

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

INHALT

Feature (Last Edition)

- 02 | Vom Konzept zur Praxis
- 04 | Ein langer Weg zum Sektorprogramm Frieden und Sicherheit
- 06 | Kann Mainstreaming je fertig sein?
- 08 | Beratung und Umsetzung von Friedensprogrammen
- 10 | PCA in der Praxis
- 13 | EZ wie überall anders auch?
- 14 | A Columbian Experience on inducing Conflict Sensitivity
- 16 | Dilemma for DC in Fragile States and Conflict Environments
- 18 | Konfliktsensible Privatwirtschaftsförderung
- 20 | Klimawandel und Sicherheit
- 21 | Frieden & Sicherheit in der TZ



Liebe Leserin, lieber Leser,

acht Jahre SPICE-Newsletter, acht Jahre innovative Auseinandersetzungen mit Schlüsselthemen im Bereich Frieden und Sicherheit liegen hinter uns. Mit dem vorliegenden SPICE-Newsletter möchte sich der Verbund der drei BMZ-geförderten Sektorvorhaben für „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“, „Kleinwaffenkontrolle“ und „Sicherheitssektorreform“ in seiner bisherigen Form verabschieden. Nach einem mehr als einjährigen Prozess der konzeptionellen Zusammenführung sind die drei Vorhaben in ein neues, umfassendes Beratungsprogramm des BMZ für „Frieden und Sicherheit“ überführt worden, das mit einem fast vollständig neu besetzten Team antritt.

Zeit also, einen Schritt zurückzutreten und Rückschau zu halten, den erreichten Fortschritt zu bewerten und die zukünftige Orientierung aufzuzeigen. Auf den folgenden Seiten haben langjährige Wegbereiter und -begleiter der Sektorvorhaben mit Überblicksartikeln ebenso wie anhand von Fallbeispielen versucht, die erreichte Breite und Tiefe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei der Förderung von Frieden und Sicherheit zu reflektieren. So resümiert *Uwe Kievelitz* die erreichten Wirkungen der Sektorvorhaben, *Melanie Alamir* bewertet den Stand der Diskussionen um Sicherheitssektorreform anhand der Orientierung auf globale, vernetzte Sicherheit und *Christian Strehlein* markiert den erreichten Fortschritt hinsichtlich des Mainstreaming des übersektoralen BMZ-Konzeptes „Friedensentwicklung und Krisenprävention“. *Dunja Brede* und *Petra Riedle*, *Maria Prada*, *Stephanie Schell-Faucon* und *Christian Strehlein* illustrieren diese Bewertungen anhand von Beispielen aus Kolumbien, Nepal – wo derzeit eine systematische PCA-Anwendung stattfindet – sowie Palästina. Die thematische Aktualität der Bearbeitung von Themen in den Sektorvorhaben wird schließlich anhand der Artikel von *Reinhold Elges* zu Klima und Sicherheit sowie zur Privatsektorentwicklung in Konfliktländern ebenso deutlich wie bei der Darstellung von *Kathrin Lorenz* über einen integrierten Ansatz des Risikomanagements und der Konfliktsensibilität.

Die zukünftige Orientierung des Sektorprogramms „Frieden und Sicherheit“ mit seinem integrativen Ansatz und seiner Orientierung auf Post-Conflict-Fragestellungen wird von der neuen Leiterin des Programms, *Dr. Annette Backhaus*, dargestellt. Gleichzeitig stellen sich auch die neuen MitarbeiterInnen des Teams vor, welches auch in Zukunft einen Newsletter fortführen wird, ihm aber entsprechend der inhaltlichen und organisatorischen Zäsur ein neues Gesicht geben wird.

Ich möchte mich an dieser Stelle im Namen aller bisherigen MitarbeiterInnen des SPICE-Teams bei unseren vielen Lesern in der deutschen EZ, aber auch den vielfältigen Institutionen im deutschsprachigen Raum bedanken, mit denen wir in den vergangenen Jahren einen intensiven Austausch pflegen durften. Die Anregungen und Diskurse haben nicht nur unsere Arbeit bereichert, sondern auch sehr viel zum Gehalt unseres Newsletters beigetragen. Wir freuen uns, mit Ihnen auch in der Zukunft in verschiedenster Form in Kontakt zu bleiben!

Gabriele Kruk
2006-2008 Leiterin des SV Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Vom Konzept zur Praxis: Strategien und Wirkungen unserer Sektorvorhaben im Bereich Frieden und Sicherheit

Über einen Zeitraum von nunmehr acht Jahren haben insgesamt drei Sektorberatungsvorhaben den Auftrag gehabt, den Themenkomplex „Frieden und Sicherheit“, wie wir ihn heute nennen, für das BMZ und die deutschen Vorfeldorganisationen entwicklungspolitisch und fachlich zu entwickeln und in der deutschen EZ zu verankern. Eine Reflexion dieser langen Zeit mit solch umfassenden und schwierigen Aufgabenstellungen kann daher nur schlaglichtartig die viele gute und wichtige Arbeit beleuchten, die eine große Anzahl von Mitarbeitern der GTZ sowie rund 80 Praktikanten im Laufe der Zeit geleistet haben.

Die Arbeit der drei Vorhaben ruhte grundsätzlich auf dem Dreiklang von a) Politikberatung und -entwicklung, b) Beeinflussung von Verfahren, Methoden und Instrumenten sowie c) Qualifizierung der Fach- und Führungskräfte, die mit diesen Policies und Instrumenten arbeiten sollten. Getestet und weiterentwickelt wurden diese Ansätze im Rahmen von Länderberatungen und Pilotvorhaben. Diese drei Standbeine und ihre immer wieder reflektierte Anwendung „im Feld“ haben sich durchgängig bewährt – hätte man auch nur auf eine dieser Säulen verzichtet, so wären die Erfolge der Vorhaben nur punktuell und nicht nachhaltig gewesen. So aber gibt es heute

- Klare politische Grundlagen, die verbindlich und maßgeblich für die Ausübung der Rolle der deutschen EZ in Konfliktländern und Gewaltsituationen sind;
- Methodische und Verfahrensstandards, die die Umsetzung dieser Politiken leiten und für Qualität sorgen sollen;
- Und vor allem Fachleute im BMZ und allen Durchführungsorganisationen, in den Zentralen und vor Ort, die diese Grundlagen kennen und anwenden können.

Das allein ist ein großer Erfolg. So können sich die Vorhaben und ihre Mitarbeiterinnen anrechnen, dass sie entscheidend an der Formulierung des „Übersektoralen Konzeptes Friedensentwicklung und Krisenprävention“ des BMZ, an Teilen des „Aktionsplans Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung sowie am Konzept der OECD zur Reform des Sicherheitssektors mitgewirkt haben. Sie können darauf verweisen, dass sie Handreichungen der KfW zum Umgang mit der K-Kennung erarbeitet, und den Methodenstandard des Peace and Conflict Assessment (PCA) für unterschiedlichste Führungs- und Fachkreise nachvollziehbar gemacht haben; darüber hinaus haben sie den Umgang in BMZ und GTZ mit einer Themenvielfalt geprägt, die von „Kids und Kanonen“ über Wirtschaftsentwicklung in Nachkriegssituationen, Konfliktbearbeitung in der Not- und Übergangshilfe bis hin zu Klimawandel und Sicherheitspolitik reicht. Schließlich haben sie hunderte von Mitarbeitern aller fünf Häuser (BMZ, GTZ, KfW, InWent und DED) vom Referatsleiter und WZ-Referenten über Büro- und Programmleiter bis hin zu vielen Fachkollegen und Gutachtern in Fragen des grundsätzlichen Politikverständnisses ebenso wie des praktischen Umgangs mit K-Kennung und PCA weitergebildet, auf Einsätze in Konfliktländern vorbereitet, mit Standards für Demobilisierung und Reintegration bekannt gemacht und an Fragestellungen der Sicherheitspolitik herangeführt; in einer Reihe nationaler und internationaler Konferenzen – über Jugend und Gewalt, Versöhnungspolitik, Capacity Development in Konfliktländern etc. – wurde Wissen weiterentwickelt und weitergegeben.

So weit, so gut: die Übersicht an Aktivitäten und Leistungen der drei Sektorvorhaben ist beachtlich. Die Kernfragen aber sind: wurde damit die entwicklungspolitische Praxis verbessert? Und wurden damit Beiträge zur Verbesserung von „Prävention, Sicherheit und Frieden“ – inzwischen der Name unseres Kompetenzfeldes – geleistet? Die Antwort ist ein eindeutiges „ja, aber“. Wenn man sich zunächst die Art und Zahl von Vorhaben verdeutlicht, die heute in der deutschen EZ an diesen Themen arbeiten, so wird man im Vergleich zur Situation vor acht Jahren eine deutliche Zunahme sowohl in Quantität als auch Qualität feststellen:

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

die Arbeit an Kernaspekten einer Polizeireform zur Verbesserung der Bürgersicherheit in Guatemala – die Neuausrichtung eines ganzen Portfolios in den Philippinen auf Beiträge zur Friedensförderung – der Aufbau eines krisenpräventiven Frühwarnsystems in der Afrikanischen Union und bei IGAD im östlichen Afrika... erfolgreiche Projekte und Ansätze dieser Art, von denen es inzwischen viele Dutzend gibt, wären vor Beginn der Sektorvorhaben eindeutig nicht möglich gewesen. Auf Projektebene gibt es darüber hinaus viele Hinweise dafür, dass Interventionen der deutschen EZ, die von den Sektorvorhaben direkt oder indirekt unterstützt wurden, sehr wohl Erfolge in Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie in der Verbesserung menschlicher Sicherheit vorzuweisen haben. Dies gilt insbesondere für die weniger medienrächtigen Konfliktschauplätze, wie die Casamance im Senegal, die Kerndistrikte der Auseinandersetzung zwischen Maoisten und Regierung in Nepal oder Länder wie Azerbaijan und Mazedonien (wo Ansätze einer Sicherheitssektorreform erfolgreich unterstützt wurden) illustrieren können. Hierbei haben gerade die wenig sichtbaren Wirkungen der Sektorvorhaben auf institutioneller und persönlicher Ebene in BMZ und GTZ entscheidend beigetragen.

