



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss f. wirtschaftl.  
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache  
17(19)499 a

ÖA am 12. Juni 2013

28. Mai 2013

# Entwicklung für Frieden und Sicherheit

Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext  
von Konflikt, Fragilität und Gewalt

BMZ-Strategiepapier 4 | 2013





**Dirk Niebel, MdB**

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**Gudrun Kopp, MdB**

Parlamentarische Staatssekretärin  
beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**Hans-Jürgen Beerfeltz**

Der Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

# Inhaltsverzeichnis

<b>KERNBOTSCHAFTEN</b>	<b>4</b>
<b>1. Einführung</b>	<b>5</b>
1.1 Ziele des Konzepts und entwicklungspolitischer Kontext	5
1.2 Geltungsbereich	6
<b>2. Konflikt, Fragilität und Gewalt als zentrale Herausforderungen der Entwicklungspolitik</b>	<b>7</b>
2.1 Wesentliche Merkmale fragiler und von Konflikten und Gewalt geprägter Länder	7
2.2 Typische Länderkonstellationen	8
<b>3. Ziele und Handlungsfelder</b>	<b>11</b>
3.1 Entwicklung für Frieden und Sicherheit	11
3.2 Ziele und Handlungsfelder des deutschen entwicklungspolitischen Engagements	11
3.2.1 Die Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt überwinden	12
3.2.2 Die Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten verbessern	13
3.2.3 Die Rahmenbedingungen für friedliche und inklusive Entwicklung schaffen	14
<b>4. Gestaltung der Zusammenarbeit</b>	<b>17</b>
4.1 Handlungsprinzipien	17
4.2 Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	20
4.3 Vorgaben und Verfahren	21
<b>5. Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Akteuren und Partnern</b>	<b>23</b>
5.1 Partner in Kooperationsländern	23
5.2 Multilaterale Organisationen und Foren sowie die Europäische Union	23
5.3 Andere bilaterale Geber	25
5.4 Andere Ressorts der Bundesregierung	25
5.5 Deutsche Zivilgesellschaft	26
<b>6. Kurzer Ausblick</b>	<b>27</b>
<b>ANHÄNGE</b>	<b>28</b>
Anhang 1: Kennungsleitfaden	28
Anhang 2: Glossar	31
Anhang 3: Literaturverzeichnis	33
Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis	36

## Kernbotschaften

**Engagement in von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägten Ländern ist ein Schlüsselbereich für eine zukunftsfähige Entwicklung:** Über die Hälfte der Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind in ihrem Staatsgebiet oder in Teilregionen von Konflikt, Fragilität und Gewalt betroffen. Die negativen Folgen für die Entwicklungschancen dieser Länder sind unübersehbar. Zudem können Konfliktländer und fragile Staaten ein Risiko für die regionale und globale Sicherheit darstellen. Übergeordnetes Ziel deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist es daher, weltweit Beiträge zu Frieden und Sicherheit zu leisten.

**Entwicklungspolitik für Frieden und Sicherheit verlangt zielorientiertes Handeln:** Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt ihre Partnerländer dabei, die Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt zu überwinden, den gewaltfreien Umgang mit Konflikten zu verbessern sowie Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung zu schaffen. Als konzeptionelle Basis hierfür dienen ihr die ressortübergreifenden Leitlinien der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten sowie die fünf international vereinbarten *“Peacebuilding and Statebuilding Goals”* (PSG).

→ **Ziele auf S. 11**

**Unterschiedliche Länderkonstellationen erfordern eine genaue Analyse:** Fragile und von Konflikt und Gewalt geprägte Länder weisen z.T. sehr unterschiedliche Merkmale auf. Je nach Konstellation greifen unterschiedliche Ansätze. Eine genaue länderspezifische Analyse sowie die Ausrichtung des Gesamtportfolios auf die Bedarfe von Frieden und Sicherheit sind eine notwendige Voraussetzung für wirksames Handeln.

→ **Typische Länderkonstellationen auf S. 16**

**Um die Wirksamkeit entwicklungspolitischen Engagements in schwierigen Kontexten sicherzustellen, sind besondere Anforderungen erforderlich:** In konfliktgeprägten und fragilen Situationen ist nicht nur entscheidend, was die Entwicklungspolitik tut, sondern auch, wie sie ihre Vorhaben durchführt. Das Konzept benennt sieben Handlungsprinzipien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und widmet sich dabei insbesondere dem Umgang mit Risiken. Hier gilt es etwa, Risiken zu erkennen sowie Strategien zu deren Reduzierung zu entwickeln und dabei Rückschläge offen mit einzukalkulieren.

→ **Handlungsprinzipien auf S. 17**

**Die deutsche Entwicklungspolitik ist mit ihrem Instrumentenmix gut aufgestellt:** Im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt verbessert der Einsatz verschiedener entwicklungspolitischer Instrumente die Handlungsfähigkeit und Wirksamkeit. Hier steht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von erprobten Instrumenten zur Verfügung. Bei deren Einsatz ist eine enge Verzahnung notwendig.

→ **Instrumente auf S. 20**

**Entwicklungspolitisches Engagement in fragilen Staaten erfordert ein hohes Maß an Kohärenz:** Das Konzept orientiert sich an nationalen und internationalen Vorgaben und neuen Erkenntnissen des Themenfeldes Frieden und Sicherheit und trägt dazu bei, die Kohärenz zwischen den Ressorts sowie eine kohärente Zusammenarbeit mit anderen Gebern und auf multilateraler Ebene zu erhöhen. Das Konzept enthält verbindliche Vorgaben für das kohärente Zusammenwirken des BMZ, das die politische Steuerung innehat, mit den Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die die Vorhaben umsetzen.

→ **Vorgaben auf S. 21**

# 1. Einführung

## 1.1 ZIELE DES KONZEPTS UND ENTWICKLUNGSPOLITISCHER KONTEXT

Dieses Konzept legt die Vorgaben und Orientierungen für das deutsche entwicklungspolitische Engagement in Kontexten dar, die von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägt sind. Es ersetzt das „Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ von 2005 und übernimmt Teile des BMZ-Konzepts „Entwicklungspolitische Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ von 2007. Als ressortübergreifende Aufgabe umfasst das deutsche Engagement gegenüber fragilen Staaten den gesamten Prozess von der Krisenprävention über eventuelle Maßnahmen der Konfliktbeilegung bis zur Förderung nachhaltiger Entwicklung.

Das Konzept hat zum Ziel, das entwicklungspolitische Engagement für Frieden und Sicherheit einerseits sowie die Handlungsfähigkeit und Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik in Kontexten, die von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägt sind andererseits zu verbessern.<sup>1</sup>

Das vorliegende Konzept berücksichtigt dabei die **nationalen und internationalen Vorgaben und die Weiterentwicklungen beim Thema Frieden und Sicherheit und setzt insbesondere die Verknüpfung von *Peacebuilding* und *Statebuilding* für die deutsche Entwicklungspolitik um.** Die ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ aus dem Jahr 2012 betonen die Relevanz fragiler Länder für die deutsche Politik.<sup>2</sup> Auch das entwicklungspolitische Konzept „Chancen schaffen – Minds for

Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities“ des BMZ aus dem Jahr 2011 benennt das Engagement in fragilen Kontexten als einen von fünf Schlüsselbereichen zukunftsfähiger Entwicklung. Auf internationaler Ebene heben Arbeiten des *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) und des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC), der Weltbankbericht aus dem Jahr 2011 „*Conflict, Security and Development*“ und der „*New Deal for Engagement in Fragile States*“, verabschiedet auf dem *OECD High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan im Dezember 2011, die Bedeutung der Themen Frieden und Sicherheit für die Entwicklungspolitik hervor. Die gemeinsam mit fragilen Staaten im *New Deal* formulierten und ebenfalls in Busan verabschiedeten fünf *Peace- and Statebuilding Goals* (PSG) dienen dem Konzept als inhaltliche Orientierung. Darüber hinaus steht es in engem Zusammenhang mit den BMZ-Konzepten zu Menschenrechten, Kinder- und Jugendrechten, Gender, Ländliche Entwicklung, Antikorruption und Integrität sowie Armut und berücksichtigt diese Themen als **Querschnittsthemen** und setzt relevante Empfehlungen aus der *OECD/DAC Peer Review* für Deutschland von 2010 um. Zudem nimmt es Bezug auf das BMZ-Konzept „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“ und auf die BMZ-Strategiepapiere „Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe“ (ESÜH) sowie „Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft“. Darüber hinaus nimmt es die **neuesten Erkenntnisse aus Forschung und Evaluierungen** auf.

<sup>1</sup> Arbeitsdefinitionen der benutzten Begriffe finden sich im Glossar in Anhang 2.

<sup>2</sup> Schon 2004 hob der ressortübergreifende Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ die Bedeutung der Konfliktbearbeitung hervor. Anregungen zu dessen Umsetzung werden hier aufgenommen.

## 1.2 GELTUNGSBEREICH

**Im Mittelpunkt des Konzepts steht die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern, in deren Staatsgebiet oder Teilregionen Konflikt, Gewalt und Fragilität herrschen.** Diese Länder weisen die in Kapitel 2 beschriebenen Charakteristika auf: Gewaltkonflikte aufgrund von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ursachen, soziale und politische Spannungen, repressive Strukturen, defizitäres staatliches Gewaltmonopol, ein niedriges Governance-Niveau und eine niedrige Entwicklungsorientierung, hohe Legitimitätsdefizite, eine Erosion des sozialen Vertrauens oder Kombinationen dieser und weiterer Merkmale von Konflikt, Fragilität und Gewalt.<sup>3</sup>

International gibt es bisher keinen Konsens über eine einheitliche Definition für diese Ländergruppe, und bestehende Indizes erfassen die Dynamik und Vielschichtigkeit dieser Kontexte nur unzureichend. Das BMZ greift deshalb wie andere Geber auf eigene interne Analyseinstrumente zurück, um die Gruppe der fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Staaten zu bestimmen. **Für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit diesen Ländern sind die Vorgaben und Orientierungen dieses Konzepts verbindlich.**

Auch in Ländern, die bisher nicht nennenswert von Konflikt, Fragilität und Gewalt betroffen sind, sind die Orientierungen und Vorgaben des Konzepts relevant. Dort kann die Entwicklungszusammenarbeit präventiv wirken und dazu beitragen, Eskalationspotenziale frühzeitig zu erkennen und zu reduzieren.

**Das Konzept ist für die Durchführung von Aufträgen des BMZ durch Institutionen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verbindlich.**<sup>4</sup> Für die Geschäfte im eigenen Risiko der KfW Entwicklungsbank und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) sowie für den Geschäftsbereich International Services der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) genauso wie für zivilgesellschaftliche Organisationen (Kirchen, politische Stiftungen, private Träger, Sozialstrukturträger) und die Privatwirtschaft soll es als Orientierung dienen.

<sup>3</sup> Dieses Verständnis entspricht der Definition der ressortübergreifenden Leitlinien "Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten" aus dem Jahr 2012.

<sup>4</sup> Hierzu gehören: Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) einschließlich des Centrums für internationale Migration und Entwicklung (CIM), Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB).

## 2. Konflikt, Fragilität und Gewalt als zentrale Herausforderungen der Entwicklungspolitik

### 2.1 WESENTLICHE MERKMALE FRAGILER UND VON KONFLIKTEN UND GEWALT GEPRÄGTER LÄNDER

**Der Umgang mit Konflikt, Fragilität und Gewalt ist von hoher Relevanz für erfolgreiche Entwicklungspolitik: Insgesamt ist mehr als die Hälfte der Kooperationsländer deutscher Entwicklungspolitik von ihren Auswirkungen betroffen.** Weltweit leben mehr als 1,5 Milliarden Menschen in fragilen und von Konflikten und Gewalt geprägten Ländern. Diese Menschen sind mehr als doppelt so häufig unterernährt wie in anderen Entwicklungsländern und mehr als dreimal so viele Kinder gehen dort nicht zur Schule. Ein gewaltsam ausgetragener Konflikt kostet ein durchschnittliches Entwicklungsland 30 Jahre seines BIP-Wachstums und 20 Prozent mehr Menschen leben dort unterhalb der Armutsgrenze als in Ländern ohne Gewalterfahrung.<sup>5</sup> Oft ist in diesen Ländern auch ein hohes Niveau krimineller Gewalt zu verzeichnen; hier können leicht Drehscheiben für internationalen Drogen- und Waffenhandel sowie Terrorismus entstehen.

