Aktivitäten, beispielsweise im Bereich der Vertrauensbildung in öffentliche Institutionen, die auch konfliktvorbeugend wirken können.

Der Begriff des Statebuilding in fragilen Situationen bezieht sich demgegenüber in erster Linie auf Aktivitäten nationaler und internationaler Akteure im Bereich des staatlichen, zentralen und dezentralen Institutionen- und Kapazitätenaufbaus, aber auch der Stärkung der staatlichen Legitimität und eines effektiven, politischen Prozesses. Funktionierende und legitime staatliche Institutionen und Prozesse sind für die nachhaltige Sicherung von Frieden und Entwicklung bedeutend. Im Konzept des Institutionenaufbaus wird der zentrale Begriff der Legitimität in seinen verschiedenen Bedeutungen – Legitimität durch Wahlen, Leistung oder Schaffung inklusiver Prozesse – zum verbindenden Schlüsselement zu Peacebuilding.

Statebuilding wird durch kontinuierliche, nicht-lineare Prozesse zur interdependenten Stärkung der staatlichen Kapazität, Institutionenbildung und Legitimität vorangetrieben. Statebuilding-Prozesse betreffen Kernfunktionen moderner Staatlichkeit, gemessen an der Befriedigung der Erwartungen der Gesellschaft an den Staat – die Kapazität des Staates, Basisfunktionen wie Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Steuereinzahlung oder die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu erfüllen und grundlegende Dienstleistungen für die Bevölkerung bereitzustellen (OECD 2010A, 9).

Statebuilding stellt somit einen politischen Prozess dar, der Gewinner und Verlierer erzeugt und möglichst viele Akteure, von Spoilern bis zu „drivers of change“, einbeziehen soll. Statebuilding muss daher aus dieser Sicht auch ein inklusiver Prozess sein, der sich einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit stellt und dazu eingerichteten Institutionen wie Parlamenten oder Wahlen in regelmäßigen Abständen rechenschaftspflichtig ist (OECD 2010c). Statebuilding, das diese politischen Aspekte negiert, kann Peacebuilding durch die Errichtung nicht nachhaltiger Strukturen, die den Frieden längerfristig gefährden können, unterminieren.

Umgekehrt können Schritte der Friedenskonsolidierung wie die Einsetzung von Machtteilungsabkommen im Rahmen umfassender Peacebuilding-Vorhaben solche Statebuilding-Prozesse vorübergehend konterkarieren. Durch die flexible Umgehung vorhandener staatlicher Strukturen, um schnelle Friedensdividenden zu verteilen und Enklaven für nicht-gewaltsamen Umgang miteinander zu bilden, beispielsweise durch den Aufbau so genannter „parallel implementation units“, kann die ohnehin meist schwache Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft perpetuiert werden. Peacebuilding-Maßnahmen können also frühe Statebuilding-Anstrengungen dann schwächen, wenn staatliche Institutionen systematisch ausgeschaltet werden (Menocal 2010a).

Im Konzept des Statebuilding wird der zentrale Begriff der Legitimität zum verbindenden Schlüsselement zu Peacebuilding.

Die Schwierigkeit für die internationale Gebergemeinschaft besteht darin, ihr Engagement in von Konflikten oder Fragilität betroffenen Staaten unter Einbeziehung von Peacebuilding und Statebuilding-Strategien als demokratischen, transparenten und vor allem inklusiven Prozess so zu gestalten, dass nachhaltige Strukturen und Institutionen vor Ort geschaffen werden.

b. *NRO-Engagement für Frieden und einen inklusiven Wiederaufbauprozess*

Zivilgesellschaftliche Akteure können im Zusammenspiel von individueller, gesellschaftlicher und institutionell-staatlicher Dimension wichtige Impulse für ein konsolidiertes Peacebuilding und Statebuilding setzen.

Peacebuilding ist ein traditionell von NRO besetzter Bereich. Zivilgesellschaftliche Initiativen üben in Peacebuilding-Prozessen folgende Kernfunktionen aus (vgl. Paffenholz 2009):

- Schutz vor gewaltsamen Übergriffen durch individuelle Begleitung
- Monitoring: Beobachtung von Gewaltausbrüchen, Menschenrechtsverletzungen
- Advocacy und Kommunikation an die Öffentlichkeit
- Friedensarbeit innerhalb von Gruppen (in-group socialization)
- Sozialer Zusammenhalt zwischen Gruppen (inter-group social cohesion)
- Vermittlung zwischen Konflikt- und Drittparteien (Mediation)
- Bereitstellung von Dienstleistungen, humanitäre Hilfe und Entwicklungsprojekte

Die lokale Zivilgesellschaft verfügt über das Potential, eine wichtige Rolle in der Friedensförderung während aller Konfliktphasen einzunehmen. Während Kriegen und bewaffneten Konflikten ist der Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Akteure eingeschränkt – sie können aber dennoch dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren und den Schutz von ZivilistInnen zu fördern. Während der Eröffnung von Friedensverhandlungen kann die lokale Zivilgesellschaft Verhandlungen vorantreiben, nach Kriegsende sind Aktivitäten im Bereich des sozialen Zusammenhalts und der Friedenserziehung von besonderer Bedeutung (Paffenholz 2009).