Auch in den „großen“ und andauernden Gewalt- und Kriegsschauplätzen dieser Welt wie Afghanistan, Sri Lanka oder Kolumbien waren und sind die Sektorvorhaben und die deutsche EZ in Einzelbereichen tätig und wirkungsvoll; aber genau an diesen Orten, an denen sich sowohl öffentliches Interesse als auch fachliche Debatten besonders eindringlich zeigen, ist ein Wirkungsnachweis extrem schwierig bis unmöglich, insbesondere dann, wenn die grundsätzliche Frage lautet, ob die (deutschen) Beiträge direkt zu mehr Frieden und Sicherheit im Land beitragen können. Es hat sich in diesen Ländern deutlich gezeigt, dass selbst die bestmögliche Umsetzung guter Konzepte und das größte Engagement von Fach- und Führungskräften nicht verhindern können, dass politische Prozesse, militärische Logiken und die Dynamik, die von übermächtigen Konfliktressourcen wie Drogen ausgeht, die Arbeit vieler Jahre zunichte machen können. So kommt es, dass jahrelange Erfolgsgeschichten wie das deutsche Engagement in Sri Lanka quasi über Nacht zu scheinbaren Beispielen von Misserfolg und Scheitern mutieren: denn trotz der Förderung interethnischen Verständnisses, der Verbesserung dezentraler Behördenstrukturen im singhalesischen und tamilischen Landesteil, Maßnahmen zur Friedenspädagogik an den Schulen und wichtigen Wiederaufbaumaßnahmen konnte die Rückkehr zu Konfrontation und Krieg nicht verhindert werden. An manchen späten Abenden im Büro oder beim Anblick der Tagesschau erscheint dann die Arbeit von acht Jahren als sehr ernüchternd. Letztlich verweisen diese Wahrnehmungen aber auf drei große Baustellen, die für die Zukunft bleiben: zum ersten müssen wir uns nach so vielen Jahren erfolgreichen Engagements der EZ bei Prävention, Sicherheit und Frieden mit der Frage unserer tatsächlichen Wirkungen in verschiedenen Kontexten weit systematischer auseinandersetzen. Zum zweiten gehört dazu, uns deutlicher mit den Wirkungsvoraussetzungen zu befassen: also der Frage, unter welchen Voraussetzungen kann man mit EZ-Instrumenten unterschiedlicher Art am ehesten und am meisten Erfolg haben? Zum dritten gehört aber vor allem eine politische Baustelle dazu, an der die Sektorvorhaben und die GTZ insgesamt nur sehr begrenzt arbeiten können: Entwicklungszusammenarbeit kann nur im Konzert mit anderen Ressorts und anderen Gebern ihre bestmögliche Wirkung entfalten; so lange Geber nebeneinander her konkurrieren, und so lange abgestimmtere und sich ergänzende Maßnahmen von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, dazu auch oft Wirtschafts- und Handelspolitik, an oft partikularen und individuellen Ressortinteressen scheitern, werden auch die besten Sektorvorhaben, die ausgefeiltesten Projekt- oder Länderstrategien nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein.

*Dr. Uwe Kievelitz – Kompetenzfeldleiter, Kompetenzfeld Prävention, Sicherheit & Frieden
uwe.kievelitz@gtz.de*

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Ein langer Weg zum Sektorprogramm Frieden und Sicherheit – und ein Schritt über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus

Drei Beispiele sollen eingangs vor Augen führen, was vor fünf Jahren noch kaum denkbar schien: Ressortgemeinsam besetzte Provinz-Wiederaufbauteams in Afghanistan, in denen VertreterInnen von AA, BMVg, BMI und BMZ nicht nur formal unter einem Dach agieren, sondern immer stärker zu einer substanziellen, projektbezogenen Kooperation gelangen. Ein Runder Tisch von Ausbildungsinstitutionen, der eine bessere Verzahnung bei der Vorbereitung auf Auslandseinsätze zwischen Polizei, Bundeswehr, Katastrophenschutz und der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) anstrebt. Vielfältige Beiträge der EZ zur Sicherheitssektorreform (SSR) in Afrika, Asien, Lateinamerika, und zwar nicht mehr nur auf dem Feld der Stärkung der Zivilgesellschaft oder der politischen Kontrollkörperschaften, sondern zunehmend auch in Kernbereichen des Institutionen- und Kapazitätsaufbaus im Sicherheitssektor, etwa der Polizeireform. Nur drei Beispiele unter zahlreichen Initiativen und Prozessen der sukzessiven Vernetzung von staatlichen Akteuren mit dem Ziel einer stärkeren Kohärenz deutscher Beiträge in der internationalen Krisenreaktion und Konfliktbewältigung.

Was hat das mit den drei Sektorvorhaben zu tun, deren Arbeit in dieser SPICE-Ausgabe gewürdigt werden soll? Zunächst war die Einrichtung der drei Sektorvorhaben eine Antwort auf mehrfache Herausforderungen: Die EZ ist in ihrer praktischen Arbeit seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt mit Krisen, Konflikten und Akteuren aus dem Sicherheitssektor konfrontiert. Immer häufiger agiert sie in instabilen Staaten oder bewegt sich im Umfeld gewaltsam ausgetragener Konflikte. Neben diesen praktischen Erfahrungen hatte sich auch eine systematische Erkenntnis durchgesetzt: Unsicherheit, latente oder manifeste Konflikte behindern Entwicklungsarbeit, indem sie Menschen einschüchtern und deren Handlungsspielräume einengen, ökonomische Fortschritte bremsen, bereits Erreichtes gefährden und in vielen Fällen auch Gesundheit und Leben des eingesetzten Personals der EZ bedrohen. „Entwicklung ist ohne Sicherheit nicht möglich“, sagte Ministerin Wiczo-rek-Zeul bereits im November 2000 auf dem Petersberg. Schließlich begann die internationale Geberdiskussion im Rahmen des OECD/DAC zur Jahrtausendwende, die Themen Krise, Konflikt und Sicherheit ganz oben auf die Agenda zu setzen. Mit den DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“ von 2001 wurden Krisenprävention, umfassende Sicherheit, Versöhnung und Friedensentwicklung als integraler Baustein einer Armutsbekämpfungsstrategie ausdrücklich zum Betätigungsfeld der internationalen EZ. Diese Entwicklung galt es auch in nationalen Konzepten und Strategien nachzuvollziehen.

Der Weg der Auseinandersetzung der deutschen EZ mit und ihrer Annäherung an die Themen Frieden und Sicherheit lässt sich gut an der Historie der drei Sektorvorhaben nachzeichnen. Er führte - parallel zur zeitlichen Folge der Einrichtung der drei Sektorvorhaben - von der Etablierung des Themenkomplexes Krise und Konflikt über die Befassung mit Kleinwaffenkontrolle/DD&R hin zu SSR. Was im systematischen Verständnis Facetten eines Kontinuums von der zivilen Krisenprävention bis hin zur Unterstützung von Polizei- und Militärreformen darstellt, musste gedanklich und praktisch erst langsam zusammengeführt werden. Zeitlich, aber vor allem kognitiv-inhaltlich war es ein langer und mühsamer Prozess für die deutsche EZ, zunächst die Relevanz von Krisen und Konflikten anzuerkennen und anzunehmen. Umso schwerer zu verdauen war ein EZ-Konzept, das ihr auch auf dem Feld der Sicherheitspolitik Aufgaben und Handlungsfelder zuweist. Schon „Krise und Konflikt“ kratzte an dem Selbstverständnis der deutschen EZ - ein interesseneutrales Agieren zugunsten der armen oder benachteiligten Bevölkerungsschichten wird in Krisen- und Konfliktkontexten, in denen Täter-Opfer-Verhältnisse schwimmen und die Träger von Entwicklung und Fortschritt oftmals selber Konfliktparteien sind oder waren, immer schwieriger. Die Vorstellung, dass die EZ sich aktiv an dem Aufbau oder der Reform von Sicherheitsinstitutionen und –akteuren beteiligt, die primär mit staatlicher Repression assoziiert wurden, traf sie dagegen mitten ins Herz.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Drei Faktoren begünstigten dennoch die Behauptung gegen diese Widerstände: die Dynamik der OECD/DAC-Diskussion um SSR; der Anspruch, die EZ „politischer“ zu machen, und die wachsende Aufmerksamkeit für das Thema Governance. Der treibende Faktor für den deutschen EZ-Diskurs aber war die im Ergebnis fruchtbare Auseinandersetzung zwischen den drei Sektorvorhaben. Dabei ist lange an der künstlichen Polarität von Krisenprävention als Handlungsfeld, das eher an zivilgesellschaftlichen Mechanismen der Konfliktaustragung und Versöhnung ansetzt, und Kleinwaffenkontrolle/SSR als Handlungsfeldern, die eher an den Institutionen und staatlichen Handlungskapazitäten ansetzen, festgehalten worden. Erst seit etwa drei Jahren verdichtet sich das Verständnis, dass die entwicklungspolitischen Beiträge zu Frieden und Sicherheit beide Komponenten komplementär beinhalten müssen – die Zusammenfassung in einem Sektorprogramm ist daher erfreulich und nur folgerichtig.

Soweit zur EZ-immanenten Debatte. Die Annäherung der EZ an die Themen Krise, Konflikt und Sicherheit besaß von Anfang an jedoch auch eine innenpolitische Dimension, die die grundlegende institutionelle Verfasstheit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik berührte. Diese Dimension ist seitens der EZ anfangs kaum adressiert worden und hat sich erst im Zuge des Aktionsplans Zivile Krisenprävention als für sie relevantes Politikfeld deutlicher herauskristallisiert. Hier schließt sich auch der Kreis zu den eingangs aufgeführten Beispielen. Aus dieser Perspektive ist die oben beschriebene Entwicklung der deutschen EZ nur ein Strang in einem Geflecht zahlreicher Prozesse der zunehmenden ressortübergreifenden Vernetzung von Akteuren, Aktivitäten und Instrumenten im Sinne einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik. Diese Prozesse beruhen auf einer gemeinsamen Erkenntnis: Kein Akteur und kein Handlungsinstrument allein können komplexen Herausforderungen und Bedrohungen durch Instabilität, Armut, Massenmigration, volatile Märkte, asymmetrische Akteure etc. adäquat begegnen. Vielmehr bedarf es des zielgerichteten, abgestimmten und koordinierten Einsatzes aller Akteure und Instrumente. Der erweiterte Sicherheitsbegriff ist daher weit über die traditionelle Sicherheitscommunity hinaus zu einem gemeinsamen Bezugspunkt von Innen-, Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Umwelt-, Finanz- und Sozialpolitik geworden. In Deutschland hat sich auf dieser Grundlage seit Anfang der neunziger Jahre eine vielschichtige Landschaft realer Vernetzungsprozesse herausgebildet, die noch lange nicht „fertig“ ist. Diese Landkarte vernetzter Sicherheit in Deutschland ist charakterisiert durch die Aufteilung in verschiedene Arenen mit relativ geschlossenen Akteurskreisen und je eigenen politischen und praktischen Dynamiken. Sie umfasst neben den Arenen, die sich eher um äußere Sicherheit/internationale Stabilität konzentrieren (Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Transformation der Bundeswehr, Kohärenz deutscher Beiträge in internationalen Kriseneinsätzen) auch jene Arenen, die traditionell der inneren Sicherheit zuzurechnen sind (Neuordnung des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes, Terrorabwehr/Homeland Security, Schutz kritischer Infrastrukturen). Die deutsche Landschaft überlappt sich mit internationalen Arenen im Rahmen von EU, VN, NATO und mit Diskursen um *global security* international agierender Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Vernetzte Sicherheit ist also mehr als nur eine Modelformel, sondern bereits in Ansätzen gelebte Praxis und sollte verstanden werden als angestrebte Qualität deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die sich durch den zielgerichteten und kohärenten Einsatz von Ressourcen und Instrumenten aller Ressorts und Politikfelder auszeichnen. Dies umfasst prinzipiell auch nichtstaatliche Akteure und Instrumente.