Staatliche Institutionen haben in diesen Ländern oft nur noch wenig Legitimität, verfügen nur über ein eingeschränktes legitimes Gewaltmonopol und können Grundaufgaben wie die Sicherheit der Bevölkerung nicht erfüllen. Häufig ist Rechtsstaatlichkeit nur eingeschränkt vorhanden und staatliche Basisdienstleistungen werden nur unzureichend erbracht. In manchen Ländern liegen Teile des Territoriums ganz außerhalb staatlicher Kontrolle. Die Bevölkerung sieht die Regierungen nicht als ihre legitimen Repräsentanten an; oft sind Korruption und Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet und Gewalt prägt den Alltag. In besonders prekären Situationen müssen Teile der Bevölkerung in andere Landesteile oder Nachbarländer fliehen. Diese **Entwicklungs-**

**hemmnisse** führen dazu, dass viele betroffene Staaten bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) weit zurückliegen. Auf dem MDG-Review-Gipfel 2010 wurde dementsprechend betont, dass von den 34 am weitesten von den Millenniumsentwicklungszielen entfernten Ländern 22 Konflikt- oder Post-Konflikt-Länder sind.<sup>6</sup>

Konflikte können aus wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Gründen entstehen, vielfach sind die Ursachen eng miteinander verwoben. Erfahrungen in diesen Ländern zeigen, dass dies charakteristisch für die **Kreisläufe von Konflikt, Fragilität und Gewalt** ist. Beispielsweise kann organisierte Kriminalität von Fragilität profitieren, die Staatlichkeit weiter aushöhlen und sich damit weiter negativ auf eine oft schon niedrige Leistungsfähigkeit des Staates und ein niedriges Governance-Niveau auswirken. Verschärft werden derartige Situationen durch die unzureichende Entwicklungsorientierung von Regierungen, fehlenden politischen Willen zu einer friedlichen und inklusiven Entwicklung, die Präsenz nicht-staatlicher Gewaltakteure und Milizen. Oft beeinflusst die Mikro-Logik der Akteure vor Ort das Konflikt- und Gewaltgeschehen maßgeblich. In diesen Situationen ist außerdem vielfach zu beobachten, dass sich ein hohes Gewaltniveau im öffentlichen Raum auch in einem großen Ausmaß geschlechterspezifischer Gewalt widerspiegelt. Die gravierenden Auswirkungen von Krieg und Gewalt auf die Zivilgesellschaft führen oft dazu, dass die (Wieder-)Herstellung von Vertrauen und sozialer Kohäsion noch lange Zeit nach Ende der Gewalt eine immense Herausforderung für die Gesellschaften darstellt.

Wie sich Problemlagen in einem Land oder in einer Teilregion konkret manifestieren, hängt wesentlich davon ab, welche **Konflikt- und Gewalterfahrungen** die Menschen dort gemacht haben, ob die **Eliten zur**

<sup>5</sup> Vgl. World Bank (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Washington, DC.

<sup>6</sup> Siehe Hintergrundpapier "Achieving the MDGs – addressing conflict, fragility and armed violence" des MDG Review Summit 2010.

**politischen Verständigung und einer inklusiven politischen Übereinkunft (*political settlement*) bereit sind** und ob Staat und Gesellschaft die Fähigkeit besitzen, Konflikte konstruktiv und gewaltfrei zu lösen. Dies setzt in der Regel wiederum voraus, dass staatliche Strukturen ausreichende Legitimität, Kapazitäten sowie Entwicklungsorientierung besitzen und der Staat über ein weitreichendes Gewaltmonopol und die Autorität zu dessen Durchsetzung verfügt. Zudem müssen breite Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur politischen Teilhabe besitzen. Weil Defizite in diesen Bereichen das Konflikt- und Gewaltpotenzial einer Gesellschaft erhöhen, **sind Staatsaufbau und die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen eng mit der Friedensförderung verknüpft**. Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt dabei eine wichtige Rolle für friedliche und inklusive Entwicklung zu: Sie fordern Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein und prüfen konstruktiv und kritisch die Transparenz des staatlichen Handelns.

Konflikt, Fragilität und Gewalt führen dazu, dass sich die politische Lage in diesen Ländern und Regionen sehr schnell und unvorhersehbar ändern kann. Zudem herrschen oft **gravierende Unterschiede zwischen den Teilregionen eines Landes**. So kann es in ansonsten relativ stabilen Ländern Teilgebiete mit Bürgerkriegen oder gewaltgeprägte Städte oder Stadtviertel geben, in denen der Staat nicht präsent oder selbst Gewaltakteur ist. Andererseits werden auch **länderübergreifend Regionen** durch Bürgerkriege, Flüchtlingsströme und international agierende organisierte Kriminalität zu fragilen Regionen mit hohem Gewaltaufkommen.

## 2.2 TYPISCHE LÄNDERKONSTELLATIONEN

Viele Kooperationsländer der deutschen Entwicklungspolitik sind von den skizzierten Merkmalen in unterschiedlicher Form geprägt. Bei aller Verschiedenheit der landesspezifischen Situationen gibt es aber **typische Konstellationen** – vorbehaltlich einer erforderlichen länderbezogenen Analyse – mit bestimmten wiederkehrenden Mustern.<sup>7</sup> Exemplarische Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik entlang der im Folgenden skizzierten typischen Konstellationen zeigt die Tabelle in Kapitel 3 auf.

- In einer Reihe von Ländern ist **vor allem die staatliche Leistungsfähigkeit schwach** ausgeprägt, Gewalt wird aber weder bei politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Auseinandersetzungen noch im Zusammenhang mit Kriminalität in nennenswertem Ausmaß angewandt. Wenn jedoch der Staat seine Dienstleistungen nur unzureichend erbringen kann, die Justiz ineffizient arbeitet und Korruption und Nepotismus vorherrschen, dann kann sich in bestimmten Situationen das Eskalationspotenzial für Gewalt erhöhen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn tiefer liegende Interessenkonflikte und ethnische, soziale, regionale oder religiöse Trennlinien bestehen und die Legitimität des Staates untergraben wird. In solchen Situationen kann es zu Gewalt und Unruhen kommen, wie etwa 2008 anlässlich von Lebensmittelpreissteigerungen in einigen Ländern Subsahara-Afrikas.
- **Effiziente staatliche Institutionen und eine hohe Leistungsfähigkeit allein schützen nicht vor Gewalt**, wie zum Beispiel in einigen Ländern Lateinamerikas deutlich wird.

<sup>7</sup> Diese typischen Konstellationen orientieren sich an Grävingholt, J.; Ziaya, S.; Kreibbaum, M. (2012): State Fragility. Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology. Bonn: DIE Discussion Paper 3/2012.

Diese Länder verfügen über eine relativ hohe Dienstleistungsfähigkeit zumindest für bestimmte Teile der Bevölkerung und folgen normalerweise formal-demokratischen Spielregeln. Allerdings führen die unzureichende Entwicklungsorientierung staatlicher Akteure und deutliche **sozio-ökonomische Disparitäten zu sozialer Segregation und Marginalisierung sowie zu einem hohen Gewaltniveau**. Gewalt, die teils politischen Ursprungs war, hat sich in manchen Fällen zu organisierter Kriminalität (Drogen-, Menschen-, Waffenhandel etc.) entwickelt. Jugend- sowie Bandenkriminalität gehören in manchen Teilregionen oder in städtischen Gebieten zum Alltag. Dabei sind politische Akteure, der Sicherheitsapparat und Wirtschaftseliten häufig in die Gewaltmuster involviert. Viele Menschen empfinden das staatliche Gewaltmonopol als illegitim und stellen es grundsätzlich in Frage, auch weil physische Unsicherheit, Perspektivlosigkeit, Korruption und soziale Ungleichheit die Akzeptanz des Staates und das Vertrauen in ihn zusätzlich unterminieren.

- **Staaten können relativ leistungsfähig sein und dennoch an einem Mangel an Legitimität leiden**, wenn sie beispielsweise ihr Gewaltmonopol durch **repressive Maßnahmen** aufrechterhalten. Diese autoritären und dabei oft stabilen Regime neigen zu massiver Korruption und Elitenbereicherung, was in der Regel damit einhergeht, dass sie Teile der Bevölkerung sozial marginalisieren und vom politischen wie wirtschaftlichen Leben ausschließen. Zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume sind hier zum Teil sehr begrenzt und die engagierte Zivilgesellschaft ist entsprechend oft ein Ziel repressiver Maßnahmen. Allerdings haben die Entwicklungen in den arabischen Staaten seit Ende 2010 gezeigt, wie prekär diese Stabilität sein kann und dass solche Länder unter

Umständen ein hohes Gewalt- und Eskalationspotenzial bergen. Das Bestreben nach politischer, sozialer und wirtschaftlicher Teilhabe kann zu massivem Druck auf das System und auch zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten führen.

- In anderen Ländern wiederum sind sowohl die **staatliche Legitimität als auch das legitime Gewaltmonopol weitgehend erodiert und staatliche Dienstleistungserbringung bleibt überwiegend aus. Hier bestimmt oft ein hohes Gewaltniveau** den Alltag der Menschen. Häufig prägt diese Länder eine lange Konflikt- und Gewaltgeschichte. Diese kann sogar gesamte **Regionen** betreffen. Die Aufteilung von Macht und Ressourcen zwischen wenigen Gruppen oder Clans wirkt dem Aufbau legitimer und inklusiver Strukturen entgegen und trägt dazu bei, dass der fragile Status Quo im Interesse dieser Eliten aufrechterhalten wird. Politische Teilhabe ist häufig stark eingeschränkt.
- Besondere Herausforderungen ergeben sich, wenn die Geschichte der **Konflikt- und Post-Konflikt-Länder** oder einer Teilregion bereits durch bewaffnete Gewalt geprägt ist. Dies betrifft einerseits so genannte Nachkriegsgesellschaften, in denen Konflikte in der Vergangenheit offen gewaltsam ausgetragen wurden und es zu einem Friedensschluss gekommen ist. Andererseits betrifft dies jene Länder, die mit den Auswirkungen noch andauernder Gewaltkonflikte konfrontiert sind. In manchen Fällen kann die **staatliche Legitimität** relativ hoch sein, nämlich wenn Friedensverhandlungen zum Beispiel zu einem akzeptablen Ergebnis für die Bevölkerung geführt haben. In anderen Fällen hingegen können Machtkämpfe innerhalb der Führungseliten und auch Gewalt, nicht zuletzt in Form krimineller Gewalt, über den Friedensschluss

hinaus andauern. Dies hängt auch davon ab, wie inklusiv die formellen und informellen politischen Übereinkünfte (*political settlements*) im Hinblick auf die Klärung der Machtverteilung sind. Diese Konflikt- und Post-Konflikt-Länder weisen meist ebenfalls ein hohes Defizit in der

staatlichen Dienstleistungserbringung und mangelnde Rechtssicherheit auf, unter anderem als Folge der Zerstörung von physischer und sozialer Infrastruktur. Darüber hinaus gibt es oft besondere Herausforderungen für die soziale Kohäsion dieser Gesellschaften.

## 3. Ziele und Handlungsfelder

### 3.1 ENTWICKLUNG FÜR FRIEDEN UND SICHERHEIT

Übergeordnetes Ziel deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist es, Beiträge zu Frieden und Sicherheit weltweit zu leisten. Dort, wo Konflikte in Gewalt und Krieg münden und fragile Staatlichkeit die Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung langfristig vernachlässigt, werden die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung untergraben. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt sich als Teil eines Gesamtansatzes im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik dafür ein, dass in Gesellschaft und Staat Bedingungen entstehen, die eine friedliche und inklusive Entwicklung ermöglichen. Damit trägt sie gleichzeitig zu regionaler und globaler Sicherheit bei, denn die Ursachen und Wirkungen von Fragilität und Konflikt sind in einer globalisierten Welt nicht regional begrenzt.<sup>8</sup>

Entsprechend der **Wertvorstellungen der deutschen Entwicklungspolitik** gehören zu den Bedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung institutionalisierte und rechtlich abgesicherte Mechanismen der politischen Teilhabe und der Aushandlung von Interessen, in denen die **Menschenrechte** geachtet, geschützt und gewährleistet und Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden. Nur so können konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft entstehen, gegenseitiges Vertrauen aufgebaut und Legitimität der Institutionen gestärkt werden. Dabei ist es auch wichtig, **Staaten und ihre Gesellschaften in ihrer Anpassungsfähigkeit und Resilienz gegenüber externen Schocks und Krisen** wie etwa stark schwankenden Lebensmittelpreisen oder den Folgen des Klimawandels zu stärken.