Durch die Verquickung der verschiedenen Sphären, wie sie insbesondere im Human Security-Ansatz verwirklicht ist (Commission on Human Security 2003), hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Statebuilding nicht auf die formellen Institutionen des Zentralstaates

konzentriert bleiben darf, sondern – trotz auftretender Schwierigkeiten internationaler Partner, geeignete nicht-staatliche Ansprechpartner auf der lokalen Ebene zu identifizieren – informelle, nicht-staatliche Formen sozialer Autorität sowie traditionelle, zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen soll (Anten/van Beijnum/Specker 2009; Menocal 2010b). Um nachhaltig sein zu können, müssen Statebuilding-Projekte auf den lokalen Kontext eingehen und die dezentrale Ebene eines Landes sowie Anknüpfungspunkte für lokale, zivilgesellschaftliche Initiativen frühzeitig mitbedenken. Dies macht auch die Einbindung traditioneller Mechanismen der Justiz und der Herstellung von Sicherheit möglich.

Vielfach geht es bei Statebuilding nicht um die Wiederherstellung des Status quo ante, sondern um eine Neukonstruktion von Staat und Gesellschaft. Zur Erreichung der Statebuilding-Ziele – Stärkung der Legitimität, Rechenschaftspflicht, Transparenz sowie der institutionellen Kapazität des Staates – sind vertrauensbildende Maßnahmen in die staatlichen Strukturen notwendig. Dem politischen Prozess der Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft zum Zwecke der umfassenden Legitimierung des Staates muss Raum gegeben werden. In diesem Zusammenhang können BürgerInnen über „bottom-up“-Ansätze des Statebuilding eine aktive Rolle einnehmen. Zivilgesellschaftliche Akteure, NRO, religiöse Organisationen, indigene Gruppen, soziale Bewegungen oder Frauenorganisationen können die Chance nutzen, sich in die Neuverhandlung des Sozialvertrags zwischen Staat und Gesellschaft einzubringen. „Demand-driven, not supply-driven“ lautet das Motto. Erschwerend auf das Engagement der NRO wirken jedoch die Fragmentierung der Zivilgesellschaft in unterschiedliche Gruppen, der Mangel an Weiterbildungsmöglichkeiten und finanziellen sowie personellen Ressourcen und fehlendes Vertrauen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (Diallo 2010).

Der politische Prozess der Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft ist die Grundlage für legitimes Regierungshandeln und muss im Engagement in fragilen Staaten stärker berücksichtigt werden.

c. *Peace- und Statebuilding – eine neue, integrierte Vision*

Anknüpfend an die fünf Säulen der „1992 Agenda for Peace“ und die zitierte Anerkennung ziviler Komponenten in VN-Friedensmissionen – gestützt auf die „2008 UN Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines“ (Capstone Doctrine), das „2003 Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations“ sowie eine Reihe von Berichten des VN-Generalsekretärs zu „peacebuilding in the immediate aftermath of conflict“, „armed violence reduction“, „mediation“, „civil protection“ oder „responsibility to protect“, die 2009 und 2010 veröffentlicht wurden – lässt sich ein starker Impuls auf die

Entwicklung einer gemeinsamen Methodik des Peacebuilding und Statebuilding (PBSB) ableiten, die eine gegenseitige Befruchtung der Konzepte aufzeigt.

Die lessons learnt aus den friedenserhaltenden Operationen der internationalen Gemeinschaft führten zu einer Ausweitung der Peacekeeping- und Peacebuilding-Konzepte, die nun Implikationen wie Langzeitentwicklung und regionale Aspekte beim Institutionenaufbau berücksichtigen, die über das reine Krisenmanagement hinausgehen. Dieser Trend schlägt sich auch außerhalb von VN-mandatierten Einsätzen und in den Arbeiten der VN Peacebuilding Commission nieder: Die frühere Ausklammerung von staatlichen Institutionen und Kapazitäten durch Peacebuilding-Projekte wird mehr und mehr durch einen ganzheitlichen Blick ergänzt.

Peacebuilding umfasst einen breiten Bereich an Aktivitäten und Prozessen, es gestaltet sich als multisektoraler, multidimensionaler Prozess, der mehrere gesellschaftliche Ebenen und Sequenzen umfasst. Der Fokus liegt auf der Stärkung lokaler Kapazitäten zur Sicherung des Friedens, d. h. der Einrichtung entsprechender Strukturen, um einen Wiederausbruch von Gewalt zu verhindern. Peacebuilding zielt nun in einer umfassenderen Weise auf die Bewältigung der politischen, psychologischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen von gewalttätigen Konflikten hin und umfasst auch die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen wie sozio-ökonomische Ungleichheit oder gesellschaftliche Spannungen (Schneckener 2007). Es arbeitet auf die Etablierung nachhaltiger, friedlicher Beziehungen und effektiver Governance-Strukturen hin und verschmilzt so in der Konzeptualisierung zunehmend mit Statebuilding.