Die Themen und Arbeit der drei Sektorvorhaben markiert die Schnittstelle der EZ mit den aufgezeigten Vernetzungsprozessen im größeren Kontext vernetzter Sicherheit. Ob in Afghanistan, hinsichtlich der gemeinsamen Vorbereitung auf Auslandseinsätze oder mit Blick auf das Thema SSR: Nachhaltige Erfolge in internationalen Krisen und Konflikten können - auch im Sinne von EZ-Kriterien - nur komplementär mit anderen Ressorts bzw. Akteuren und deren Aktivitäten erreicht werden: Die drei Sektorvorhaben haben nicht nur wichtige fachliche und praktische EZ-Beiträge hierzu geleistet, sondern auch personale Vernetzung jenseits der Ressortebene maßgeblich vorangetrieben. Dem Sektorprogramm „Frieden und Sicherheit“ ist zu wünschen, dass es diese Arbeit fortsetzen und die Dimension Vernetzter Sicherheit jenseits der EZ nicht aus den Augen verlieren wird.

Dr. Fouzieh Melanie Alamir – leitete von 2004-2006 das Sektorvorhaben SSR und ist heute Leiterin des Geschäftsfelds Vernetzte Sicherheit bei der IABGmbH.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Kann Mainstreaming je fertig sein? Ein Rückblick zur Umsetzung des Querschnittsthemas „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ in der GTZ

Alle reden von Mainstreaming - aber was verstehen wir eigentlich darunter? Ein Blick in die Begriffswelt der GTZ hilft hier weiter:

Mit Mainstreaming werden Prozesse bezeichnet, durch die ein Unternehmen seine politisch-strategische Vorgaben und Themen systematisch in seine Kernprozesse, Personalpolitik und Führungsprozessen verankert.

Das ist ein hoher Anspruch, immerhin geht es um die Kernprozesse, Personalpolitik und Führung. Ein Unternehmen will diese nicht so leicht von irgendwem verändern lassen. Bei Querschnittsthemen geht es auch nicht um unternehmenseigene Vorgaben, sondern um Vorgaben des Hauptauftraggebers. In diesem Fall ist es gängige Praxis, einen Grossteil der Mainstreamingaufgaben in die Verantwortung von Sektorvorhaben zu geben. Aber wer übergibt hier eigentlich an wen? De Facto ist es ja nicht die Führung der GTZ, sondern das BMZ, das die Mainstreamingaufgabe an ein Sektorvorhaben übergibt bzw. es damit beauftragt. Was konnten wir mit dem Sektorvorhaben „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ unter diesen Umständen erreichen?

Weiter in der Begriffswelt:

Die politisch-strategischen Vorgaben und Themen werden in die Gesamtpolitik integriert durch:

- Politikformulierung
- Entwicklung von Konzepten und Instrumenten
- Umsetzung der Konzepte auf Projekt- und Programmebene
- Stärkung der Partnerorganisationen mit den Themen
- Aufbau von Fachlichkeit in der Thematik
- Einbeziehung in die Unternehmensstruktur und -kultur

Lässt man die letzten 7 Jahre des SV „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ Revue passieren, so lassen sich eine Reihe von Mainstreaming-Beiträgen auflisten, die diesen Punkten zuzuordnen sind: Als erstes offizielles Dokument der Politikformulierung erschien 2004 der Aktionsplan der Bundesregierung, gefolgt von dem Übersektoralen Konzept Friedensentwicklung des BMZ (2005). Bei beiden Dokumenten hat das SV aktiv inhaltlich und redaktionell mitgewirkt. Aus einer Reihe von Einzelmethoden und -instrumenten konnte der methodische und konzeptionelle Rahmen Peace and Conflict Assessment (PCA) entwickelt werden. Zahlreiche Fachpublikationen zu Themen wie Förderung von Friedensallianzen, Trauma- und Versöhnungsarbeit oder Dezentralisierung und Konflikt wurden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Arbeit an Schnittstellen und die Integration mit anderen Themen wie der Not- und Übergangshilfe, Gender oder der Wirtschaftsförderung, erhielt in all den Jahren viel Aufmerksamkeit und Energie.

Bei all der konzeptionellen Arbeit blieb vor allem in den letzten 3 Jahren vielleicht etwas wenig Zeit, um von Seiten des SV die Umsetzung der Konzepte enger zu begleiten und die Erfahrungen aus der Praxis auszuwerten. Dies ist auch primäre Aufgabe der (Senior-) Fachplaner des seit 2004 eingerichteten Kompetenzfeldes „Internationale Zusammenarbeit im Kontext von Krisen und Katastrophen“, das in der GTZ als dauerhafte Fachstruktur für das Thema eingerichtet worden ist. Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Vorhaben, in denen Krisenprävention und Friedensentwicklung als Querschnittsthema oder Hauptziel professionell umgesetzt werden. Der Aufbau und die Stärkung von Partnerorganisationen im Thema „Frieden und Sicherheit“ wurde einige Jahre über einen speziellen Fonds für Friedensinitiativen gefördert, seit seiner Stilllegung haben die Vorhaben vor Ort diese Aufgabe übernommen.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Dagegen wurde verstärkte Arbeit in die verbesserte Kooperation der deutschen EZ Organisationen, insbesondere zwischen KfW und GTZ, investiert. Ausgangspunkt dafür war die schon frühe Einsicht, dass im Bereich der Förderung von Frieden und Sicherheit wirkliche Erfolge nur durch Zusammenarbeit aller Organisationen und Instrumente erreicht werden können. Hier ist die Arbeit im SV dem allgemeinen Trend in der EZ durchaus einige Jahre voraus gewesen.

Da Verankerung von neuen Themen über Menschen und ihre Kompetenzen geschieht, wurde schon frühzeitig eine umfassende Qualifizierungsstrategie entwickelt und umgesetzt. In etwas mehr als zwei Jahren konnte eine kritische Masse von GTZ-Personal im In- und Ausland in unterschiedlichen Vertiefungsebenen qualifiziert werden. Parallel dazu wurde eine intensive Nachwuchsförderung betrieben, so dass ausreichend Fachlichkeit für die Zukunft sichergestellt wurde. Nicht nur das Kompetenzfeld wurde Teil der Unternehmensstruktur, sondern es wurden auch in den Regionalbereichen klare fachliche Ansprechfunktionen eingerichtet und durch das SV begleitet. Wie weit Krisenprävention bereits Teil der Unternehmenskultur geworden ist, ist schwer zu sagen. Zumindest gibt es unbestreitbare Zusammenhänge zu den erfreulichen Veränderungen im Personalbereich, wo Risikomanagement und Personalfürsorge in Konfliktländern einen neuen Stellenwert bekommen haben, ebenso wie die verstärkte Zusammenarbeit mit der neuen PRM-Struktur. Wie bei vielen anderen Themen auch, ist das ‚Mit-Leben-Füllen‘ solcher Themen mindestens genauso stark von einzelnen Personen abhängig wie von der Verankerung in Strukturen und Verfahren.

So groß die Offenheit, der Bedarf und die Nachfragen zum Thema Krisenprävention auch sind, es gibt auch immer wieder Zurückhaltung und Widerstände gegen „noch so ein Querschnittsthema“. Wer kann es den Kollegen, die innerhalb kurzer Zeit mit einer großen Anzahl von Themen zusätzlich zu Ihrer Kernarbeit bedrängt werden, verübeln, wenn sie sich zwar den Ausdruck „Do No Harm“ merken, diesen aber v.a. als *Catchword* ohne inhaltliches Verständnis oder gar Umsetzungserfahrung einsetzen. Die Teams vor Ort versuchen nach besten Wissen und Gewissen, gute Wirkungen zu erzielen und die VerbreiterInnen der Querschnitts-Themen, die sich die Klinke in die Hand geben, sind oft nicht unmittelbar hilfreich. Ehrlich gesagt, geraten wir auch noch manchmal selbst ins Strudeln wenn uns jemand fragt, was der konkrete Mehrwert für sie oder ihn ist.

Rückblickend bleibt eine Reihe von Fragen offen, von denen beispielhaft nur drei erwähnt werden sollen:

- Was bedeutet es für die Organisation und welche politischen und persönlichen Auswirkungen hat es, wenn sich die GTZ in Partnerländern verstärkt und proaktiv den Themen Krisenprävention und Friedensentwicklung widmet?
- Welche Teamprozesse in Vorhaben stehen eigentlich hinter erfolgreichem Mainstreaming und einer professionellen Umsetzung in der Arbeit vor Ort?
- Ist Konfliktsensibilität eigentlich etwas anderes als eine systemische Grundhaltung?

Es wurde in der Kürze der Zeit zwar viel erreicht, aber auch an viele Grenzen gestoßen. Trotz verschiedener Bemühungen konnte die Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Querschnittsthemen innerhalb der EZ nie ganz aufgelöst werden. Und ohne klare politische und strategische Vorgaben durch das BMZ bzgl. des Stellenwertes des Querschnittsthemas werden auf der operativen Ebene meist andere (Sektor-)Themen und Aufgaben Priorität bekommen. Interessant ist auch, dass es uns bisher noch nicht gelungen ist, eine allgemeine interne Policy zum Umgang mit den Querschnitts-Themen zu entwickeln und nur vereinzelt Anreize zur persönlichen professionellen Weiterentwicklung in den Querschnitts-Themen bestehen. Es gibt immer noch eine Reihe von grundlegenden Fragen und Dilemmata, die geklärt und angegangen werden müssen, damit nicht am Ende die KollegInnen in den Vorhaben vor Ort mit einer Vielzahl von Konzepten, Anforderungen und Methoden konfrontiert sind, sondern für sie auch tatsächlich ein wirklicher Mehrwert entsteht.

Christian Strehlein, Gabriele Kruk, Dr. Uwe Kievelitz
christian.strehlein@gtz.de; gabriele.kruk@gtz.de; uwe.kievelitz@gtz.de

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Beratung und Umsetzung von Friedensprogrammen - 4 Thesen aus der Beratungspraxis 2004 bis 2007 in Kolumbien

Für Kolumbien ist seit 2001 der Schwerpunkt Friedentsentwicklung und Krisenprävention definiert. Mit dem Programm Bürgerbeteiligung für den Frieden (Pacipaz) von 2004 bis 2006 sowie dem darauf aufbauendem Programm Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Cercapaz) seit 2007 liegen zwei Beispiele von sog. Friedensprogrammen vor. Aus der Sicht einer die beiden Programme aus Deutschland betreuenden Seniorfachplanerin bzw. einer Auslandsmitarbeiterin in den beiden Programmen sollen einige der dabei wesentlichen Erfahrungen von der Planung bis zur Umsetzung und Programmbildung herausgestellt und Anregungen gegeben werden.

Ebene 1: Planung und Umsetzung von Friedensprogrammen

1. "Techniken alleine machen keinen Frieden"

Was macht ein Friedensprogramm eigentlich anders als ein „normales“ Vorhaben? Wahrscheinlich ist dies eine der meist gestellten Fragen in unserem Arbeitskontext. Trotz vorliegender Produktbeschreibung und mittlerweile zahlreicher Erfahrungen mit zum Teil recht unterschiedlich ausgerichteten Friedensprogrammen in verschiedenen Partnerländern (neben Kolumbien auch Sri Lanka, Guatemala, Senegal etc.) gibt es nur einen impliziten Konsens darüber, was ein Friedensprogramm beinhaltet, wo seine Besonderheiten und auch Grenzen liegen, welche konkreten Leistungen und Wirkungen zu erwarten sind und was die operativen Rahmenbedingungen für die Umsetzung beinhalten.