### 3.2 ZIELE UND HANDLUNGSFELDER DES DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Grundsätzliche Orientierung für die Ziele und Handlungsfelder für Frieden und Sicherheit bietet erstens der Weltentwicklungsbericht der Weltbank aus dem Jahr 2011 *“Conflict, Security and Development”*. Er unterstreicht die Notwendigkeit, “Sicherheit, Gerechtigkeit und Beschäftigung” zu priorisieren, um Fragilität, Gewaltkreisläufe und Konflikte zu überwinden. Eine zweite zentrale Grundlage, die den Weltbank-Ansatz aufgreift und konkretisiert, stellen die fünf *Peace- and Statebuilding Goals (PSG)*<sup>9</sup> dar, die fragile Staaten und Entwicklungspartner gemeinsam auf dem High Level Forum in Busan im Dezember 2011 verabschiedeten.

#### *Peace- and Statebuilding Goals*

- PSG 1:** *Legitimate Politics:* Legitime Politikgestaltung und inklusive Konfliktbearbeitung
- PSG 2:** *Security:* Sicherheit unter Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols
- PSG 3:** *Justice:* Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit
- PSG 4:** *Economic Foundations:* Schaffung von Beschäftigung und Stärkung der Lebensgrundlagen
- PSG 5:** *Revenues and Services:* Staatliche Einkünfte und Dienstleistungen

<sup>8</sup> Frieden wurde schon 1999 als ein globales öffentliches Gut bezeichnet, siehe Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc (Hrsg.) (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century.* New York: Oxford University Press.

<sup>9</sup> Die PSG werden gegenwärtig in verschiedene Subdimensionen unterteilt und mit Indikatoren versehen (Stand November 2012).

Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt die PSG, setzt darüber hinaus aber drei weiter gefasste und handlungsleitende Ziele für ihr Engagement für Frieden und Sicherheit fest, die sich an den "Resortübergreifenden Leitlinien gegenüber fragilen Staaten" anlehnen und den Beitrag der Entwicklungspolitik betonen:

1. **Die Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt überwinden**
2. **Die Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten verbessern**
3. **Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung schaffen**

Um zu diesen Zielen beizutragen und die im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Problemlagen zu bearbeiten, baut die deutsche Entwicklungspolitik auf ihre **langjährigen Erfahrungen** bei der Förderung von Frieden und Sicherheit, Good Governance, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Gewaltprävention bzw. -reduktion auf. Dabei erachtet die **deutsche Entwicklungspolitik integrierte Ansätze**, die unterschiedliche Aspekte von *Peacebuilding* und *Statebuilding* aufgreifen, verschiedene Instrumente verbinden und dabei relevante Themen wie Klima, Umwelt, Wirtschaft, Menschenrechte und Gleichberechtigung der Geschlechter berücksichtigen, als besonders effektiv. Dies entspricht auch der Logik der PSG. Das Gleiche gilt für Maßnahmen, die an mehreren Ebenen ansetzen, zum Beispiel überregional, national und lokal. In den meisten betroffenen Ländern ist eine vorhabenübergreifende Perspektive besonders angemessen, die auf die **Entwicklung eines abgestimmten, in sich schlüssigen Gesamt-Portfolios deutscher Entwicklungspolitik zielt**.

Die Darstellung der folgenden Handlungsfelder entlang der drei Ziele ist exemplarisch und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Neue Herausforderungen und sich häufig sehr schnell verändernde Kontexte in den betroffenen Staaten werden immer wieder verlangen, dass die deutsche Entwicklungspolitik ihre Handlungsfelder weiterentwickelt und anpasst.

### 3.2.1 DIE URSACHEN VON KONFLIKT, FRAGILITÄT UND GEWALT ÜBERWINDEN

Die Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt können sehr unterschiedlich sein. Beispielsweise können schwache Regierungen, willkürliche Rechts- und Justizsysteme, schwache oder unterdrückte Zivilgesellschaften, ineffektive staatliche Verwaltungen und Korruption Entwicklung behindern und Eskalationspotenziale von Gewalt erhöhen. Das zeigt sich besonders häufig dort, wo staatliche Akteure ihre Pflichten zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte nicht erfüllen und ethnisch-religiöse Aspekte von Gruppenzugehörigkeit für Gewalteskalation instrumentalisiert werden. Außerdem kann auch der fehlende Zugang zu entwicklungsrelevanten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (wie Wasser, Gesundheit und Bildung) Konflikte, Fragilität und Gewalt verursachen und verschärfen. Ungünstige Rahmenfaktoren wie eine rasche Urbanisierung mit dem unkontrollierten Entstehen informeller Siedlungen verstärken diese Negativwirkungen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit macht sich daher zur Aufgabe, in den Partnerländern soziale Kohäsion zu verbessern, regionale und soziale Disparitäten abzubauen und eine inklusivere politische Übereinkunft zwischen Eliten zu fördern. Hier bezieht sie sich explizit auf den Menschenrechtsansatz der deutschen Entwicklungspolitik.

In anderen Situationen sind die Chancen- und Perspektivlosigkeit von Jugendlichen ursächlich für Konflikte, Fragilität und Gewalt. Hier bietet es sich für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit an, beispielsweise die **Einkommens- und Beschäftigungsförderung und Gewaltprävention** miteinander zu verknüpfen. Auch ist es hier sinnvoll, die zielgruppenspezifische Arbeit mit anderen entwicklungspolitischen Ansätzen wie Good Governance, Bildung, Schutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen, Empowerment von Frauen oder städtischer Gewaltprävention zu verbinden und somit an den Ursachen der Problemlagen zu arbeiten. In diesem Zusammenhang sind auch psychosoziale Ansätze relevant, die die Auswirkungen traumatischer Gewalterfahrung auf Individuen behandeln.

Weitere Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt kreisen um die Themen **Umwelt und Nutzung von Ressourcen. Fragen zu Landrecht, zur Nutzung von Land und extraktiven Rohstoffen** sind oft ungeklärt und Ressourcen werden nicht gerecht verteilt. Dies kann außerdem das Entstehen illegaler Märkte begünstigen, wie dies in den Drogenanbaustaaten der Fall ist. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann hier je nach Bedarf unterschiedliche Formen der Unterstützung anbieten, zum Beispiel im Hinblick auf Bodenrechtsreformen, partizipatives Ressourcenmanagement oder die Förderung von Transparenz und *Corporate Social Responsibility* (CSR) im Rohstoffsektor.

Darüber hinaus können auch globale Strukturen und Faktoren wie der Klimawandel oder transnationale organisierte Kriminalität Fragilität und Gewalt auslösen und verstetigen. Vielfach liegen diese Ursachen außerhalb des alleinigen Handlungsrahmens der Entwicklungspolitik und können nur politikfeldübergreifend im Kontext außen- und sicherheitspolitischer Maßnahmen und in multilateraler Zusammenarbeit bearbeitet werden.

### 3.2.2 DIE FÄHIGKEITEN ZUM GEWALTFREIEN UMGANG MIT KONFLIKTEN VERBESSERN

Soziale Veränderungsprozesse und politische Reformen erfordern die Bereitschaft der Menschen zum Wandel, sind mit Unsicherheiten verbunden und können damit auch Potenzial für gewaltsame Konflikte bergen. Die Fähigkeit von Staat und Gesellschaft, Konflikte und gesellschaftliche Probleme gewaltfrei auszutragen und im Falle einer Eskalation zu entschärfen, ist in gewaltgeprägten Ländern mit oft schwachen staatlichen Strukturen besonders gering. Die Gründe hierfür sind unter anderem, dass die formellen und informellen Strukturen und Mechanismen der Konfliktbearbeitung häufig erodiert und die Menschen durch ihre Konflikt- und Gewaltgeschichte geprägt sind. Es mangelt in der Folge an Vertrauen in staatliche Institutionen, die oft als nicht entwicklungsorientiert wahrgenommen werden und zudem Partikularinteressen vertreten.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bietet in diesen Situationen *Capacity Development* an, das lokal anerkannte oder traditionelle **Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbeilegung** sowie den Aufbau von Kapazitäten der gewaltfreien Konfliktbearbeitung verankern und stärken soll (z. B. Dialog, **Mediation**, Verhandlung, außergerichtliche Konfliktschlichtung oder Mitwirkung an der Reform des Justizsektors). Dort, wo es noch nicht zum Ausbruch von Gewalt gekommen ist, schafft Entwicklungszusammenarbeit Möglichkeiten für präventives Handeln. In eskalierten Konflikten kann sie im Rahmen der Unterstützung von **Friedensprozessen** außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen ergänzen und zu einer inklusiven und nachhaltigen politischen Einigung beitragen. Mit der Unterstützung von **Friedensjournalismus und Friedenserziehung sowie der Medienförderung** trägt sie in längerfristiger Perspektive dazu bei, den gewaltfreien Umgang mit Konflikten und zivile Konfliktbearbeitung zu stär-

ken. Außerdem wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von **geschlechterspezifischen Ansätzen** entwickelt und erprobt, die an den spezifischen friedenspolitischen Bedarfen und Rollen von Frauen und Männern ansetzen.

Maßnahmen zur **Stärkung regionaler Friedens- und Sicherheitsstrukturen** (z. B. der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Afrikanischen Union {AU}) zielen auf die Schaffung eines dauerhaften Rahmens, der schnelle Handlungsfähigkeit im Konfliktfall sicherstellt und sichtbare Beiträge zu Gewaltreduktion, Krisenmanagement und Stabilisierung ermöglicht. Die deutsche Entwicklungspolitik leistet außerdem einen Beitrag zum Auf- und Ausbau **regionaler und kontinentaler Konfliktfrühwarnsysteme** sowie handlungsfähiger Strukturen für Mediation, Dialog und stille Diplomatie zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Die Erfahrungen mit der AU-Sicherheitsarchitektur können für andere Regionen genutzt werden, unter anderem durch Förderung des Süd-Süd-Austausches.

### 3.2.3 DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR FRIEDLICHE UND INKLUSIVE ENTWICKLUNG SCHAFFEN

Das deutsche Engagement für eine friedliche und inklusive Entwicklung ist eine ressortübergreifende Aufgabe. Wenn der Arbeit an den Ursachen Grenzen gesetzt sind, so ist es der Entwicklungszusammenarbeit in vielen Fällen möglich, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung zu verbessern und zugleich präventiv zu wirken. Dabei geht es sowohl um den kurzfristigen Wiederaufbau als auch darum, diesen in längerfristige Ansätze zu überführen. Aber auch alle weiteren Maßnahmen sind hier relevant, die in langfristiger Perspektive zu den Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung beitragen.

In **Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen** sowie in Situationen schwacher Governance-Strukturen und fehlender Entwicklungsorientierung ergeben sich in der Regel besondere Bedarfe zur rasch wirksamen und sichtbaren Verbesserung der Rahmenbedingungen. Hier setzt die deutsche Entwicklungspolitik auf Maßnahmen zur Krisenbewältigung, die schnell greifen und früh sichtbare Erfolge zeigen, um im Sinne einer Friedensdividende das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und deren Schutz schnellstmöglich zu gewährleisten.

Ein wesentliches Handlungsfeld ist dabei der **krisenpräventive Wiederaufbau**, der neben der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur auch psychosoziale Maßnahmen umfasst und dabei die klassischen Ansätze des Wiederaufbaus mit der Konfliktbearbeitung und der Stärkung von staatlichen Strukturen kombiniert. Weitere Handlungsfelder sind beispielsweise die Demobilisierung und **(Re-)Integration von Ex-Kombattantinnen und -kombattanten sowie die Rückführung oder (Re-)Integration von Flüchtlingen**.

Eine besondere Bedeutung hat – oft noch nach vielen Jahren – die politische und soziale Integration von Gesellschaften, die eine Phase der offenen Gewalt durchlebt haben. **Transitional-Justice-Ansätze** behandeln dabei als zentrale Aspekte die Aufarbeitung der Vergangenheit (*Dealing with the Past*), Versöhnung und Gerechtigkeit. Auch die Maßnahmen der **Entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH)** zur Sicherung menschlicher Grundbedürfnisse – einschließlich der Ernährungssicherung – sind in diesen Kontexten hochrelevant.