Die gegenseitige Beeinflussung von Peace- und Statebuilding führte auch zu verstärkter Aufmerksamkeit für die Langzeitperspektive und regionalen Aspekte. Es wird deutlich, dass lokale Ownership und Unterstützung für Peacebuilding-Prozesse für den Erfolg eines späteren Statebuilding-Engagements internationaler Geber unerlässlich ist. Der so genannte „do no harm“-Ansatz nimmt die potentiellen Widersprüche zwischen Geberintervention und lokalen Prioritäten auf und zielt darauf ab, die mögliche Unterminierung von Peace- und Statebuilding-Prozessen durch Früherkennung latenter Konfliktsituationen (peace and conflict impact assessments) und Geberinterventionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit abzufedern.

Dennoch dürfen die angesprochenen Unterschiede nicht pragmatisch wegdiskutiert werden: Statebuilding-Perspektiven und Ziele ergänzen die Peacebuilding (und Peacekeeping-)-Agenda und umgekehrt, Synergien und Komplementaritäten zwischen Peacebuilding und Statebuilding-Projekten können genutzt werden; grundsätzlich auf-

Peacebuilding und Statebuilding arbeiten auf effektive Governance-Strukturen und die Etablierung nachhaltiger, friedlicher Beziehungen hin.

tretende Dilemmas und trade-offs sind dabei jedoch zu berücksichtigen (OECD 2010).

Die wesentliche Erkenntnis, die sich aus der wechselseitigen Beeinflussung ergibt, besteht in der Berücksichtigung der gemeinsamen „politischen“ Komponente im Geberengagement, die eine Abstimmung mit und Verbesserung von partizipativen Prozessen, die „Erwartungen“ artikulieren und Rechenschaft verlangen, erfordert. Die neue integrierte Version von PBSB stellt also in einem politischen Sinn auf Institutionen und Handelnde ab; Dialogelemente im Geberengagement werden bedeutender.

IV. Der 3C-Ansatz: Kohärentes, koordiniertes und komplementäres Vorgehen in fragilen Situationen

a. *Dili: Von Monolog zu Dialog*

Beim dritten „High Level Forum on Aid Effectiveness“ in Accra 2008 wurde die Notwendigkeit kohärenten internationalen Vorgehens im Bereich PBSB als Voraussetzung für die Erzielung der Millennium Development Goals erkannt. In Folge wurde im Dezember 2008 von der OECD mit Unterstützung des INCAF-Sekretariats der „International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding“ ins Leben gerufen.¹ Der Dialog eröffnet fragilen Partnerländern, ihre Visionen und Prioritäten sowie ihre Erfahrungen der Süd-Süd-Kooperation einzubringen, um die Effektivität und Nachhaltigkeit der internationalen Geberinterventionen zu erhöhen. Das Forum ermöglicht den kontinuierlichen und strukturierten Austausch der Erfahrungen internationaler Geber und Diskussionen über Grundprinzipien, Prioritäten und „good practices“ in der Unterstützung von PBSB-Prozessen. Darüber hinaus soll das Vertrauen zwischen Geber- und Partnerländern gestärkt werden. Ziel des Dialogs ist die Erarbeitung eines internationalen Konsens zu Peacebuilding und Statebuilding („Declaration“), der in multilaterale Foren eingespeist werden kann. Derzeit gibt es keinen vergleichbaren internationalen Prozess.

In Vorbereitung des ersten globalen Treffens des Internationalen Dialogs in Dili im April 2010 gab es zahlreiche Zusammenkünfte der so

Der Internationale Dialog eröffnet fragilen Partnerländern, ihre Visionen, Prioritäten und Erfahrungen einzubringen.

¹ www.oecd.org/pbsbdialogue

genannten g7+-Gruppe, die sich aus VertreterInnen fragiler, konflikt-behafteter Staaten zusammensetzt. In einem gemeinsamen Statement setzen die Minister und hohe Beamte von Zentralafrikanischer Republik, Burundi, DR Kongo, Tschad, Nepal, Solomon Inseln, Sierra Leone, Südsudan und Osttimor ihre gemeinsamen Prioritäten und Perspektiven auf PBSB fest und identifizieren Governance, wirtschaftliche, menschliche und soziale Entwicklung sowie Sicherheit (Konfliktresolution und -prävention, Versöhnung, soziale Inklusion, Peacebuilding und Dialog, Rechtsstaatlichkeit) als prioritäre Bereiche.

Aufschlussreich im Hinblick auf die Rolle der Zivilgesellschaft ist ein Papier zivilgesellschaftlicher Organisationen,² das das Schlussdokument in seiner Ausrichtung stark beeinflusst hat. Im Schlussdokument der Konferenz in Osttimor, der Dili-Deklaration, werden folgende gemeinsame PBSB -Ziele der Geber- und Partnerländer identifiziert:

“A new vision for Peacebuilding and Statebuilding:

In order to translate the vision into reality and to guide our collective engagement, we identify the following Peacebuilding and Statebuilding goals as stepping stones to achieve progress and development:

- Foster inclusive political settlements and processes, and inclusive political dialogue.
- Establish and strengthen basic safety and security.
- Achieve peaceful resolution of conflicts and access to justice.
- Develop effective and accountable government institutions to facilitate service delivery.
- Create the foundations for inclusive economic development, including sustainable livelihoods, employment and effective management of natural resources.
- Develop social capacities for reconciliation and peaceful coexistence.
- Foster regional stability and co-operation.”