Am ausführlichsten beschrieben sind meistens Methoden, Instrumente und Techniken zur konfliktensiblen Umsetzung (wie z.B. das Peace and Conflict Assessment (PCA)) oder der Ausgestaltung der K-Kennung des BMZ. Dabei sind Methoden jedoch eher Hilfsmittel zur Implementierung sowie Teil der Managementinstrumente. Ein Abarbeiten in der Praxis läuft Gefahr, bestimmte Abläufe zu mechanisieren, suggeriert einen technischen Umgang mit dem Thema und lenkt den Fokus auf den Bereich des Mainstreamings während die Vermittlung davon, was den konkreten Inhalt und Beitrag als Mehrwert von Friedensprogrammen im Vergleich zu anderen Arbeitsansätzen der EZ ausmacht in den Hintergrund gerät.

Trotz vielfältiger Erfahrungen erscheint damit eine deutlichere Beschreibung und Vermittlung der Leistungen von Friedensprogrammen immer noch notwendig. Dabei geht es nicht um eine Standardisierung, die angesichts der unterschiedlichen und hochsensiblen Kontexte nicht anzustreben ist. Aber auch wenn je nach Ausgangssituation und Bedarfen in den Ländern die Friedensprogramme unterschiedlich ausgestaltet sind, gibt es zweifelsohne einige grundlegende Gemeinsamkeiten oder „Kernleistungspakete“ von Friedensprogrammen, wie z.B. den Aufbau von Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbearbeitung. Diese Grundelemente gilt es, stärker herauszuarbeiten, nach außen konkret zu beschreiben und mit Beispielen aus der Umsetzungspraxis zu hinterlegen. Dies bezieht sich auf den Beratungsinhalt und das methodische Herangehen: Wie füllen wir die an die Hand gegebenen Instrumente im konkretem Kontext mit Leben? Dabei sollten wir verstärkt den Blick auf die im Land existierenden Friedensarbeit und deren Erfahrungen öffnen und uns nicht nur auf den deutschen oder internationalen Diskurs beziehen.

2. Frieden braucht Managementrahmen

Der konzeptionelle Unterschied von Friedensprogrammen schlägt sich gerade auch in spezifischen internen Planungs-, Management- und Umsetzungsstrukturen nieder. Dabei geht es z.B. auch um die internen Prozesse, die sich hinter einer PCA-Anwendung und dem konfliktbezogenen Wirkungsmonitoring oder auch dem Sicherheits- und Risikomanagement verbergen.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Ein Teil der notwendigen Managementinstrumente ist zwar auch in den anderen Sektoren der EZ/TZ bekannt, für die Umsetzung von Friedensprogrammen haben sie jedoch aufgrund des sensiblen, sich oft schnell ändernden Konfliktkontexts eine besondere Bedeutung. Die Erfahrungen in Kolumbien legen nahe, dass ohne ein Minimalset von Managementinstrumenten und Vereinbarungen im Team sowie mit dem Partner und Auftraggeber die Umsetzung von Friedensprogrammen nicht möglich ist.

Konfliktsensibilität kann nur dann als Methode und Ansatz nach außen transportiert und den Partnern vermittelt werden, wenn es teamintern gelebt wird - dies ergibt sich aber nicht automatisch! Ein transparent, eingespielter Monitoringzyklus und eine offene Diskussionskultur bei einem transparenten und kohärenten Management von Beginn des Vorhabens an sind dabei sehr wichtig.

Zur Entwicklung und Nutzung der Managementinstrumente sollten Minimalstandards bereitgestellt werden, so dass einheitliches Verständnis und Qualität in der Umsetzung gewährleistet ist. Elemente dieser Standards sind beispielsweise: Professionelles beim GTZ-Büro verankertes Sicherheits- und Risikomanagement, ein auf PCA basierendes Projektdesign, flexible Implementierungsstruktur über Veränderungsprojekte aber auch Absprachen mit RG und BMZ bei Verschärfung der Situation, konfliktbezogenes Wirkungsmonitoring und Verankerung und „Leben“ von partizipativen Monitoringstrukturen im Team und mit den Partnern, Verankerung von Konfliktbearbeitungsmechanismen im Projektteam.

Der Faktor „Mensch“ wird zum Teil vernachlässigt. Auf Grund der Brisanz des Themas und Umfeldes braucht die Umsetzung von Friedensprogrammen ein klares Commitment und Unterstützung auf den Führungsebenen. Zum anderen sind politisch sensible und in der Konfliktthematik erfahrene Führungskräfte sowie MitarbeiterInnen mit spezifischem KP/FE Umsetzungs-Know How unerlässlich für die kohärente Umsetzung und Wirksamkeit von Friedensprogrammen. Oftmals sind die nationalen MitarbeiterInnen persönlich vom Konflikt betroffen, der ihre Realität seit Jahren begleitet. Auch dies muss berücksichtigt werden zum Beispiel ist an Supervisionsangebote zu denken, die eine Reflexion der Konfliktwirkungen auf das Projektteam ermöglichen. Vor Ort können wir mit unserem nationalen Personal oft auf in der Thematik hochqualifizierte Menschen zurückgreifen. Deren Erfahrungswissen noch besser aufzugreifen und in unsere Strukturen einzubinden ist eine weitere Herausforderung.

Ebene 2: Portfolioberatung

3. Friedensprogramme als Feigenblatt für deutsche Öffentlichkeit?

Die Erfahrung in Kolumbien hat gezeigt, dass die Arbeit auf der Ebene der deutschen Öffentlichkeit eine große, zeitweise vielleicht sogar größere Bedeutung für ein Friedensprogramm hat als die konkreten Aktivitäten auf der Ebene der Partnerländer. Die Bedeutung der Diaspora und deutschen Öffentlichkeit sollte in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Bei Bedarf ist es Aufgabe des KOF oder SV, Regionalgruppe und BMZ in der Vermittlung zu beraten/unterstützen.

Im Fall Kolumbien konnte die Gruppe FRIENT als Plattform einen positiven Beitrag zur Vermittlung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern auf deutscher Seite leisten. Die Beratungsarbeit der GTZ zur Stärkung des BMZ-Regionalreferates wurde sehr positiv aufgenommen.

Eine positive Resonanz für BMZ in der deutschen Öffentlichkeit ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms vor Ort. Der Aufwand scheint sich zu lohnen, da wir damit die Umsetzung der Arbeit vor Ort unterstützen und das Image der GTZ verbessern.

4. Frieden mit oder für den Partner?

Die Entscheidung für die Schwerpunktsetzung im Bereich KP/FE kann, wie Kolumbien zeigt, positive und negative Effekte haben. Sie stößt bestimmte Diskussion an, kann aber die Diskussion und Umsetzung von Inhalten zum Teil auch erschweren, da die explizite Entscheidung für die Benennung des Schwerpunktes bereits konfliktive Reaktionen und Erwartungen auslöst.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Wir müssen uns bewusst sein, dass wir mit unserer expliziten Arbeit an Konflikt(en) auch Gefahr laufen, bestehende Konfliktlinien zu reproduzieren und dass die Thematisierung von Konflikten generell konfliktiv ist. Eine offene Diskussion darüber mit unseren Partnern, aber auch mit dem Auftraggeber ist essentiell. Das Beispiel Kolumbien hat gezeigt, dass eine enge Beziehung zum Auftraggeber und kontinuierliche Klärung über Ziele und Vorgehensweise Grundlage für erfolgreiche Umsetzung ist und eine solche Dialogkultur Möglichkeiten der flexiblen Gestaltung schafft.

Generell scheint das Commitment der Partner für die Benennung von Friedensprogrammen und Schwerpunkten in einer direkten Postkonfliktphase größer. Andernfalls ist die Vermittlung eines solchen Schwerpunkts oft schwierig und im Falle eher vorherrschender Konfliktverschärfung im Land eher polemisch. Um Missverständnisse und Vorbehalte abzubauen, sollten Projektansatz und -beitrag möglichst konkret benannt werden z.B. Gewaltprävention, Konfliktbearbeitung, Rechtsstaatlichkeit etc.

Dunja Brede; Petra Riedle

dunja.brede@gtz.de; petra.riedle@gtz.de

PCA in der Praxis - Was ist denn nun so neu und wo liegen die Herausforderungen in der Umsetzung?

Sri Lanka, Nepal, Kolumbien, Guatemala und Bolivien gehören bekanntermaßen zu den Ländern, in denen sich Vertreter der deutschen EZ, insbesondere von BMZ und GTZ, schon seit vielen Jahren mit der Frage auseinandersetzen, wie sie das Portfolio und die Vorhaben im Partnerland möglichst konfliktensibel oder gar friedensfördernd ausrichten können. In anderen Partnerregionen und -ländern der deutschen EZ (zum Beispiel in Palästina, Bangladesch oder Philippinen) ist die Beschäftigung mit dem Beitrag der EZ zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung erst eine jüngere Entwicklung, die sich oftmals vor allem aus den Vorgaben des BMZ zur K-Kennung in Partnerländern mit erhöhtem oder akutem Gewaltpotential ergeben hat.

Ob alter Hase oder frisch dazu gekommen – alle sehen sich angesichts dieser Verpflichtung derzeit ähnlichen Fragen gegenüber: Wie erfüllen wir die Ansprüche, die mit der BMZ Krisenfrühwarnung und den Kennungen K-0, K-1 und K-2 verbunden sind? Was müssen und können wir in einem Konfliktland als Beitrag wirklich leisten? Inwiefern hilft uns dabei ein *Peace and Conflict Assessment (PCA)*? Handelt es sich beim PCA um eine neue Zauberformel oder alten Wein in neuen Schläuchen? Wie aufwendig ist PCA und rechtfertigt sich dieser? Wie und wann setzen wir PCA ein?

In aller Kürze: *Peace and Conflict Assessment (PCA)* ist der methodische Rahmen, mit dem das BMZ sichere und sinnvolle Arbeit in Krisengebieten gewährleisten möchte. Es besteht aus vier methodischen, aufeinander aufbauenden Elementen, die die EZ dabei unterstützen sollen, regelmäßig zu prüfen, ob und wie sie mit ihrem Portfolio und den einzelnen Vorhaben konfliktensibel oder friedensfördernd wirken kann.

1. In einer **Friedens- und Konfliktanalyse** werden neben den Konfliktfaktoren auch eine Friedensvision und nationale sowie regionale Bedarfe der Friedensentwicklung eines Landes identifiziert. Die Polit-ökonomischen Kurzanalyse (PöK), die das BMZ regelmäßig in Auftrag gibt, soll hierzu auch explizit Aussagen machen.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

2. In der **friedens- und konfliktbezogenen Relevanzbewertung** des bestehenden EZ Portfolios und der Vorhaben wird vom BMZ und seinen Durchführungsorganisationen untersucht, ob und inwieweit, bestehende oder neue Aktivitäten regional, sektoral und hinsichtlich der Akteure, die adressiert werden, zu den Friedensbedarfen beitragen. D.h. auf Vorhabenebene müssen die Friedensbedarfe in der Wirkungskette auftauchen - entsprechende Wirkungsindikatoren tragen dazu bei, den Beitrag des Vorhabens messbar und bewertbar zu machen. Die Relevanzbewertung kann auch zum Teil in einer sogenannten PöK-Anschlussanalyse erfolgen, die im Rahmen einer Desk Study Fragen und Vorschläge hinsichtlich möglicher Anpassungen des Portfolios und der Vorhaben generiert.
3. Das **Risikomanagement** dient der Analyse und Vorbeugung politischer sowie vor allem personeller Risiken. Eine Sicherheitsstrategie muss sowohl auf Vorhaben- wie auf Landesebene entwickelt werden. Dies beinhaltet auch klassische Do-No-Harm Fragen nach dem Image der EZ Organisation und ihrer Mitarbeiter. Je nach Risikoermessen wird dies bisweilen auch durch einen Sicherheitsberater oder ein Risk Management Office vor Ort unterstützt.
4. Das **friedens – und konfliktbezogene Wirkungsmonitoring** dient der kontinuierlichen Beobachtung (möglicher) nicht intendierter positiver und negativer Wirkungen auf den Konflikt. Methodisch wird hier vor allem auf Do-no-harm Checks und Methoden des PCIA (Peace and Conflict Impact Assessment) zurückgegriffen.