Die Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur kurzfristigen Krisenbewältigung sollen möglichst frühzeitig in **längerfristig angelegte Ansätze** zur Verbesserung der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen übergehen. Hierbei

ist die Förderung von **Good Governance** von großer Bedeutung.<sup>10</sup> Zentrale Handlungsfelder dabei sind

- Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte,
- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Justiz sowie Presse- und Meinungsfreiheit,
- Gleichberechtigung der Geschlechter,
- Verwaltungsreform und Dezentralisierung sowie
- funktionierende Systeme der öffentlichen Finanzen, Transparenz im Rohstoffsektor und Korruptionsbekämpfung.

Dabei stehen konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen im Mittelpunkt und es geht auch oft darum, Räume für zivilgesellschaftliches Engagement zu schaffen. Außerdem ist die Stärkung eines **demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols** notwendig. Entwicklungspolitik kann bei der demokratischen Ausrichtung und Professionalisierung des Sicherheitssektors unterstützen, beispielsweise indem sie dessen **demokratische Kontrolle stärkt**.

Darüber hinaus gilt es, die von Gewalt und Konflikt geprägten wirtschaftlichen Bedingungen nachhaltig zu transformieren und materielle Gestaltungsspielräume für *Capacity Development* und Alternativen zur Gewalt zu schaffen. Eine Möglichkeit hierfür ist, zielgruppenspezifisch **Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven** zu schaffen, deren Zugang nicht durch Diskriminierungen begrenzt ist. Wichtige Handlungsfelder sind dabei,

- die Privatwirtschaft konfliktensibel zu fördern,
- lokale Wirtschaftskreisläufe anzukurbeln, zum Beispiel über berufliche Bildung und Mikrofinanz-Ansätze, sowie

- soziale und wirtschaftliche Infrastrukturen für Vermarktung, Handel und Transport bereitzustellen, um den friedlichen Austausch zu fördern und beispielsweise **fragile Grenzregionen durch die gezielte Einbindung in regionale Wirtschaftskooperationen zu stabilisieren**. Konflikte und ein hohes Gewaltaufkommen machen nicht an Grenzen halt.

Letztlich trägt die **Unterstützung konfliktrelevanter Reformprozesse** (z. B. Landrückgabe und Landverteilung) dazu bei, die Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung zu verbessern. Für diese und weitere Handlungsfelder können außerdem **Dreieckskooperationen** interessante Anknüpfungspunkte bieten, denn vor allem die neuen Geber verfügen teilweise über einschlägige Erfahrungen mit den relevanten Problemlagen, beispielsweise städtische Gewalt.<sup>11</sup>

*Die folgende Tabelle basiert auf Erfahrungen erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit in den entsprechenden Kontexten und gibt **Empfehlungen für die Auswahl von Handlungsfeldern**. Sie dient der Illustration, ist somit exemplarisch und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.<sup>12</sup>*

<sup>10</sup> Siehe auch BMZ (2009): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn: BMZ Konzepte 172, sowie BMZ (2010): Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft. Bonn: Strategiepapier 1/2010.

<sup>11</sup> Siehe auch BMZ (2011a): Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011 – 2015). Bonn: BMZ-Strategiepapier 6/2011.

<sup>12</sup> Die Tabelle greift die in Kapitel 2 beschriebenen typischen Konstellationen für Länder bzw. deren Teilregionen auf, die von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägt sind. Entlang dieser Konstellationen zeigt die rechte Spalte mögliche Handlungsfelder für deutsches entwicklungspolitisches Engagement auf. Diese sind idealerweise in einen ressortübergreifenden Ansatz eingebettet, der Maßnahmen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik umfasst.

TABELLE: EXEMPLARISCHE ÜBERSICHT

Typische Konstellationen von Konflikt, Fragilität und Gewalt	Mögliche Handlungsfelder
<p>Länder mit <b>schwacher staatlicher Leistungsfähigkeit</b>. Bewaffnete Gewalt in Form von Bürgerkrieg oder anderen Organisationsformen tritt meist nicht nennenswert auf.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Teilhabe, Bürgerorientierung staatlichen Handelns, Staat-Gesellschaft-Beziehungen</li> <li>• Subnationale Governance-Strukturen</li> <li>• Institutionenaufbau auf staatlicher Seite (z.B. Justizwesen, öffentliches Finanzmanagement)</li> </ul>
<p>Länder mit relativ hoher staatlicher Leistungsfähigkeit und zumindest formal-demokratischen Spielregeln. Deutliche <b>sozio-ökonomische Disparitäten führen zu sozialer Segregation und Marginalisierung sowie zu einem hohen Gewaltniveau</b>. Jugend- sowie Bandenkriminalität gehören oft in <b>Teilregionen oder in städtischen Gebieten</b> zum Alltag.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partizipation und Stärkung der Rechtssituation marginalisierter Gruppen, Einkommens- und Beschäftigungsförderung (z.B. Jugendliche, Frauen)</li> <li>• Demokratisch legitimes staatliches Gewaltmonopol, Kontrolle des Sicherheitssektors</li> <li>• Mechanismen und Kapazitäten der gewaltfreien Konfliktbearbeitung</li> <li>• Städtische Gewaltprävention</li> <li>• Stärkung eines Finanzausgleichs zugunsten schwächerer Regionen</li> </ul>
<p>Länder, die relativ <b>leistungsfähig sind und dennoch an einem Mangel an Legitimität oder fehlender Entwicklungsorientierung staatlicher Institutionen leiden</b>, wenn beispielsweise das Gewaltmonopol durch <b>repressive Maßnahmen</b> aufrechterhalten oder politische Teilhabe verhindert wird.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Menschenrechten</li> <li>• Bürgerorientierung staatlichen Handelns, Staat-Gesellschaft-Beziehungen</li> <li>• Friedensjournalismus, Friedenserziehung</li> <li>• Integrität in der Justiz, Transparenz und Antikorruption</li> </ul>
<p>Länder, in denen die <b>staatliche Legitimität und das Gewaltmonopol weitgehend erodiert</b> sind und staatliche Dienstleistungserbringung überwiegend ausbleibt. Ein <b>hohes Gewaltniveau</b> bestimmt den Alltag der Menschen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisenpräventiver Wiederaufbau, Sicherheitssektorereform/Kontrolle des Sicherheitssektors</li> <li>• Regionale Friedens- und Sicherheitsstruktur</li> <li>• Grenzüberschreitende Kooperation</li> </ul>
<p><b>Konflikt- und Postkonflikt-Länder</b> mit hohen Defiziten in der Dienstleistungserbringung, u.a. als Folge der Zerstörung von Infrastruktur. Hier gibt es oft besondere Herausforderungen für die soziale Kohäsion, beispielsweise hinsichtlich Versöhnung und Gerechtigkeit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krisenpräventiver Wiederaufbau</li> <li>• Demobilisierung und Reintegration</li> <li>• Friedensprozesse</li> <li>• Versöhnungsprozesse, Transitional Justice</li> <li>• Legitimes Gewaltmonopol, Professionalisierung des Sicherheitssektors</li> <li>• Entwicklungsorientierte und Strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)</li> </ul>

## 4. Gestaltung der Zusammenarbeit

### 4.1 HANDLUNGSPRINZIPIEN

In fragilen und von Gewalt und Konflikt geprägten Kontexten spielt nicht nur eine Rolle, **was** die Entwicklungspolitik tut, sondern auch die Frage, **wie** sie ihr Engagement umsetzt, um dessen **Wirksamkeit sicherzustellen**. Die folgenden Handlungsprinzipien orientieren sich an den relevanten internationalen Diskussionen und bauen auf den Erfahrungen auf, die die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in diesen schwierigen Kontexten gemacht hat.<sup>13</sup> In von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägten Ländern müssen diese Handlungsprinzipien umgesetzt werden.

#### Engagement kontextbezogen gestalten und auf die Bedarfe für Frieden und Sicherheit ausrichten

Das deutsche entwicklungspolitische Engagement basiert auf der Überzeugung, dass gesellschaftliche Veränderungen in erster Linie endogene Prozesse sind und die Entwicklungspolitik ihre Beiträge in die jeweiligen sozialen, historischen, kulturellen und politischen Kontexte einbetten muss. Es bedarf guter Kenntnisse des konkreten Kontexts und der Bedingungen vor Ort sowie möglicher Szenarien, um die **Bedarfe für Frieden und Sicherheit** zu identifizieren. Diese Bedarfe stellen die Grundlage für das Engagement in fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Ländern dar und sind die Basis für ein kontextbezogenes Vorgehen, denn jede Situation benötigt eine individuelle Strategie. Standardlösungen greifen hier zu kurz. **Wesentlicher Ausgangspunkt für die Festlegung der Bedarfe für Frieden und Sicherheit ist eine Konflikt- oder Kontextanalyse**, die kontinuierlich reflektiert und regelmäßig aktualisiert wird. Sie muss mögliche Szenarien

und Entwicklungstrends berücksichtigen. Oft sind die Kontexte von Konflikt, Fragilität und Gewalt politisch aufgeladen und die involvierten Konflikt- oder Gewaltakteure interpretieren die Analyse selbst schon als Intervention. Deshalb müssen die Analysen immer unterschiedliche Perspektiven und Interessen der relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure – einschließlich der Genderperspektive – berücksichtigen.

#### Mit Zielkonflikten und Dilemmata offen umgehen

Die Herausforderungen für die Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten sind groß:

- Die Partnerseite verfügt nur über schwache Umsetzungskapazitäten,
- Korruption ist oft weit verbreitet,
- Teile der Bevölkerung akzeptieren die Partnerstruktur nur eingeschränkt,
- das Umfeld weist eine hohe Dynamik auf,
- die Sicherheitslage ist angespannt und
- unterschiedliche Gewaltphänomene prägen die engen Spielräume für entwicklungspolitisches Engagement.

Daraus ergeben sich eine Reihe von **Dilemmata** etwa zwischen dem langfristigen Aufbau staatlicher Kapazitäten und der kurzfristigen Schaffung von Parallelstrukturen, die schnell Beiträge zur Friedensdividende leisten sollen. Ein weiteres Dilemma kann sich daraus ergeben, dass die Entwicklungspolitik ihr konkretes Engagement an weitreichende Demokratisierungsschritte – Stichwort Wahlen – knüpft, die sich oft nicht schnell realisieren lassen. Auch Kapazi-

<sup>13</sup> In Anlehnung an OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States. Siehe auch OECD (2012): A New Deal for Engagement in Fragile States, insbesondere die Abschnitte zu Fokus und Vertrauen.

tätsdefizite sind in vielen Fällen ein Problem bei der Partnerwahl und es können Dilemmata zwischen dem Ziel einer breiten gesellschaftlichen Beteiligung und den Erfordernissen einer schnellen Umsetzung entstehen. **Zielkonflikte** sind damit an der Tagesordnung, die die Entwicklungszusammenarbeit je nach Kontext **sorgfältig gegeneinander abwägen** muss. Nicht immer können alle Zielkonflikte aufgelöst werden, aber die deutsche Entwicklungspolitik sollte in solch schwierigen Kontexten mit den Dilemmata transparent umgehen und die getroffenen Entscheidungen im Partnerland und in Deutschland offen kommunizieren.

### Realistische Ziele formulieren

In schwierigen Kontexten können die Ziele entwicklungspolitischer Maßnahmen nicht immer erreicht werden. Die Erwartungen sind oft sehr hoch und die Einflussmöglichkeiten externer Akteure werden überschätzt. Manchmal kann entwicklungspolitisches Engagement gute Ergebnisse auf lokaler Ebene erzielen, bleibt aber im Hinblick auf die Beiträge zu Frieden und Sicherheit auf nationaler Ebene hinter den Erwartungen zurück. In vielen Fällen muss die Entwicklungspolitik davon ausgehen, dass die Maßnahmen nur eingeschränkt nachhaltig sein können. Vor diesem Hintergrund gilt es, gemessen an den Risiken **realistische Ziele zu formulieren und Misserfolge in Kauf zu nehmen** oder diese gegen die Risiken eines Nichtengagements abzuwägen, um die Legitimation der Entwicklungspolitik in diesen sensiblen Kontexten nicht zu gefährden.