Dili Declaration, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 10. April 2010

² Interpeace, Background Paper: Voices of civil society organizations (CSOs) on Peacebuilding and Statebuilding, prepared as an input into the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili, Timor-Leste, 9.-10. April 2010, http://www.interpeace.org/images/pdf/interpeace_background_paper_international_dialogue_conf_dili_cso_input_final_23042010.pdf

Die internationalen Geber wurden in Dili dazu aufgerufen, Langzeitvisionen in Bezug auf die Transformation fragiler, konfliktbehafteter Staaten zu entwerfen, die Integration von PBSB-Zielen in nationale Entwicklungspläne voranzutreiben und klare, an die jeweiligen Umstände anpassbare Prioritäten zu entwickeln.

Friedenskonsolidierung und der Aufbau staatlicher Strukturen muss stärker die lokalen Vorgaben, die auf den Bedürfnissen und Erwartungen der lokalen Bevölkerung beruhen, im Auge haben. Dies bedeutet eine Abkehr von einer geberzentrierten Politik durch die stärkere Hervorkehrung der Eigenverantwortung der Staaten, sich aus Fragilität zu befreien. PBSB muss somit als endogener politischer Prozess angesehen werden, der von internationalen Gebern unterstützt werden kann. Diese neue Vision von PBSB wird in der Dili Deklaration in den Vordergrund gerückt.

Darauf aufbauend soll die Entwicklung des 3C-Ansatzes aus dem 3D-Konzept für fragile Staaten und somit die Basis für die Konferenzen in Genf und Wien dargestellt werden.

b. *Von 3D zu 3C: Eine konzeptionelle Weiterentwicklung*

Der so genannte 3D-Ansatz in den Bereichen „diplomacy, development, defence“ setzt sich für eine Kultur der Politikkohärenz ein, um Probleme prekärer Staatlichkeit sowie internationale Sicherheitsherausforderungen zu meistern. Misstrauen und institutionelle wie konzeptuelle Schranken zwischen den drei Bereichen sollen aufgelöst, zivile und militärische Politikinstrumente besser koordiniert werden. Das Konzept der 3D-Kohärenz fordert Informationsaustausch und Kooperation in der Strategieentwicklung und Implementation der drei „policy communities“ Diplomatie, Entwicklung und Verteidigung.

Ziel des 3D-Ansatzes ist die Vereinigung des Sicherheitsansatzes, der kurzzeitige Antworten mit Fokus auf nationale Sicherheit sucht und vorrangig darauf abzielt, Stabilität herzustellen, mit dem längerfristig angelegten Entwicklungsansatz der Armutsbekämpfung. Ohne diese Verbindung können Bestrebungen in *einem* Feld Leistungen des *anderen* Bereichs unterminieren. Besonders hervorgehoben wird im 3D-Ansatz die Kombination kurzfristiger Stabilisierungsmaßnahmen mit mittel- bis langfristigen Transformationsaufgaben als Antwort auf multidimensionale, interdependente Herausforderungen, die mit Fragilität und Konflikt einhergehen (Weiss/Spanger/van Meurs 2009). Im erweiterten 3D-Ansatz werden alle relevanten *staatlichen* Akteure zusammengefasst („Whole-of-Government Approach“).

Der 3D-Ansatz kombiniert kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen mit mittel- bis langfristigen Transformationsaufgaben.

Der 3C-Ansatz fordert eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgangsweise aller Akteure.

Der so genannte 3C-Ansatz geht insofern über das 3D-Konzept bzw. den „Whole-of-Government-Ansatz“ hinaus, als er in fragilen Situationen eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgangsweise *aller* Akteure fordert. Er richtet sich an die internationale Gemeinschaft, bilaterale Geber und die Partnerländer. Im 3C-Ansatz geht es um ein abgestimmtes Vorgehen von diplomatischem, entwicklungspolitischem, finanz- und wirtschaftspolitischem, humanitärem, militärischem sowie polizeilichem und justiziellem Engagement, wo es die Zielsetzungen jeweils erfordern und zulassen.³ Dabei kommen spezifische Qualitäten, Herangehensweisen, Arbeitsprinzipien und Zugänge der einzelnen Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zum Tragen.

**c. Die 3C-Konferenz 2009 in Genf: Ein Schritt in Richtung
„Improved Results in Conflict and Fragile Situations“**

Ausgangsüberlegung der 3C-Konferenz in Genf war die Einsicht, dass die verschiedenen, in fragilen Situationen engagierten Akteure wie EntwicklungshelferInnen, SoldatInnen, DiplomatInnen und VertreterInnen von NRO unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren und unterschiedliche Ziele verfolgen. Nicht harmonisierte Ansätze der Geberländer können zu Überlappungen und Duplikationen sowie Konkurrenzdenken führen, unterschiedliche institutionelle und bürokratische Kulturen erschweren häufig die Kommunikation und Koordination zwischen den Akteuren. Der 3C-Ansatz strebt, aufbauend auf dieser Ausgangssituation, eine gemeinsame strategische Ausrichtung von Programmen und Herangehensweisen an.