Während in vielen Partnerländern bereits Erfahrungen mit einzelnen PCA Elementen gemacht wurden, gibt es noch kaum Kontexte, in denen bereits alle PCA Elemente Anwendung finden und auch noch mit der Partnerregierung entsprechend abgestimmt sind. Um sich den oben aufgeworfenen Fragen anzunähern, lohnt sich daher ein Blick auf die Arbeit der GTZ in Nepal, die auf Portfolio und Vorhabenebene mittlerweile alle methodischen Elemente einsetzt.

Alter Wein? Am Beispiel Nepal wird insbesondere deutlich, dass der methodische Rahmen des PCA keineswegs so neu ist, wie es oft scheinen mag. Er integriert nicht nur bekannte Konzepte wie Do-no-harm sondern rekuriert auch auf Umsetzungserfahrungen und Erkenntnissen aus vielen Ländern. Element 3 speist sich beispielsweise aus den Erfahrungen, die in Nepal mit dem Risk Management Office gemacht wurden, welches GTZ und DFID beim Risikomanagement unterstützt. Auch für Element 4 (friedens- und konfliktbezogenes Wirkungsmonitoring) haben einzelne Vorhaben in Nepal wertvolle Praxiserfahrungen eingebracht, wie ein konflikt-sensibles und partizipatives Monitoringsystem in den regulären Projektzyklus integriert werden kann. In anderen Worten: Länder, in denen sich EZ Experten seit Jahren mit Konfliktsensibilität auseinandersetzen, wenden wichtige Aspekte von PCA schon längst an.

Neue Schläuche? Neu war für die Vorhaben in Nepal vor allem die Ermittlung von Friedensbedarfen sowie die Relevanzbewertung und explizite Ausrichtung und Anpassung der Vorhaben an den Friedensbedarfen. Dies geschah unter anderem mithilfe einer PöK-Anschlussanalyse, wobei deren Mehrwert vor allem darin lag, dass sie die Friedensvision und – bedarfe sehr stringent aus dem Peace Accord der Konfliktparteien ableiten konnte. Die deutsche EZ in Nepal befindet sich also in der selten glücklichen Lage, auf Friedensbedarfe zurückgreifen zu können, die das Partnerland so für sich selbst auch formuliert hat und nicht alleinig unserem normativen EZ- Konzept entspringen. Ansonsten wies die Analyse allerdings einige der typischen Unzulänglichkeiten einer Desk Study auf und es lässt sich die kritische Frage stellen, ob derartige Analysen nicht vornehmlich für Länder von Interesse sind, in denen sich die EZ bislang wenig oder gar nicht mit dem Konfliktkontext auseinander gesetzt hat. Für Bangladesch bedeutete sie beispielsweise einen bahnbrechenden Schritt

Wann? Die Arbeit in Nepal zeigt auch auf sehr anschauliche Weise, dass es sich beim PCA keineswegs um ein einmaliges Assessment handelt, auf das im weiteren immer rekuriert werden kann – wie der Name vorgeben mag. Nachdem die Maoisten im April diesen Jahres in die Regierung gewählt wurden, machte es Sinn für alle Vorhaben, sich nochmals aller PCA Elemente zu vergewissern. Während es die Friedensbedarfe nicht änderte, so gab es doch etliche neue Faktoren sowohl im Risikomanagement als auch bei der Prüfung möglicher nicht intendierter Wirkungen zu berücksichtigen.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Wie sehen zukünftige Kooperationen mit der Regierung aus? Wer sind die glaubwürdigen Partner der EZ? Kann das ein Entwicklungsorganisation der Maoisten sein(äh wie?)? Wird es diesbezüglich ein einheitliches Vorgehen in der deutschen und internationalen EZ geben? Bei größeren politischen Einschnitten wird sich immer wieder die Frage stellen, inwiefern es weiterer Anpassungen bedarf. Diese sollten aber als Routinefrage möglichst pragmatisch im Projektzyklus und Portfolio Management verankert sein. Überlegungen, wie dies auch eng mit Capacity Works verzahnt werden kann, sind hier sicherlich noch weiter zu verfolgen.

Wie? In Nepal gibt es zwei Ansätze, die parallel gefahren werden. Einerseits unterstützen Focal Points für die Themen Konfliktsensibilität und Disaster, die in jedem Vorhaben ernannt wurden, die tägliche Umsetzung. Zum anderen haben sich aus jedem GTZ-Vorhaben 4-5 der Mitarbeiter mit Management- und Monitoringverantwortung in einem fünftägigen PCA-Anwendungsworkshop erarbeitet, wann und wie sie möglichst pragmatisch PCA Elemente in die Routinen ihres jeweiligen Projektzyklus integrieren können. Dieser Workshop war insofern ein Erfolg, als jeder für den eigenen Projektkontext neue und bereits existierende Methoden und Instrumente erprobte und konkrete Ergebnisse erzielte (z.B. Anpassung des Monitoringsystems, der Berichtformate etc.). Im Austausch mit den anderen Vorhaben wurden aber auch eine Reihe gemeinsamer Themen und Fragestellungen identifiziert, mit denen sich alle noch weiter auseinander setzen müssen. Wie kann zum Beispiel ein Beitrag zu sozialer und ökonomischer Inklusion in Nepal geleistet werden (1 von 4 Friedensbedarfen in Nepal), wenn man die Partnerregierung berät und mit Intermediären zusammenarbeitet? Wie müssen die EZ-Organisationen und ihre Partner personell aufgestellt sein, damit wir auf Dauer glaubwürdig sind? Deutlich wurde damit auch, dass die Anwendung von PCA letztlich eine reflektierte Auseinandersetzung des gesamten Personals mit kulturspezifischen und konfliktiven Themen erfordert – und zwar innerhalb als auch ausserhalb der eigenen Organisationsgrenzen. Hierfür braucht es nicht nur gute Checklisten für die erfolgreiche Implementierung von Vorhaben. Oftmals beginnt die Arbeit bei uns selbst – unserer Haltung und unserem Verhalten – und den alltäglichen Arbeitsroutinen.

Mit wem? Eine der größten Herausforderungen der Umsetzung des PCA in die Praxis liegt im Dialog mit dem politischen Partner. Wie gestalten wir den Dialog mit der Partnerregierung? Wo und wann wird dieser eingeleitet? Während es in Nepal in diesen Tagen nicht ganz so problematisch ist, für soziale Inklusion oder die Stärkung dezentraler lokaler Strukturen einzutreten, so kann es in anderen Ländern ein Affront gegen verschiedene Interessen sein. Es handelt sich um komplexe und höchst sensible Steuerungsprozesse, die in der deutschen EZ zunächst in der Verantwortung des BMZ liegen und auch mit dem AA und den Botschaften vor Ort abgesprochen werden müssen. Erfahrungen wie in Regierungsgesprächen eine Friedensvision oder Friedensbedarfe überhaupt angesprochen und ermittelt werden können oder sollen, liegen kaum vor. Fakt ist, dass es nur wenige Partnerregierungen gibt, die von einem zu deutlichen Fokus auf Konflikt und Frieden im Land angeht sind.

Während sich das Durchlaufen des PCA Prozesses aus Sicht der Kollegen in Nepal lohnt, ist auch klar, Zauberkformeln bietet PCA leider nicht. Die letzten Punkte unterstreichen vielmehr, dass eine regelmäßige Durchführung von PCA notwendig, aber nicht hinreichend ist, wenn wir wirklich einen nachhaltigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in den Partnerländern leisten wollen.

Stephanie Schell-Faucon
stephanie.schell-faucon@gtz.de

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

EZ wie überall anders auch? Lessons learnt der Beratung eines TZ Vorhabens in den Palästinensischen Gebieten mit dem methodischen Rahmen „Peace and Conflict Assessment“

Fast täglich ist der Nahe Osten in den Medien. Pessimistische Prognosen und optimistische Ankündigungen wechseln sich ab. Was verbindet nun die Entwicklungszusammenarbeit in den Palästinensischen Gebieten und die Schlagzeilen aus der Weltpolitik?

Gründe für Pessimismus gibt es viele; wechselseitiges Misstrauen, geringe Bereitschaft zu Zugeständnissen und die schwierigen „innenpolitischen“ Gemengelagen in Israel und den Palästinensischen Gebieten erschweren eine konstruktive Transformation auf der zwischenstaatlichen bzw. internationalen Ebene. Im Jahr 2007 war die Berichterstattung in den Medien geprägt durch die Auseinandersetzungen zwischen Hamas und Fatah in den Palästinensischen Gebieten. Die dahinterliegenden relevanten Konfliktfaktoren waren bisher nur bedingt für die EZ reflektiert und aufbereitet.

Gerade in diesem Kontext muss man sich die Frage stellen, welche Reichweite Vorhaben der EZ haben und ob bzw. welche Beiträge zu einem konstruktiven Prozess der Konflikttransformation geleistet werden können. Um sich diesen Fragen anzunähern, wurde das Vorhaben „Local Governance and Civil Society Development“ im Jahr 2007 durch das SV „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ und den Leistungsschwerpunkt „Governance - Demokratieförderung und Staatsreform, Krisenprävention und Stadtentwicklung“ begleitet.

Die 'lessons learnt' aus dem Vorhaben und der bisherigen Beratung:

- Gerade der kommunalen Ebene kommt im Hinblick auf die Stabilisierung von Institutionen sowie den Prozess des 'nation-building' besondere Bedeutung zu. Hier und in ausgewählten Bereichen auf der Makro-Ebene kann EZ dazu beitragen, inner- palästinensische Voraussetzungen für eine mögliche Konflikttransformation zu schaffen. Der direkte Einfluss auf den zwischenstaatlichen bzw. internationalen Konflikt bleibt jedoch beschränkt.
- Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen ist ein angepasster Managementansatz erforderlich. Eine transparente, aber dennoch flexible Strategie, gefasst in kurz- bis max. mittelfristigen Implementierungspaketen, ein breites Kooperationsnetzwerk, eine politisch möglichst neutrale Steuerungsstruktur, transparente, konsens-orientierte Prozesse sowie konstantes Risikomonitoring sind zentrale Bestandteile dieses Ansatzes.
- Beratungspakete bestehend aus weichen (Prozessbegleitung, Dialogplattformen, etc.) und harten (u.a. strategische Kommunalplanung, kommunales Finanzmanagement) Themen werden nachgefragt. Im Idealfall werden diese ergänzt durch Investitionsanreize, z.B. durch spezifische Kommunalfinanzierungsinstitutionen.
- Stärkung der sozialen Kohäsion und Initiierung konsens-orientierter Multi-stakeholder Dialoge sind durchgängige Themen, die auf (Neben-) Zielebene verankert werden sollen. Eine besondere Rolle spielen innovative Ansätze zur stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft auf der kommunalen Ebene.
- Auch unter sich verschlechternden Rahmenbedingungen ist ‚Präsenz‘ ein wichtiger Faktor, der Verlässlichkeit zeigt und Vertrauen stärkt – auch wenn der tatsächliche Interventionsspielraum sich verringert. Dabei muss jedoch dem konfliktiven Umfeld durch eine besonders umsichtige Vorgehensweise Rechnung getragen werden.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Um in diesem Umfeld friedensbezogene Wirkungen zu erreichen, ist wesentlich, mit welchem Selbstverständnis ein Team das Vorhaben und die damit verbundenen Herausforderungen angeht. Auf Grund der spezifischen Situation ist die Verankerung des Vorhabens im Rahmen eines breiten Kooperationsnetzwerkes besonders wichtig. Der Wechsel der Perspektive von der sektoralen Ausrichtung hin zu einem Verständnis der Erweiterung des Zielsystems auf die Friedensdimension ist ein schrittweiser Prozess, der Anpassungen in der Strategie, Prozessen und Kooperationen erfordert.