### Umgang mit Risiken auf allen Ebenen verbessern

Eine wesentliche Voraussetzung für entwicklungspolitisches Engagement – und auch **für mehr Engagement** – in fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Ländern ist es, den **Umgang mit Risiken**

**zu verbessern.**<sup>14</sup> Zunächst müssen die entwicklungspolitischen Akteure die bestehenden Risiken erkennen und sie mithilfe regelmäßiger und fundierter Risikoanalysen realistisch bewerten.<sup>15</sup> Darauf aufbauend erfolgt in enger Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren die Entwicklung von Strategien, um die identifizierten Risiken zu reduzieren. Letztlich muss dabei allerdings anerkannt werden, dass Restrisiken in den allermeisten Fällen weiterbestehen. Hier ist es wichtig, diese Restrisiken zu benennen und sich angemessen auf einen eventuellen Notfall vorzubereiten.

Dieses Vorgehen berücksichtigt Risiken auf unterschiedlichen Ebenen:

- **Kontextrisiken** betreffen das Umfeld des entwicklungspolitischen Engagements und die Entwicklungspolitik kann sie wenig beeinflussen.
- **Programmatische Risiken** betreffen vor allem die Investitionen und die Zielerreichung der Vorhaben und umfassen beispielsweise hohe Korruption.
- **Institutionelle Risiken** gefährden zum Beispiel die Reputation einer Institution und schränken damit ihre Handlungsfähigkeit ein.
- **Personelle Risiken** beziehen sich auf die Sicherheit des Personals, haben immer Vorrang und müssen im Rahmen entsprechender Maßnahmen angemessen bearbeitet werden.

<sup>14</sup> Dabei geht es auch darum, die Zahl der Länder, die aufgrund ihrer Fragilität keine angemessene Unterstützung erhalten, zu reduzieren, Stichwort *under-aided countries*.

<sup>15</sup> Dieser Abschnitt orientiert sich eng an der aktuellen internationalen Diskussion hierzu im Rahmen der OECD. Vgl. OECD (2010): *Transition Financing: Building a Better Response*, OECD (2011): *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts: The Price of Success?*, BMZ (2012): *Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik*. Bonn: Strategiepapier 4/2012.

### **Do no harm: Negative Dynamiken nicht verschärfen**

Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt das Do-no-harm-Prinzip und damit den Anspruch, durch ihr Engagement Konflikte, Fragilität und Gewalt nicht zu verschärfen.<sup>16</sup> Angesichts der bereits beschriebenen Dilemmata und Zielkonflikte ist dies oft eine große Herausforderung. Wenn die internationale Gemeinschaft etwa zu dominant auftritt und damit die Legitimität der Partner untergräbt, kann sie negative Dynamiken verschärfen. Zudem können externe Maßnahmen, die nicht inklusiv geplant sind, wichtige Konfliktparteien oder benachteiligte Gruppen weiter marginalisieren oder einzelne Gruppen unverhältnismäßig stärken. Wenn staatliche Institutionen der Partnerregierung entwicklungspolitische Aktivitäten für ihre Zwecke instrumentalisieren, kann dies zum Beispiel deren schlechte Regierungsführung verfestigen und legitimieren. Besondere Herausforderungen können entstehen, wenn neben dem zivilen Engagement auch militärische Interventionen stattfinden. Deshalb ist die konsequente Einhaltung des Do-no-harm-Prinzips ein grundsätzliches Handlungsprinzip für die deutsche Entwicklungspolitik, das **auch ihrem Selbstverständnis und ihrer Werteorientierung entspricht**. Do-no-harm ist außerdem **im eigenen Interesse von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit**: Wer kontextsensibel agiert, kann in der Regel die Akzeptanz der eigenen Arbeit vor Ort erhöhen, was wiederum vor Übergriffen auf Personal und Investitionen schützen kann. Dies trägt zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des deutschen entwicklungspolitischen Engagements bei.

### **Strategien an Strukturen vor Ort ausrichten**

Wirksame und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit benötigt *Ownership*. Die deutsche Entwicklungspolitik bestärkt daher grundsätzlich die **Regierungen ihrer Kooperationsländer sowie Regionalorganisationen in deren politischer Verantwortung**, um somit auch deren Legitimität zu erhöhen. Allerdings können sich auch hier **Dilemmata** ergeben, etwa wenn der politische Wille für eine friedliche und gerechte Entwicklung und die Entwicklungsorientierung der Partner unzureichend sind. Bei der Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit entlang lokaler Strategien spielen gerade in Kontexten mit defizitärer Staatlichkeit zivilgesellschaftliche Akteure im Partnerland ebenso wie international agierende Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle. Es ist deshalb zu empfehlen, sie schon in strategische Diskussionen einzubeziehen. Eine andere Herausforderung liegt in der inklusiven Gestaltung von politischer Teilhabe und Verständigung: Nicht immer werden sich alle Interessengruppen einig. Es gilt dann, eine Balance zwischen den verschiedenen Koalitionen zu finden, die hinreichend legitimiert und repräsentativ sind, und zugleich keine Interessengruppe gezielt auszuschließen.

### **Schnelle Erfolge bei langfristiger Perspektive ermöglichen**

Tragfähige Veränderungen in einem von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägten Umfeld brauchen viel Zeit und sind keine linearen Prozesse. Trotzdem muss die Entwicklungszusammenarbeit oft schnelle und sichtbare Erfolge erreichen, um das Vertrauen der Bevölkerung in die bestehenden Institutionen zu stärken. Dabei kann sie teilweise auf verschlankte Verfahren und Eilverfahren für Notsituationen und besonders fragile Kontexte zurückgreifen, beispielsweise im Rahmen der Entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH).

<sup>16</sup> Vgl. Glossar.

**Eine langfristige Perspektive, die den Partnern Zuverlässigkeit vermittelt, ist nur möglich, wenn im Planungs- und Umsetzungsprozess ein hohes Maß an Flexibilität gewährleistet werden kann.**

Dabei sollte die Wahl der Themen, Partner, Interventionsregionen und Instrumente eine realistische Zielplanung sowie verschiedene Szenarien berücksichtigen.

#### 4.2 INSTRUMENTE DER DEUTSCHEN BILATERALEN ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Der Einsatz der Instrumente wird an der hohen Unvorhersehbarkeit der Rahmenbedingungen und den höheren Risiken in Kontexten von Konflikt, Fragilität und Gewalt ausgerichtet. Dabei ist es sinnvoll, verschiedene Instrumente anzuwenden und diese miteinander zu verzahnen, **um die Wirksamkeit und Handlungsfähigkeit** der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Ein einzelnes Vorhaben oder Instrument kann manchmal nur wenig zur Zielerreichung beitragen. Deshalb ist es wichtig, das **Gesamtportfolio systematisch und strategisch an den jeweiligen entwicklungspolitischen Zielen** für Frieden und Sicherheit auszurichten und dabei auch gezielt Mehrebenenansätze zu nutzen.

Der deutschen Entwicklungszusammenarbeit steht dabei eine ganze Reihe von erprobten Ansätzen zur Verfügung. Insbesondere, wenn die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen nicht möglich oder nicht erwünscht ist, stellen die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen, die Entwicklungsfördernde und Strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH), der Zivile Friedensdienst (ZFD) sowie ein deutscher Beitrag über internationale Organisationen sinnvolle Ergänzungen und Alternativen dar. Das Ziel in solchen Situationen sollte immer sein: *“Stay engaged, but differently.”*

Die staatliche **Technische Zusammenarbeit** nutzt ein ausdifferenziertes Instrumentarium zur jeweils kontextspezifischen Unterstützung fragiler und von Konflikt und Gewalt geprägter Staaten. Dabei setzt sie auf die Stärkung der eigenen Kräfte der Partner vor Ort und unterstützt diese auf lokaler, regionaler, nationaler und überregionaler/länderrübergreifender Ebene. Das breite Spektrum der sich ergänzenden Ansätze der Technischen Zusammenarbeit zur Stärkung der eigenen Kapazitäten (*Capacity Development*) reicht von einer gezielten Politik-, Fach- und Organisationsberatung über die Personalentwicklung von Schlüsselpersonen, die Förderung von Dialog und die Bildung von Netzwerken bis zu Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. In diesen Kontexten kommen zudem Formate zum Süd-Süd-Austausch, Kurzzeiteinsätze von regionalen Fachkräften sowie die Prozessgestaltung komplexer Aushandlungsprozesse verstärkt zum Einsatz.

Die **Finanzielle Zusammenarbeit** verfügt ebenfalls über ein breites Spektrum von aufeinander abgestimmten Ansätzen, mit denen fragile Staaten je nach spezifischem Bedarf unterstützt werden können. Dazu zählen unter anderem offene und flexible Programme wie zum Beispiel Friedensfonds, Stabilisierungshilfen und Beiträge zu Korbfinanzierungen. Gemeinschaftsfinanzierungen wie *Multi Donor Trust Funds* können ein geeignetes Instrument sein, um Risiken zu teilen und Kräfte zu bündeln. Eine allgemeine Budgethilfe kommt in fragilen Staaten hingegen aus deutscher Sicht weniger in Frage, da die Staaten über geringe Kapazitäten verfügen und die Mindestkriterien bezüglich der politischen, treuhänderischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen in der Regel nicht erfüllen.<sup>17</sup> In akuten Not- und Krisensituationen unterstützt die Finanzielle Zusammenarbeit rasch und bedarfs-

<sup>17</sup> Die Europäische Union sieht für ihre Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen ihres neuen Budgethilfeansatzes das Instrument der *State Building Contracts* für fragile Staaten vor. Auch dabei muss allerdings eine Einzelfallprüfung erfolgen.

gerecht einschlägige multilaterale Organisationen und spezialisierte Nichtregierungsorganisationen.

Widrige Investitionsrahmenbedingungen sowie ein mangelhafter Zugang zu langfristiger Finanzierung stellen in fragilen und von Konflikten betroffenen Kontexten große Hemmnisse dar. Die **unternehmerische Entwicklungszusammenarbeit (UZ)** der DEG begleitet Unternehmen dabei, unter diesen besonderen Herausforderungen zu investieren und zu agieren.

Um die Lücke zwischen humanitärer Hilfe und längerfristigen Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit zu schließen, hat das BMZ eine Finanzierungslinie für **Entwicklungsfördernde und Strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)** als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet. Sie soll mittel- bis längerfristige Strukturen schaffen, die die Überlebens- und Entwicklungschancen der krisenbetroffenen Bevölkerungsgruppen erhöhen, sowie diese Strukturen anschließend erhalten und verbessern. Beispiele hierfür sind Projekte der landwirtschaftlichen Ernährungssicherung und der Gesundheitsvorsorge und -versorgung. Soweit möglich, soll die Anschlussfähigkeit an eine reguläre, langfristig orientierte Entwicklungszusammenarbeit gewährleistet sein.

Ein besonderes Instrument des deutschen entwicklungspolitischen Beitrags zu Frieden und Sicherheit ist die Vermittlung von Friedensfachkräften im Rahmen des **Zivilen Friedensdienstes (ZFD)**. Im ZFD wirken nichtstaatliche und staatliche Träger zusammen, um zivilgesellschaftliche Dialog- und Versöhnungskapazitäten in Konfliktgesellschaften zu stärken. Der ZFD ist genau wie die ESÜH außerhalb der bilateral vereinbarten Schwerpunkte in unterschiedlichen Konfliktkontexten und -phasen einsetzbar. Die Vielfalt seiner zum Teil zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen spiegelt sich in der Verschiedenheit lokaler Partner und Ansätze wider.<sup>18</sup>

### 4.3 VORGABEN UND VERFAHREN

**In fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Ländern müssen Portfolios und alle Vorhaben die in Kapitel 4.1 aufgezeigten Herausforderungen sowie Risiken berücksichtigen, und es müssen die Handlungsprinzipien umgesetzt werden.** Welche Länder dies konkret betrifft, bestimmt das BMZ regelmäßig mithilfe geeigneter Analyseinstrumente.<sup>19</sup> Die **BMZ-Länderstrategien** in diesen Ländern **müssen** die besondere Gestaltung des entwicklungspolitischen Engagements in diesen Kontexten reflektieren, indem sie einen **Bezug zu den Bedarfen für Frieden und Sicherheit herstellen** und **Risiken berücksichtigen**. Für die **bilaterale Technische und Finanzielle Zusammenarbeit** ist es **verpflichtend**, bei der Gestaltung von Vorhaben in diesen Ländern **Mindeststandards**, basierend beispielsweise auf den Ergebnissen eines *Peace and Conflict Assessment (PCA)*, **anzuwenden** und die **Vorhaben** an den oben genannten Vorgaben der Länderstrategien **im Hinblick auf Bedarfe und Risiken auszurichten**. Dies muss sich in den Programmvorschlägen, in der Berichterstattung und bei Prüfungen widerspiegeln. Somit wird die Kohärenz des entwicklungspolitischen Engagements zwischen der politischen Ebene und der Durchführungsebene erhöht.