Um den mannigfachen Herausforderungen in fragilen Situationen angemessen begegnen zu können, muss ein gemeinsames Verständnis der Ausgangslage und ein gemeinsames Wissen über die jeweilige Organisationskultur und Terminologie entwickelt werden. Es braucht eine enge Zusammenarbeit, um bestmöglich auf die Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Landes eingehen und gemeinsame Strategien entwickeln zu können. Die Erarbeitung systematischer, kontextspezifischer Analysen zu Staatsbildung und Friedensförderung kann einen Beitrag zur Verbesserung der Effektivität der Hilfe leisten (Hoyos 2010).

³ 3C-Roadmap Genf 2009, http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes

Die Genfer 3C-Konferenz, die ein Zusammentreffen der verschiedensten Akteure aus den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Handel, Polizei, Justiz und Finanz ermöglichte, fand von 19. bis 20. März 2009 statt. Die Konferenz war als Dialogforum, organisiert von der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Konsortium mit der OECD, Weltbank, NATO und den VN, konzipiert.

Im Schlussdokument der Konferenz, der „Genfer 3C-Roadmap“,⁴ werden sechs Prinzipien entlang den Forderungen nach mehr Eigenverantwortung, Kapazitätenstärkung, Flexibilität in der Planung, gegenseitiger Rechenschaftspflicht, weniger Belastung des Partnerlandes durch Koordination, Vermeidung von „parallel implementation“ und gemeinsamen Lernprozessen für ein zielführendes Engagement der internationalen Gemeinschaft in fragilen Situationen und Post-Konflikt-Gesellschaften entwickelt.

Die Genfer 3C-Roadmap verstärkt damit internationale Verpflichtungen in Richtung mehr lokaler Ownership und „Whole-of-Government“-Ansätzen, die in der Wiener 3C-Konferenz um dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft bereichert wurden.

Die Genfer 3C-Roadmap enthält sechs Prinzipien der Zusammenarbeit in fragilen Situationen.

V. Die Wiener 3C-Prinzipien: Zivilgesellschaft im Vordergrund

Die Genfer 3C-Konferenz stellt einen Meilenstein in der Verwirklichung koordinierter, komplementärer und kohärenter Vorgangsweisen in fragilen Situationen dar. Indem das Schlussdokument eine integrierte Sicht der verschiedenen Zielsetzungen entwirft, insbesondere auch die einander gegenseitig stärkenden Säulen des VN-Systems, „Entwicklung, Friede und Sicherheit, und Menschenrechte“ (VN-Reformgipfel 2005, Schlussdokument, para 9, MDG-Revisionsgipfel 2010) aufgreift, kann es als gemeinsame Vision aller beteiligten Akteure gelten.

In Art 2 der Roadmap wird der 3C-Ansatz definiert: „A coherent, coordinated and complementary (3C) approach is needed to improve the effectiveness of support to countries and communities affected by conflict and fragility. Coherence, coordination and complementarity require both Whole of Government and Whole of System approaches.“

⁴ An der Erarbeitung der 3C-Roadmap nahmen 25 Länder und Organisationen via Online-Verhandlungen teil.

3C is understood as collaborative and mutually reinforcing approaches by international actors and partner countries, including civil society, to increase the efficiency and effectiveness of their support to peace, security, and development in situations of conflict and fragility. The 3C-Roadmap is intended to reinforce related ongoing international processes, such as those led by the 3C conference co-convenors, the UN, the WB, the OECD and NATO, and to promote synergy amongst them“ (3C-Roadmap).

Trotz der Erwähnung der Zivilgesellschaft war im Konferenzgeschehen keine der Rolle der NRO in fragilen Situationen entsprechende Präsenz vorgesehen. Zu wichtig erschien erst einmal die Zusammenführung der verschiedenen Komponenten der Regierungsstellen im „Whole-of-Government“-Ansatz, der insbesondere in Den Haag, Oslo und Paris im Vorlauf zu Genf präzisiert und in die internationale Debatte eingebracht worden war.

Österreich nahm dieses Momentum auf und verpflichtete sich im Annex zur 3C-Roadmap, die bilateralen und multilateralen Zusagen im Follow-up zur Konferenz gewidmet war, im Folgejahr in Wien Konsultationen mit NRO abzuhalten.

a. *Die Wiener 3C-Konferenz 2010, ein Follow-up zu Genf*

Auf Basis dieser Vorgeschichte veranstaltete das österreichische Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport und österreichischen zivilgesellschaftlichen Organisationen von 5. bis 7. Mai 2010 eine internationale Konferenz zum Thema „Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Rolle der Zivilgesellschaft“.

Die Veranstaltung zielte auf die Entwicklung eines Konsenses in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vor Ort vor, in und nach Konfliktsituationen auf Grundlage der neuen Konzepte zu Peacebuilding und Statebuilding ab. Ein spezieller Fokus wurde auf die Kooperation zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren mit den lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen gelegt in dem Geist, dass internationale Geberorganisationen ihr Vorgehen eng mit der jeweiligen betroffenen Regierung und der lokalen Zivilgesellschaft abstimmen sollen.