In der mit Hilfe des methodischen Rahmen „Peace and Conflict Assessment (PCA)“ gestalteten Beratung wurde besonders deutlich, wie wichtig Prozesselemente in der Beratung sind. Daher geht es vor allem um Reflexion sowie das Aufzeigen und die Diskussion verschiedener Optionen. Die Reflexion wurde entlang von vier Dimensionen vorgenommen: Akteure, Themen, Geographie und Interventionslogik. Dabei wurde in diesen Dimensionen die Verbindung zwischen dem Programm und der Konfliktodynamik untersucht.

Um von dieser Reflexion zu einer Integration von Friedensförderung in die Vorhabensstrategie und – umsetzung zu kommen, ist ein schrittweises Herangehen sowie die Festlegung von klaren Meilensteinen essentiell. Im vergangenen Jahr wurde der Schwerpunkt insbesondere auf das Wirkungsmonitoring sowie auf das Sammeln von Erfahrungen mit neuen Partnern gelegt. Wirkungsketten wurden auf ihre Relevanz bzgl. wichtiger Aspekte zur Friedensentwicklung erweitert und überprüft. Diskussionen im Team zur Rolle des Vorhabens sowie Chancen und Grenzen einer Intervention sind erste wichtige Schritte zur Weiterentwicklung des Selbstverständnisses. Bei einer schrittweisen Umsteuerung wird mitbedacht, dass sich neue Risiken für die Vorhabensdurchführung ergeben. Risiken beziehen sich dabei auf die Sicherheit des Personals, aber auch politische Risiken und externe Faktoren, die einer Zielerreichung entgegenlaufen. Aspekte des Risikomanagements sind daher stets mitzudenken.

*Christiane Einfeldt; Roman Poeschke; Christian Strehlein
christiane.einfeldt@gtz.de; roman.poeschke@gtz.de; christian.strehlein@gtz.de*

CERCAPAZ: A COLOMBIAN EXPERIENCE ON INDUCING CONFLICT SENSITIVITY

Adjusting designed intervention through context analysis: better responding to context needs.

By empowering target groups and reinforcing their interests and positions vis-à-vis other actors International Cooperation induces changes in context dynamics. In order to avoid that these changes might contribute to conflict escalation at national, regional and local levels, the BMZ commissioned GTZ program CERCAPAZ (Peacebuilding through Strengthening of Cooperation between State and Civil Society) in Colombia decided to run a research/analysis phase before actively entering the pre-selected intervention areas. The objective of this process was twofold and interlinked:

- Systemically consider and reflect upon interrelations between conflict dynamics and the planned intervention and identify possible negative impacts of an intervention of the program on conflict lines present in these regions so as to minimize and/or mitigate them from the beginning of the planning phase on, and
- at the same time, through the identification of the specific conflict lines and dynamics in the region and the analysis of planned interventions of the program against these conflict lines and points of entry for their mitigation, validate their relevance in terms of scope of achievable impacts and the pre-definition of the intervention area.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Using elements of the PCA (Peace and Conflict Assessment) tool, the process can be summarized as follows:

- **Preparation** (January – February): Adjustment of PCA tool to context and introduction to selected team of program members, survey development, first actors' identification, timetable and agenda planning.
- **Analyzing context and actors** (January – March): establish the universe of actors beyond the “easy-reachable groups/ or like-minded contacts” through a “snowball-effect” process; former contacts were interviewed and suggested other actors etc. Around 70 persons were interviewed in each region with a representative scope of actors from the civil society, private and public sector. This was the basis to identify systematize and analyze diverse perspectives regarding conflicts and its structural factors as well as multiple options to handle them.
- **Formulating Peacebuilding needs** (March- April): Several peacebuilding needs (PBN) were identified in both regions. Even though each region has its own context characteristics, violence and illegality traits were identified in both. The identified needs were categorized in four overarching lines:
 - *Enhancing Capacity development as well as networking and cooperation*
 - *Facilitating consensus about common regional development vision*
 - *Enhancing a “Peace Culture”*
 - *Facilitating Corporate Social responsibility linked to peacebuilding.*
- **Evaluating the relevance and adjusting the planned interventions** (April – May): Together with its political counterpart, the programme team reflected upon the relevance of the original designed intervention as well as its limits and against the background of the identified regional needs and the competences and mandate of GTZ in Colombia within the country strategy of the BMZ. This reflection led to a progressive adjustment and focalization of the intervention within the program's overall objective.
- **Socializing, adjusting and approving with regional actors** (June – August): The PCA process and its results were shared among all interviewed persons and some additional relevant actors in two days-workshops per region. The suggested PBN categories and planned interventions were validated and prioritised with the actors. Such procedure later proved to be an asset for the implementation of the overall strategy of the program. Furthermore, it was an opportunity to enhance open dialogue regarding development and peacebuilding among a representative scope of regional actors.

Some Lessons learned about PCA application:

- **Terms and Terminology:** In the preparation phase, suggested terms from the proposed methodology should be adjusted to the specific cultural context (i.e. sometimes talking about “peacebuilding” in a country like Colombia, living in a perpetuated violence since decades is not very comprehensible for locals, when the political context likes to suggests that peace will be reached at track one, mainly through military actions).
- **Conflict sensitivity of PCA:** One has to be aware that the application of the instrument as such has to be conflict sensitive. Interviewing a wide range of actors implies collecting diverse and sometimes conflicting views, often very subjective that have to be carefully analyzed. The criteria of the analysis and its results have to be fed back to all actors involved and information must not be “monopolised” or the interviewed actors left out or left in the unclear about the next steps. Another important and sensitive element is how to gather the information and design the process without creating unrealistic expectations in the regions and/or specific actors regarding financial or technical contributions. This issue should be treated as carefully as possible.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

- **Capacity Building:** The application of the PCA process or elements of that process should be combined with explaining and, ideally, capacitating the program team and involved actors in the methodology. By introducing certain elements as useful tools, the foundation for integrating conflict sensitivity into the practices of involved actors can be laid. Enhancing an integral learning process about concepts and methodologies is important for the team as well as for the partners.
- **Continuing process:** It proved important that a regular reflection and analysis about context dynamics should be enhanced by the team with partners, so as to systematically guide our process and support strategic management decisions. The process induced by PCA should not be limited to the planning phase- on the contrary, it is important to follow-up on the results of the analysis and adjust and work with them as flexible as needed in the given context. A functioning monitoring is crucial in that aspect.

Maria Prada
maria.prada@gtz.de

Dilemma for Development Cooperation in Fragile States and Conflict Environments

Today, more and more partner countries of development cooperation are either fragile states or suffer from ongoing violent conflict - many are both. In order to meet strategic and operative challenges under such conditions, Risk Management and Conflict-Sensitivity have become two prominent approaches and many conceptual efforts have been made and good practices have been generated¹. However, these need to be further developed against the background of the variety of **dilemma** which strongly influence the choice of the "right" approach of development cooperation in the context of conflict and state fragility.

Conflict lens vs. risk lens

Some interventions might be classified as highly sensitive from a perspective of conflict-sensitivity, while at the same time they may increase the risk in terms of vulnerability. For example, the BMZ decision to focus German Development Cooperation on the poorer regions, i.e. on the conflict-affected North and East of Sri Lanka aims at reducing disparities between South/West and North/East and thus can be considered very conflict-sensitive. However, from a risk management perspective, this decision has brought about major challenges for staying safe and operative during field work.

On the other hand, when holistically dealt with, both perspectives can be **mutually reinforcing**: conflict-sensitivity may also promote a better image of development work which can reduce risks under certain circumstances.

Conflict, what conflict?

Conflict analysis and its associated recommendations are a political instrument and conflict is often essential in the main about different perceptions and interpretations which cannot be transformed constructively. Therefore, there will always be the dilemma that what is defined as conflict-sensitive from the perspective of an international organization working in conflict may be considered by at least one party of the conflict as being "wrong". Participatory analysis on the local level may help solving this dilemma on the ground, but not on more **strategic levels**. Conflict-sensitivity as formulated against *our* conflict-analysis alone does not necessarily make the work safer and more effective in complex conflict environments.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Risk assessment vs. Risk Monitoring

Dealing with the risks for staff (security) and operations (effectiveness) is fundamentally different from monitoring the security environment. It requires a pro-active approach in analyzing the threats and “translating” these for the work of development cooperation. Against the background of in-depth risk assessments, entry-points for reducing vulnerabilities can be identified and must be included in the routine management of an organization. “Externalizing” risk as a factor that merely needs to be monitored creates dilemmas at the latest when conflict-sensitive approaches increase the risk for people and investments.

Monitoring Conflict-Sensitivity

The trend in development cooperation to emphasis strongly on monitoring and evaluation might not always help to be creative about conflict-sensitivity. Instead, it might be one reason for emphasizing entry-points for conflict-sensitivity on the more formal quantifiable side, such as trainings and out-put indicators – consequently monitoring the implementation of activities and not the outcomes of these activities. This trend seems to remain in spite of an emerging agreement of the limits of conventional indicators for conflict-sensitivity. However, there are many informal ways to enhance the conflict-sensitivity of the work of an organization, which may not be quantified and easily measured. Examples are promoting diversity of staff and enhancing staff awareness for the implications of the conflict. These might be much more relevant than others, but how can they be captured and monitored regarding their relevance and impact?

Project-cycle approaches vs. flexibility

Another dilemma can be seen in the attempt to formally integrate conflict-sensitivity into project-cycle management while at the same time calling for flexibility as one of the key principles of conflict-sensitivity. In conflict environments, project-cycles often are much shorter and a well-planned mainstreaming of conflict-sensitivity may never materialize, as the need for flexibility and re-orientation often arises during implementation in order to stay safe and effective. However, on the formal side, there may not be many options to respond to this need due to the formalities at least of bi-lateral cooperation such as commissions, implementation agreements, and formal partner structures.

Experience of GTZ in Sri Lanka has shown that a more holistic approach on routine management dimensions of development work interlinking both perspectives helps to address some of these dilemma and to complement existing concepts and experiences.