**Davon unabhängig werden alle Vorhaben in allen Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entsprechend ihres Beitrags zu den im Konzept genannten Zielen mit der nationalen Kennung für Frieden und Sicherheit versehen**

<sup>18</sup> Die Träger des ZFD sind: Aktionsgemeinschaft der Dienste für den Frieden, Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Eirene, *forum* ZfD, GIZ, KURVE Wustrow, peacebrigades international und Weltfriedensdienst.

<sup>19</sup> Bis auf Weiteres handelt es sich dabei um die Krisenfrühwarnung, die jährlich Länder mit erhöhtem und akutem Eskalationspotenzial benennt und die Kooperationsländer in grüne, gelbe und rote Länder einteilt. Für rote und gelbe Länder sind die Vorgaben verbindlich.

(siehe Anhang 1).<sup>20</sup> Diese Kennung ersetzt die KR-Kennung.

Zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit spielen **Monitoring und Evaluierung** eine wichtige Rolle. Dabei stellt sich besonders die Frage der nachvollziehbaren Wirkungslogik und Wirksamkeit von Entwicklungsmaßnahmen. Das BMZ wird künftig vermehrt Länderportfolien auf die Berücksichtigung der Vorgaben dieses Konzepts hin untersuchen. Außerdem wird es periodisch das entwicklungspolitische Engagement

in von Konflikt, Fragilität und Gewalt gekennzeichneten Kontexten durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) evaluieren lassen.<sup>21</sup> Künftige Stichproben sollen auch auf Durchführungsebene dazu dienen, die Umsetzung der Konzept-Vorgaben zu überprüfen. Das Monitoring durch die Durchführungsorganisationen ist so auszugestalten, dass auch nicht-intendierte negative Wirkungen in den Blick genommen und Vorhaben unter Berücksichtigung des Do-no-harm-Prinzips umgesetzt werden.

---

<sup>20</sup> Vorgaben für die Durchführungsorganisationen werden in Anlehnung an die verbindlichen Mindeststandards aus dem Jahr 2007 erstellt.

<sup>21</sup> Dabei werden u.a. die aktuellen DAC-Richtlinien "Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility" als Orientierungsrahmen dienen.

## 5. Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Akteuren und Partnern

### 5.1 PARTNER IN KOOPERATIONSLÄNDERN

In Ländern, die von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägt sind, stellt die Auswahl von geeigneten politischen Partnern und Durchführungspartnern oft eine besondere Herausforderung dar. Diese sind oder waren häufig in das Konflikt- und Gewaltgeschehen involviert und können somit Teil des Problems sein. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit muss sich ihnen gegenüber positionieren und sie möglichst als legitime Akteure stärken. Dabei gilt es immer wieder, die Risiken des entwicklungspolitischen Engagements gegen die Folgen eines Nichtengagements abzuwägen. Bei Regierungsverhandlungen und -konsultationen sowie im kontinuierlichen politischen Dialog ist es das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, auch sensible Themen zu kommunizieren und entsprechend demokratische Legitimation, Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte einzufordern.

Das entwicklungspolitische Engagement Deutschlands sollte angesichts der Ambivalenz staatlicher Partner in vielen fragilen und konfliktbetroffenen Ländern besonders auf eine **Kooperation mit unterschiedlichen Partnern aus Staat und Zivilgesellschaft** ausgerichtet sein. Durch den Fokus auf eine Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Kräften kann die Entwicklungspolitik die Beziehungen zwischen diesen beiden Akteursgruppen etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen fördern. Auch religiös geprägte Gruppen und Organisationen sowie traditionelle Eliten können hierbei relevant sein, ebenso wie die Diaspora eine wichtige Rolle für Entwicklungen in diesen Kontexten spielen kann und als Akteur, wo möglich, berücksichtigt werden sollte.

### 5.2 MULTILATERALE ORGANISATIONEN UND FOREN SOWIE DIE EUROPÄISCHE UNION

In Kontexten, die von Konflikt, Fragilität und Gewalt geprägt sind, ist sowohl die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene als auch die Abstimmung im Rahmen multilateraler Organisationen besonders wichtig. Diese multilateralen Organisationen koordinieren häufig die diversen Entwicklungsbeiträge unterschiedlicher Geber vor Ort. Damit unterstützen sie die nicht ausreichend leistungsfähigen fragilen Staaten und tragen dort zur Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit (*Aid Effectiveness*) bei.

Die deutsche Entwicklungspolitik beteiligt sich auch an der **Finanzierung europäischer und multilateraler Instrumente** für Krisenprävention und Friedensförderung. Gerade in kleineren und unterfinanzierten fragilen Staaten, in denen bilaterale Akteure nicht tätig sind, kommt multilateralen Organisationen sowie der EU eine entscheidende Rolle zu: Als **donor of last resort** mobilisieren sie große Entwicklungsbeiträge und verteilen die damit verbundenen Risiken auf mehrere Schultern. Somit können die Geber mehr schwierige Länder erreichen und die Anzahl fragiler Länder mit unzureichender internationaler Unterstützung reduzieren (*under-aided countries* oder *countries with insufficient aid*<sup>22</sup>).

Die **Vereinten Nationen** sind bei Fragen des internationalen Friedens und kollektiver Sicherheit völkerrechtlich die primär zuständige Institution und genießen aufgrund ihrer universellen Mitgliedschaft eine besondere Legitimität. Von ihnen gingen in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zentrale Impulse für die globale friedens- und sicherheitspolitische Agenda aus, die ihren Widerhall in nationalen Politik- und Strategieansätzen finden.

<sup>22</sup> Siehe OECD (2011): Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris.

Darüber hinaus verfügen die Vereinten Nationen über eine Vielzahl an diplomatischen, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten, die sie zur Bewältigung von Konflikten einsetzen können. Gerade an der Schnittstelle zwischen traditionellen UN-Friedensmissionen (*Peacekeeping*) und dem mittel- bis langfristigen Post-Konflikt-Engagement (Friedenskonsolidierung bzw. *Peacebuilding*) entwickeln sie das Instrumentarium weiter. Damit nehmen die Vereinten Nationen in fragilen und konfliktgeprägten Kontexten eine wichtige koordinierende Rolle ein, die auch die positiven Bewertungen ihrer Leistungsfähigkeit durch das *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* bestätigen. Die deutsche Entwicklungspolitik will diese Rolle der Vereinten Nationen weiter stärken und **unterstützt daher zum Beispiel die Programme des Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)**, um den Bereich Frieden und Sicherheit im Rahmen des UN-Entwicklungsprogramms **UNDP** zu fördern. Ebenso unterstützt das BMZ das Programm *Safer Cities*, mit dem sich UN-HABITAT für lokale und städtische Gewaltprävention einsetzt.

Durch den thematischen Schwerpunkt "Konflikt, Sicherheit und Entwicklung" des Weltentwicklungsberichts 2011 hat das Thema bei der **Weltbank** weiter an Bedeutung gewonnen. Mit diesem Bericht hat die Weltbank für sich selbst und die internationale Gebergemeinschaft eine **wichtige Reformagenda erarbeitet, die Deutschland im Exekutivdirektorium der Weltbank aktiv unterstützt**. So setzt sich Deutschland etwa dafür ein, dass die Weltbank ihre Kapazitäten als Wissensträger im Bereich der fragilen Staaten weiter ausbaut, auch durch die Einrichtung eines *Global Center on Conflict, Justice and Development* in Nairobi. Deutschland unterstützt den *State and Peacebuilding Fund*, um neue und innovative Ansätze in der Weltbank zu pilotieren und zu verankern. Auch setzt sich Deutschland in der *International Development Association (IDA)* für eine Reform der Mittelzuteilung ein, die sich an den Ergebnissen

des *New Deal for Engagement in Fragile States* und des Weltentwicklungsberichts 2011 orientiert.

Die **regionalen Entwicklungsbanken** können mit ihrem spezifischen regionalen Know-how ebenfalls eine entscheidende Rolle spielen. Die Afrikanische Entwicklungsbank verfügt beispielsweise im Rahmen des Afrikanischen Entwicklungsfonds über einen eigenen Topf, der Mittel für *Capacity Development* für fragile Staaten bereitstellt. Auch dies unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik.

Aufgrund ihrer globalen Präsenz und ihren finanziellen, politischen und instrumentellen Möglichkeiten spielt die **Europäische Union** (Europäischer Rat, Europäische Kommission sowie Europäischer Auswärtiger Dienst) eine zentrale Rolle bei der Förderung von Frieden und Sicherheit. Im Rahmen der Neuausrichtung der EU-Entwicklungspolitik (*Agenda for Change*) hat die EU ihr Engagement in fragilen Staaten bekräftigt und hervorgehoben, dass Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktprävention sowie Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau stärker miteinander verknüpft und gegebenenfalls durch angemessene humanitäre Maßnahmen flankiert werden müssen. Das BMZ engagiert sich über die EU auch in fragilen Ländern und Konfliktstaaten, in denen keine bilaterale Zusammenarbeit stattfindet. Weiterhin bietet die EU ein gutes Forum für die Geberabstimmung – sowohl vor Ort als auch in Brüssel.

Ein weiterer wichtiger internationaler Akteur ist das **OECD-DAC-Fachnetzwerk *International Network for Conflict and Fragility (INCAF)***. Das BMZ bringt hier die Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in international geltende Handlungsempfehlungen für das Engagement in fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Kontexten ein. Im Rahmen von INCAF trägt die deutsche Entwicklungspolitik auch dazu bei, die Stimme der fragilen Staaten zu stärken. Die Regierungen zahlreicher fragiler Staaten schlossen sich 2008 zur Gruppe der g7+

zusammen und erzielen seither gemeinsam mit Geberländern im Rahmen des *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* Einigungen zu grundlegenden Prinzipien der Zusammenarbeit. Das BMZ bringt sich hier wesentlich ein und trug zur Verabschiedung des *New Deal on International Engagement in Fragile States* während des *High Level Forum 4* in Busan im November 2011 bei. Dieser unterstreicht die Eigenverantwortung der fragilen Staaten und kann in Zukunft als zentrale Referenz für Geber- und Partnerländer dienen. Die Verbreitung und Umsetzung des Übereinkommens ist eine der gegenwärtigen Prioritäten des OECD-Fachnetzwerks INCAF, die das BMZ aktiv unterstützt.

Viele Kooperationsländer gehören **Regionalorganisationen** an, deren Mandat Interventionen im Konfliktfall umfasst. Insbesondere die **AU** und afrikanische Regionalorganisationen werden zunehmend durch Mediation und Friedenseinsätze krisenpräventiv und friedensschaffend aktiv. Hier unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik, um die Kapazitäten für Frieden und Sicherheit zu stärken.

Das Netzwerk der acht größten Industrienationen (**G8**) trägt dazu bei, die Kapazitäten von Entwicklungsländern im Umgang mit Krisen und Konflikten zu stärken. So beteiligt sich Deutschland im Rahmen der G8 aktiv an der Deauville-Partnerschaft, die 2011 ins Leben gerufen wurde. Sie umfasst einerseits einen politischen Prozess zur Unterstützung des demokratischen Übergangs in den Staaten des arabischen Frühlings (MENA-Region) und andererseits die Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstums in diesen Ländern. Weitere gemeinsame Schwerpunkte sind die Unterstützung beim Aufbau Afghanistans, insbesondere mit Blick auf die Zeit nach dem Abzug der NATO-Truppen 2014, sowie der Dialog mit Afrika, vor allem in den Bereichen Ernährungssicherung und Governance-Reform.

### 5.3 BILATERALE GEBER

Die Abstimmung unter den bilateralen Gebern ist zentral für die **Steigerung der Wirksamkeit** der Entwicklungszusammenarbeit. Zuletzt vereinbarten die Geber 2011 mit der *Global Partnership* in Busan Grundsätze, die einen großen Fortschritt in den internationalen Bemühungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Ein wichtiger Grundkonsens ist dabei die Verwirklichung der Prinzipien Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Bei der Abstimmung mit anderen Gebern vor Ort gilt es besonders zu beachten, dass ein unkoordiniertes Auftreten vieler Geber ohnehin schon schwache staatliche Strukturen und zivilgesellschaftliche Akteure eher weiter schwächt als stärkt. Stimmen sich Geber vermehrt ab, können sie einer Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit entgegenwirken. Zudem ist es wichtig, die Aktivitäten der **globalen Entwicklungspartner** Brasilien, Südafrika, Indonesien, Indien und Mexiko in Konflikt- und Gewaltkontexten konstruktiv zu begleiten.<sup>23</sup>

### 5.4 ANDERE RESSORTS

**Die Unterstützung von Frieden und Sicherheit ist ein zentrales Anliegen deutscher Außenpolitik.** Sie ist zugleich eine politikfeldübergreifende Aufgabe und erfordert eine reibungslose Abstimmung und Koordination zwischen den verschiedenen Politikfeldern. Die Grundlage einer ressortübergreifenden Politik sind die auf nationaler Ebene entwickelten Instrumente und Verfahren der Koordinierung, insbesondere der Ressortkreis Zivile Krisenprävention und andere ressortübergreifende Steuerungsgruppen.