Der „Wiener 3C-Appell“, das ausverhandelte Schlussdokument, verstärkt die internationale Perspektive auf die Einbeziehung von und die Bereitschaft seitens der NRO zu einem „Whole-of-Nation“-Ansatz und legt deren Rolle offen. Er zeigt die spezifischen Heraus-

Der Wiener 3C-Appell formuliert Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren.

forderungen einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf. Die Wiener 3C-Konferenz erweiterte damit den Genfer Konsens.

b. Der Impuls des Wiener 3C-Appells: Ein Brückenschlag zur Zivilgesellschaft

Die Struktur des Wiener 3C-Appells weist auf die zentrale Botschaft des Dokuments hin: Gemeinsame Beweggründe, eine Definition der Akteure, wichtige Handlungsprinzipien, die die Verhandlungsparteien, staatliche wie nicht-staatliche Stellen, sowie eine grundlegende Aussage zum Umgang miteinander werden einleitend vorangestellt, gefolgt von den „Grundsätzen gemeinsamen Handelns“, dem Kernstück des Dokuments.

Im Anhang werden die Leistungen der NRO und der staatlichen Institutionen in fragilen Situationen aufgezählt, um deren spezifische Beiträge herauszustreichen.

Der Wiener 3C-Appell ist damit eine gemeinsame Antwort auf die vorgefundene:

- Änderung der Bedrohungslagen („transversal“)
- Änderung in der Arbeitsweise („multidimensional“)
- Änderung im Konzept („menschenrechtsorientiert und übergangssensitiv“)

Einigkeit bestand in der Annahme, dass ein 3C-Ansatz mehr zum generellen Fortschritt im Land beiträgt als ein isoliertes Vorgehen. Beim Aufbau staatlicher und nachhaltiger friedlicher Strukturen zielt der Appell auf eine partizipatorische Vorgehensweise aller Akteure unter Einbeziehung der lokalen Zivilgesellschaft ab. Dieser Prozess erfordert die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive, die immer wieder angepasst werden muss. Die Verhandlungsparteien gingen von der Notwendigkeit einer gemeinsamen kontextbezogenen Analyse aus. In der Zusammenarbeit darf es keine erzwungenen „Allianzen“ geben, aber auch keine „ideologischen“ Barrieren.

Der 3C-Appell basiert auf dem Grundsatz, dass die einzelnen Akteure den jeweils anderen in Hinblick auf seine/ihre Eigenständigkeit, Expertise, Aufgabenstellungen und den spezifischen Beitrag, den sie zur Erreichung des Ziels von mehr Frieden, Sicherheit und Entwicklung in fragilen Situationen leisten, anerkennen und die Akteure voneinander lernen können.

„Knackpunkte“ in den Verhandlungen waren die Frage der Bereitschaft zu gemeinsamer Analyse, die Neutralität humanitärer Akteure

bei sich ausweitenden internationalen Mandaten und die Frage, wie weit militärische Kräfte zivile Aufgaben übernehmen sollen/können. Unter der gemeinsamen Vision von mehr Frieden, Sicherheit und Entwicklung vor Ort ergab sich daraus intensiver Gesprächsbedarf. In para 14 der Grundsätze wurde festgehalten, dass auch internationale Friedensoperationen durch Berücksichtigung ihrer sozio-ökonomischen Auswirkungen einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung der „Übergänge“ leisten können.

Im Follow-up Prozess von Wien ist es wichtig, dass der Dialog zu den Wiener 3C-Prinzipien fortgesetzt wird, auch lessons learnt sollen in diesem Prozess berücksichtigt werden. Das 3C-Momentum wird sowohl bei der Umsetzung im Feld aufgegriffen als auch auf Ebene der Arbeitsgruppe, die den Appell ausverhandelt hat, weitergeführt werden. Die Ergebnisse der Wiener 3C-Konferenz sollen auf EU- und VN-Ebene, aber auch der NATO und der Weltbank sowie im Rahmen des International Network on Conflict and Fragility INCAF der OECD eingebracht werden.

c. Der erweiterte 3C-Ansatz: Der Weg zum „Whole-of-System“-Engagement

Die beiden 3C-Konferenzen sind ein Initialschritt in Richtung besserer Wirksamkeit von Hilfe und Politikkohärenz in fragilen Situationen.

Aus der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung in fragilen Situationen ergibt sich das Konzept einer politischen, konfliktpräventiven Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Sie geht anders als die klassische EZ in fragile Situationen und ist dabei mit entstehenden Zivilgesellschaften konfrontiert. Das Ziel entwicklungspolitischen Engagements ist „Resilience“ der dortigen Gesellschaften und staatlichen Strukturen, um das Ausbrechen oder Wiederaufflammen von bewaffneten Konflikten zu vermeiden. Dazu müssen alle Akteure ihre Rolle und die möglichen Synergien mit anderen kennen. Den beiden 3C-Konferenzen ist ein Initialschritt in Richtung Verankerung dieser Prärogative für Wirksamkeit von Hilfe und ein effizientes Miteinander gelungen. Von dort ist ein Impuls auf die MDG-Revision zu erwarten.

Ein „Whole-of-Government“-Ansatz, wie in der Genfer 3C-Roadmap verankert, kann bereits einen effektiveren Beitrag zu Langzeitentwicklung und Stabilität in fragilen Staaten leisten und reduziert das Risiko sich überlappender Vorhaben. Kohärente Politiken verfügen im Empfängerland darüber hinaus über größere Legitimität (Anten 2009, Pospisil/Werther-Pietsch 2009). Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus der Umsetzung des Ratsbeschlusses der OECD 2010 zu Policy Coherence for Development, der ein starkes politisches Engagement der Geberregierung für eine kohärente Ziel- und Prioritätenset-

zung fordert (OECD 2010b). Die Erarbeitung von spezifischen Geberstrategien für fragile/Konfliktsituationen bereiten einen solchen Einsatz bestmöglich vor, da sie auf Risiken eingehen und Reaktionsmöglichkeiten vorsehen können.