Framework for Conflict Sensitivity and Risk Management

<i>People</i>	<i>Strategy</i>
<i>Threat Management</i>	<i>Operative Management</i>

This model provides a framework to capture, identify and prioritize entry-points for conflict-sensitivity and risk management in routine management of development cooperation at the various different management levels. Naturally, from both the risk and the conflict perspective, operationalizing this model strongly relies on periodic conflict and risk analysis as inputs to the system. Conflict-sensitivity and Risk Management is then implemented and updated across the four dimensions following some key principles:

Holistic approach

Conflict-sensitivity and risk management need formal and informal inputs across all dimensions. With this model, risk management is moved out of threat management (security hardware, crisis plans and risk monitoring); conflict-sensitivity out the Operative Management (add-on activities and respective indicators) and also allows for a broader understanding of the many ways to work with “People” which goes beyond trainings.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Flexibility

Flexibility during operations: entry-points for risk management and conflict-sensitivity can materialize in various ways across the model during ongoing operations, such as re-orienting modes of delivery (Strategy) or changing recruitment procedures (People).

Informal entry-points

Informal entry-points which are not part of a planning matrix can be captured and monitored within the model.

Cross-check

Cross-check of entry-points from conflict and risk lens against each other in a holistic manner. This helps identifying relevant and mutually reinforcing levers within the system and to take a balanced decision between the two perspectives

Responsibility

The model can be used to identify entry points for site management, project management, and portfolio management. It helps getting a clearer understanding of the role, responsibilities and mandate of each management level, including Headquarters.

Kathrin Lorenz

kathrin.lorenz@gtz.de

Konfliktsensible Privatwirtschaftsförderung: Erfolgreiche Verankerung von Krisenprävention in einem Sektorthema der TZ

Der (Wieder-)Aufbau wirtschaftlicher Strukturen und die Rehabilitierung des Privatsektors können in (Post-)Konfliktländern einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung friedlicher Entwicklungen leisten – wenn sie konfliktsensibel durchgeführt werden. Denn wirtschaftliche Fördermaßnahmen wirken nicht per se und automatisch positiv in einer Nachkriegssituation, es kommt sehr darauf an, wie die Maßnahmen konzipiert sind und wen sie adressieren. So kann einerseits der Frieden unterstützt werden, z.B. wenn sozioökonomische Disparitäten zu den Konfliktursachen gehören und diese direkt bearbeitet werden; andererseits kann es auch zu einer Destabilisierung kommen, wenn unbeabsichtigt ‚Kriegsgewinnler‘ gestärkt werden.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist ein wichtiges Arbeitsfeld der GTZ, dem auch und besonders in Zeiten von Konflikt und Instabilität große Bedeutung zukommt. In Konfliktkontexten stehen die Wirtschaftsexperten vor besonderen Herausforderungen: sie wissen sehr genau, dass ‚business as usual‘ hier nicht weiterführt und Sensibilität sowie umsichtige Implementierung wichtig sind; gleichzeitig können Sie nicht auch noch die Expertise von Konfliktexperten mitbringen. Um diese Herausforderung besser meistern zu können, kooperierte das SV Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eng mit dem SV Innovative Ansätze der Privatwirtschaftsförderung und erschloss die Potentiale von NaWi in Konfliktkontexten konzeptionell und methodisch.

Durch die gemeinsame Gestaltung einer internationalen Konferenz zum Thema in Berlin im September 2006 konnten erste Studien vorgestellt, Kontakte geknüpft und die gemeinsame Erstellung verschiedener Materialien vorbereitet werden. Seit der Konferenz hat das Interesse am Thema innerhalb der GTZ, wie auch bei internationalen Durchführungsorganisationen, zugenommen.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Aufgrund unterschiedlicher Interessenten und Bedürfnisse wurde daher an mehreren Modulen weitergearbeitet. Die Materialien sind fertig gestellt und helfen den Kollegen vor Ort, Ihre Arbeit den schwierigen Situationen anzupassen und erfolgreich zu gestalten. Die langjährige Kooperation mit dem SV Innovative Ansätze der Privatwirtschaftsförderung hat gezeigt, wie sehr das Thema Krisenprävention und Friedensentwicklung in der deutschen EZ angekommen ist. Das SV Krisenprävention leistete nachfrageorientierte Fachberatung, die Notwendigkeit, sich das Thema zu erschließen, wurde im Wirtschaftsbereich selber erkannt, in der Zentrale und vor allem in den Projekten in den Länderbüros.

Die Abteilung 41 übernimmt inzwischen die Vermittlung des gemeinsam erarbeiteten Wissens in die einzelnen Fachabteilungen, organisiert Fortbildungen (die erste findet am 8.-9.10.2008 statt) und steht für Einzelberatung zur Verfügung. International beteiligt sich die GTZ an Diskussionen im [Donor Committee for Enterprise Development](#), das sich intensiv mit Wirtschaftsentwicklung in Nachkriegsgesellschaften auseinandersetzt. Hier arbeitet die GTZ im Auftrag des BMZ in einer Task Force zum Thema und richtet am 4. und 5. September im GTZ Haus Berlin ein internationales Expertentreffen aus.

Weitere Informationen zum Thema Nachhaltige Wirtschaftsförderung in (Post-) Konfliktsituationen geben [Susanne Hartmann](#) und [Daniel Bagwitz](#).

Die gemeinsam entwickelten Produkte sind im Internet zugänglich bzw. über den i-punkt zu beziehen:

Guidebook „Private Sector Development in (Post-) Conflict Situations

Das Guidebook konsolidiert zahlreiche Studien, Recherchen und Papiere, die seit 2003 zum Thema NaWi in (Post-) Konfliktsituationen erstellt wurden. Es dient der Fachberatung, als Argumentationsleitfaden und zur Positionierung am Markt und ist mit seiner Ausführlichkeit vor allem an Praktiker in der Umsetzung gerichtet.

Practitioners' Note „Economic Development in Conflict-affected Countries“

Zusammen mit dem Foreign Investment Advisory Service (FIAS) der International Finance Corporation wurden viele der Erfahrungen in Partnerländern in der Practitioners' Note zusammengeführt. Das recht kurze Papier erlaubt einen schnellen Einstieg in das Thema.

Internetplattform Promotion of Economic Development and Employment in Conflict and Post-Conflict Environments ([PEECE](#))

Ende 2004 startete eine Gruppe von in von Konflikt betroffenen Regionen tätigen Mitarbeitern eine Initiative, um praktische Erfahrungen und Lernerfolge aus der Arbeit zu dokumentieren und die oft theoretischen Diskussionen durch strikt implementierungsbezogene Materialien zu ergänzen. Komplementär zum Guidebook dient das Portal Praktikern in Partnerländern als Handreichung zur Implementierung von Vorhaben der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Konfliktregionen.

Reinhold Elges
reinhold.elges@gtz.de

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Klimawandel und Sicherheit – Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Weltklimarat und andere wissenschaftliche Autoritäten lassen keinen Zweifel an Ausmaß und Bedeutung der negativen Folgen des Klimawandels – gerade in Entwicklungsländern. Gesellschaften mit geringen Anpassungskapazitäten sind zweifellos am stärksten betroffen. Die Möglichkeit der Begrenzung globaler Erwärmung auf das ‚sichere Maß‘ von 2°C erscheint inzwischen fragwürdig. Einerseits ist durch die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre ein gewisses Maß an unvermeidbarem Klimawandel in Gang gesetzt. Andererseits besteht die Gefahr unvorhergesehener Rückkopplungseffekte, welche den Klimawandel zusätzlich beschleunigen können. Entsprechend ist neben der Verminderung des Klimawandels auch Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel notwendig und wird zukünftig an Bedeutung gewinnen. Vorausschauende Klimapolitik ist zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, im Bereich der Abschwächung wie auch der Anpassung an den Klimawandel und seine Folgen.

Immer häufiger wird auch von mit Klimawandel verbundenen, wachsenden Konfliktpotentialen gesprochen und damit auch von der Zunahme von gesellschaftlicher Unsicherheit. Langfristig wird der Klimawandel zu Ressourcenverknappung und Umweltdegradation führen. Hierdurch können bestehende soziale und politische Spannungen verschärft oder neue ausgelöst werden. Durch Klimawandel verursachter oder potenziertes Umweltstress verschärft die Konkurrenz um Boden- und Wasserressourcen, stellt zusätzliche, hohe Ansprüche an Regierungshandeln zur Vorsorge von Katastrophen, an vorausschauende Planung und gezielte Prioritätensetzung in der Vergabe der sehr begrenzten öffentlichen Mittel. Ohnehin überforderte Handlungskapazitäten staatlicher Institutionen werden zusätzlich belastet und die Erbringung elementarer Staatsaufgaben erschwert. Sollten diese Herausforderungen nicht gezielt angegangen werden, so die Befürchtung vieler Experten, sind neue regionale und zwischenstaatliche Krisen und Konflikte oder die Ausweitung bereits heute existierender lokal begrenzter Ressourcenkonflikte unvermeidbar.

Die doppelte Herausforderung von mangelnden Governance-Kapazitäten sowie zunehmendem Umweltstress wird sich negativ auf die Anpassungsfähigkeit von Gesellschaften und mithin auf deren Fähigkeit zur friedlichen Konfliktbearbeitung auswirken. Verschärft wird dies noch durch eine Reihe weiterer globaler Trends, v.a. steigender Ressourcenverbrauch durch wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungswachstum und Urbanisierung, die bereits heute ein zunehmender Einsatz von Gewalt bei der Austragung von Konflikten sowie die Zunahme von Sicherheitsrisiken in den betroffenen Gesellschaften wie auch in benachbarten Regionen absehbar machen.

Solche Konfliktszenarien, durch die Auswirkungen des Klimawandels weiter verschärft, erscheinen plausibel, sind jedoch in ihrem kausalen Zusammenhang noch unzureichend erforscht. Die Komplexität der jeweiligen, meist sehr situationsspezifischen Szenarien wird leicht durch den Blick aus einer einzelnen Sektorperspektive bestimmt und dadurch unzulässig vereinfacht.

Die Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Katastrophenvorsorge und Klimaschutz haben zusammen eine Studie zum Thema "[Klimawandel und Sicherheit – Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit](#)" herausgegeben. Die Studie entstand vor dem Hintergrund einer verstärkten politischen Thematisierung der Sicherheitsimplikationen von Klimawandel im Rahmen der deutschen EU Präsidentschaft und des deutschen G8 Vorsitzes in 2007.

Ziel der abteilungsübergreifenden Initiative war es, rasch in einem für die deutsche EZ neuen und überaus komplexen Themenfeld relevante Expertise zu bündeln, um die politischen Beratungsleistungen erbringen, sowie Schwerpunkte für die Entwicklung entsprechender EZ Ansätze identifizieren zu können.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Die nun vorgelegte Studie fasst die zentralen wissenschaftlichen Untersuchungen der vergangenen Jahre (Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), WBGU Gutachten 2007, Stern Review etc.) zusammen und präsentiert für die EZ relevante Schlussfolgerungen.

Den Autoren der Studie gelingt der ganzheitliche Blick, indem sie den Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit sowohl sektoral wie regional beleuchten. Die Autoren bleiben damit nicht bei der Analyse des Status Quo stehen, sondern entwickeln handlungsleitende Vorschläge für die deutsche EZ – von politischer Steuerung bis zu konkreter Umsetzung. Gleichzeitig macht sie deutlich, dass sowohl die Datenlage als auch die Interpretation von Daten für die Herleitung von konkreten Szenarien noch nicht hinreichend gegeben sind und zeigt Bereiche auf, in denen weitere praxisbezogene Forschung notwendig ist.