<sup>23</sup> BMZ (2011): Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011 – 2015). Bonn: BMZ-Strategiepapier 6/2011.

Die **Ressortübergreifenden Leitlinien** aus dem Jahr 2012 “Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten” unterstreichen die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gerade in schwierigen Kontexten. Insbesondere in Krisensituationen werden temporär ressortübergreifende länder- oder regionenspezifische Task Forces eingerichtet.<sup>24</sup> Sie stimmen unter anderem die Beiträge einzelner Ressorts und ressortgemeinsames Vorgehen ab und legen klare Ziele und Kriterien für das deutsche Engagement fest, in welches auch das entwicklungspolitische Engagement eingebunden ist.

Neben der grundsätzlichen Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Außenpolitik, zum Beispiel bei der Gestaltung des politischen Dialogs mit dem Partnerland, sind **zivil-militärische Schnittstellen** relevant. Dies ist insbesondere in Kooperationsländern der Fall, in denen Deutschland sowohl militärisch als auch entwicklungspolitisch aktiv ist. Gemeinsame Trainings etwa an der Führungsakademie der Bundeswehr im Rahmen des ressortübergreifenden Ausbildungsmoduls zum zivilen und militärischen Zusammenwirken in fragilen Ländern und gemeinsame Übungen haben sich hier bewährt. Ein gutes Beispiel für zivil-militärische Zusammenarbeit stellt die gemeinsame Unterstützung des Aufbaus der multidimensionalen afrikanischen Friedenstruppe durch das BMZ, das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und zeitweise auch durch das Bundesministerium des Innern (BMI) dar. Auch andere Ressorts wie etwa die Bundesministerien für Umwelt und für Wirtschaft können zu Frieden und Sicherheit in fragilen und von Gewalt und Konflikt geprägten Situationen beitragen. In der Abstimmung mit diesen Ressorts sind beispielsweise Themen wie Ernährungssicherung, Nahrungs-

mittelkrisen, Folgen des Klimawandels, Migration, Rohstoff-Governance und Finanzkrisen von besonderer Relevanz. Deshalb sind auch sie Mitglied im Ressortkreis “Zivile Krisenprävention”.

## 5.5 DEUTSCHE ZIVILGESELLSCHAFT

Neben staatlichen Instrumenten spielen zivilgesellschaftliche Akteure bei der Mitgestaltung von Frieden und Sicherheit eine besondere Rolle, sowohl komplementär zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit als auch durch ihr Wirken in Kontexten, in denen die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht aktiv ist. Die politischen Stiftungen, kirchlichen Hilfswerke und Nichtregierungsorganisationen blicken oft auf langjährige Erfahrungen in den Kooperationsländern zurück. Ihre Konzepte und Arbeitsweisen sowie ihre etablierten Netzwerke und Partnerstrukturen leisten einen wichtigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit, indem sie zivilgesellschaftliche Kräfte vor Ort stärken und in Richtung deutsche Öffentlichkeit politische Bildungsarbeit im Inland leisten. Die zivilgesellschaftliche Akteurslandschaft hat sich in den vergangenen Jahren ausdifferenziert. Im Jahr 2001 gründete das BMZ gemeinsam mit politischen Stiftungen, kirchlichen Hilfswerken und zivilgesellschaftlichen Netzwerken sowie Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und einer Durchführungorganisation die **Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)**.<sup>25</sup> Sie hat die Aufgabe, das Thema Friedensförderung in allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit besser zu verankern, spezifische Themen und Länderkontexte intensiv zu bearbeiten, gemeinsame Lernprozesse zu initiieren und Kompetenzen der verschiedenen Institutionen zu stärken und zu vernetzen.

<sup>24</sup> Siehe im Detail AA/BMVg/BMZ (2012): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien, S. 6 f.

<sup>25</sup> Die Mitglieder von FriEnt sind BMZ, GIZ, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Heinrich-Böll-Stiftung (hbs), Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe/Misereor, Konsortium Ziviler Friedensdienst, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) und Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).

## 6. Kurzer Ausblick

Die Arbeit im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt bleibt komplex und dynamisch. Das Konzept erhebt deshalb nicht den Anspruch, alle Facetten abzudecken, schon gar nicht im Detail. Weitere wichtige internationale und nationale Handreichungen zu bestimmten Themen finden sich im Literatur-

verzeichnis, andere sind noch im Entstehen. Ebenso passt das BMZ sein Fortbildungsangebot für entwicklungspolitisches Engagement in fragilen und konfliktgeprägten Kontexten kontinuierlich an, um neuere Entwicklungen im Themenfeld Frieden und Sicherheit zu berücksichtigen.

# Anhang 1: Kennungsleitfaden

## LEITFADEN ZUR BEURTEILUNG ENTWICKLUNGSPOLITISCHER ZIELE FÜR FRIEDEN UND SICHERHEIT

### HINTERGRUND

In Anlehnung an das vom Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD vorgegebene einheitliche System erfolgt die statistische Datenerhebung zu entwicklungspolitischen Beiträgen zu den Zielen Frieden und Sicherheit entlang einer nationalen Kennung. Die übersektoralen Kennungen für den Bereich Frieden und Sicherheit heißen FS 2, FS 1 und FS 0.

Die FS-Kennung ersetzt die KR-Kennung und gilt ab sofort für alle Neuvorhaben und Folgephasen. Alle bestehenden Vorhaben laufen mit der KR-Kennung unverändert weiter.

Das Thema Frieden und Sicherheit hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Unter der

aktiven deutschen Mitgestaltung hat die internationale Diskussion neue Standards für Entwicklungszusammenarbeit in fragilen und von Konflikt und Gewalt geprägten Kontexten gesetzt, so zum Beispiel der Weltentwicklungsbericht 2011 der Weltbank *“Conflict, Security and Development”* sowie der beim High Level Forum Ende 2011 in Busan verabschiedete *“New Deal on Engagement in Fragile States”*. Diese Diskussionen sowie Erkenntnisse aus Evaluierungen und Forschungsarbeiten flossen in das Konzept *“Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt”* ein. Dieses löst das bisherige *“Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit”* (ÜSK) aus dem Jahr 2005 endgültig ab. Das dem Konzept zugrundeliegende Verständnis der engen Wechselbeziehungen zwischen Konflikt, Fragilität und Gewalt erfordert eine Anpassung der Instrumente und führt dazu, die bisherige KR-Kennung zu ersetzen.

### KENNUNGSSYSTEM

<b>FS 2</b>	Frieden und Sicherheit sind Ziel (erwartete langfristige Wirkung, Programm- und/oder Modulebene) des Vorhabens, d.h. entscheidend für seine Durchführung. Dies kann überprüft werden durch die Frage: <i>“Wäre das Vorhaben auch ohne dieses entwicklungspolitische Ziel durchgeführt worden?”</i>
<b>FS 1</b>	Frieden und Sicherheit sind wichtiges untergeordnetes Ziel (Teilaspekt des Programm- oder Modulziels, Output), aber nicht einer der wesentlichen Gründe für die Durchführung des Vorhabens.
<b>FS 0</b>	Das Vorhaben ist nicht auf Frieden und Sicherheit ausgerichtet.

## ANWENDUNGSBEREICH

Entwicklungspolitische Maßnahmen, die zu Frieden und Sicherheit beitragen, können sehr unterschiedlich gestaltet sein, d.h. eine Vielzahl von Förderbereichen (FB-Schlüssel/CRS-Codes) betreffen.

Bei bestimmten Maßnahmen ergibt sich die Einordnung in FS 1 oder FS 2 zwingend aus den Förderbereichsschlüsseln/CRS-Codes. Alle Vorhaben, die einem der folgenden Förderbereiche zugeordnet sind, erhalten immer die Kennung FS 1 oder FS 2:

- Steuerung und Reform des Sicherheitssystems (FB-Schlüssel 15210),
- Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung (FB-Schlüssel 15220),
- Beteiligung an internationalen Friedenssicherungseinsätzen (FB-Schlüssel 15230),
- Wiedereingliederung; Bekämpfung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen (FB-Schlüssel 15240),
- Räumung von Landminen und explosiven Kampfmittelrückständen (FB-Schlüssel 15250),
- Kindersoldaten (Prävention und Demobilisierung) (FB-Schlüssel 15261),
- Drogenbekämpfung (16063),
- Entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe/ Hilfe zur Ernährungssicherung (FB-Schlüssel 52010),
- Wiederaufbauhilfe und Wiederherstellungsmaßnahmen (FB-Schlüssel 73010),

- Katastrophenprävention und -vorsorge (FB-Schlüssel 74010).

## DEFINITION UND ANSPRUCHSKRITERIEN

Die vorangegangene Aufzählung ist nicht vollständig. Zusätzlich können auch Vorhaben mit anderen CRS-Codes die Kennung FS 1 oder FS 2 erhalten. Auch können verschiedene Projekte im gleichen Sektor eines Landes unterschiedliche Kennungen bekommen, je nach Bedeutung des Ziels Frieden und Sicherheit für die jeweilige Maßnahme.

Frieden und Sicherheit umfasst entsprechend der Ausführungen im entwicklungspolitischen Konzept "Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt" Maßnahmen, die Beiträge leisten zur

- Überwindung der Ursachen von Konflikt, Fragilität und Gewalt,
- Verbesserung der Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten,
- Schaffung der Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung.

## BEISPIELE FÜR TYPISCHE VORHABEN MIT DEN KENNUNGEN FS 2 UND FS 1

### Beispiele für die Kennung FS 2

- Transitional Justice, Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit,
- Stärkung von Dialogkapazitäten und Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbearbeitung,

- Städtische Gewaltprävention,
- Maßnahmen des Zivilen Friedensdienstes,
- Wiederankurbelung von lokalen Wirtschaftskreisläufen in Krisengebieten,
- Reintegration von Ex-Kombattanten, z. B. durch Wiederaufbau von Infrastruktur in Konfliktgebieten unter Beteiligung der ehemaligen Konfliktparteien.

#### **Beispiele für die Kennung FS 1**

- Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung mit zu reintegrierenden Flüchtlingen,
- Förderung der Rechtsstaatlichkeit,
- Konfliktbearbeitung i.R. eines Umweltprogramms,
- Verbesserung der sektoralen Basisdienstleistungen (z. B. Wasser- oder Gesundheitsversorgung) in Krisengebieten.

## Anhang 2: Glossar

Folgende Arbeitsdefinitionen liegen diesem Konzept zugrunde:

### **DO-NO-HARM-PRINZIP**

Die mit Abstand wichtigste Regel für die Entwicklungszusammenarbeit in Krisensituationen ist das von Mary B. Anderson verbreitete Handlungsprinzip *Do no harm*. Danach sollen unbeabsichtigte Folgen von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und die ungewollte Verschärfung negativer Dynamiken erkannt, vermieden und abgefedert werden.

### **FRAGILITÄT**

Es gibt keine international einheitliche Definition von Fragilität. Fragile Kontexte sind gekennzeichnet durch substanzielle Defizite in einer oder mehreren der drei klassischen Staatlichkeitsdimensionen: Gewaltmonopol/funktionierende Herrschaft, Legitimität und Erbringung staatlicher Grundleistungen. Die Legitimität staatlicher Institutionen und soziales Vertrauen sind in der Regel erodiert und das Governance-Niveau und die Entwicklungsorientierung sind sehr niedrig. Die Staat-Gesellschaftsbeziehungen sind nicht konstruktiv und die Räume für zivilgesellschaftliches Engagement sind eingeschränkt. Hinzu kommen häufig erhebliche soziale und politische Spannungen und gewaltsame Konflikte.