Geberstrategien, die auf dieser Einsicht aufbauen (vgl. DFID 2009), formulieren den systematischen Einsatz gemeinsamer Analysen, „joint assessment and planning tools“ und legen Konsultationsprozesse der Akteure fest. Interministerielle Planungseinheiten, zivile Expertenpools und flexible Finanzierungsmechanismen wie „pooled funding“ mehrerer Akteure können als Implementierungsinstrumente in fragilen Situationen die Arbeit in der Praxis erleichtern. Die Verwendung gemeinsamer Instrumente und Methoden für Kontextanalyse, Planung, Überwachung und Evaluation, die den Bedürfnissen aller Akteure entsprechen, sollen gefördert werden, um die Kohärenz, Koordination und Komplementarität zu erhöhen (Hoyos 2010). Der Wiener 3C-Ansatz in einer Geberstrategie schließt in diese Überlegungen nicht-staatliche Akteure explizit mit ein und verwirklicht so einen „Whole-of-Nation“-Ansatz.

Schließlich können – in einem weiteren, operativ noch ausstehenden Schritt – Einsätze der internationalen Gemeinschaft auf konzeptuellen Grundlagen erfolgen, die informiert auf die jeweilige Situation eingehen und dabei staatliche, zivilgesellschaftliche und multilaterale Akteure berücksichtigen („Whole-of-System“-Ansatz). So können Partnerländer und internationale Akteure je nach Kontext gemeinsam realistische Ziele in den Bereichen Friedenskonsolidierung, Staatsbildung und Wiederaufbau festlegen, die an das sich verändernde Umfeld angepasst werden können.

Entsprechend den Wiener Konferenzergebnissen und dem 3C-Appell sollten an solchen Strategien notwendigerweise auch die vor Ort engagierten internationalen und lokalen NRO unter dem Motto: „respecting mandates, building on context, exploring synergies“ mitarbeiten.

Ein Bekenntnis internationaler Organisationen zum 3C-Ansatz wäre der konsequente nächste Schritt.

VI. Literatur und Dokumente

3C-Appell Wien 2010,

http://www.entwicklung.at/aktuelles/3c_konferenz_in_wien/.

3C-Roadmap Genf 2009: Improving results in conflict and fragile situations, 19.-20.3.2009,

http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes.

Anten, Louise/van Beijnum, Mariska/Specker, Leontine 2009: 3C Approaches to Fragile and Conflict Situations: Taking stock of commitments and challenges, background paper to the 3C Conference 2009, Clingendael Institute,

- http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Papers/General_Session_Specific_Papers.
- Birikorang, Emma 2010: The new peace architecture in Africa: Is there a place for civil society engagement?, Kofi Annan International Peace Keeping Training Centre, Ghana, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010, <http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- CIC (Center on International Cooperation)/IPA (International Peace Academy) 2008: From Fragility to Resilience. Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations, Research Paper for the OECD Fragile States Group 4, March 2008, 16ff:
<http://www.cic.nyu.edu/global/docs/fragilitytoresilience.pdf>.
- Commission on Human Security 2003: Human Security Now, New York, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>.
- Clapham, Andrew 2006: Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford.
- DFID (UK Department for International Development) 2009: Building Peaceful States and Societies, a DFID practice paper,
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/governance/Building-peaceful-states-and-societies.pdf>.
- Diallo, Boubacar 2010: Strengths and weaknesses of civil society engagement in conflict prevention, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010,
<http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- Hoyos, Cristina 2010: 3C approach in fragile situations, Swiss Agency for Cooperation and Development (SDC), Host Lecture, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010,
<http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- INSCT (Institute for National Security and Counterterrorism) 2009: Project on Resilience and Security, Workshop Report: Longstaff Patricia, Mergel Ines, Armstrong Nicholas, Syracuse University.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding 2010: Dili Declaration: A new vision for Peacebuilding and Statebuilding, Schlussdokument der Dili Konferenz, 9.-10.4.2010,
http://www.c-r.org/our-work/influencing-policy/Dili%20Declaration_FINAL_12042010.pdf.
- Kramer, Gudrun 2010: NGO mediation and advocacy before, after and during violent conflict, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010,
<http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- Kurtenbach, Sabine 2009: Post-War and Post-Conflict Challenges for Development Cooperation, INEF Policy Brief 5/2009, Duisburg.
- Luck, Edward C 2008: Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung: Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm, in: Vereinte Nationen: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, Vol. 56 (2), 51-58.
- Menocal, Alina Rocha 2010a: State-building for peace: Navigating an arena of contradictions, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010,
<http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- Menocal, Alina Rocha 2010b: State-building for peace: A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states, European University Institute (EUI) Florenz Working Papers, Robert Schumann Center for Advanced Studies 2010/34.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2007: DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, April 2007,
http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf?bcsi_scan_0AB3CD11C6E4C963=0&bcsi_scan_filename=38368714.pdf.
- OECD 2010a: Do No Harm, International Support for Statebuilding, Paris,
http://www.oecd.org/dataoecd/8/32/44409926.pdf?bcsi_scan_0AB3CD11C6E4C963=0&bcsi_scan_filename=44409926.pdf.
- OECD 2010b: OECD Guidance on International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict, Entwurf, Mai 2010.
- OECD 2010c: The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/45/6/44794487.pdf>.
- Paffenholz, Thania 2009: Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlichen Engagements, in: Friedensforum FF 2009-4 des Netzwerks Friedenskooperative, <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff09/4-64.htm>.
- Patrick, Stewart/Brown, Kaysie 2007: Greater than the sum of its parts? Assessing "Whole of Government" approaches to fragile states, International Peace Academy, New York.
- Pospisil, Jan/Werther-Pietsch, Ursula 2009: Good Governance, State Building, Resilience: Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit, ÖFSE (Hrsg), Staat und Entwicklung, Wien, 37-48.
- Roithner, Anna-Katharina 2009: Politischer Wiederaufbau in fragilen Staaten: Eine staatsrechtliche Analyse am Beispiel der Republik Jemen, Dissertation an der Paris Lodron Universität Salzburg, Mai 2009.
- Schneckener, Ulrich 2007: Frieden bauen: Peacebuilding und Peacebuilder, http://www.bpb.de/themen/B0OSKM,1,0,Frieden_bauen%3A_Peacebuilding_und_Peacebuilder.html.
- Smits, Rosan 2010: Working mechanisms for engaging with local civil society organisations, Clingendael Institute, Wiener 3C Konferenz 'The 3C approach in fragile situations – the role of civil society', Wien, 5.-7.5.2010, <http://www.bmeia.gv.at> (Konferenzband im Erscheinen).
- Strategischer Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ 2010: Strategiepapier der österreichischen Bundesregierung (in Ausarbeitung).
- Takasu, Yukio 2008: Gaps in current international efforts between peace-keeping and peace building on the one hand, and then between peace building and long-term development, Europäisches Forum Alpbach, 23.8.2008.
- Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg) 2008: Menschliche Sicherheit, Reihe EINE WELT Bd. 21, Texte SEF, Bonn.
- United Nations 2009: Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the aftermath of conflict, 11.6.2009, A/63/881 – S/2009/304.
- Weiss, Stefani/Spanger, Hans-Joachim/van Meurs, Wim 2009: Precarious State Strategies: Toward a Culture of Coherence, in: Weiss, Stefani/Spanger, Hans-Joachim/van Meurs, Wim (Hrsg.): Diplomacy, Development and Defense: A Paradigm for Policy Coherence, Gütersloh, 9-53.
- Werther-Pietsch, Ursula 2009: Sicherheit und Entwicklung – Zwei Pfeiler eines Systems?, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie in Kooperation mit dem Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), 2/2009/S, Wien – Genf.



Ursula Werther-Pietsch (Mag. Dr.) ist stellvertretende Leiterin der Abteilung VII.4 im österreichischen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

Kontakt: ursula.werther-pietsch@bmeia.gv.at



Anna-Katharina Roithner (Mag. Dr.) studierte an der Paris-Lodron Universität in Salzburg und ist seit Oktober 2009 Mitarbeiterin im österreichischen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

Kontakt: : kathi.roi@gmx.at

Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding

Die lokale Zivilgesellschaft ist ein einzigartiger Spiegel der lokalen Bevölkerung in fragilen Situationen. Internationale NRO tragen durch ihren besonderen Zugang zur lokalen Zivilgesellschaft zum Prozess der Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft in fragilen Situationen bei. Die Strategien der internationalen Gemeinschaft für Peacebuilding und Statebuilding erfordern daher eine koordinierte, komplementäre und kohärente (engl. „3C“) Vorgangsweise, die dieses Wissen miteinbezieht. Im Wiener 3C Appell werden die spezifischen Herausforderungen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in fragilen Situationen aufgezeigt. Der 3C-Ansatz ist damit ein Initialschritt für bessere Wirksamkeit von Hilfe und mehr Politikkohärenz.

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn. Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung. Direktor des INEF ist Prof. Dr. Tobias Debiel und Wissenschaftliche Geschäftsführerin ist Dr. Cornelia Ulbert.

Die Reihe INEF Policy Brief

In den INEF Policy Briefs werden wichtige aktuelle Ereignisse und Forschungsthemen in prägnanter Form aufgegriffen und im Hinblick auf politische Handlungsempfehlungen diskutiert. Sie erscheinen in unregelmäßigen Abständen.

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

FAKULTÄT
FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Ursula Werther-Pietsch/Anna-Katharina Roithner:
Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in
fragilen Staaten. NRO zwischen Peacebuilding und
Statebuilding. Duisburg: Institut für Entwicklung
und Frieden (INEF Policy Brief 6/2010)



Herausgeber:

© **Institut für Entwicklung und Frieden, INEF**
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

Layout design: Sascha Werthes, Jeanette Schade
Coverfotos: Jochen Hippler, Ulf Terlinden, Jeanette Schade

ISSN 1863-9909