Die Schnittstelle Klimawandel – Sicherheit ist nämlich nicht durch eine simple Kausalkette zu erklären und umgangssprachliche Rhetorik reduziert die Herausforderungen oft auf unzulässig wenige Faktoren. Schnell wird heute z.B. von Klimaflüchtlingen gesprochen, ein Begriff, der oft mehr verdeckt als erklärt. Denn während für einige Szenarien der Terminus Klimaflüchtling durchaus treffend ist (Extremwetterereignisse wie Überflutungen zwingen Menschen „in die Flucht“), muss in den meisten Fällen von komplexen Prozessen ausgegangen werden, die zu der Entscheidung pro oder contra Flucht oder Migration führen (was bei den eher schleichenden Umweltveränderungen wie Versteppung der Fall ist). Diese Entscheidungen werden häufig auf der Ebene sozialer Kleingruppen (Familien, Dorfgemeinschaften, Klans, etc.) getroffen und hängen von einer Gemengelage vieler sozialräumlicher Faktoren ab. Politische und ökonomische Faktoren sind häufig weit wichtiger als Umweltveränderungen per se. Hier gilt es, verschiedene klimainduzierte Veränderungen in ihren sozialen Kontexten zu verorten und mit den sozioökonomischen, aber auch den historischen und kulturellen Eigenheiten der Regionen zu korrelieren. Nur durch eine solch ganzheitliche Analyse können Annahmen über die menschlichen Reaktionen auf die Veränderungen getroffen, können Anpassungsstrategien erkannt, beeinflusst, und konfliktensensibel gestaltet werden.

Die Zusammenarbeit bei der Erstellung der Studie schuf eine ausgezeichnete interdisziplinäre Grundlage für die Diskussion der Frage, welche konkrete Rolle die deutsche EZ sinnvoller Weise spielen kann und vor dem Hintergrund der Vielzahl entwicklungspolitischer Aufgaben spielen sollte, um konfliktensensitive und vorausschauende Anpassungsstrategien vor Ort entwickeln zu helfen. Das Sektorprogramm Frieden und Sicherheit sowie die Sektorvorhaben Katastrophenvorsorge und Klimaschutz führen diese Debatten derzeit im Hause und mit externen Partnern.

Reinhold Elges
reinhold.elges@gtz.de

Frieden und Sicherheit in der TZ: Herausforderungen für die Zukunft

Bis zum Ende des kalten Krieges waren die Themen Krise, Konflikt und Kriege fast ausschließlich außen- und verteidigungspolitische Domänen. Dies hat sich seitdem erheblich verändert. Das Ende der Bipolarität führte wider Erwarten nicht zu der ersehnten Friedensdividende. Nach Ost-West gerieten nun innerstaatliche Kriege in das Blickfeld und spätestens der Völkermord in Ruanda mobilisierte auch andere Politikfelder wie die EZ. Auf deutscher Seite wurde im Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2000 an erstmals der Beitrag der Entwicklungspolitik zur Friedenspolitik als eine gleichberechtigte Säule neben der Außen- und Sicherheitspolitik definiert.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Es folgten verschiedene andere Schritte die verdeutlichen, dass sowohl im Politikdiskurs als auch in der entwicklungspolitischen Praxis der Umgang mit Konflikten und Gewalt und der Versuch über EZ wesentliche Beiträge zur Konfliktbearbeitung und zur Entwicklung friedlicher Lösungen zu leisten, inzwischen fest verankert ist. In der TZ wurden – neben einer Vielzahl von Vorhaben in den Partnerländern - drei Sektorprojekte (und ein Friedensfonds) durchgeführt, die wesentlich zur Erarbeitung des Themas beigetragen haben (siehe hierzu im Einzelnen den Beitrag von Uwe Kievelitz).

Die Zusammenlegung der drei Sektorvorhaben, die bisher entlang der auch international etablierten thematischen Achsen Kleinwaffenkontrolle, DDR, SSR und Krisenprävention/ zivile Konfliktbearbeitung durchgeführt wurden, zu einem Sektorprogramm „Frieden und Sicherheit“ zeigt bereits eine der künftigen Herausforderungen: Zusammendenken, was zusammen gehört. Dies ist leicht gesagt im Anspruch, aber weniger leicht in der Praxis. So verschwimmen z.B. zunehmend die Grenzen zwischen Konflikt und Postkonflikt. Eine neue Herausforderung wird es deswegen sein, Ansätze der Friedenssicherung, Konfliktbearbeitung und Sicherheit zu integrieren. Zumal es künftig nicht „nur“ darum gehen wird, die bisherigen klassischen Themen zu integrieren, sondern der Gesamtproblematik von zunehmender Gewalt und Fragilität in den Ländern zu entsprechen. Dies bedeutet, dass wir künftig auch die Unterscheidung zwischen Fragilen Ländern und Konfliktländern inhaltlich überwinden und die Schnittstellen zwischen Governance- und Konfliktansätzen besser bearbeiten müssen.

Auch der zunehmenden Difusität von Gewalt gilt es gerecht zu werden. Akteure und Gewaltformen ändern sich und bewegen sich in Grauzonen zwischen Krieg und Frieden. Politische, kriminelle und soziale Gewaltmotivationen vermischen sich. Diese neuen Formen von Gewalt wurden bisher in der EZ nur begrenzt berücksichtigt. Hier muss die EZ zukünftig Antworten finden, um zu nachhaltiger Friedensentwicklung und „good Governance“ beizutragen.

Das bedeutet, dass sich der Fokus verändert. Nicht mehr der Konflikt und dessen „friedliche Lösung“ stehen im Vordergrund sondern der Umgang mit dauerhaft instabilen und unsicheren Kontexten, verschiedenen Gewaltformen und Regressionsgefahren. Wie gehen wir damit um, was sind die angemessenen Interventionen und Akteure, wie verbinden wir kurzfristige Ziele wie Überleben sichern mit langfristigen, wie z. B. der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie.

Auf der einen Seite geht es also darum, das wir einen breiteren, integrativen Ansatz entwickeln, der im „sequencing“ auch andere Instrumente wie die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) umfasst und in der thematischen Breite unter anderem enger mit den Governance-Ansätzen verzahnt werden muss. Gleichzeitig sollten wir jedoch auch unsere Zielrichtung und den spezifischen Beitrag von Ansätzen im Bereich Frieden und Sicherheit präzisieren, um vor lauter „Integration“ nicht in eine beliebige Themenvielfalt zu geraten. Hier haben bereits in den drei Vorgängerprojekten wichtige Diskussionen stattgefunden. Als gemeinsame Zielrichtung hat sich hierbei heraus kristallisiert, dass unser Beitrag auf die „Stärkung der demokratisch legitimierten und rechtsstaatlichen Formen der Konfliktbearbeitung und Gewaltkontrolle“ ausgerichtet ist. Nach den Schlagworten „freedom from fear“ bzw. „freedom from want“ liegt unser Fokus also auf ersterem.

Zu dem verschärften Blick auf die Zusammenhänge und Akteure vor Ort wird auch der Blick auf die externen Akteure, sowie deren spezifische Rollen, Interventionsmöglichkeiten und Grenzen verschärft werden. Gerade in „Postkonflikt“-Situationen wird das Thema ZuMI (zivile und militärische Interaktion im Rahmen der Friedenskonsolidierung) an Bedeutung gewinnen. Das neue Sektorprogramm möchte hier die bisherige Zusammenarbeit mit der FÜAK (Führungsakademie der Bundeswehr) vertiefen und die Kooperation auf weitere relevante Akteure ausweiten. Ein erster wichtiger Ansatzpunkt hierfür wird die Aufarbeitung bisheriger Erfahrungen wie z.B. in Afghanistan sein.

Neben diesen Fragestellungen werden auch weitergehende sicherheitspolitische Herausforderungen der Zukunft im Rahmen der EZ und des neuen Sektorprogramms bearbeitet werden (müssen). Die Folgen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit werden jetzt schon breit diskutiert.

SPICE Securing Peace in Crisis Environments

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung – Kleinwaffenkontrolle – Sicherheitssektorreform – Bildung und Konfliktbearbeitung

Konkrete Handlungsoptionen für die TZ sind noch auszuloten. Auch das Thema Flucht und Migration ist aus Sicht vieler unserer Partnerländer sicherlich vordringlich, da diese ja bekanntlich am meisten mit den Migrationsströmen zu kämpfen haben, seien diese nun klimabedingt oder aus politischen Gründen. Die jüngsten Gewalteskalationen in Südafrika haben uns dies wieder einmal eindringlich gezeigt.

Bei allem Handlungsdruck müssen wir aber auch lernen, die Grenzen unserer Handlungsbereiche und unserer Wirkungen zu beschreiben. Dies wird vermutlich eine der wichtigsten Herausforderungen sein, auch wenn dies für die EZ ungewohnt ist. Es erscheint aber unerlässlich, um – gerade im Bereich Frieden und Sicherheit - nicht Opfer einer Omnipotenzfalle zu werden mit den daraus resultierenden Legitimationsverlusten im politischen Raum und den Frustrationen auf persönlicher Ebene. Dies erlaubt uns dann weiter einzustehen für die Wichtigkeit des Themas Frieden und Sicherheit in der EZ.

Dr. Annette Backhaus; Dunja Brede

annette.backhaus@gtz.de; dunja.brede@gtz.de

Das Sektorprogramm Frieden und Sicherheit stellt sich vor:

Am 01. Juli 2008 hat das Sektorprogramm „Frieden und Sicherheit“ unter der Leitung von Dr. Annette Backhaus in Eschborn die Arbeit aufgenommen. In dem neuen Sektorprogramm sind die drei Sektorvorhaben „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“, „Sicherheitssektorreform“ und „Kleinwaffenkontrolle“ zusammengefasst. Die organisatorische Neuaufstellung wird von größeren Personalveränderungen begleitet. Gabriele Kruk übergab die Leitung an Annette Backhaus, Nachfolger von Christian Strehlein wurde Denis Dressel. Als Fachkonzeptionisten kamen außerdem Dr. Christoph Grams und Dr. Klaus Schreiner nach Eschborn, Nina Scherg berät direkt in Berlin das BMZ-Referat 210. Martin Kraft bleibt GTZ und BMZ Vertretung bei FriEnt in Bonn. Als Juniorfachkräfte verstärken Katharina Montens in Eschborn und Sophie Kraume in Berlin das Team. Sandra Oelke und Christoph Bleis bleiben dem Sektorprogramm erhalten und können so einen fließenden Übergang und den Transfer wesentlicher Arbeitserfahrungen aus den Sektorvorhaben in das Sektorprogramm unterstützen.

Impressum | SPICE – Securing Peace in Conflict Environments, Ausgabe 02/08, Verantwortliches Redaktionsteam für diese Ausgabe (ViSdP): Katharina Montens; Christoph Bleis. Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (GmbH), Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5, 65760 Eschborn, Internet: www.gtz.de, Kontakt: elke.kamlah@gtz.de, Elke Kamlah, Tel. +49 (0)6196-79-3144. Falls Sie sich für diesen Newsletter an- oder abmelden möchten, so schicken Sie bitte eine kurze Nachricht an elke.kamlah@gtz.de