### **FRIEDEN**

Negativer Frieden bezieht sich auf die Abwesenheit organisierter materieller Gewaltanwendung, während positiver Frieden erst bei Abwesenheit struktureller Gewalt, zum Beispiel dem Ende von Diskriminierung erreicht ist (s.u. Gewalt). Positiver Frieden ist charakterisiert durch politische Teilhabe, soziale Kohäsion, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte. Entwicklungspolitik zielt auf eine Erreichung positiven Friedens.

### **FRIEDENSFÖRDERUNG (PEACEBUILDING)**

Für die Friedensförderung hat sich international der Begriff *Peacebuilding* etabliert. Dies umfasst eine Reihe von Maßnahmen mit dem Ziel, die nationalen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kapazitäten zur gewaltfreien Austragung von Konflikten auf allen Ebenen zu stärken und die Grundlagen für einen dauerhaften und nachhaltigen Frieden zu schaffen.

### **GEWALT**

Auch für Gewalt gibt es keine einheitliche Definition. Im Zentrum des Konzepts steht organisierte Gewalt zwischen Gruppen; interpersonelle und häusliche Gewalt werden als Symptome weitgreifender Problematiken behandelt.

### **KONFLIKT**

Konflikt ist ein notwendiger Bestandteil sozialen Wandels und nicht per se unerwünscht. In diesem Konzept allerdings wird Konflikt in der Wechselwirkung mit Gewalt und Fragilität verstanden und ist somit durchgehend negativ konnotiert. Dementsprechend ist mit dem Begriff Konflikt hier die Beziehung zwischen zwei oder mehr voneinander abhängigen Parteien gemeint, wobei mindestens eine der Parteien diese Beziehung als negativ wahrnimmt oder gegensätzliche Interessen und Bedürfnisse als andere verfolgt. Ziel der Entwicklungspolitik ist es, Gewalt (s.o.) als Austragungsform von Konflikten zu verhindern oder überwinden zu helfen und Fragilität als deren Nährboden abzubauen. Im Mittelpunkt stehen dabei gesellschaftliche und politische Konflikte.

### **KRISENPRÄVENTION**

Die Krisenprävention umfasst frühzeitiges, systematisches und kohärentes Handeln auf verschiedenen Ebenen von Staat und Gesellschaft zur Verhinderung gewaltsamer Konflikte. Krisenpräventive Maßnahmen zielen darauf ab, vor, während oder nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten Gewaltpotenziale und krisenhafte Eskalationen durch den Abbau der Konfliktursachen zu reduzieren sowie den Auf-

bau von Institutionen, Strukturen und Kulturen zur friedlichen Konfliktaustragung zu fördern.

### **LEGITIMITÄT**

Legitimität bedeutet, dass die Gesellschaft den Anspruch einer sie vertretenden Regierung oder Gruppierung akzeptiert, als einziger Akteur verbindliche Regeln durchzusetzen. Legitimität basiert auf der Überzeugung, dass soziale, ökonomische und politische Entscheidungen gerecht und angemessen getroffen und umgesetzt werden. Legitimität wird durch den Aufbau von Vertrauen innerhalb einer Beziehung zwischen der Bevölkerung und der sie repräsentierenden Institution gewonnen.

### **PEACEBUILDING**

Siehe Friedensförderung

### **POLITISCHE ÜBEREINKUNFT (POLITICAL SETTLEMENT)**

Politische Übereinkunft bezieht sich darauf, wie die Staatsgewalt zwischen entscheidungstragenden politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Eliten organisiert und ausgeübt wird. Dabei werden formelle (z. B. Wahlen, Verfassungsreformen, Friedensverhandlungen) und informelle Abstimmungsmechanismen (z. B. inoffizielle, oft personen-gebundene Deals zur Ressourcenausbeutung oder zur Stimmabgabe bei Wahlen) genutzt. Entsprechend der Machtkonstellation wird die Verständigung auf mehr oder weniger inklusivem Wege ausgehandelt oder von Machthabern aufgezwungen.

### **RESILIENZ**

Das Gegenstück zu Fragilität beschreibt die Fähigkeit von Staatsstrukturen, Veränderungsprozesse bezüglich staatlicher Kapazität, Legitimität und Effektivität zu gestalten und staatlich-gesellschaft-

liche Beziehungen im Einklang mit den Erwartungen der Bevölkerung konstruktiv und gewaltfrei auszuhandeln. Solche Veränderungen können plötzlich durch externe Schocks oder schleichend durch langfristige Erosion eintreten. Die Stärkung von Resilienz ist ein wichtiges Ziel in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten und orientiert sich unter anderem an den Prinzipien inklusiver politischer Teilhabe und Rechtsstaatlichkeit.

### **SICHERHEIT**

Sicherheit wird hier als umfassendes Konzept verstanden. Sicherheit beinhaltet einerseits die Abwehr von Bedrohungen durch direkte Gewalt und die Herstellung einer Basissicherheit. Andererseits geht es bei der Herstellung von Sicherheit auch um politische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Voraussetzungen. Um Sicherheit nachhaltig und umfassend zu gewährleisten, ist ein gleichrangiges und untereinander abgestimmtes Zusammenwirken verschiedener Institutionen und Ressorts erforderlich.

### **STAATSAUFBAU UND STAATSAUSBAU (STATEBUILDING)**

Der vor allem im englischen Sprachgebrauch übliche Begriff Statebuilding beschreibt die gezielte Förderung von institutioneller Kapazität, Autorität und Legitimität von Staatsstrukturen, damit diese ihre Grundfunktionen ausüben können. Entgegen einer früher oft sicherheits- oder verteidigungspolitisch motivierten Lesart (insbesondere im Kontext von militärischen Interventionen) spricht die OECD von *Statebuilding* heute als einem politischen Prozess, der von den Eliten und Interessengruppen des Kooperationslands getragen werden muss und den langfristigen Zielen von Frieden und Sicherheit sowie nachhaltiger Entwicklung dient.

## Anhang 3: Literaturverzeichnis

**AA/BMVg/BMZ (2012):** Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien. Berlin/Bonn. Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/leitlinien\\_fragile\\_staaten.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf)

**BMZ (2005):** Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: BMZ Konzepte 131.

**BMZ (2007):** Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Bonn: BMZ Konzepte 149. Abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept149.pdf>

**BMZ (2009a):** Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ Konzepte 172. Abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>

**BMZ (2009b):** Entwicklungspolitischer Gender-Aktionsplan 2009 – 2012. Bonn: BMZ Konzepte 173. Abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept173.pdf>

**BMZ (2010):** Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft. Bonn: BMZ-Strategiepapier 1/2010. Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298\\_01\\_2010\\_de.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf)

**BMZ (2011a):** Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011 – 2015). Bonn: BMZ-Strategiepapier 6/2011.

Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305\\_06\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf)

**BMZ (2011b):** Chancen schaffen – Minds for Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities. Bonn.

Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen\\_schaffen.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf)

**BMZ (2011c):** Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ-Strategiepapier 4/2011.

Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303\\_04\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf)

**BMZ (2011d):** Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Bonn: BMZ-Strategiepapier 12/2011.

Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier312\\_12\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier312_12_2011.pdf)

**BMZ (2012):** Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ-Strategiepapier 4/2012.

Abrufbar unter: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier318\\_4\\_2012.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier318_4_2012.pdf)

**Bundesregierung (2012):** Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2013 – 2016, Berlin, 19. Dezember 2012. Abrufbar unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/633902/publicationFile/175251/121219\\_Aktionsplan\\_download.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/633902/publicationFile/175251/121219_Aktionsplan_download.pdf)

**GIZ (2011):** Connecting Human Rights and Conflict Transformation. Guidance for Development Practitioners. Eschborn. Abrufbar unter: [http://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/downloads/giz2011\\_en\\_hr-and-conflict-transformation.pdf.pdf](http://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/downloads/giz2011_en_hr-and-conflict-transformation.pdf.pdf)

**GIZ (2011):** Synthesebericht Krisenprävention und Friedensentwicklung, Programm Unabhängige Evaluierung 2010/2011, Dezember 2011. Abrufbar unter: <http://www.giz.de/de/downloads/gtz2011-de-synthesebericht-krisenpraevention-friedensentwicklung-kurzfassung.pdf>

**GIZ (2012a):** Wenn Entwicklungszusammenarbeit auf nicht-staatliche Gewaltakteure trifft. Eschborn: Factsheet.

**GIZ (2012b):** Wenn Frieden verhandelt wird: Was kann die Entwicklungspolitik tun? Eschborn: Factsheet.

**GIZ (2012c):** Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung: Hinweise für die entwicklungspolitische Steuerung: Eschborn. Factsheet.

**GIZ (2012d):** Auf gute Zusammenarbeit: Anregungen zur Auswahl von Kooperationspartnern in fragilen und von Gewalt geprägten Ländern. Eschborn: Factsheet.

**Grävingholt, Jörn; Ziaja, Sebastian; Kreibaum, Merle (2012a):** State Fragility. Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology. Bonn: DIE Discussion Paper 3/2012.

Abrufbar unter: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3\\_e.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/ANES-8SEJDV/\\$FILE/DP%203.2012.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8SEJDV/$FILE/DP%203.2012.pdf)

**Grävingholt, Jörn; Leininger, Julia; von Haldenwang, Christian (2012b):** Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA: Evaluation Study 2012/3.

Abrufbar unter: [http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval\\_reports/publicationdisplaypage/?publicationid=5beb8fa9-b0bb-4a4a-a876-9482246ca063](http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/publicationdisplaypage/?publicationid=5beb8fa9-b0bb-4a4a-a876-9482246ca063)

**Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc (Hrsg.) (1999):** Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York: Oxford University Press, published for UNDP.

**Leonhardt, Manuela (2011):** Synthesebericht Krisenprävention und Friedensentwicklung. Eschborn: GIZ Stabsstelle für Monitoring und Evaluierung.

Abrufbar unter: <http://www.giz.de/de/downloads/gtz2011-de-synthesebericht-krisenpraevention-friedensentwicklung-hauptbericht.pdf>

**OECD (2007):** Principles for Good International Engagement in Fragile States. Paris.

**OECD (2008):** Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. Working Draft for Application Period. Paris.

Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>

**OECD (2010a):** Transition Financing: Building a Better Response. Paris.

Abrufbar unter: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oezd/development/transition-financing\\_9789264083981-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oezd/development/transition-financing_9789264083981-en)

**OECD (2010b):** Germany. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2010. Paris.

Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/development/peerreviewsofdacmembers/46439355.pdf>

**OECD (2011a):** Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts: The Price of Success? Paris.

Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/48634348.pdf>

**OECD (2011b):** Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance. Paris.

Abrufbar unter: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf>

**OECD (2011):** Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Paris.

Abrufbar unter: [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf)

**OECD (2012):** A New Deal for Engagement in Fragile States. Paris.

Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/site/dacpbsdialogue/documentupload/49151944.pdf>

**OECD (2012):** International Support to Post-Conflict Transition. Rethinking Policy, Changing Practice.

Paris: DAC Guidelines and Reference Series.

**World Bank (2011):** World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington, DC.

Abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:23256432~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

## Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt	<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit mbH
<b>AU</b>	Afrikanische Union (African Union)	<b>INCAF</b>	International Network on Conflict and Fragility
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<b>MDGs</b>	Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals)
<b>BMVg</b>	Bundesministerium für Verteidigung	<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisationen
<b>DAC</b>	Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee)	<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
<b>DIE</b>	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	<b>PSG</b>	Peacebuilding and Statebuilding Goals
<b>DEG</b>	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	<b>UNDP</b>	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
<b>EU</b>	Europäische Union	<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>ESÜH</b>	Entwicklungsfördernde und Struktur-bildende Übergangshilfe		
<b>FZ</b>	Finanzielle Zusammenarbeit		





## **Impressum**

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),  
Öffentlichkeits-, Informations- und Bildungsarbeit

Redaktion

BMZ, Referat Frieden und Sicherheit

Gestaltung

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

Stand

Januar 2013

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0

Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. + 49 (0) 30 18 535 - 0

Fax + 49 (0) 30 18 535 - 2501

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)

# Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik

Mehr Wirksamkeit  
Mehr Sichtbarkeit  
Mehr Engagement  
Mehr Wirtschaft  
Mehr Bildung  
Mehr Demokratie



**Dirk Niebel, MdB**  
Bundesminister für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung



**Gudrun Kopp, MdB**  
Parlamentarische Staatssekretärin  
beim Bundesminister für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung



**Hans-Jürgen Beerfeltz**  
Der Staatssekretär des Bundesministeriums  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung