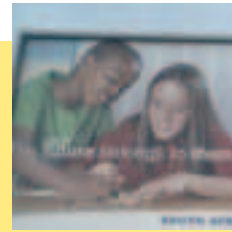


*VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –  
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«*



## Armutsbekämpfung und Krisenprävention

Wie lässt sich Armutsbekämpfung  
konfliktsensitiv gestalten?

2015  
im Gespräch

6

# Armutsbekämpfung und Krisenprävention

Wie lässt sich Armutsbekämpfung  
konfliktsensitiv gestalten?

2015  
im Gespräch

## IMPRESSUM

### HERAUSGEBER

Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn

Tel.: 02 28/9 46 77-0  
Fax: 02 28/9 46 77-99  
E-Mail: sekretariat@venro.org  
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin  
Dietrich-Bonhoeffer-Haus  
Ziegelstr. 30  
D-10117 Berlin

Tel.: 030/28 04 66-70  
Fax: 030/28 04 66-72  
E-Mail: berlin@venro.org  
Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-  
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ)

### REDAKTION

Peter Runge und Klaus Wardenbach (V.i.S.d.P.)

Der Text basiert auf einer Studie von Dr. Martina  
Fischer und Dr. Oliver Wils, Berghof Forschungszen-  
trum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin.

*Martina Fischer* (Jg. 1958), Dr. Phil., Politikwissen-  
schaftlerin, kommissarische Leiterin des Berghof For-  
schungszentrums für konstruktive Konfliktbearbei-  
tung, Berlin.

*Oliver Wils* (Jg. 1966), Dr. Phil., Politikwissenschaf-  
tler, stellvertretender Leiter des Berghof Forschungszen-  
trums für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin.

### FOTOS

Steffen Beitz (S. 7, 15, 37); Arbeiter-Samariter-Bund,  
Büro Ivanic Grad, Kroatien (S. 18); medico international  
(S. 21); Sefan Boness, IPON (S. 34)

### SATZ & LAYOUT

Just in Print, Bonn

### DRUCK

Druckerei Leppelt, Bonn

*Bonn und Berlin, November 2003*

# Inhaltsverzeichnis

## Zusammenfassung 5

### 1. Einleitung 6

### 2. Zum Zusammenhang von Armut und Krieg 8

#### Begriffe und Definitionen 8

A. Armut 8

B. Gewaltkonflikte 10

#### These 1: Krieg führt zu Armut 11

Development in reverse: Soziale und ökonomische Kosten von Bürgerkriegen 12

#### These 2: Armut führt zu Krieg 12

Horizontale Ungleichheiten 13

Abhängigkeit von Primärrohstoffen 13

Gewaltökonomien als Folge von Globalisierungsprozessen 14

Jugendarmut als Verschärfung von Gewaltpotenzialen 15

*Die Zeitbombe tickt: Jugendarbeitslosigkeit – Kleinwaffen – Identitätsverlust 15*

Fazit 16

### 3. Zur aktuellen Situation: Der Stellenwert der Krisenprävention in der Armutsbekämpfung 17

Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung 17

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 18

Europäische Union (EU) 18

Die Vereinten Nationen 19

Weltbank und IWF 20

Fazit 22

### 4. Methoden, Instrumente und Akteure einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfungsstrategie 23

#### Grundprinzipien einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfung 23

A. Mindestanforderungen 23

*Kohärenz und Koordination 23*

*Allparteilichkeit 24*

*Zur Notwendigkeit eines komplementären Vorgehens 24*

*Zur Langfristigkeit/Unterstützung des Abbaus struktureller Konfliktsachen 24*

B. Herausforderungen und Dilemmata 24

*Berücksichtigung besonders gefährdeter Gruppen 24*

*Herausforderungen für die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen 24*

*Wiedereingliederung ehemaliger SoldatInnen 25*

- Empowerment von Frauen* 25
- Einbeziehung von gender-Rollen in die Analyse von Gewaltkonflikten* 26
- Verknüpfung von Armutsbekämpfung und umweltgerechter Politik* 26
- Zur Multidimensionalität* 26

#### **Aktionsfelder und Instrumente 27**

- A. Konfliktspezifische Analyse der Ausgangssituation und Wirkungsbeobachtung der Armutsbekämpfungsprogramme 27
  - 1. *(Partizipative) Durchführung einer Konfliktanalyse* 27
  - 2. *Monitoring und Evaluierung der Wirkungen des Projekts auf den Konflikt* 27
- B. Abstimmung mit anderen Geberorganisationen/externen Akteuren 28
  - 1. *Gebertreffen* 28
  - 2. *Strategische Planung* 28
  - 3. *Sensibilisierung von Beratern* 28
- C. Stärkung von Institutionen zur Streitschlichtung und Konfliktbearbeitung 28
  - 1. *Demokratieförderung* 28
  - 2. *Rechtssystem* 30
  - 3. *Reform des Sicherheitssektors* 30
  - 4. *Unterstützung von Dialogforen* 30
  - 5. *Stärkung von krisenpräventiven Kapazitäten lokaler NRO* 31
  - 6. *Stärkung von lokalen Ansätzen zur Konfliktbearbeitung* 31
- D. Überwindung von Kriegsfolgen 32
  - 1. *Entwaffnung, Entminung und Integration von Ex-KombattantInnen/Kindersoldaten* 32
  - 2. *Transformation von Kriegsökonomien* 32
  - 3. *Traumaaarbeit, Versöhnungsprogramme, Wahrheitskommissionen, Ahndung von Kriegsverbrechen, Entschädigung der Opfer, Klärung von Eigentumsansprüchen* 33

#### **Fazit 33**

#### **5. Empfehlungen 35**

#### **6. Literatur 39**

#### **Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« 43**

# Zusammenfassung

Kriege und Bürgerkriege machen jahrelange Entwicklungsbemühungen zunichte. Sie zerstören die materielle Infrastruktur und die natürlichen Lebensgrundlagen, sie zerrütten Sozialstrukturen und bedeuten für viele Menschen Flucht und Vertreibung. In Anlehnung an Willy Brandts Credo, dass Entwicklungspolitik die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts ist, verband sich mit dem Begriff der Krisenprävention nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Hoffnung auf ein wirksames Instrument zur Eindämmung bewaffneter Konflikte und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten. Aber die von der internationalen Staatengemeinschaft für langfristige Krisenprävention zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel sind immer noch verschwindend gering und auf politische Krisen wird nur in den seltensten Fällen angemessen und frühzeitig reagiert. Die Bundesregierung hat vielfach die Notwendigkeit anerkannt, die Fähigkeiten der Staatengemeinschaft weiter auszubauen, Konflikte und Krisen friedlich und mit zivilen Mitteln beizulegen. So findet sich auch im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung ein Unterkapitel zum Thema »Konflikte friedlich austragen – Menschliche Sicherheit und Abrüstung fördern«, das damit konzeptionell die Brücke zwischen den Aufgabengebieten Armutsbekämpfung und Krisenprävention schlägt.

Die vorliegende Studie von Martina Fischer und Oliver Wils vom Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung zeigt die Komplexität des Zusammenhangs zwischen Krieg und Armut auf. Armut und Gewalt können sich gegenseitig verstärken, aber Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit verhindern nicht automatisch den Ausbruch oder die Eskalation von bewaffneten Konflikten. Die Studie geht daher der Frage nach, in welchem Zusammenhang Entwicklung und gewaltsame Konflikte stehen und welche Wechselwirkungen zwischen Armutsbekämpfung und Krisenprävention existieren. Zunächst werden die aktuellen friedenswissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Diskurse im Kontext von Krisenprävention und Armutsbekämpfung skizziert und anschließend die bei-

den Thesen »Armut führt zu Konflikten« und »Konflikte führen zu Armut« diskutiert. Während es unstrittig ist, dass sich Bürgerkriege negativ auf Entwicklungsprozesse auswirken, zeigt die Studie, dass Armut als singulärer Faktor nicht zwangsläufig gewaltförmige Konflikte nach sich zieht.

Die Bundesregierung und multilaterale Organisationen wie die EU, die OECD oder die Weltbank messen den Bereichen Krisenprävention und Armutsbekämpfung zwar eine große Bedeutung zu, bleiben aber in der konzeptionellen und praktischen Umsetzung deutlich hinter ihrem Anspruch zurück. Dementsprechend sind auch die im ersten Zwischenbericht der Bundesregierung erwähnten Umsetzungsschritte in diesem Aufgabenbereich als bescheiden zu bewerten. Außerdem weist die Studie auf eine Reihe von Schwachstellen hin, z.B. die Notwendigkeit einer kohärenten Politik der Armutsbekämpfung, die im Sinne einer globalen Strukturpolitik auf die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen hin ausgerichtet sein muss.

Aufbauend auf der Definition der Grundprinzipien einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfung werden Methoden, Instrumente und Akteure benannt. Als zentrale Instrumente werden die konfliktspezifische Analyse der Ausgangssituation und die Wirkungsbeobachtung von Armutsbekämpfungsprogrammen identifiziert. Gerade in diesem Bereich gibt es mit *Do no harm* und dem *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)* vielversprechende neue konzeptionelle Ansätze der Konfliktanalyse. Die verschiedenen Aktionsfelder werden durch Projektbeispiele von VENRO-Mitgliedsorganisationen angereichert, die den aktuellen Stand in der Projektarbeit deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) reflektieren. Das abschließende Kapitel besteht aus Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Bundesregierung, die aufgefördert ist, geeignete Rahmenbedingungen für eine konfliktsensitive Armutsbekämpfung zu schaffen.

Peter Runge und Klaus Wardenbach, VENRO

# 1. Einleitung

6

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts gelten Armutsbekämpfung und Krisenprävention als zentrale Aufgabengebiete bundesdeutscher und auch internationaler Entwicklungspolitik (EZ). So bezeichnet die Bundesregierung Armutsbekämpfung im Aktionsprogramm 2015 als eine »überwältigende Aufgabe«,<sup>1</sup> während Krisenprävention seit 1998 als Querschnittsthema der EZ gilt. Es bietet sich deshalb an, Schnittmengen und Unterschiede dieser beiden Aufgabengebiete genauer in den Blick zu nehmen.

Empirisch lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Problemfeldern Armut und Krieg konstatieren: Nach Angaben der britischen Entwicklungsökonomin Frances Stewart waren acht der zehn Länder mit dem niedrigsten *Human Development Index* und ebenfalls acht der zehn Länder mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen innerhalb der letzten 20 Jahre von Bürgerkriegen größeren Ausmaßes betroffen.<sup>2</sup> Im Jahr 2002 fanden 18 der insgesamt 29 von der *Arbeitsgemeinschaft Kriegerursachenforschung* (AKUF) identifizierten Kriege sowie 17 der insgesamt 18 bewaffneten Konflikte in Ländern statt, welche einer Einteilung der UN-Entwicklungsbehörde *United Nations Development Programme* (UNDP) folgend der unteren Einkommensgruppe zugehören, also ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 755 US-\$ aufweisen.<sup>3</sup> Ein Blick auf die Landkarte zeigt eine große Konzentration und Überschneidung von Armutssituation und Krieg bzw. bewaffneten Konflikten im subsaharischen Afrika.

In der wissenschaftlichen Diskussion zu den Ursachen von Kriegen und bewaffneten Konflikten gilt Armut allein nicht als ursächlicher Faktor, sondern es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich destabilisierende Wirkungen von Armut erst in der Kombination mit anderen Faktoren entfalten. Weniger strittig hingegen ist die Ansicht, dass Gewaltkonflikte und Bürgerkriege massive psychologische, soziale und ökonomische Folgekosten nach sich ziehen und damit extrem armutsverschärfend wirken.<sup>4</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass die meisten bewaffneten Konflikte sich über Jahre und Jahrzehnte hinziehen, bleibt die Frage nach der primären Verursa-

chung allerdings akademisch. Denn es ist in der Regel davon auszugehen, dass komplexe Phänomene wie Armut und Krieg sich gegenseitig verstärken und eine steile Abwärtsspirale einleiten.

Vor dem Hintergrund dieses sich wechselseitig verstärkenden Verhältnisses liegt es auf der Hand, dass Initiativen zur Armutsbekämpfung nur dann erfolgreich sein können, wenn es gelingt

- a) in denjenigen Ländern, in denen Gewaltkonflikte schwelen, Armutsbekämpfung krisenpräventiv anzulegen. Dies gilt insbesondere für Länder, die in der jüngeren Zeit bereits von Bürgerkriegen betroffen waren (Post-Konfliktsituation), da diese besonders anfällig für erneute Gewalteskalationen sind;
- b) in denjenigen Ländern, in denen Gewaltkonflikte bereits ausgebrochen sind, die Maßnahmen so zu gestalten, dass diese zur Reduktion und Eindämmung von Gewalt beitragen;
- c) länderspezifische Strategien durch regionale Initiativen zu ergänzen und zu erweitern. Dies gilt nicht nur für regionale Kriegsgebiete, sondern auch mit Blick auf die Stabilisierung von Regionen wie im südlichen Afrika, die neben ihren individuellen nationalen Armutsbekämpfungsstrategien vor allem einer weitaus größeren Unterstützung durch globale Strukturpolitik bedürfen als dies momentan der Fall ist.

Es ist das Ziel dieses Papiers, die Wechselwirkungen der Phänomene Armut und Gewaltkonflikte zu beleuchten und daraus Anforderungen für Strategien zu ihrer Überwindung und insbesondere für die Fortschreibung und Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu entwickeln. Nach einer Übersicht über Ansätze der Integration von krisenpräventiven Ansätzen

1) Nähere Details zur bundesdeutschen Politik der Armutsbekämpfung finden sich in VENRO 2001.

2) Stewart 2002: 105.

3) AKUF 2003; UNDP 2003.

4) Allein im Zeitraum 1990–2000 hat die internationale Staatengemeinschaft etwa hundert Mrd. US-Dollar in Programme für den Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften investiert. Finanziert wurden – neben Aufträgen für den Aufbau von Infrastruktur – Maßnahmen zur Errichtung von Institutionen der Streitschlichtung, für ökonomische Entwicklung und Anreize für gute Regierungsführung. Forman/Patrick/Salomons 2000: 1.

in die Entwicklungszusammenarbeit sowohl bei der Bundesregierung als auch bei internationalen Organisationen wie der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Europäischen Union (EU), den Vereinten Nationen und der Weltbank, werden die aus Sicht der Konfliktforschung bestehenden Lücken und Schwachstellen thematisiert. Dabei wird auch der

mögliche Beitrag der Armutsbekämpfung zur Eindämmung und Transformation von Gewaltkonflikten näher erläutert und der Versuch unternommen, Ansatzpunkte, Instrumente und Akteure zu identifizieren. Ergänzt wird das Papier durch eine Reihe von Empfehlungen, die sich insbesondere an die Bundesregierung richten.



Demonstration anlässlich des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung, Alexandria bei Johannesburg, Südafrika

## 2. Zum Zusammenhang von Armut und Krieg

8

Bevor wir uns in den folgenden Kapiteln mit Armutsbekämpfung und Krisenprävention beschäftigen, sollen die Problemfelder Armut und Krieg näher beleuchtet werden. Nach einer Klärung der Begrifflichkeiten wird die aktuelle entwicklungspolitische und friedenswissenschaftliche Debatte skizziert und näher auf die zwei plakativen Thesen zum Kausalzusammenhang zwischen Krieg und Armut eingegangen:

- Krieg führt zu Armut
- Armut führt zu Krieg.

### Begriffe und Definitionen

#### A. Armut

Armut wurde lange Zeit rein monetär, entweder über das Pro-Kopf-Einkommen oder die einem Haushalt zur Verfügung stehenden Ausgaben erfasst. *Absolute Armut* wird von der Weltbank nach wie vor durch ein tägliches Einkommen von weniger als einem US-Dollar (in lokaler Kaufkraftparität) definiert. Insgesamt hat sich aber in der neueren Debatte zur Armutsbekämpfung ein wesentlich umfassenderes, multidimensionales Verständnis durchgesetzt. Die Bundesregierung folgt dem umfassenden Armutsverständnis wie es insbesondere vom Entwick-

#### Der Armutsbegriff des DAC/OECD

**Poverty is multidimensional.** Poverty denotes people's exclusion from socially adequate living standards and it encompasses a range of deprivations. The dimensions of poverty cover distinct aspects of human capabilities: economic (income, livelihoods, decent work), human (health, education), political (empowerment, rights, voice), socio-cultural (status, dignity) and protective (insecurity, risk, vulnerability). Mainstreaming gender is essential for reducing poverty in all its dimensions. And sustaining the natural resource base is essential for poverty reduction to endure.

Quelle: OECD 2001b: 9.

lungsausschuss (DAC) der OECD – und ähnlich auch von der Weltbank – formuliert wurde.

Dieses Konzept schließt zum einen die Wahrnehmungsperspektive von Armut betroffener Menschen ein; es trägt zum anderen dem Umstand Rechnung, dass der Mangel an Einkommen nur die Facette einer sehr viel komplexeren sozialen, politischen und ökonomischen Deprivation bildet. Dieser Definitionsansatz beschreibt Armut als ein Geflecht von Mangelerscheinungen. Daraus folgt, dass Strategien zu ihrer Überwindung nicht eindimensional, nur auf eine Verbesserung der Einkommenssituation angelegt sein dürfen, sondern durch Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsfürsorge oder Bildung flankiert werden müssen, was besonders für die sogenannten *chronic poor* von wesentlicher Bedeutung ist.<sup>5</sup> Zudem bieten die Definitionen von OECD und Weltbank insofern eine bessere Grundlage für praktische Ansätze, weil sie auf die Kapazitäten und Fähigkeiten der von Armut Betroffenen verweisen und diese damit als eigenständige Akteure anerkennen. Das ermöglicht die Gestaltung von Maßnahmen, die an der Lebensrealität der betroffenen Haushalte ansetzende Perspektiven eröffnet.<sup>6</sup>

Diesen mit der Ausweitung des Armutsbegriffs einhergehenden Vorteilen steht allerdings auf der anderen Seite eine größere begriffliche Ungenauigkeit gegenüber. Von Bürgerkriegen und Gewaltkonflikten betroffene Zivilbevölkerungen und kriegsbedingte Flüchtlinge sind ähnlichen politischen, sozialen und ökonomischen Deprivationen unterworfen. Von daher scheint es geboten, erstens konzeptionell zwischen akuter und chronischer Armut (*Chronic Poverty*) zu unterscheiden und zweitens die Gründe für akute Armut genauer zu benennen.

Während der umfassende Armutsbegriff den Blick auf blockierte Kapazitäten richtet, thematisiert das Konzept der *Human Security* die Bedrohungen und Einschränkungen, denen sich Individuen, Haushalte und Gemeinschaften ausgesetzt sehen. Dabei wird auch sinnvollerweise zwischen chronischen und akuten Bedrohungen unterschieden.

5) Zum Konzept der *Chronic Poverty* siehe Hulme, Moore und Shepherd 2001.

6) Hier setzt auch der insbesondere vom englischen *Department for International Development* angewandte *Livelihood Systems Approach* an. vgl. Schafer 2002; Korf et al. 2001.

### Human Security (nach UNDP)

Human Security [...] means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development.

Quelle: UNDP 1994: 23.

Neben UNDP machten sich das Konzept insbesondere die Regierungen Kanadas und Norwegens zu eigen, die auch die Führung bei der Etablierung eines *Human Security Networks* übernahmen, eines Netzwerks von inzwischen 13 Staaten, die eng mit Nichtregierungsorganisationen kooperieren.<sup>7</sup> Das Konzept wurde auch von zahlreichen Forschungseinrichtungen und weiteren Internationalen Organisationen aufgenommen.

Das Konzept richtet sich auf

- 1) Ökonomische Sicherheit (Freiheit von Armut)
- 2) Ernährungssicherung (Zugang zu Nahrungsressourcen)
- 3) Gesundheitssicherung (Zugang zu medizinischer Versorgung)
- 4) Ökologische Sicherheit (Schutz vor Umweltverschmutzung und Zerstörung an natürlichen Lebensgrundlagen)
- 5) Persönliche Sicherheit (physische und psychische Unversehrtheit, Schutz vor Gewalt, Folter, Krieg etc.)
- 6) Kulturelle Sicherheit (Recht auf kulturelle Eigenständigkeit und auf Identität von Sprache, Ethnizität, Alter, Religion oder Nationalität)
- 7) Politische Sicherheit (Respektierung der Menschenrechte und der bürgerlichen Rechte, Freiheit von Unterdrückung)

Der friedenspolitische Gehalt des Konzepts liegt darin, dass militärische Sicherheitsstrategien in ihrer Bedeutung relativiert werden, sie erscheinen eingereiht als ein Bereich unter vielen und im Sinne von nicht-offensiver Selbstverteidigung, kollektiver Sicherheit, sowie Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln, d.h. Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung.

- 7) Dazu zählen neben Kanada und Norwegen auch Österreich, Chile, Griechenland, Irland, die Niederlande, Jordanien, Mali, Slowenien, Südafrika und Thailand. Die Mitglieder verpflichten sich 1) zum Schutz der Bürger- und Menschenrechte, 2) zur demokratischen Regierungsführung, 3) zu einer Kultur des Friedens und friedlicher Konfliktlösung, 4) zur Schaffung einer gerechten und friedlichen Weltordnung, und 5) zur Überwindung von Armut und Garantie nachhaltiger Entwicklung.

Mit *human security* wurde ein politisches Gegenkonzept<sup>8</sup> zu einer primär auf Militär und Polizei gestützten Sicherheitskonzeption entwickelt, das auch als übergeordneter Rahmen dienen kann, Ansätze der zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention auf der einen Seite und Armutsbekämpfungsmaßnahmen auf der anderen Seite zu vereinen. Die OECD hat diesen Zusammenhang folgendermaßen beschrieben:

*A human security approach identifies and addresses the sources of risk affecting poor women and men. It breaks out of the increasingly artificial separation between conflict prevention and resolution, post-conflict reconstruction, natural disaster preparedness and relief, and work on rights-based governance. An increasingly important approach to anti-poverty action concentrates on reducing the multiple sources of risk [...] and assisting poor people to contend with them.*<sup>9</sup>

Andererseits gilt natürlich auch, dass ein gewisses Maß an »menschlicher Sicherheit« gegeben sein muss, damit eine partizipativ angelegte Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt und umgesetzt werden kann. In der Realität ist dies allerdings nicht immer einzuhalten. So galten im Jahr 2001 in den Augen der Weltbank 20 der insgesamt 47 HIPC Länder als »*conflict affected*«; darunter auch eine Reihe von Ländern, die am »*Poverty Reduction Strategy*«-Prozess teilnehmen (World Bank 2001b). Legt man die Klassifikation des *Peace and Conflict Survey* von Marshall/Gurr (2003) zugrunde, so lässt sich feststellen, dass von den 51 Ländern, die im Jahr 2003 am PRS-Prozess teilnehmen, nur etwa die Hälfte (26 Länder) die Voraussetzungen für *human security* erfüllen. In allen anderen Ländern wird die Lage von Marshall/Gurr als problematisch bis bedrohlich beschrieben.<sup>10</sup> Überdies weist kaum mehr als eine Handvoll der im PRS-Prozess beteiligten Länder eine eindeutig positive *peace-building capacity* auf.<sup>11</sup>

8) In wieweit dieser Anspruch eingelöst werden konnte, wird unterschiedlich – teilweise auch sehr kritisch – bewertet. Zur Ambivalenz des Konzepts vgl. Brock 2001, Cockell 2000, Paris 2000, v. Braunmühl 2002.

9) OECD 2001b: 37.

10) Die Autoren stützen sich zur Einstufung der jeweiligen *Human Security Situation* auf Informationen zu »armed conflicts and rebellions, inter-communal fighting, refugee and internally displaced populations, state repression, terrorism, and, in a few cases, genocide.« Marshall/Gurr 2003: 9f.

11) Laut Marshall/Gurr (2003) weisen Bolivien, Mali, Moldau, Nicaragua, Mazedonien, Guyana, Benin und Honduras eine relativ hohe *Peace-building Capacity* auf. Diese Fähigkeit zur Friedenskonsolidierung wird unter Verwendung von sechs Indikatoren (*Human Security, Self-Determination, Discrimination, Regime Type, Durability, Societal Capacity* und *Neighbourhood*) ermittelt.

## B. Gewaltkonflikte

Gewaltkonflikte und Kriege werden in der vergleichenden Friedens- und Konfliktforschung eher pragmatisch auf der Grundlage identifizierbarer Akteure und Konfliktgegenstände sowie des Ausmaßes der Gewaltanwendung definiert, wobei die Unterscheidung zwischen Kriegen und bewaffneten Konflikten in der Regel gradueller Natur ist.

10

### Die Definition von bewaffnetem Konflikt und Krieg (nach PRIO)

An *armed conflict* is a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths [per year].

*War* is a major armed conflict and results in at least 1,000 battle-related deaths per year.

Quelle: *International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) 2003: 2f.*

(Weitere, teilweise abweichende Definitionen finden sich bei AKUF 2003: 10, und Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V. 2002: 2)

Mit dem Rückgang zwischenstaatlicher Kriege hat die relative Bedeutung innerstaatlicher bzw. regionaler Gewaltkonflikte zugenommen. In der Mehrzahl lassen sich diese Konflikte dadurch beschreiben, dass sie mit einer Mobilisierung entlang ethnischer, religiöser oder kultureller Trennlinien einhergehen (ethno-politische Gewaltkonflikte) und zwischen ungleichen Konfliktparteien stattfinden (asymmetrische Kriege). Die Opfer und Leidtragenden dieser als »neue Kriege« bezeichneten Auseinandersetzungen sind überwiegend Zivilisten. In der jüngeren Diskussion wird zudem die Rolle ökonomischer Motivationen der kriegsführenden Parteien (Gewaltökonomien) und die mit den Bedingungen von Staatszerfall einhergehende Privatisierung der Gewalt thematisiert. Allerdings erstrecken sich diese Kriege gleichermaßen auf ressourcenreiche wie auch auf ressourcenarme Regionen.

Gemeinsam ist diesen meist langandauernden Gewaltkonflikten, dass es zu einer Verfestigung von Milieus und Strukturen kommt, in denen ein Teil der Beteiligten ein Interesse an der Fortsetzung dieser Verhältnisse haben. Dazu gehören Teile der Armee und diverser Milizen, Sicherheitsdienste, Händler von Waffen, die Begünstigten von Land, Kapital und politischen Positionen sowie diejenigen, die sich zerrüttete Strukturen und korrupte Verhältnisse zunutze machen, um von illegalen Geschäften zu profitieren. Damit entstehen Gewaltökonomien, die von tiefgreifenden Gewaltkulturen und Verfeindungen von Bevölkerungsgruppen begleitet sind. Für den/die

Einzelne/n gibt es immer weniger Spielräume, sich der Verbreitung von Gewalt und der Verhärtung von Beziehungen zu widersetzen.<sup>12</sup>

### Konfliktdefinition

Konflikte sind Interessensgegensätze (Positionsdifferenzen) um nationale Werte (Territorium, Unabhängigkeit, Selbstbestimmung, Autonomie, Ideologie, Macht, Ressourcen) von einiger Dauer und Reichweite zwischen mindestens zwei Parteien (Staaten, Staatengruppen, organisierten Gruppen), die entschlossen sind, sie zu ihren Gunsten zu entscheiden. Dabei muss auf mindestens einer Seite die organisierte Staatsmacht involviert sein.

Quelle: *Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V. 2002: 2.*

Die bis hierher vorgestellten Beschreibungen und Definitionen unterstreichen vor allem das zerstörerische Potential von Konflikten. Dabei ist es unstrittig, dass Konflikte an sich auch ein positives Potential beinhalten. Konflikte sind notwendiger Bestandteil sozialen Wandels. Sie dürfen deshalb nicht unterdrückt werden, sondern die ihnen zugrunde liegenden Interessengegensätze müssen thematisiert und offen ausgetragen werden. Dies ist auch mit Blick auf Armutsbekämpfung zentral, da wesentliche Fragen, die etwa materielle Umverteilungen, Landrechte oder politische Teilhabe betreffen, in hohem Maße konfliktiv sind. Ziel sollte es allerdings sein, zu verhindern, dass diese Konflikte mit Gewalt ausgetragen werden und hohe menschliche und materielle Verluste zeitigen.

Daher hat sich als Arbeitsbegriff in vielen Institutionen der bundesdeutschen Friedens- und Entwicklungs-

### Krisenprävention

Ausgehend von idealtypischen Verlaufsformen von Gewaltkonflikten hat sich international ein dynamisches Verständnis von Prävention (»Präventionszyklus«) herausgebildet, das sich an drei Phasen orientiert, in denen unterschiedliche Präventionsbemühungen ansetzen:

1. *Frühe Prävention (Primär-Prävention)*, die das Entstehen gewaltträchtiger Konflikte verhindert.
2. *Späte Prävention (Sekundär-Prävention)*, die die weitere Eskalation und Ausbreitung gewaltträchtiger Konflikte verhindert.
3. *Kontinuierliche Prävention (Tertiär-Prävention)*, die das Wiederaufbrechen gewaltträchtiger Konflikte verhindern soll.

Quelle: *Matthies 2002: 127.*

12) Vgl. Ropers 2000: 68.

zusammenarbeit inzwischen der Begriff der *Krisenprävention* (anstelle von Konfliktprävention) durchgesetzt. Damit wird frühzeitiges, systematisches und kohärentes Handeln zur Verhinderung und Eindämmung von gewaltsamer Konfliktaustragung bezeichnet.

Friedenskonsolidierung in kriegszerrütteten Gesellschaften wird damit auch als ein Teil von Prävention – im Sinne »nachsorgender« Tertiärprävention verstanden. Der Friedensforscher Volker Matthies führt dies folgendermaßen aus:

*[Friedenskonsolidierung] steht zunächst in einem engen sachlichen oder zeitlichen Zusammenhang mit dem vorangegangenen Gewaltkonflikt. Doch in dem Maße, in dem sich die Aktivitäten der Friedenskonsolidierung sachlich und zeitlich von dem vorangegangenen Konflikt lösen, kann sie schon wieder, ganz im Sinne des Kreislaufgedankens, den Charakter einer neuerlichen Primärprävention annehmen, da »Nachkriegszeiten« auch schon immer potenzielle neue »Vorkriegszeiten« sein können.<sup>13</sup>*

#### Konflikttransformation

Konflikttransformation bezeichnet Aktivitäten, die auf die grundsätzliche Überwindung von strukturellen Ursachen aber auch von Einstellungen und Verhaltensweisen der Konfliktparteien in Gewaltkonflikten abzielen und zur Stärkung von konstruktiven Konfliktbearbeitungskapazitäten beitragen. Konflikttransformation geht einher mit einer Veränderung der Handlungskordinaten bzw. der Problemwahrnehmung der Akteure, derart, dass der Konflikt entdramatisiert und einer Regelung zugänglich gemacht wird.

*Quelle: Berghof Handbook for Conflict Transformation 2001; Debiel 1996: 3.*

Während unter Krisenprävention vor allem die Verhinderung oder Eindämmung von Gewalteskalation verstanden wird, beschreibt das Konzept der Konflikttransformation den weitreichenderen Anspruch, zur Überwindung der Konfliktursachen und zum Aufbau konstruktiver gesellschaftlicher Schlichtungs- und Regelungsmechanismen beizutragen. Es wird darauf hingewirkt, dass sich die Konfliktparteien über Möglichkeiten der Streitbeilegung auseinandersetzen und sich bemühen, die Ursachen zu überwinden. Krisenprävention, die nicht nur die kurzfristige Unterdrückung von Gegensätzen und von Gewalteskalation, sondern eine nachhaltige Friedenssicherung zum Ziel hat, setzt so gesehen zwangsläufig Konflikttransformation voraus. Dieser Anspruch

ist nicht allein von staatlichen Akteuren wie der Bundesregierung zu leisten, sondern bedarf der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure (Einbeziehung der *Gesellschaftswelt*).

In neueren Studien zur konstruktiven Konfliktbearbeitung wird häufig sowohl der Begriff der Krisenprävention als auch der Begriff der post-konfliktiven Friedenskonsolidierung aufgegeben und durch den überwältigenden Terminus *Peace Building* ersetzt: Dieser bezeichnet »den systematischen, gezielten und langfristigen orientierten Prozess zur Bearbeitung der tieferen Ursachen von Gewaltkonflikten und zum Aufbau von Rahmenbedingungen, Institutionen und Normen strukturell friedensfähiger Gesellschaften.«<sup>14</sup>

Dabei werden zwei Typen von präventiven bzw. friedensfördernden Aktivitäten unterschieden: *strukturorientierte Maßnahmen*, die auf die grundlegenden Konflikt- und Gewaltursachen zielen und in einem längeren zeitlichen Kontext zu sehen sind, und *prozessorientierte Initiativen*, mit denen auf einen bereits zugespitzten, aber noch nicht (oder nicht mehr) gewaltsam ausgetragenen Konflikt deeskalierend eingewirkt werden soll.<sup>15</sup> Autoren aus dem angelsächsischen Kontext führten für diese Unterscheidung zusätzlich die Begriffe »deep« bzw. »light interventions« ein.<sup>16</sup>

Nach dieser Klärung zentraler Begrifflichkeiten soll nun auf den Zusammenhang von Armut und Krieg eingegangen werden. Dabei werden die eingangs vorgestellten Thesen (»Krieg führt zu Armut« bzw. »Armut führt zu Krieg«) auf ihren Gehalt überprüft.

### These 1: Krieg führt zu Armut

Umfangreiche und empirisch fundierte Studien weisen darauf hin, dass Gewaltkonflikte massive soziale und ökonomische Folgekosten verursachen und somit in hohem Maße Verarmungsprozesse verschärfen oder, wie im Falle langjähriger Bürgerkriege, auf Dauer verstetigen.

Bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege stellen in erster Linie eine furchtbare menschliche Tragödie dar, die sich unter anderem in Vertreibung, physischen und psychischen Gewaltakten gegen die Zivilbevölkerung (überwiegend betroffen sind Frauen, Kinder und alte Menschen) und in der Zerstörung von volkswirtschaftlichen Werten sowie (sozialer) Infrastruktur ausdrückt. Auf der Makroebene wird die Wirtschaftsleistung durch hohe Militärausgaben, fehlende Investitionen und Plünderungen gesenkt, was sich für individuelle Haushalte und Gemeinschaften als Abnahme von Einkommen und Einkommensmöglichkeiten darstellt. Da sich viele Konflikte

14) Matthies 2002: 126.

15) Ropers 1995: 211f.

16) Miall 2000: 25.

13) Matthies 2002: 127.

über Jahre und Jahrzehnte verstetigen, weichen Haushalte zur Sicherung ihrer Einkommen zunehmend auf die sogenannte Schattenwirtschaft aus (Schmuggel, Prostitution, Drogenanbau und -handel etc.). Diese Hinwendung in die illegale Ökonomie beschleunigt die ohnehin mit dem Gewaltkonflikt einhergehende Erosion staatlicher Institutionen und führt mitunter zur Entstehung rechtsfreier Räume.

Eine aktuelle Studie der Weltbank zu den Kosten von Bürgerkriegen untersucht die negativen Einwirkungen von Gewaltkonflikten auf Entwicklungsbemühungen und macht deutlich, dass Bürgerkriege nicht nur ein Problem *für*, sondern vielmehr ein Scheitern *von* Entwicklungsprozessen darstellen. Die Kosten sind so hoch, dass die Autoren hier von *development in reverse* sprechen; zudem weisen sie darauf hin, dass lokale Konflikte auch massive regionale und internationale Folgewirkungen beinhalten können.

#### **Development in reverse:**

#### **Soziale und ökonomische Kosten von Bürgerkriegen**

In der 2003 veröffentlichten Studie *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* ordnet eine Autorengruppe der Weltbank die sozialen und ökonomischen Kosten von Bürgerkriegen in drei Ringe mit je unterschiedlicher geographischer Reichweite ein:

- Der erste, innere Ring betrifft die im Kriegsgebiet unter Vertreibung, Tod und Armut leidende Zivilgesellschaft. 90 % der Opfer von Bürgerkriegen sind Zivilisten. Ein »typischer« Bürgerkrieg dauert sieben Jahre und führt zu einem Einkommensverlust von 15 %, was die Rate der unter absoluter Armut lebenden Bevölkerung um etwa 30 % anhebt. Viele Kriegskosten wie hohe Militärausgaben und Kapitalflucht fallen noch Jahre nach Beendigung des Konflikts an; ebenso langfristig wirken die sozialen Kosten wie Krankheit und erhöhte Sterblichkeit.
- Der zweite Ring betrifft die Nachbarländer, wo durch Flüchtlingsströme und erhöhte Militärausgaben ebenfalls hohe Kosten verursacht werden und wo das Wirtschaftswachstum deutlich abnimmt. Im Gefolge der Flüchtlinge nehmen Infektionskrankheiten, insbesondere Malaria, drastisch zu: Statistisch gesehen entfallen in tropischen Ländern auf jeweils 1.000 Flüchtlinge 1.400 neue Malariafälle im Aufnahmeland.
- Der äußere Ring ist global und verweist darauf, dass in Bürgerkriegen extralegale Räume entstehen, die

der Kontrolle von Regierungen entzogen sind, und dadurch einen optimalen Nährboden für Terrorismus und Drogenhandel darstellen. So finden 95 % der globalen Produktion harter Drogen in Bürgerkriegsländern statt.

Quelle: World Bank 2003: 33f.

Während es unstrittig ist, dass Bürgerkriege sich negativ auf Prozesse der Entwicklung auswirken und Armut in einem Land oder einer Region begünstigen, ist bisher umstritten, welche Rolle dem Faktor Armut bei der Entstehung von Bürgerkriegen und organisierten Gewaltkonflikten zukommt. Als singulärer Faktor zieht Armut keinesfalls zwangsläufig Bürgerkrieg oder bewaffnete Konflikte nach sich.

#### **These 2: Armut führt zu Krieg**

Verschiedene Studien haben hervorgehoben, dass Armut für sich genommen keinen hinreichenden Impuls für den Ausbruch von Bürgerkriegen und Gewaltkonflikten bietet. So weist zum Beispiel Malawi nach Angaben von UNDP sowohl beim Pro-Kopf-Einkommen als auch beim *Human Development Index* einen Platz am äußersten Ende der Skala (Rang 170 bzw. 163 unter insgesamt 173 Ländern) auf, aber eine verstärkte Neigung zu Gewaltkonflikten ist in diesem Land nicht zu erkennen.<sup>17</sup> Eine von der Forschungsabteilung der Weltbank durchgeführte und empirisch breit angelegte Studie (161 Länder, 78 Bürgerkriege) zeigt, dass sich auch mit Blick auf Einkommensdisparitäten (vertikale Ungleichheiten) keine eindeutigen Zusammenhänge herleiten lassen.<sup>18</sup>

Zweifellos kann Armut einen Antrieb für Aufstände und Gewaltpotenziale bilden. Die weltweiten, von der britischen NRO *World Development Movement* dokumentierten sozialen Aufstände gegen die Politik von IWF und Weltbank werden überwiegend von marginalisierten, verarmten oder von Verarmung bedrohten Bevölkerungsgruppen durchgeführt.<sup>19</sup> In anderen Kontexten wird Gewalt auch »von oben«, von privilegierten Eliten gegen die verarmte Bevölkerungsmehrheit angewandt.<sup>20</sup> Signifikante Einkommensdisparitäten erhöhen ohne Zweifel das gesellschaftliche Konfliktpotential. Aber Armut zeitigt nicht automatisch Gewalteskalation. Dazu bedarf es weiterer Einflussfaktoren.

In der jüngeren Kriegsursachenforschung werden in diesem Zusammenhang vor allem die beiden Faktoren

17) UNDP 2003: 152.

18) Vgl. Collier 2001 und Collier/Hoeffler 2002.

19) Vgl. World Development Movement 2003.

20) Siehe dazu am Beispiel Kolumbien Azzellini 2003.

»horizontale Ungleichheiten« und »Abhängigkeit von Primärrohstoffen« thematisiert. Zunehmend werden Gewaltkonflikte aber auch mit Blick auf im Kontext von Globalisierungsprozessen auftretende destruktive Potentiale untersucht.

### Horizontale Ungleichheiten

Horizontale Ungleichheit gilt in der wissenschaftlichen Diskussion als eine Schlüsselvariable zur Erklärung der Ursachen von Gewaltkonflikten.<sup>21</sup> Das Konzept der horizontalen Ungleichheit geht davon aus, dass es am ehesten dann zur Ausübung kollektiver Gewalt kommt, wenn Gruppen eine relative Herabminderung von Chancen oder eine plötzliche Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen erfahren. Die damit verbundenen Leidenserfahrungen (*grievances*) können von politischen Führern entlang ethno-religiöser Trennlinien mobilisiert werden. Frances Stewart, die das Konzept maßgeblich mitgeprägt hat, unterscheidet vier Kategorien horizontaler Ungleichheit a) politische Teilhabe, b) Produktionsmittel (*economic assets*), c) Beschäftigung und Einkommen und d) Soziale Situation und Zugang zu Dienstleistungen.<sup>22</sup>

Es spricht vieles dafür, die Mobilisierungsfähigkeit von Gruppen mit der gruppenspezifischen Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen, politischen und sozialen Chancen zu erklären. Der Ausbruch von Gewalt kann damit aber nicht hinreichend erklärt werden. Es müssen weitere Faktoren hinzutreten. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die in vielen Entwicklungsländern zu beobachtende Schwäche des Staates oder auch das Fehlen anderer Institutionen, die zu einer friedlichen Austragung von Konflikten beitragen könnten.<sup>23</sup> Ein schwacher Staat erfüllt diese Funktion nicht, da er entweder nicht über gesellschaftlich anerkannte Verfahren der Streitschlichtung verfügt oder nicht die Mittel besitzt, diese ohne Rücksicht auf andere Partikularinteressen durchzusetzen. Oftmals wird der Staatsapparat von einer gesellschaftlichen Gruppe dominiert und dient damit primär zur Durchsetzung ihrer spezifischen ökonomischen und sozialen Interessen. Horizontale Ungleichheit kann neben dem Fehlen von Konfliktregulativen auch durch externe Schocks – etwa durch massiven sozialen Anpassungsdruck oder wirtschaftliche Verelendungsprozesse – dynamisiert werden.<sup>24</sup> Der schwedische Friedensforscher Leif Ohlsson beschreibt dies folgendermaßen: »It is the rapid process of change

resulting in a sudden fall into poverty, more than the endemic condition of poverty, which creates the potential for [...] conflicts.«<sup>25</sup>

### Abhängigkeit von Primärrohstoffen

In den letzten Jahren hat jedoch eine andere, mit der *grievance*-Debatte konkurrierende, Forschungsrichtung an Bedeutung gewonnen. Diese geht davon aus, dass Konflikte vorrangig mit Interessen an privater Bereicherung, von Kriegsherren und vom Krieg profitierenden Unternehmern, also durch Gier (*greed*) zu erklären sind. Dieser polit-ökonomische Erklärungsansatz wurde insbesondere durch die Ergebnisse einer von Paul Collier geleiteten Studie der Weltbank erhärtet. Auf der Grundlage einer breit gefächerten Datensammlung zu Bürgerkriegen zwischen 1965 und 1999 wurden bei dieser Studie unterschiedliche Proxyindikatoren darauf untersucht, ob sie sich signifikant auf eine Bürgerkriegsanfälligkeit auswirken.<sup>26</sup> Die Untersuchung kam unter anderem zu dem Schluss, dass der wichtigste Risikofaktor, der identifiziert werden konnte, die Abhängigkeit eines Landes von Rohstoffexporten darstellt.<sup>27</sup> Collier erklärt dies damit, dass der Rohstoffexport aufgrund der Dauerhaftigkeit seiner Vermögenswerte einen hohen Anreiz zum Plündern bietet.<sup>28</sup>

Diese Untersuchungen zur politischen Ökonomie von Bürgerkriegen bieten zumindest für eine Reihe von afrikanischen Ländern mit wichtigen Rohstoffen (Diamanten, Edelmetalle, Edelhölzer, Erdöl) einen hohen Erklärungswert, es sei nur an Sierra Leone, Nigeria, Angola, Liberia und die DR Kongo erinnert: Kriege werden nach außen ideologisch legitimiert, kreisen im Kern aber um die Frage der Kontrolle dieser Ressourcen. Kriegsherren agieren als »Gewaltunternehmer« und speisen ihre Waren über Mittelsmänner und Händlernetzwerke in die globale Ökonomie ein. Die vielfältigen mit der Kriegsführung verflochtenen Wirtschaftsinteressen erklären die langfristige Dauer und Verstetigung derartiger Gewaltkonflikte.

Der *greed*-Ansatz hat aber auch analytische Schwächen. Aufgrund der Reduktion auf ökonomische Faktoren wird der Frage nach den politisch-institutionellen Vor-

21) Vgl. Anne-Marie Gardner 2002. Die anderen von Gardner erwähnten Variablen sind »fehlende Sicherheit«, »persönliche Anreize« (zur Bereicherung), »Wahrnehmung« (der Konfliktursachen, des Verlaufs, etc.).

22) Vgl. Stewart 2002: 111.

23) Einen Überblick zur Diskussion über die Rolle des Staates und die Schwäche staatlicher Institutionen im Kontext von Gewaltkonflikten geben u.a. Ayoob 2001 und Rotberg 2003.

24) Vgl. DFID 2001.

25) Leif Ohlsson 2002: 3.

26) Vgl. Collier 2000, 2001; Collier/Hoeffler 2002.

27) Andere Risikofaktoren betrafen die geografische Verteilung der Bevölkerung, Konfliktgeschichte, Diaspora, Bildungsniveau und – weniger bedeutsam – Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Ein interessantes Ergebnis bestand zudem darin, dass die ethnische Zusammensetzung eines Landes nur dann eine negative Rolle spielt, falls es eine dominante ethnische Gruppe gibt, die zwischen 45 % und 90 % der Gesamtbevölkerung ausmacht. Ansonsten, so ergibt die Studie, verringern religiöse und ethnische Vielfalt das Konfliktrisiko.

28) Collier 2001: 151.

aussetzungen für die zu beobachtende Schwäche des Staats nicht nachgegangen. Reno verweist in diesem Zusammenhang auf die Herausbildung von sogenannten *shadow states*.<sup>29</sup> Es gibt aber Staaten wie Botswana, die ähnlich wie Angola, über ertragreiche Diamantenvorkommen verfügen, diese aber ökonomisch und gesellschaftlich sinnvoll nutzen können. Michael Ehrke kritisiert deshalb den *Greed*-Ansatz und schränkt ihn dahingehend ein, dass dieser nur in Situationen von *Failed States* als Erklärungsmuster anwendbar sei.<sup>30</sup> Auch Reno gibt zu bedenken, dass der *Greed*-Ansatz insbesondere Situationen beschreibe, in denen Staatsverfall vor Ausbruch der Gewaltkonflikte stattgefunden habe: »In these cases, predatory personalist rule and state collapse destroyed other economic opportunities that depended upon more stable state institutions.«<sup>31</sup>

Diese Kritik verweist darauf, dass es sich bei den Gewalt- oder Kriegsökonomien um sehr komplexe Systeme handelt, die nicht auf die Gier von Kriegsherren reduziert werden können. Insbesondere in Situationen von fortschreitenden Staatsverfall und dem sich daraus ergebenden Ordnungsvakuum nehmen *Warlords* unterschiedlichste Aufgaben wahr. Insbesondere können sie für bestimmte Gruppen und Territorien auch als Garanten für ein gewisses Maß an Sicherheit fungieren.

Das *greed*-Argument birgt überdies auch die Gefahr der politischen Manipulation: Wenn argumentiert wird, dass Gewaltkonflikte einzig aufgrund von Gier entstanden, kann dies dazu führen, dass strukturelle Defizite und Probleme, die aus der Vorenthaltung politischer und sozialer Rechte von Menschen entstehen, ignoriert oder in der Analyse unterschlagen werden:

The »greed« argument [...] can be used to de-legitimize political projects and authentic forms of protest. In Central Asia for instance, regional governments have attempted to criminalise Islamic groups by drawing links between them and the drug trade. The policy response has been to focus on anti-terrorism, drugs and border controls rather than poverty and political exclusion. In other words there is a tendency to use »greed« as an excuse to ignore »grievance«. In the long run this is likely to fuel the insurgency.<sup>32</sup>

Die Gefahr einer solchen eindimensionalen Wahrnehmung von Konfliktursachen ist mit dem im Gefolge des 11. September 2001 ausgerufenen *War on Terror* sicherlich nicht geringer geworden. Ihr muss durch sorgfältige Konfliktanalysen entgegengewirkt werden.

### Gewaltökonomien als Folge von Globalisierungsprozessen

Ein anderer Erklärungsansatz für die Entstehung von Gewaltökonomien geht über die Frage von Leid und Gier hinaus und lenkt den Blick auf Dynamiken und Folgewirkungen von Globalisierungsprozessen. Mark Duffield zufolge produziert Globalisierung durch den relativen Bedeutungsverlust des Nationalstaats Instabilitäten und ein dauerhaftes Ordnungsdefizit.<sup>33</sup> Während Folgen der Globalisierung in den Industrieländern durch supranationale Integration abgemildert werden, wirken sie in Entwicklungsländern zentrifugal. Duffield bezeichnet deshalb die Gewaltkonflikte auch als *post-nation-state conflicts*. In diesen Konflikten sind Akteure weder daran interessiert – noch halten sie es für notwendig – ihre Macht über staatliche Bürokratien zu sichern und ihre Bereicherungsstrategien im Rahmen nationalstaatlicher Legalität zu verfolgen.<sup>34</sup>

Peter Lock weist darauf hin, dass mindestens die Hälfte der Weltbevölkerung aus der regulären Ökonomie (definiert als Lebenswelt, in der Tausch in einem rechtsstaatlichen Rahmen erfolgt und der Staat das Monopol legitimer Gewaltausübung innehat) ausgeschlossen ist. Lock benutzt das Konzept der »Schattenglobalisierung«, um ähnlich wie Duffield darauf hinzuweisen, dass sich im Zuge der Globalisierung international organisierte und im Kern kriminelle Handels- und Schmuggelnetzwerke herausgebildet haben, die in den rechtsfreien Räumen dieser Konfliktgebiete ideale Bedingungen vorfinden.<sup>35</sup> *Warlords* sind auf diese kriminellen transnationalen Netzwerke angewiesen, da diese Möglichkeiten bieten, ihre illegalen Waren in die reguläre Ökonomie einzuschleusen. Die Hälfte des innerafrikanischen Handels wird in der Schattenwirtschaft abgewickelt. Selbst in der relativ entwickelten Region Lateinamerika hat die *International Labour Organisation* (ILO) für Ende der neunziger Jahre einen Anteil des informellen Sektors von 56 % an der Erwerbsbevölkerung ermittelt. Diese Sphäre wächst weltweit am schnellsten. Damit ist strukturell festgelegt, dass die Mehrheit der Bevölkerung in der Dritten Welt aus den legalen Wirtschaftsbeziehungen ausgegrenzt ist. Für die Mehrheit gilt zudem, dass sie völlig unzureichend mit öffentlichen Gütern, z.B. Schulen, Bildungsangeboten und sonstigen Infrastrukturen versorgt wird.<sup>36</sup>

Wenn wir anerkennen, dass der Staat in vielen Entwicklungsländern ineffektiv ist und einem Großteil seiner originären Aufgaben nicht nachkommen kann, stellt sich die Frage wie minimale Steuerungsfähigkeiten (inklusive Gewaltmonopole) wieder hergestellt werden kön-

29) Vgl. Reno 2000.

30) Vgl. Ehrke 2002.

31) Reno 2003, S. 47.

32) Goodhand 2001: 27.

33) Vgl. Duffield 2000.

34) Vgl. Ehrke 2002: 160.

35) Vgl. Lock o.J.; 2002.

36) Vgl. Lock 2001.



Straßenkinder in Johannesburg, Südafrika

nen. Dieses Kernproblem muss gelöst werden, wenn Armutsbekämpfung und effektive Krisenprävention nennenswerte Erfolge zeitigen sollen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wird deutlich, dass es hier um fundamentale Fragen globaler Strukturpolitik geht.

#### **Jugendarmut als Verschärfung von Gewaltpotenzialen**

Eine besondere Bedeutung innerhalb der generellen Armutsproblematik kommt dem Phänomen mangelnder ökonomischer Perspektiven für die nachwachsenden Generationen zu. Jugendliche können Krisen- und Gewaltkonflikte negativ beeinflussen, weil sie in Folge der weltweiten wirtschaftlichen Globalisierung angesichts von ökonomischer Perspektivlosigkeit und Ausgrenzung aus den formellen Wirtschaftssektoren ein erhebliches Potenzial für Gewaltmärkte und kriminelle Strukturen bilden.

#### ***Die Zeitbombe tickt: Jugendarbeitslosigkeit – Kleinwaffen – Identitätsverlust:***

Die verheerenden Auswirkungen von Jugendarbeitslosigkeit und -armut und damit einhergehende Verunsicherung – vor allem männlicher – Identität in Verbindung mit dem Zugang zu Kleinwaffen werden vom Konfliktforscher Peter Lock eindringlich beschrieben. Lock argu-

mentiert mit Hinweis insbesondere auf den afrikanischen Kontinent, dass im Zuge der Globalisierung Jugendliche aus der modernen »regulären« Ökonomie ausgeschlossen werden, während sich gleichzeitig traditionale ländliche Strukturen auflösen. So werden sie in die Arme von Gewaltunternehmern getrieben:

»Der Modernisierungsschub, der mit der neoliberalen Deregulierung einhergeht, entwertet traditionale ländliche Strukturen und führt zu räumlich konzentrierten sozialen Segmentierungen von Gesellschaften in Megastädten. So wird die gesellschaftliche Wirklichkeit in sehr vielen Ländern von massenhafter Ausgeschlossenheit der zahlreich nachwachsenden Generationen von der regulären Ökonomie geprägt bleiben. Sie müssen ihr Überleben im Dickicht der Armutsgürtel der Städte organisieren, die zur Herrschaftssphäre, mindestens aber zur Einflussosphäre von Gewaltunternehmern jenseits staatlicher Ordnungsstrukturen gehören.«

Diese »zunehmende, vor allem auch intergenerationale Apartheid« lässt sich gut an der Situation in Nordafrika verdeutlichen: So ist beispielsweise in Algerien die Hälfte der Bevölkerung jünger als 15 Jahre, während geschätzte 60 % der algerischen Berufsanfänger derzeit arbeitslos sind. Nach Lock gewinnt in derartigen Situationen von Perspektivlosigkeit die Verfügung über Gewaltmittel eine große Attraktivität, denn »mit einer Waffe in der Hand erfährt ein junger Mann erstmals in seinem Leben, dass er von anderen Menschen respektiert wird, auch wenn es schiere Angst der Bedrohten ist, die als Re-

spekt wahrgenommen wird. Gewalt mittels eines automatischen Gewehres wird zum Mittel, sich gegen den gesellschaftlichen Ausschluss zu wehren. Gewalt verleiht den Zugang zu der Welt des industriellen Massenkonsums, der man auch in entfernten Winkeln der Welt medial ständig ausgesetzt ist.«

Dass die Mehrzahl der aktiven Gewaltakteure in den weltweit beobachtbaren bewaffneten Konflikten männlichen Geschlechts ist, lässt sich Lock zufolge darauf zurückführen, dass mit dem ökonomischen Modernisierungsprozess eine radikale Entwertung der vormals ausschließlich Männern zugeschriebenen Rollen im Produktionsprozess einhergeht. Als Reaktion hierauf und mangels kulturell-emanzipatorischer und ökonomischer Alternativen konstruiert sich männliche Identität durch Gewalthandlungen, die ein Gefühl der Überlegenheit und Souveränität verleihen. Die verlorene Position im Produktionsprozess wird durch die Teilnahme an der gesellschaftlichen Gewaltproduktion ersetzt.

Die Tatsache, dass statistisch gesehen, Jungen stärker zum Einsatz von Waffengewalt greifen, sollte aber nicht den Blick darauf verstellen, dass Mädchen in gleicher Weise von Armut betroffen und in Gewaltökonomien eingebunden sind. Auch wird ihre Rolle als Kämpferinnen oft – weil sie zahlenmäßig in einer Minderheit sind – in Demobilisierungsprogrammen übersehen.

Quelle: Peter Lock 2001.

Der Brisanz von Jugendarmut, Kleinwaffenverbreitung und Identitätsverlusten wird insgesamt noch immer zu wenig Beachtung geschenkt. Erst allmählich setzt sich bei den Institutionen der internationalen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit die Erkenntnis durch, dass die Beschäftigung mit der Zielgruppe Jugend im Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Krisenprävention von entscheidender Bedeutung ist. So hat die Weltbank begonnen, sich dieses Themas anzunehmen, und die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) hat ihren Entwicklungspolitischen Fachtagen im Juni 2003 der Jugendarbeit gewidmet. In diesem Kontext wird vor allem darauf hingewiesen, dass Jugendliche wesentliche Impulse für gesellschaftliche Innovationsprozesse geben können, und untersucht, wie die Potenziale von Jugendlichen für die Friedensförderung genutzt werden können. Wenngleich es eine Reihe von innovativen Projektansätzen in der Jugendarbeit gibt – wie die Kombination einkommensschaffender Maßnahmen und friedenspolitischer Instrumente<sup>37</sup> oder Ansätze zur Bewältigung von Traumatisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten<sup>38</sup> – so muss doch angesichts der Dimen-

sion der geschilderten Problematik eingeräumt werden, dass Entwicklungspolitik hier an ihre Grenze kommt, wenn sie nicht in eine umfassende internationale Strukturpolitik eingebettet wird, welche die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse in den Ländern des Südens effektiv abfedern kann.

## Fazit:

Die beschriebenen, auf unterschiedlichen Ebenen ansetzenden Erklärungsansätze zu den Ursachen von Gewaltkonflikten und Gewaltökonomien illustrieren sehr deutlich, dass der Zusammenhang der Phänomene Armut und Krieg äußerst komplex ist und folglich auch keine einfache Gleichsetzung von Armutsbekämpfung und Krisenprävention möglich ist. Armutsbekämpfung ist also nicht automatisch Krisenprävention oder Friedenspolitik. Die Zielgruppe der Armutsbekämpfungsinitiativen – im Kontext der UN Millenniumziele sind dies die extrem Armen – entspricht auch nicht unbedingt den am meisten gefährdeten Risikogruppen in Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten. Jessica Schafer hat auf eine Studie zum Südsudan verwiesen, die aufzeigt, dass im dortigen Konflikt die Dinka gerade aufgrund ihres relativen Reichtums an Ressourcen eine der gefährdetsten Gruppen darstellen.<sup>39</sup>

Armutsbekämpfung kann unter Umständen auch konfliktverschärfend wirken. Wenn die Rechte marginalisierter Gruppen gestärkt werden, wie es etwa der sogenannte *Entitlement-Ansatz* vorsieht,<sup>40</sup> kann der damit intendierte verbesserte Zugang zu politischen und ökonomischen Ressourcen auch zu eskalierenden Verteilungskonflikten führen. Rapider sozialer und politischer Wandel geht oftmals mit Gewaltkonflikten einher, wie ein Blick auf »junge Demokratien« bzw. Transformationsländer zeigt.<sup>41</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn zunehmende Konfliktpotentiale nicht von Institutionen und Verfahren der konstruktiven Konfliktbearbeitung flankiert werden. Im Zuge von Umverteilungsmaßnahmen werden sich nämlich zum einen die bislang privilegierten Gruppen weigern, ihre exklusiven Rechte aufzugeben. Zum anderen kann der Zugang zu Ressourcen gerade bei vormals deprivierten Gruppen oder Regionen auch Dynamiken und Mobilisierungsprozesse entlang ethno-politischer Trennlinien entfalten, die zur weiteren Eskalation von Gewaltkonflikten beitragen.

39) Schafer 2002: 30.

40) Siehe dazu Versteegen 2001.

41) Vgl. Mansfield/Snyder 2001. Die Autoren betonen, dass ein Übergang zur Demokratie die Gefahr von Gewaltkonflikten erhöhe: »In fact, states undergoing regime change in a democratic direction are about twice as likely to fight wars soon thereafter as are states that are not undergoing regime change« (S. 113).

37) Vgl. Fischer/Fischer 2003.

38) Vgl. Steudtner 2001.

### 3. Zur aktuellen Situation: Der Stellenwert der Krisenprävention in der Armutsbekämpfung

Vor dem Hintergrund des im ersten Kapitel erörterten Zusammenhangs von Armut und Gewaltkonflikten stellt sich die Frage nach den praktischen Instrumenten, die dieser komplexen Problemlage gerecht werden. Es ist zu prüfen, inwieweit das Ziel der Krisenprävention in die Armutsbekämpfungsprogramme der Bundesregierung und anderer multilateraler Organisation wie der OECD, der EU und der Weltbank integriert wird und wie Krisenprävention dabei definiert wird.

#### Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung

Im Gesamtkonzept »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« aus dem Jahr 2000 wird die Rolle unterschiedlicher Politikfelder für diese Aufgaben definiert. Der Entwicklungspolitik kommt dabei die Aufgabe zu, zum Abbau struktureller Konfliktursachen und zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen. Die Bundesregierung weist der zivilen Konfliktbearbeitung insgesamt einen hohen Stellenwert zu. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien von 2002 wurde festgelegt, dass ein ressortübergreifender Aktionsplan zur Umsetzung des Gesamtkonzepts erstellt werden soll. Dieser wird unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet.

Im federführend vom BMZ erarbeiteten und im Frühjahr 2001 vom Bundeskabinett verabschiedeten »Aktionsprogramm 2015« zur Halbierung extremer Armut wird festgestellt, dass sich Armut und Gewalt gegenseitig verstärken können und dass es deshalb zur Armutsbekämpfung unerlässlich sei, Krisenprävention und friedliche Konfliktbeilegung zu fördern.<sup>42</sup> Dabei wird einem weitgefassten Verständnis gefolgt, wie es auch im ersten Kapitel dieses Beitrags vorgeschlagen wurde.

Im Einzelnen werden folgende Aktionsfelder definiert:

- Stärkung (auch des personellen) Beitrags zu internationalen Friedensprozessen;
- Stärkung des Völkerrechts und anderer internationaler Regelwerke auf der Grundlage von Gewaltverzicht;
- Setzung von Länderschwerpunkten zu Krisenprävention und Friedenskonsolidierung;
- Reduktion von Rüstungsausgaben weltweit und Stärkung des Waffenkontrollregimes, insbesondere für Kleinwaffen;
- Stärkung der rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Sicherheitsorgane;
- Berücksichtigung der Wirkungen von Entwicklungszusammenarbeit auf Konflikte;

Wie der erste Zwischenbericht im Jahr 2002 unterstreicht, wurden in diesen Bereichen erste – allerdings von ihrem Umfang her noch recht bescheidene – Initiativen ergriffen. Neben politischem Engagement und finanzieller Unterstützung im Bereich Eindämmung von Kleinwaffen ist die Stärkung von zivilgesellschaftlicher Friedensarbeit durch den Ausbau des Instruments *Ziviler Friedensdienst* zu nennen. Es kann auch als Erfolg gewertet werden, dass in vier der sogenannten Partnerländer des BMZ ein Förderschwerpunkt im Bereich Krisenprävention und für die Begleitung von Friedensprozessen eingerichtet werden konnte.<sup>43</sup> Ferner wurde die methodische Entwicklung von konfliktsensitiver Wirkungsbeobachtung erwähnt.<sup>44</sup> Insgesamt lassen sich im Bereich der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit aber noch vielfältige weitere krisenpräventive Maßnahmen und Projekte aufzählen, wie die ersten Ergebnisse der Utstein Studie zeigen.<sup>45</sup>

43) Hierbei handelt es sich um Kolumbien, Guatemala, Sri Lanka und Senegal. Da Sri Lanka und Senegal jüngst auch ein PRSP entwickelt haben, wird es interessant sein zu beobachten, wie sich zukünftig die Schnittstellen von Armutsbekämpfung und Krisenprävention in der Länderpolitik des BMZ widerspiegeln.

44) Vgl. BMZ 2002.

45) Vgl. Joint Utstein Study on Peace Building 2003.

42) BMZ 2001: 37.



Familie vor ihrem kriegszerstörten Haus in Ivanic Grad, Kroatien

### Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die Richtlinien des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD sind in der Regel sehr einflussreich. So waren der 1997 vorgelegte Bericht zu *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century* und die 2001 verabschiedeten *DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict* wegweisend.<sup>46</sup> Auch mit den ebenfalls 2001 veröffentlichten *Guidelines for Poverty Reduction* legt der DAC ein überaus umfassendes und anwendungsorientiertes Strategiepapier vor. Der Bericht geht an verschiedenen Stellen auf die Thematik der Krisenprävention ein und betont, dass diese integraler Bestandteil von Armutsbekämpfung sein müsse. In der konkreten Auflistung von Planungsinstrumenten für Armutsbekämpfungsprogramme findet Krisenprävention aber nur als Unterpunkt Beachtung. Damit bleiben die DAC-Richtlinien zur Armutszurücklassung deutlich hinter den 1997 gesetzten Prioritäten und der dort formulierten Anregung, Konfliktanalysen in den Planungsprozess von EZ-Projekten zu integrieren, zurück.

### Europäische Union (EU)

Die EU hat Krisenprävention als ein wichtiges Politikfeld benannt und einige Strategien zur Überwindung struktureller Konfliktursachen im Bereich der EZ entwickelt<sup>47</sup>, diese aber noch nicht ausreichend mit dem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung verbunden.

Im Juni 2001 wurde während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft in Göteborg das »Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte« verabschiedet, in welchem sich die EU dazu verpflichtet, »to pursue conflict prevention as one of the main objectives of EU's external relations«.<sup>48</sup> Kurz zuvor hatte auch schon die Europäische Kommission mit der *Communication on Conflict Prevention* die Bedeutung von Krisenprävention hervorgehoben und dabei Entwicklungspolitik als einflussreichstes Instrument der EU zur Bearbeitung der Ursachen von Gewaltkonflikten bezeichnet.<sup>49</sup> Als Folge wurde Krisenprävention als Querschnittsaufgabe betrachtet, welche in Programme der Entwicklungszusammenarbeit integriert werden sollte.

Zur Umsetzung wurde insbesondere auf die Erstellung von *Country Strategy Papers* (CSP) verwiesen, was eine stärkere Kohärenz und Koordination von Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit garantieren soll. Eine Liste von Konflikt- und Krisenindikatoren wurde identifiziert, die bei der Erarbeitung dieser Länderstudien berücksichtigt werden und sowohl eine Frühwarn- als auch eine Monitoringfunktion bieten.<sup>50</sup>

Die EU verfügt über viele Instrumente zur Krisenprävention – im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, des politischen Dialogs, der Menschenrechtsarbeit etc. –, hat diese aber bislang noch nicht ausreichend auf einander abgestimmt und zur Geltung gebracht. Die CSP sind zu unspezifisch und berücksichtigen beispielsweise die in Krisenregionen wie in Nepal, Indonesien und Sri Lanka durchgeführten *EC Conflict Prevention Assessment* Missionen kaum. Der Empfehlung, in den Landesdelegationen

46) Vgl. OECD 1997; 2001a.

47) Vgl. Debiel/Fischer 1999.

48) Vgl. EU 2001.

49) European Commission 2001: 9.

50) Vgl. European Commission 2002b.

nen Experten für Konfliktbearbeitung zu beschäftigen, wurde auch nicht nachgekommen. Insgesamt ist der Fokus der EU zu stark auf einer Makroebene angesiedelt, allerdings gibt es auch lobenswerte Ausnahmen wie die Zusammenarbeit mit NRO am Horn von Afrika und der Unterstützung von Maßnahmen der Konflikttransformation in der Region der großen Seen (insbesondere DR Kongo). Im Jahr 2001 hat die Kommission eine eigene *Conflict Prevention Unit* aufgebaut. Mit der zeitgleich verlaufenden Terminierung des Vertrags mit dem *Conflict Prevention Network* hat die Kommission aber auch wesentliche Fachexpertise verloren, welche sie – nicht zuletzt aufgrund der besonderen Komplexität der Organisation EU – dringend benötigt.<sup>51</sup> Ein Problem besteht weiterhin in Ressortkonkurrenzen zwischen der Generaldirektion für Entwicklungspolitik und derjenigen für die Auswärtigen Beziehungen (RELEX).

Armutsbekämpfung wird von der EU auf der deklarativen Ebene zu einem prioritären Feld ernannt und man orientiert sich am PRSP-Ansatz, was aber bislang nicht konflikt sensitiv erfolgt. Ein Haupthindernis für eine effektive Krisenprävention und Armutsbekämpfung besteht vor allem darin, dass die unterschiedlichen Säulen der EU-Politik (Agrarpolitik, Außenwirtschafts- bzw. Handelspolitik, sowie Innenpolitik) im Hinblick auf die Außen- und Nord-Süd-Politik zu wenig miteinander verbunden sind. So haben Kritiker in den vergangenen Jahren mit Recht immer wieder auf Kohärenzprobleme mit der EU-Agrarpolitik hingewiesen, speziell auf das Problem der Störung heimischer Märkte in Entwicklungsländern durch subventionierte Agrarexporte aus der EU.

Die EU könnte wesentliche Potenziale für eine konflikt sensitive Armutsbekämpfung entfalten, wenn sie hier grundlegende Politikänderungen vornehmen und die jeweiligen Politikbereiche auf diese Zielsetzung hin koordinieren würde. Ein Arbeitspapier der EU-Kommission merkt dazu selbstkritisch an:

In the agricultural field, there is an evident need to reduce trade-distorting domestic support including all forms of export subsidies and to improve market access to address developing countries' interest in special and differential treatment, as well as the importance of non-trade concerns of agriculture such as food security, as was agreed in the WTO Ministerial Meeting in Doha. Food security is a multidimensional issue which needs to be addressed with coherent and long-term multi-sectoral strategies, both from an international and domestic point of view. Together with political dialogue and development cooperation, trade is a key component of EU external action to contribute to poverty reduction.<sup>52</sup>

## Die Vereinten Nationen

In zahlreichen Erklärungen und Grundsatzpapieren des ehemaligen UN-Generalsekretärs Boutros Ghali (u.a. der 1992 veröffentlichten *Agenda für den Frieden* und der *Agenda für Entwicklung*) wurde der Zusammenhang zwischen Frieden und sozialer Gerechtigkeit betont. Auch sein Nachfolger, Kofi Annan, hat dies aufgegriffen und festgestellt:

Every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth – is a step towards conflict prevention. All who are engaged in conflict prevention and development, therefore – the United Nations, the Bretton Woods institutions, governments and civil society organizations – must address these challenges in a more integrated fashion.<sup>53</sup>

Hier wird vor allem der Zusammenhang von Friedensgefährdungen und sozialer Ungerechtigkeit benannt. In vielen armen Ländern, so heißt es weiter in dem Report, sei Armut mit starken ethnischen oder religiösen Spaltungen kombiniert, oft würden die Rechte von benachteiligten Gruppen nicht gebührend respektiert, Regierungsinstitutionen nicht demokratisch gestaltet und die Verteilung von gesellschaftlichen Ressourcen zugunsten von herrschenden Cliquen organisiert.

Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP hat, wie schon im ersten Abschnitt dieses Papiers erwähnt, 1994 ausdrücklich die »Freiheit von Armut« als integrales Element der »menschlichen Sicherheit« (human security) benannt. In diversen nachfolgenden Arbeitspapieren wird festgestellt, dass zahlreiche Notsituationen in Ländern des Südens, die in gewaltsame Konflikte münden, auf gesellschaftliche Ausgrenzung, ökonomische Ungerechtigkeit und Armut zurückzuführen seien. Diese Faktoren hätten unter den »root causes« von Gewaltkonflikten herausragende Bedeutung.<sup>54</sup>

UNDP definiert sein entwicklungspolitisches Mandat in engem Zusammenhang mit dem Auftrag, zur Vorbeugung und Bewältigung von Gewaltkonflikten beizutragen:

The increased incidence and risk of violent conflict and natural disaster in programme countries means that the demand for UNDP services in crisis and postconflict (CPC) environments is also on the increase. The commitment of UNDP to eradicating poverty and empowering the poorest and most vulnerable groups shapes its growing development work to break the pernicious cycle of crisis, poverty and risk that is fueling instability worldwide.<sup>55</sup>

51) Vgl. Hummel 2003.

52) Vgl. EU-Commission 2002a.

53) Kofi Annan 2000: 45.

54) UNDP 1999: 6.

55) UNDP 2001: 1.

Die Notwendigkeit einer weltweiten »Kultur der Prävention« wird betont und es wird festgestellt, dass die Strategien der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch der anderen Aufgabenfelder der UN entsprechend zu reformieren seien. Mehr programmatische Kohärenz nicht nur zwischen den von UNDP angewandten Instrumenten, sondern auch im Verhältnis zu den Ansätzen anderer Akteure wird angemahnt. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Kohärenz ausdrücklich in ihrer Prioritätenfestlegung – wie die bisherigen UNDP-Strategien – auf die Unterstützung für besonders arme und verletzte Gruppen, allen voran Frauen und Kinder, gerichtet sein muss. Als Schwerpunkte wurden in diesem Kontext definiert:

- Eine Fortsetzung des *Area Development Programme*-Ansatzes
- Förderung des Aufbaus von Institutionen für demokratische Regierungsführung und Herstellung von Rechtssicherheit
- Unterstützung für Übergangsgesellschaften, wobei eine bessere Verknüpfung zwischen Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit hergestellt werden soll.

Mit Initiativen des *capacity-building* will UNDP auf gute Regierungsführung, den Aufbau demokratischer Institutionen und Verfahren, Herstellung von Rechtssicherheit und die Reform von Verwaltungen einwirken. UNDP hat sich in den vergangenen Jahren neben diesen Aufgaben vor allem auch der Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Demobilisierung ehemaliger Kämpfer gewidmet. Aktivitäten von UNDP in Konfliktgebieten sind dem Prinzip der Unparteilichkeit verpflichtet.<sup>56</sup>

Zwar beschränkt sich das Mandat von UNDP in Krisengebieten ausschließlich auf die entwicklungspolitische Dimension der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, und damit sei – so heißt es in dem Arbeitspapier des Executive Board von UNDP – die Arbeit (*local capacity-building, needs-identification* und *management*) in Konfliktgebieten nicht grundsätzlich von der in anderen Regionen verschieden. Die Art und Weise, in der die Arbeit angelegt werden müsse, unterscheidet sich aber. Das Versäumnis, diese Realität nicht ausreichend zu berücksichtigen, habe in der Vergangenheit Probleme bei der Durchführung von Programmen gezeitigt.<sup>57</sup>

Eine Herausforderung bestehe – so wird vom *Executive Board* weiter angemerkt – darin, dass sich die unterschiedlichen UN-Organisationen untereinander abstimmen, um Armutsbekämpfung konsequent mit CPC-Programmen zu verbinden. Der 2000 veröffentlichte und vielbeachtete *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi Report) hat ausdrücklich nach einem integrier-

ten, »holistischen« Ansatz für alle Maßnahmen der Krisenprävention, des Peacekeeping und Peacebuilding im UN-Kontext verlangt. UNDP wird dabei eine »Führungsrolle für die Implementierung von Peace-Building Aktivitäten« zugesprochen und es wird auf die grundlegende Bedeutung von sozialer Chancengleichheit und nachhaltiger Entwicklung für den Frieden verwiesen.<sup>58</sup>

Die Forderung nach Kohärenz wird gerade auch mit Blick auf den Beitrag der UN zur Regenerierung kriegszerstörter Gesellschaften von vielen Experten angemahnt, die einen Mangel an Koordination innerhalb des UN-Systems beklagen: haushaltsrechtliche, institutionelle und operationelle Widersprüche und Unterschiede behindern die Kooperation von entwicklungspolitischen und humanitären Abteilungen bei der Planung ihrer Einsätze, bei der Mobilisierung von Ressourcen und der Implementierung von Aktivitäten, nicht zuletzt deshalb, weil diese aus unterschiedlichen Quellen finanziert werden.<sup>59</sup> Der Mangel an Abstimmung führt einerseits häufig dazu, dass in manchen Nachkriegsregionen Mittel investiert werden, die nicht sinnvoll verwandt werden können, mehr Schaden als Nutzen anrichten oder auch einfach verschwendet sind: Zuviel von der falschen Art Hilfe gelangt zum falschen Zeitpunkt an den falschen Ort. Andererseits kann es passieren, dass Mittel, die von der internationalen Gemeinschaft für den Wiederaufbau und die Regenerierung kriegszerstörter Gesellschaften bereitgestellt werden, viel zu langsam und unkoordiniert ihren Einsatz finden.

Daher wird eine Reform des Finanzierungssystem gefordert: Die Einrichtung eines Fonds unter Verwaltung der UN, der die Bretton Woods Organisationen, regionale Organisationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen einschließt.<sup>60</sup> Im Hinblick auf die Herstellung der von UNDP selbst geforderten Kohärenz und Komplementarität wird zukünftig eine besondere Herausforderung in der Abstimmung der Aktivitäten des UNDP mit den Ansätzen der Weltbank liegen.<sup>61</sup>

## Weltbank und IWF

Die Weltbank stellt in ihrem Bericht *Attacking Poverty* fest: »Violent conflict constitutes one of the most urgent and intractable areas for action affecting some of the poorest people in the world.«<sup>62</sup> Aber methodische und praktische Konsequenzen dieser Erkenntnis werden im

56) UNDP 2000: 50.

57) UNDP 2001: 2.

58) Brahimi Report 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809) to the Secretary-General, Abschnitt 46.

59) Forman/Patrick/ Salomons 2000: 54.

60) Zum Vorschlag einer *Strategic Post-Conflict Recovery Facility*. Forman/Patrick/Salomons 2000: 57.

61) UNDP 2000: 50.

62) World Bank 2001a: 11.



weiteren Bericht nicht geliefert. Ein Kapitel ist zwar der Thematik Sicherheit gewidmet, aber dort wird vor allem auf die ökonomische Verwundbarkeit armer Haushalte Bezug genommen und es werden Vorschläge zur Stärkung sozialer Sicherungssysteme sowie zum Katastrophenmanagement gemacht.

Die nur zögerliche Integration von Krisenprävention in die Maßnahmenpakete der Weltbank liegen zum Teil im Mandat der Institution begründet, welches fest schreibt, dass sich die Bank nicht von politischen, sondern ausschließlich von ökonomischen Kriterien leiten lassen soll.<sup>63</sup> Auf der anderen Seite bleibt diese Erklärung lückenhaft, nicht nur, weil sich die Bank auch in anderen, durchaus »politischen« Bereichen (wie *good governance*, Demokratieförderung, Stärkung von Zivilgesellschaft) engagiert, sondern auch, weil erste Konzepte zur Integration von Krisenprävention bereits erarbeitet wurden.<sup>64</sup>

63) Im Handbuch der Bank zum Thema Entwicklungszusammenarbeit und Konflikt wird folgendes Grundprinzip erwähnt: »The Bank's Articles of Agreement explicitly prohibit the Bank from interfering in the domestic affairs of a member or from questioning the political character of a member; only economic considerations are relevant to the Bank's decisions.« World Bank 2001c: 2.

64) Siehe etwa die Hintergrundstudien auf der Weltbankseite zu PRSP in Konfliktländern: [www.worldbank.org/poverty/strategies/review/semseries/conflict.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/semseries/conflict.htm).

Plausibler ist deshalb die Annahme, dass neue Konzepte nur sehr zögerlich in die Politikrichtlinien und Praxis der Bank Einzug finden. Dies hat sich bereits am Beispiel Armutsbekämpfung gezeigt. Konzeptionell liegen mit dem erweiterten Armutsbegriff, einer armutsorientierten Wachstumsstrategie und dem Instrument des PRSP Ansätze vor, die auf eine deutliche Abkehr der viel kritisierten Strukturanpassungspolitik der Weltbank hindeuten. Die Praxis stellt sich jedoch ambivalent dar, so dass Kritiker mit Hinweis auf die nach wie vor üblichen Maßnahmenbündel von Handelsliberalisierung, Privatisierung und Deregulierung in der neuen Armutsbekämpfungsstrategie der Bank nicht viel mehr als Blendwerk sehen.<sup>65</sup>

Die jüngst von der Weltbank veröffentlichte Studie *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy* deutet darauf hin, dass Krisenprävention zukünftig eine wichtigere Rolle in der Weltbank besetzen wird. Dazu ist es aber unerlässlich, dass auch die konflikt-spezifischen Wirkungen der Strukturanpassungspolitik einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. In diesem Kontext soll nicht nur an die etwa im Zuge von Subventionskürzungen auftretenden sozialen Aufstände erinnert werden,<sup>66</sup> sondern vor allem an die mit der Deregulation des Staatsapparates einhergehenden Instabilitäten. Es ist vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 geschilderten zentrifugalen Tendenzen der Globalisierung und der Debatte um Staatsversagen dringend geboten, den Verlust staatlicher Steuerungs- und Kontrollkapazitäten neu zu analysieren und zu bewerten.

Der PRS-Prozess bietet, zumindest wenn die Partizipation der Bevölkerung ernst genommen wird, die Chance, den bestehenden Sozialvertrag zwischen Regierung und Gesellschaft weiterzuentwickeln und zu stärken. Wie eine Weltbankmitarbeiterin zutreffend begründete, birgt der PRS-Prozess auch ein großes Potential, das für Krisenprävention und Friedenskonsolidierung nutzbar gemacht werden könnte: »In fact, when implemented on a full scale, the roadmap for the PRSP formulation would be the ideal venue for the discussion of a peace strategy.«<sup>67</sup> Bislang wird in den PRSP der Zusammenhang von Armut und Armutsbekämpfung auf der einen und Krisenprävention auf der anderen Seite allerdings gar nicht oder nur unzureichend hergestellt. Dies ist besonders in denjenigen Ländern, in denen nach wie vor offene Gewaltkonflikte und Bürgerkriege vorherrschen, besonders problematisch. So wird die aktuelle Krisensituation weder im PRSP von Senegal, noch von Indonesien auch nur erwähnt, ganz zu schweigen von spezifischen Maßnahmen, die im Kontext der Armutsbekämpfung getroffen werden müssten. Auch für Ruanda gilt, dass zwar der Ge-

65) Focus on the Global South 2003.

66) Siehe dazu die jährlich aktualisierten Dokumentationen des World Development Movement.

67) Lopes 2000: 1.

nozid thematisiert wird, aber dabei von einer abgeschlossenen Vergangenheit ausgegangen wird; die aktuelle Konfliktsituation findet keinen Eingang in den PRSP. Auch bei der Ländergruppe, die als hochgradig krisengefährdet bezeichnet werden muss, findet sich kein Hinweis auf Prävention. Im PRSP von Aserbaidschan beispielsweise wird diese Problematik mit keinem Wort angeschnitten.<sup>68</sup> In Sri Lanka wurde das beispielhafte Rahmenprogramm zu Nothilfe, Wiederaufbau und Versöhnung vom PRS-Prozess überlagert und nur unzureichend in diesen integriert. Eine von dem britischen Entwicklungshilfeministerium DFID finanzierte Studie zu PRSP in von Gewaltkonflikten betroffenen Ländern kommt deshalb zu dem Schluss, dass a) Kriterien erarbeitet werden sollten, unter welchen Umständen es überhaupt sinnvoll ist, einen PRS-Prozess einzuleiten, dass b) PRSP um konflikt-spezifische Analyseinstrumentarien erweitert werden sollten, dass c) eine Komplementarität von PRSP mit anderen konflikt-spezifischen Maßnahmen notwendig sei und dass d) Koordination mit anderen Geber- und NRO-Strategien hergestellt werden müsse.<sup>69</sup>

In der Erarbeitung und Bewertung der PRSP kooperieren Weltbank und IWF. In der Frage einer konflikt-sensitiven Ausgestaltung der Armutsbekämpfungsstrategien ist der IWF, nicht zuletzt aufgrund seines diesbezüglich wesentlich eingeschränkteren Mandats, zurückhaltender als die Weltbank. Dies bedeutet natürlich nicht, dass sich die Politik des IWF nicht in hohem Maße auf die Krisenanfälligkeit eines Landes auswirken könnte. Ganz im Gegenteil wurde der IWF wiederholt von Wirtschafts- und Finanzexperten aufgefordert, ein Frühwarnsystem und Auffangmechanismen für krisengefährdete Ökonomien zu etablieren. Diese Forderung gründete sich auf die Erfahrung, dass gerade in fragilen polit-ökonomischen Systemen der Ausbruch von Kriegen oft durch externe Schocks mit ausgelöst wird und dass Finanzkrisen wie zum Beispiel in Mexiko 1994/95 oder 1997/98 in Süd-Ost-Asien sich weltweit auf ökonomisch schwache Länder auswirken und krisenverschärfende Wirkung entfalten können. Schwach diversifizierte Ökonomien, die über begrenzte Zugänge zu fremden Märkten verfügen und vom Export weniger Rohstoffe abhängen, sind dafür besonders anfällig. Einbrüche bei den Rohstoffpreisen können Krisen bedingen, welche die Stabilität politischer Systeme gefährden und weite Teile der Bevölkerung in Existenznöte stürzen. Der Verfall der Kaffeepreise hat zum Beispiel in Ruanda Ende der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre die ohnehin angespannte soziale Situation verschärft, was dann von extremistischen Führern weiter instrumentalisiert werden konnte. Der IWF steht weiter in der Pflicht, das erwähnte Frühwarnsystem und effektive Auffangmechanismen für Finanzkrisen zu entwickeln.

## Fazit:

Generell kann positiv hervorgehoben werden, dass sowohl die Bundesregierung als auch die multilateralen Organisationen OECD, EU, UN und Weltbank die Wichtigkeit erkannt haben, Armutsbekämpfung und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit konflikt-sensitiv zu gestalten. Positiv sollte auch hervorgehoben werden, dass sich die EU im Zuge des Göteborg Programms vom Juni 2001 vorgenommen hat, Krisenprävention als Querschnittsaufgabe in ihre Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Im Hinblick auf die praktische und konzeptionelle Umsetzung muss allerdings festgestellt werden, dass die Bundesregierung und auch die multilateralen Organisationen deutlich hinter ihrem Anspruch zurückliegen. Angesichts der enormen Herausforderungen – etwa im Zusammenhang mit verfestigten Strukturen von Gewaltökonomien – ist aber ein kohärentes und zielgerichtetes Vorgehen unerlässlich, mit dem das Ressortdenken überwunden und die Trennung der einzelnen Politikbereiche aufgehoben wird.

Krisenpräventive und konflikt-sensitiven Armutsbekämpfung verlangt zudem nach einer internationalen Strukturpolitik, in der nicht nur die multilaterale und bilaterale Entwicklungspolitik, sondern auch die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen darauf hin ausgerichtet werden, die für zahlreiche Länder negativen Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung abzufedern. Davon sind alle beschriebenen Akteure noch weit entfernt.

Kritiker wiesen darauf hin, dass eine Liberalisierung der Kapitalmärkte, wie sie von der Weltbank und dem IWF forciert wird, in vielen Weltregionen eine im Sinne der Armutsbekämpfung kontraproduktive Wirkung entfaltet. Inseln des Aufschwungs inmitten des allgemeinen ökonomischen Niedergangs würden am ehesten diejenigen Staaten abgeben, die sich der Politik des IWF und der Weltbank partiell widersetzt hätten, wie etwa China, das seine Wirtschaftsleistung in den vergangenen 20 Jahren pro Kopf um 392 % steigerte, oder Indien, Malaysia und Chile.<sup>70</sup> Ihr Erfolgsgeheimnis besteht offensichtlich darin, dass sie ihre Kapitalmärkte nicht vollständig liberalisierten und zudem starke Importkontrollregime für die Wirtschaftszweige aufrechterhielten, in denen sie noch nicht konkurrenzfähig waren.

68) Die Strategiepapiere finden sich unter <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>

69) PRSP Monitoring & Synthesis Project 2003.

70) Schumann 2003: 29.

## 4. Methoden, Instrumente und Akteure einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfungsstrategie

Grundsätzlich gilt, dass sich viele Elemente einer Armutsbekämpfungsstrategie auch positiv auf gesellschaftliche und staatliche Fähigkeiten zur Konfliktbearbeitung auswirken. So werden unter der Formel *Good Governance* die Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten von Regierung und Zivilgesellschaft gefasst sowie die Stärkung und der Aufbau entsprechender Institutionen betont. Ein weiter gefasstes Verständnis von Armutsbekämpfung, das etwa den acht UN Millenniumszielen (*Millennium Development Goals/MDGs*) zugrunde liegt, benennt zudem wesentliche wirtschaftliche und soziale Voraussetzungen für die Teilnahme von marginalisierten Gruppen an Politik und Wirtschaftsleben.

### Die Millenniums-Entwicklungsziele der UN

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
2. Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung
3. Förderung der Gleichheit der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern
6. Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Quelle: DGVN/UNDP 2003

Im von Weltbank und IWF unterstützten PRS-Prozess wird die politische Partizipation zivilgesellschaftlicher und auch marginalisierter Gruppen angestrebt. Zumindest auf deklaratorischer Ebene – wird deren *empowerment* in den Mittelpunkt der Armutsbekämpfungsstrategie gestellt.<sup>71</sup> Flankiert wird diese politische Integration durch eine armutsorientierte Wachstumsstrategie (*pro poor growth*) und damit einhergehenden Möglichkeiten, marginalisierte Gruppen durch gezielte regionale und

sektorale Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik zu stärken. Damit kann dazu beigetragen werden, Konflikte, die auf horizontaler Ungleichheit basieren, zu vermeiden.

Wie im ersten Kapitel ausgeführt wurde, können mit Armutsbekämpfung einhergehende Umverteilungsmechanismen sowie der (befürchtete) Verlust von Privilegien bei bestimmten Gruppen Konflikte auch neu anfangen. Eine konflikt-sensitive Armutsbekämpfung sollte deshalb bestimmte Grundprinzipien berücksichtigen. Diese umfassen Mindestanforderungen (*musts*) und Herausforderungen/Dilemmata, mit denen man sich bei der Gestaltung von Programmen und Projekten auseinandersetzen sollte (*shoulds*).

### Grundprinzipien einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfung

#### A. Mindestanforderungen

Eine konflikt-sensitive Armutsbekämpfung sollte als Mindestanforderung folgende Prinzipien berücksichtigen:

- Kohärenz und Koordination
- größtmögliche Allparteilichkeit/Einbeziehung auch nicht-staatlicher Akteure
- Komplementär zu lokalen Ansätzen/Versöhnungspolitiken
- Langfristiges Engagement/Unterstützung des Abbaus struktureller Konfliktursachen

#### *Kohärenz und Koordination*

Die Bedeutung dieser Prinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit ist in den vorangegangenen Abschnitten schon begründet worden und bedarf keiner weiteren Ausführungen. Vor allem der Koordination mit anderen Gebern und der Kohärenz unterschiedlicher Programme kommt große Bedeutung zu. Externe Akteure haben ohnehin nur begrenzte Möglichkeiten auf die Konfliktparteien einzuwirken, weshalb die Bündelung und Abstimmung ihrer Maßnahmen unerlässlich ist. Zudem muss

71) Siehe dazu beispielhaft die Handreichung zu *Empowerment and Poverty Reduction* der Weltbank; World Bank 2002.

Einigkeit über deren Zielsetzung und Reichweite hergestellt werden: während bei Gewaltökonomien effektive und überregional wirksame struktur- und ordnungspolitische Maßnahmen erforderlich sind, müssen Versöhnungsprozesse an lokale Gegebenheiten angepasst sein.

### **Allparteilichkeit**

Wie alle anderen staatlichen Akteure unterliegt die Bundesregierung der Einschränkung, vorrangig mit Regierungen zusammenzuarbeiten. Da diese in Krisensituationen oftmals selbst Konfliktparteien darstellen, muss eine gewisse Distanz und die Fähigkeit zum kritischen Dialog gewahrt bleiben, um sich dem wesentlichen Prinzip der Allparteilichkeit anzunähern. Die Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Kräften ist in diesem Zusammenhang unerlässlich.

### **Zur Notwendigkeit eines komplementären Vorgehens**

Externe Akteure können nur bedingt zur Prävention von Krisen beitragen, nachhaltige Lösungen können nur von den gesellschaftlichen Akteuren im Land selbst erarbeitet und umgesetzt werden. Umso wichtiger ist es, lokale Friedensinitiativen und potentielle verbindende Elemente bzw. Akteure (*»Connectors«*) wahrzunehmen. Gegebenenfalls können diese unterstützt werden; auf keinen Fall sollten jedoch aus Unwissenheit Parallelstrukturen aufgebaut oder Projekte durchgeführt werden, die lokalen Aktivitäten das Wasser abgraben. Paul Stubbs hat die Folgen solcher Ignoranz am Beispiel der Nachkriegsregionen auf dem Balkan, speziell in Bosnien-Herzegowina sehr eindringlich beschrieben.<sup>72</sup> Zu einem sensiblen und komplementär angelegten Vorgehen gehört es auch zu vermeiden, dass den lokalen Institutionen und NRO ihr qualifiziertes Personal entzogen wird, etwa durch die Zahlung hoher Gehälter.

### **Zur Langfristigkeit/Unterstützung des Abbaus struktureller Konfliktsachen**

Eine konfliktsensitive Armutsbekämpfung muss auf langfristigem Engagement basieren. *Peacebuilding* und Friedenskonsolidierung erfordern den Aufbau sowohl von *Good Governance*-Strukturen als auch von effektiven Mechanismen der Konfliktlösung. Bei kurzfristig angelegten Programmen ist dies nicht zu leisten. Hier sind auch die Geberländer gefragt, längerfristige Zusagen zu geben und kurzfristige Maßnahmen etwa im Bereich der Nothilfe in eine langfristige Perspektive einzubetten

und Trägerorganisationen eine größtmögliche Planungssicherheit zu erlauben.

## **B. Herausforderungen und Dilemmata**

Neben diesen Mindestanforderungen lassen sich eine Reihe weiterer Prinzipien für konfliktsensitive Armutsbekämpfung ausmachen. Dabei handelt es sich um Herausforderungen und Dilemmata, die bei der Projektplanung und -durchführung zu beachten sind.

### **Berücksichtigung besonders gefährdeter Gruppen**

Ein Grunddilemma, das die Notwendigkeit für sehr sensibles Vorgehen internationaler Akteure insbesondere in Nachkriegsregionen verdeutlicht, liegt in dem Problem, dass die am stärksten vom Konflikt betroffenen Gruppen nicht zwangsläufig in der Region die Ärmsten sein müssen, und umgekehrt, die Ärmsten nicht zwangsläufig zur Gruppe derjenigen gehören müssen, die das größte Konfliktpotenzial bilden.

Besondere Aufmerksamkeit muss in Nachkriegsregionen der (Re-)Integration von Flüchtlingen und Intern Vertriebenen (*Internally Displaced Persons/IDPs*) sowie von Ex-KombattantInnen gewidmet werden. (Auf die dringende Notwendigkeit, sich der Zielgruppe Jugend zuzuwenden, wurde schon im ersten Abschnitt hingewiesen.)

### **Herausforderungen für die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen**

Kriegsbedingte Migrationsprozesse haben oft massive Auswirkungen für die Versorgung mit Ressourcen und das ökologische Gleichgewicht in den Gebieten, in denen sich viele Menschen niederlassen. In diesem Prozess gibt es Gewinner und Verlierer, und die Annahme, dass die Flüchtlinge die am meisten Benachteiligten und Verlierer sind, wäre zu kurz gegriffen. In vielen Regionen kommt es zu Ungerechtigkeiten, wenn Flüchtlinge besser versorgt werden, als die lokal ansässige Bevölkerung außerhalb der Flüchtlingslager. Falls keine Kompensationen erfolgen, kann es passieren, dass die lokale Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen benachteiligt wird. Zusätzliche Spannungen können entstehen, wenn die lokal ansässige Bevölkerung außerdem noch stärker durch die Beanspruchung natürlicher Ressourcen (wie Land und Wasser) belastet wird.

Eine der zentralen Lektionen ist: Initiativen zur (Re-)Integration dürfen keinesfalls nur auf eine bestimmte – besonders durch Krisen- und Gewaltkonflikte betroffene Zielgruppe – beschränkt werden. Eine Reduzierung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Saat-

72) Vgl. Stubbs 2001, 1999.

gut, Werkzeugen, Unterkünften oder Bildung auf nur eine Gruppe (z.B. nur Flüchtlinge oder nur ehemalige Kämpfer), birgt in sich die Gefahr der impliziten Diskriminierung oder des Ausschlusses anderer Gruppen, die teilweise nicht in besseren sondern in noch schlechteren Bedingungen leben.

### **Wiedereingliederung ehemaliger SoldatInnen**

Die ökonomische und gesellschaftliche Integration ehemaliger KämpferInnen bildet eine wichtige Herausforderung für die Eindämmung von Gewaltkreisläufen, da diese ansonsten ein Potenzial für kriminelle, mafiöse Organisationen und Gewaltökonomien bieten oder sich von *warlords* rekrutieren lassen.

Eine Evaluierung von Programmen zur (Re-)Integration ehemaliger Soldaten, die von Friedensforschern des *Bonn International Center for Conversion* (BICC) vorgenommen wurde<sup>73</sup>, kommt zu dem Schluss, dass Programme der Wiedereingliederung am ehesten dann erfolgversprechend sind, wenn sie in Maßnahmen für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung eingebettet werden, das heißt, wenn gleichzeitig auch tragfähige Strukturen für Beschäftigung in dem Zielland geschaffen werden und eine umfassende individuelle Berufsvorbereitung erfolgt.

Gleichzeitig zeigt die Studie, dass Programme, die sich nur auf ökonomische Reintegration und Arbeitsangebote richten, zu kurz greifen. Die Maßnahmen müssen sich vielmehr auch auf die individuelle und psychologische Situation von ehemaligen Soldaten und Soldatinnen richten. So lässt sich in Nachkriegsregionen immer wieder beobachten, dass viele demobilisierte KämpferInnen weder von ihrer Ausbildung noch von ihrer psychischen Verfassung her auf ein ziviles Leben vorbereitet sind. Autoritäre Denkmuster und ethnisch geschlossene Weltbilder, die gerade in militärischen Einrichtungen verbreitet sind, müssen ebenfalls angegangen werden. Die *International Organisation for Migration* (IOM) hat daher auch obligatorische Seminare zu Themen wie Demokratie, Menschenrechte und Zivilgesellschaft in Reintegrationsprogramme integriert. Überdies hat sich herausgestellt, dass psychologische Betreuung für ehemalige Kämpfer unerlässlich ist, aber in die meisten Reintegrationsprogramme noch keinen Eingang gefunden hat.

### **Empowerment von Frauen**

Zu den stark benachteiligten Gruppen in Krisenregionen zählen Frauen. Sie sind von Armut oft weitaus stärker betroffen als Männer, und ihr Anteil an der Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen im Zuge von Gewaltkon-

flikten ist deutlich höher als der von Männern. Umgekehrt wird das Potenzial von Frauen für die Transformation von Konflikten und Friedensförderung immer noch zu wenig wahrgenommen und aktiviert. Die Stärkung (*empowerment*) der gesellschaftlich benachteiligten Gruppen ist daher unabdingbar für nachhaltige Friedensförderung: *empowerment* umfasst zum einen den Erwerb von Selbstbewusstsein und die Unterstützung bei der Artikulation eigener Interessen und politischer Partizipation. Zum anderen aber sollte man die Kategorie der sozialen Gerechtigkeit – als eine zentrale Bedingung für die Schaffung friedensfähiger Gesellschaften – nicht außer Acht lassen.

Es bedarf daher vor allem in Nachkriegsregionen einer gezielten beschäftigungs- und gemeinwesenorientierten Arbeit zur Unterstützung von Frauen. Entwicklungspolitische Institutionen und humanitäre Hilfsorganisationen haben vielfach kritisiert, dass bei Maßnahmen des *peace-building* immer wieder versäumt wird, *gender-gleichheit* als integralen Bestandteil sozialer Gerechtigkeit zu betrachten. Ein Grundproblem besteht darin, dass Frauen nach der Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen in der Regel nur marginal an den Entscheidungen über den Wiederaufbau beteiligt sind und dass Wiederaufbauprogramme meist nicht an ihren spezifischen Bedürfnissen ausgerichtet sind. Ein wichtiger Aspekt ist, Frauen darin zu unterstützen, Freiräume und neue Rollen, die manche während des Krieges erhalten haben, für nachfolgende Friedenskonsolidierung zu erhalten und zu nutzen. Dabei geht es vor allem darum, Strategien zu suchen, die – unter Berücksichtigung der kulturspezifischen Besonderheiten – Rollen verändern, ohne die Beteiligten zu überfordern.

Gleichzeitig verweist die internationale Diskussion auf das Phänomen ansteigender häuslicher Gewalt in Nachkriegssituationen. Berichte des *UN Special Rapporteur of Violence against Women* belegen, dass es eine Verlagerung der Gewalt von der öffentlichen in die private Sphäre gibt. In einem von der britischen *NGO International Alert* veröffentlichten Policy Paper wird dies folgendermaßen zusammengefasst, dass männliche Kombattanten nach der Heimkehr in der Regel ihre unbearbeiteten Traumata, aber auch Frustrationen über mangelnde Perspektiven, in Gewalt gegen die Familie kehren. Ein Anstieg von Übergriffen und Vergewaltigungen ist die Folge. Dies führt zur Forderung, Frauen stärker in den sicherheitspolitischen Diskurs einzubinden. Als Beispiel wird oft der Einfluss der Frauen bei der Formulierung der Mandate von Polizei und Militär in Südafrika genannt. Dort wurden Polizei- und Militärverbände einem *gender training* unterzogen und der Anteil von Frauen an den südafrikanischen *peacekeeping forces* erhöht, mit dem Ziel der Vertrauensbildung bei der lokalen Bevölkerung.<sup>74</sup>

73) Heinemann-Grüder/Pietz 2003: 31.

74) Anderlini 2001: 37.

### **Einbeziehung von gender-Rollen in die Analyse von Gewaltkonflikten**

Die Lebensrealität in bewaffneten Gewaltkonflikten stellt sich für Männer und Frauen oft sehr unterschiedlich dar. Das gilt auch für die Bedürfnisse von Männern und Frauen in Nachkriegsregionen. Diese werden mitbestimmt durch gesellschaftliche Rollenerwartungen, die kulturell geprägt sind. Darauf müssen friedensfördernde Aktivitäten externer Akteure, die sich in Krisenregionen bewegen, Rücksicht nehmen.

26 |

Dabei muss vor allem der Zusammenhang der Kategorien »Geschlecht« (*gender*), »Macht« (bzw. Dominanz) und »Kultur« berücksichtigt werden. Der Kategorie Kultur kommt in diesem Kontext zum einen deshalb Bedeutung zu, weil die Unterdrückung von Frauen oft mit kulturellen Eigenheiten erklärt oder sogar legitimiert wird. Außerdem müssen Strategien externer Akteure zur Einmischung in Krisen- oder Nachkriegsregionen kulturspezifische Besonderheiten in der gesellschaftlichen Stellung von Männern und Frauen berücksichtigen.<sup>75</sup>

Eine wirkliche Herausforderung für externe Akteure liegt darin, ihr Instrumentarium der Konflikt- und Wirkungsanalyse für *gender*-Aspekte zu schärfen. Das bedeutet, Kriterien auch für die Wirkung von Identitätsmustern zu entwickeln, wie etwa für militarisierte Männlichkeit. Im Sinne der Überwindung von Gewaltkulturen sollten Projekte so konzipiert werden, dass sie solche Muster durchbrechen, anstatt sie zu verstärken. Die psychosozialen Effekte von Kriegs- und Nachkriegssituationen für Männer zu untersuchen, kann für eine realitätstüchtige Strategie sehr wichtig sein und den Blick für den Zusammenhang von Identität(sverlust) und Konflikt-dynamik erhellen. Die Traumata von Männern sind in Programmen zur Demobilisierung ebenfalls zu berücksichtigen. Es geht also nicht einfach nur darum, Frauen in Krisenregionen in ihren aktiven Rollen zu bestärken und ihre Benachteiligung zu verhindern. Es geht auch und vor allem um die Frage, inwieweit gesellschaftliche Konstrukte von Weiblichkeit und Männlichkeit die Dynamik von Gewaltkonflikten beeinflussen und wie sie in einer Weise verändert werden können, dass dieser Kreislauf durchbrochen wird.

75) Eine vergleichende Studie über die Friedensprozesse im Südpazifik hat gezeigt, dass in Bougainville die Einbeziehung von Frauengruppen auf der unteren gesellschaftlichen Ebene und gleichzeitig in den Verhandlungsprozess (bei gleichzeitiger Präsenz weiblicher peacekeeper) zu erfolgreichen Resultaten beitrug, weil traditionale Formen der Konfliktbearbeitung aktiviert werden konnten. Im Gegensatz wurde auf den Salomonen Inseln die traditionale Bedeutung von Frauen (z.B. als Eigentümer der Erde in einer matrilinearen Gesellschaft) systematisch negiert und die Entscheidung, eine ausschließlich männlich besetzte peacekeeping-Einheit dorthin zu entsenden, hat offensichtlich das Scheitern der dortigen Friedensbemühungen mit begünstigt. Vgl. Böge 2002.

Externe Akteure, die in Krisenregionen tätig sind, können die Potenziale von Frauen für Entwicklungsprozesse und Friedensförderung gleichermaßen nutzen, wenn sie deren gesellschaftliche Rollen genau analysieren und ihren sozialen Status berücksichtigen. Der Verknüpfung von Geschlechterrollen, Macht und Kultur kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu.

### **Verknüpfung von Armutsbekämpfung und umweltgerechter Politik**

Vielfach gehen Kriege in den Armutsregionen mit ökologischen Degradationen und Konflikten um natürliche Ressourcen (zum Beispiel Wasser oder Weideland) einher. Daher wird dem Zusammenhang von Umweltzerstörung bzw. umweltgerechtem Wirtschaften und Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle beigemessen. Um in diesem Bereich Policy-Optionen zu entwickeln, muss mit dem gängigen Klischee aufgeräumt werden, dass Armut zwangsläufig Umweltzerstörung verursache. Weltweit betrachtet wird die Umwelt nämlich nicht von den Armen, sondern durch das Konsum- und Produktionsverhalten der Reichen belastet. Zahlreiche Projektbeispiele, die von UNDP, DFID und der Weltbank vorgestellt wurden, haben gezeigt, dass Arme wiederum als Bündnispartner für ein umweltverträgliches Ressourcenmanagement und für die Überwindung von Umweltverschmutzung gewonnen werden können. Daher wird vorgeschlagen, dass Strategien zur Verknüpfung beider Bereiche in die jeweiligen länderbezogenen Entwicklungsstrategien integriert werden sollen.<sup>76</sup>

### **Zur Multidimensionalität**

Eine konflikt-sensitive Armutsbekämpfung muss multidimensional angelegt sein und sich auf unterschiedliche Ebenen, sowohl die staatliche als auch die gesellschaftliche Ebene, wie auch die individuelle und kollektive Ebene richten. Das bedeutet, dass politische Eliten und Regierungsberater genauso einbezogen werden müssen wie Meinungsführer in Verbänden bis hin zu Mitgliedern von Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen auf der lokalen Ebene. Zur Multidimensionalität gehört aber auch, dass je nach Zielsetzung und Prioritätensetzung unterschiedliche Instrumente zur Anwendung kommen müssen: Dies kann sich von der Unterstützung einer Rechtsreform bis hin zur Traumaarbeit in ländlichen Gemeinden erstrecken. Schließlich müssen für unterschiedliche Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen auch noch jeweils unterschiedliche Zeithorizonte angesetzt und sinnvoll aufeinander bezogen werden.

76) Vgl. DFID/EC/UNDP/World Bank 2002.

## Aktionsfelder und Instrumente

In der Literatur zu Krisenprävention/Konfliktbearbeitung sind bereits zahlreiche Instrumente und Ansätze identifiziert und beschrieben worden,<sup>77</sup> die sich für eine Integration in die Entwicklungszusammenarbeit eignen. In diesem Papier können sie nicht umfassend dargestellt werden, jedoch sollen einige davon, die einen direkten Bezug zur Planung, Durchführung und Evaluation von Armutsbekämpfungsprogrammen aufweisen, im Folgenden Erwähnung finden.

Diese Aufstellung erhebt also keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Folgende Bereiche werden beleuchtet:

- Konfliktspezifische Analyse der Ausgangssituation und Wirkungsbeobachtung der Armutsbekämpfungsprogramme
- Abstimmung mit anderen Geberorganisationen/externen Akteuren
- Stärkung von Institutionen zur Streitschlichtung und Konfliktbearbeitung
- Überwindung von Kriegsfolgen

Diese Aufstellung wird durch Praxisbeispiele von verschiedenen VENRO-Mitgliedsorganisationen ergänzt. Da eine konfliktsensitive Ausgestaltung von Aktivitäten auch für NRO eine neue Herausforderung darstellt, sollen diese Praxisbeispiele nicht *best practices* dokumentieren, sondern bilden vielmehr den aktuellen Stand von Lernen und Reflexion ab. Eine wirksame konfliktsensitive Armutsbekämpfung bedarf des Zusammenspiels und Ineinandergreifens von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die auf jeweils unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Reichweiten agieren. Die Praxisbeispiele der NRO weisen damit weit über den eigenen Horizont hinaus und können dazu beitragen, auch staatliche und internationale Organisationen zu informieren.

### A. Konfliktspezifische Analyse der Ausgangssituation und Wirkungsbeobachtung der Armutsbekämpfungsprogramme

#### 1. (Partizipative) Durchführung einer Konfliktanalyse

Eine umfassende Konfliktanalyse ist zentraler und notwendiger Bestandteil einer konfliktsensitiven Armutsbekämpfungsstrategie. Erst durch eine Konfliktanalyse können zentrale Konfliktfelder, Akteure und Dynamiken erkannt und mögliche Ansatzpunkte für Maßnahmen der Krisenprävention identifiziert werden. Dazu gehört es – entsprechend dem *Do no harm-Ansatz* – auch,

so genannte *dividers* und *connectors*, also Personen oder Gruppen in einer Region oder Gemeinde zu identifizieren, die polarisierende oder Brückenfunktion haben können. Die Konfliktanalyse sollte in der Planungsphase des Armutsbekämpfungsprojekts durchgeführt werden. Ein späterer Zeitpunkt ist nur dann sinnvoll, wenn es möglich ist, die Projekte den neuen Erkenntnissen gemäß auch anpassen zu können.

Eine Konfliktanalyse erleichtert auch die Koordination mit anderen Organisationen und Akteuren, da auf dieser Grundlage auch unterschiedliche Einschätzungen der Situation offengelegt und diskutiert werden können. Dies erleichtert auch die gemeinsame Projektgestaltung mit lokalen Akteuren. Eine partizipativ durchgeführte Konfliktanalyse kann sich als sehr aufwändig erweisen, kann aber – wenn alle relevanten *stakeholder* einbezogen werden – auch schon einen ersten Schritt der Konflikttransformation bilden.

#### 2. Monitoring und Evaluierung der Wirkungen des Projekts auf den Konflikt

Es ist auch Aufgabe von Konfliktanalyse und Projektplanung, Ziele und Indikatoren für die intendierten krisenpräventiven Wirkungen des Projekts zu formulieren. Wie aus der jüngeren Diskussion zum *Do-no-harm-Ansatz* und zum *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)* bekannt, stellt die Wirkungsbeobachtung von krisenpräventiven und konfliktsensitiven Projekten – nicht zuletzt aufgrund der hohen Dynamik und Komplexität von Gewaltkonflikten – hohe Anforderungen an das Monitoring und die Evaluierung von Projekten.<sup>78</sup> Daher ist es wichtig, dass Wirkungsbeobachtung auch als Lernprozess verstanden wird und dass Projekte möglichst flexibel gestaltet werden.

Die Anwendung des *Do-no-harm-Ansatzes* wird am Beispiel eines Projekts der Deutschen Welthungerhilfe in Burundi verdeutlicht.

#### Deutsche Welthungerhilfe: Konfliktsensitive Projektplanung (Do-no-harm) in Burundi

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass Entwicklungshilfe auch zur Verschärfung von Gewaltkonflikten beitragen kann, ist der *Do no harm-Ansatz* als ein konfliktsensitives Analyse-, Planungs- und Monitoringinstrument entstanden. Die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) ist eine der Organisationen, die den *Do no harm-Ansatz* verstärkt in ihre Projekte integriert, um konfliktverschärfende Auswirkungen zu minimieren und zur Stärkung lokaler Friedenskapatitäten beizutragen. Welche Erfahrungen sich aus der Anwendung von *Do no harm* ableiten lassen, soll am Beispiel eines Projekts in Burundi erläutert werden.

77) Vgl. exemplarisch Lund 1996; Mehler/Ribaux 2000.

78) Zu den Erfordernissen und Schwierigkeiten von PCIA siehe Austin/Fischer/Wils 2003.

In Burundi, das seit Jahren durch kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Hutu- Rebellen Gruppen und der von Tutsi dominierten Regierungsarmee gekennzeichnet ist, führt die DWHH seit November 2000 Aktivitäten in 4 Gemeinden im Nordosten durch. Dabei handelt es sich v.a. um die Bereitstellung von Mahlzeiten für (insgesamt 21.000) Schulkinder, sowie um Maßnahmen zur Wiederaufforstung und Verteilung von Saatgut für bedürftige Haushalte.

Während eines Do no harm-Workshops im November 2001 identifizierten die Projektmitarbeiter Dividers und Connectors (Gruppen und Personen, die zur Polarisierung beitragen, oder die Brückenfunktionen übernehmen können) im Gewaltkonflikt und untersuchten daraufhin die intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen der Projektaktivitäten. Die Do No Harm Analyse führte zu folgenden Fragen und Überlegungen:

1. Bezogen auf die Bereitstellung von Mahlzeiten in den Schulen: Hier stellte sich u.a. die Frage, ob nicht auch Kinder, die nicht die Schule besuchen können, adressiert werden sollten. Zudem wurde die wesentliche Bedeutung der ethnischen Zusammensetzungen der für die Verteilung der Speisen zuständigen Schulkomitees unterstrichen und als ein wichtiger Connector gewertet.
2. Bezogen auf das Wiederaufforstungsprogramm: Hier wurde vor allem die Notwendigkeit deutlich, Transparenz herzustellen und die Kriterien offen zu legen, nach denen etwa die Projektgebiete ausgesucht werden, wer die Eigentümer sind, wer die Nutzung und Verwendung der Bäume kontrolliert, etc.
3. Bezogen auf die Saatgutverteilung: Hier wurde deutlich, dass andere Formen der Saatgutverteilung zu überlegen sind, da die bisherigen Aktivitäten zu Spannungen in den Gemeinden geführt haben (Diebstahl des Saatguts, Protest von Nicht-Begünstigten, etc.).

Die Ergebnisse dieser ersten Do no harm Analyse haben deutlich gezeigt, dass die Wirkungen der Projektaktivitäten regelmäßig reflektiert werden sollten und dass eine flexible und dynamische Projektplanung notwendig ist. Die Erkenntnisse flossen auch in die Planungen für die nächste Projektphase ein. Das Wiederaufforstungsprogramm wurde dabei ausgeweitet und die Saatgutverteilung aufgrund der Verbesserung der allgemeinen Lage und auch infolge der aufgetretenen Schwierigkeiten eingestellt. Für 2004 plant die DWHH die Überführung des Projektes in ein Ernährungssicherungsprogramm mit besonderer Betonung der Konfliktbearbeitung und Krisenprävention.

Quelle: Deutsche Welthungerhilfe

## B. Abstimmung mit anderen Geberorganisationen/externen Akteuren

### 1. Gebertreffen

Sofern Gebertreffen für ein Land oder eine Region bereits institutionalisiert sind, ist es sinnvoll auch einen Austausch und eine Koordination mit Blick auf krisenpräventive Maßnahmen anzuregen. Wenn es keine Gebertreffen gibt, ist es bei landesweiten Programmen oder in Regionen, in denen viele externe Akteure aktiv sind, sinnvoll, dennoch einen regelmäßigen Austausch der externen Akteure zu koordinieren. Diese Treffen sollten auch NRO, die Aktivitäten im Bereich Konfliktbearbeitung und Krisenprävention durchführen, mit einschließen.

### 2. Strategische Planung

Im Sinne der Krisenprävention bietet sich eine gemeinsame strategische Planung der in diesem Bereich tätigen (externen) Akteure an. Abstimmungen können folgende Bereiche umfassen: Einschätzung der Konfliktsituation und der Ursachen; Koordination konfliktrelevanter Aktivitäten; evtl. Aufbau von Netzwerken, Bündnissen etc.; Abstimmung von Instrumenten, Ansätzen, geografischen Reichweiten und Zeitleisten. Aufbauend auf dem Prinzip der Komplementarität können Lücken identifiziert werden und neue Aktivitäten geplant werden.

### 3. Sensibilisierung von Beratern

Berater in Kriegs- und Krisenregionen sollten umfassend vorbereitet und für Fragen von Krisenprävention sensibilisiert werden. Als Minimum sollte gelten, dass sie sich im Vorfeld mit der Konfliktsituation auseinandergesetzt haben, mit den Grundlagen von Krisenprävention und mit Projektbeispielen (*good practices*) vertraut sind.

## C. Stärkung von Institutionen zur Streitschlichtung und Konfliktbearbeitung

### 1. Demokratieförderung

Dem Aufbau und der Unterstützung effektiver Institutionen kommt eine zentrale Bedeutung bei der Konflikttransformation zu. Hierbei gilt es auf besonders konfliktrelevante Bereiche zu achten. Das »Regierungs«-System (und die etwaige Diskussion über dessen Umgestaltung) muss die grundlegende Partizipation von marginalisierten Gruppen, Flüchtlingen, Minderheiten gewährleisten. Demokratieförderung beinhaltet aber auch die Stärkung gesellschaftlicher Organisation und Kontrollmechanismen (Stärkung von Zivilgesellschaft und eine demokra-

tische Medienkultur). Dabei ist es wichtig, sich klarzumachen, dass Demokratisierung auch Konfliktpotenziale verschärfen kann, wie ein Projektbeispiel des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) illustriert.

**Evangelischer Entwicklungsdienst (EED):  
Demokratieförderung durch nicht-staatliche  
Akteure in Kenia**

Im Jahre 1991 musste die kenianische Regierung auf massiven Druck der inneren Opposition und der Gebirgsgemeinschaft wieder ein Mehrparteien-System zulassen. Dieses hatte zur Folge, dass im Zusammenhang mit Wahlen Spannungen in vielen Landesteilen bis zur Gewaltanwendung eskalierten. Auf lokaler Ebene hatte es immer wieder Spannungen zwischen verschiedenen Ethnien, vor allem zwischen Hirtennomaden und Ackerbauern gegeben. Jedoch waren in der Vergangenheit solche Spannungen selten zu offenem Krieg eskaliert, die betroffenen Gemeinschaften konnten ihre Probleme in der Regel untereinander aushandeln. Nun nutzten Politiker solche Spannungen systematisch für ihre eigenen Zwecke aus.

Im Zuge dieser neuen Auseinandersetzungen wurden moderne Waffen eingesetzt. Zehntausende Menschen verloren ihre Existenz, Tausende wurden getötet, die Beziehungen unter Volksgruppen, die jahrelang in weitgehend gewaltfreier Koexistenz gelebt hatten, wurden vergiftet. Die kenianischen Kirchenorganisationen reagierten zunächst mit Nothilfe und Unterstützung der Opfer. Von Anfang an war es das Ziel der Kirchen, den Opfern zu helfen, ihr Leben selbst wieder aufzubauen und regeln zu können. Sie begannen ein Friedens- und Aufbau-Programm, denn Vorbedingung für den Wiederaufbau war es aus ihrer Sicht, die Beziehungen zwischen den sich befehdenden Gruppen in gute nachbarschaftliche Beziehungen zu transformieren.

»Friedensanimateure« wurden ausgebildet, die auf lokaler und Distrikt-Ebene Friedens- und Problemlösungs-Workshops unter Einschluss der Verwaltungen und lokalen Abgeordneten durchführten. Gleichzeitig begann der Nationale Kirchenrat von Kenia (NCKK) zusammen mit der katholischen Kommission *Justitia et Pax* ein landesweites Demokratie-Erziehungsprogramm, welches unabhängig von der Regierung und den Parteien die Wählerinnen und Wähler über ihre Rechte und Pflichten als Bürger/innen eines demokratischen Staates informierte. Im Rahmen dieses Programms wurden auch WahlbeobachterInnen ausgebildet. So konnten die Kirchen zu den jeweiligen nationalen Wahlen (1997, 2002) über zehntausend BeobachterInnen mobilisieren, die den Prozess angefangen von der Wählerregistrierung, über die Wahlkampf-Phase bis zur Stimmabgabe und Auszählung

genau verfolgten. Für die Wahlen im Jahre 2002 taten sich die im Kirchenrat zusammengeschlossenen Kirchen mit den Glaubensgemeinschaften der Muslime und der Hindus sowie nicht-staatlichen Organisationen zu einem gemeinsamen Kenya Domestic Observation Programme (K-DOP) zusammen.

Schließlich engagierten sich die kenianischen Kirchen gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren intensiv in Gesetzgebungsprozessen (z.B. Wahl- und Mediengesetze) und in der Debatte über eine Reform der kenianischen Verfassung. Sie organisierten eine breite, öffentliche Diskussion der von den verschiedenen Interessengruppen eingebrachten Reformvorschläge, erarbeiteten eigene Vorschläge und setzten durch, dass die Verfassungsreform ein transparenter und öffentlicher Prozess wurde.

*Quelle: Evangelischer Entwicklungsdienst*

Das folgende Projektbeispiel von Misereor zeigt auf, dass das *empowerment* armer Bevölkerungsgruppen und der Aufbau politischer Institutionen zur Bürgerbeteiligung ein langfristiger Prozess ist.

**Bischöfliches Hilfswerk Misereor:  
Förderung der Bürgerbeteiligung, Integration von  
Rückkehrern und Stärkung der Interessenvertretung  
armer Bevölkerungsgruppen in Guatemala**

Im Ixcán/Quiché (Guatemala) leben gegenwärtig etwa 75.000 Menschen in 173 kleinen Siedlungen. In 20 Dörfern stellen ehemalige Flüchtlinge, die aus Mexiko nach Guatemala zurückgekommen sind, zusammen mit früheren Guerilleros, intern Vertriebenen, ehemaligen Angehörigen der paramilitärischen »Zivilpatrouillen« und früheren Soldaten die Mehrheit der Einwohner. Insgesamt gibt es 12 ethnische Gruppen in der Region.

Seit 1999 unterstützt Misereor die örtliche Sozialpastorale, wobei früher vor allem der Bereich Menschenrechte gefördert wurde, wo es um die Denunziation von Verletzungen der politisch-bürgerlichen Rechte ging. Im neuen Projekt wird der Schwerpunkt dahin verlagert, die Bevölkerung aus 60 Siedlungen zu befähigen, ihre Mitsprach- und Partizipationsrechte auf Munizip-Ebene wahrzunehmen und soziales Monitoring zu betreiben, um so über ein *Empowerment* der armen Bevölkerungsgruppen zu einer Verbesserung der sozioökonomischen Lage der ehemaligen Flüchtlinge und Vertriebenen und anderer Opfer des Bürgerkriegs zu kommen.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollen insbesondere 300 Vertreter von Basisorganisationen, Bauern, Hausfrauen oder Studenten, die teilweise schon eine Ausbildung als Rechtspromotoren haben, qualifiziert wer-

den. Mit anderen Gruppen der Sozialpastorale, NRO, den politischen Gemeinden und mit dem Büro des Ombudsmannes und weiteren Organisationen sind Koordinationstreffen geplant. Über Kurse sollen die Basisvertreter zur aktiven Teilnahme in den Kommissionen für Sicherheit, Gerechtigkeit und Menschenrechte sowie zur Bürgerbeteiligung angeregt werden und an den lokalen und überregionalen Entwicklungsräten partizipieren. Außerdem ist beabsichtigt, die öffentliche Meinung über Radiosendungen und Publikationen zu beeinflussen.

Aufgrund der erst seit einem Jahr gesetzlich geregelten Bürgerbeteiligung und Dezentralisierung bestehen noch kaum Erfahrungen damit. Die Voraussetzungen im Ixcán scheinen aber nicht schlecht, da es bereits organisierte und in Grenzen ausgebildete Basisvertreter gibt. Es besteht die Hoffnung, dass durch die gemeinsame Arbeit in den Kommissionen und Räten sowie durch konkrete Verbesserungen der Lebenssituation die ethnischen Differenzen und die Spannungen der Vergangenheit allmählich überwunden werden.

Quelle: Misereor

## 2. Rechtssystem

Beim Aufbau eines zuverlässigen Rechtssystems ist vor allem auf dessen Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme und Willkür, insbesondere von Seiten der Regierung zu achten. Bei der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen kommt der juristischen Ebene eine wichtige Funktion zu. Sie kann aber die notwendige gesellschaftliche Auseinandersetzung nicht ersetzen. Wie Gunnar Theissen dargestellt hat, stehen die Ziele »Gerechtigkeit« und »Versöhnung« oft in einem Spannungsverhältnis.<sup>79</sup>

## 3. Reform des Sicherheitssektors

Bei der Reform des Sicherheitssektors geht es zum einen darum, eine Umgestaltung von Sicherheitsorganen (Militär, Polizei, Geheimdienste) und deren Unterstellung unter effektive Kontrolle demokratischer Institutionen zu gewährleisten, und zum anderen soll eine gesellschaftliche Diskussion (unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft) über Aufgaben, Rolle und Mandate der Sicherheitsorgane ermöglicht werden. Im Kontext von Armutsbekämpfung muss darüber hinaus Fragen des Budgets für Geheimdienste und Militärs, insbesondere bezogen auf den Anteil der Staatsausgaben für Rüstung, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

79) Vgl. Theissen 2001.

## 4. Unterstützung von Dialogforen

Insbesondere vor und nach Konflikteskalationen stellen Dialogforen ein wichtiges Mittel dar, um Missverständnisse auszuräumen und die Akzeptanz unterschiedlicher Interessen zu fördern. Dialogforen können auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen angesiedelt sein und sollten wesentliche *stakeholder* des Konflikts einbeziehen. Wichtig ist auch der Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Vom Grundgedanken her sollten auch die PRS-Prozesse auf einer solchen Auseinandersetzung basieren.

### Eirene: Mediation zwischen Viehhaltern und Bauern im Tschad

Durch den jahreszeitlichen Viehtrieb zwischen den nördlichen und den südlichen Regionen des Tschad gibt es bereits eine Jahrhunderte alte Symbiose zwischen nomadisierenden Viehhaltern und sesshaften Bauern. In den letzten Jahrzehnten ist dieses Zusammenleben nachhaltig gestört worden. Die ökologische Degradation im Sahel-Gebiet, zunehmende landwirtschaftliche Produktion für den Export (Baumwolle) und politische Gegensätze tragen dazu bei, dass sich Auseinandersetzungen um knapper werdende Ressourcen zuspitzen. Die wirtschaftlich prekäre Situation der Kleinbauern und auch der einfachen nomadisierenden Hirten geht einher mit einer politisch instabilen Situation, bei der eine kleine Bevölkerungsgruppe sich den Staat quasi zur Beute genommen hat. Überdies ist das Land mit Kleinwaffen überschwemmt worden. Gewalttätige Konflikte sind an der Tagesordnung. Das Projekt wird gemeinsam mit den tschadischen Organisationen ATNV (Association Tchadienne pour la Non-Violence), AMECET (Association pour la Médiation entre Cultivateurs et Éleveurs au Tchad) und ACTT (Association des Chefs Traditionnels au Tchad) durchgeführt. Es zielt auf eine produktive Regelung der immer wiederkehrenden Konflikte. Die Zielgruppen (Vertreter von Viehhaltern und Bauern in ausgewählten Regionen des Tschad; traditionelle Chefs; Vertreter der lokalen Behörden) werden unter Mitarbeit der örtlichen Behörden Konfliktregelungskomitees auf lokaler Ebene bilden. Durch Fortbildung und die Erarbeitung geeigneter Lösungsmuster werden dauerhafte Regelungen bzw. Mechanismen zur ihrer Umsetzung erarbeitet. Begleitend wird das Thema durch Medien, Bildung und politische Lobbyarbeit in der Öffentlichkeit präsentiert. In der Kooperation mit Entwicklungsprojekten werden auch die Lösungen der Konflikte, die in Maßnahmen der ländlichen Entwicklung liegen (Einfassung von Wasserstellen, Umzäunung der Felder, Brunnenbau ...), einbezogen.

Quelle: Eirene

## 5. Stärkung von krisenpräventiven Kapazitäten lokaler NRO

Lokale Organisationen, die im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung tätig sind, können durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt werden: Aufbau von Kapazitäten im Bereich Training (zu konstruktiver Konfliktbearbeitung), Ausbildung von Facilitatoren für Dialogworkshops, Unterstützung von Friedensallianzen und anderen krisenpräventiv wirkenden Netzwerken, Organisationsberatung, Unterstützung von Lobbyarbeit, Fundraising etc.

Besondere Beachtung sollten dabei Projekte finden, die sich explizit für die Stärkung friedensstiftender Kapazitäten von Jugendlichen einsetzen.

### Plan International: Jugendliche als Friedensstifter in Kolumbien

In seinem Projekt Jugendliche als Friedensstifter bildet Plan International 160 Jugendliche zu sogenannten Friedensstiftern aus. Die Mädchen und Jungen im Alter zwischen 13 und 18 Jahren werden als Multiplikatoren Gleichaltrige, ihre Familien und Gemeinden erreichen, um Wertvorstellungen und Verhaltensweisen zu ändern, die seit Jahrzehnten Gewalt legitimieren und von Angst geprägt sind. In Kooperation mit anderen NRO lernen die Jugendlichen von Friedenspädagogen den Umgang mit Konflikten, Verantwortung für andere zu übernehmen, was Menschen- und Kinderrechte sind und wie Gleichheit, Gerechtigkeit, Respekt, Solidarität, Achtung vor dem anderen aussehen. Parallel werden Lehrer und Eltern geschult, die Jugendlichen in ihrem Vorhaben zu unterstützen. Für arbeitslose Jugendliche werden Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen, damit sie sich nicht gewalttätigen Jugendbanden oder militanten Gruppierungen anschließen.

Das Projekt soll verschiedene Elemente verbinden: Es zielt zum einen auf eine Wissensvermittlung und Verhaltensänderung durch Friedenserziehung, und soll zum anderen wissenschaftliche Erkenntnisse über die Verhaltensweisen, Werte und Vorstellungswelten der Jugendlichen in Bezug auf Frieden und Gewalt liefern.

Der Anfang ist gemacht: Im Rahmen des Projekts fand im September 2003 das erste nationale Forum Jugendliche als Friedensstifter in Bogotá/Kolumbien statt, das Plan International gemeinsam mit anderen NRO durchführte. 70 Jugendliche aus verschiedenen Regionen des Landes kamen zum ersten Mal zusammen, um sich über ihre Ideen zu einem friedlichen Zusammenleben auszutauschen.

Quelle: Plan International Deutschland

Wichtig ist auch die Unterstützung von Initiativen und Programmen, an denen unterschiedliche *stakeholder* bzw. potentielle Kontrahenten beteiligt sind.

## 6. Stärkung von lokalen Ansätzen zur Konfliktbearbeitung

Interventionen externer Akteure mit dem Ziel der Krisenprävention sollten, wo immer dies möglich ist, auf lokalen Strukturen, Initiativen und Akteuren aufbauen. Oftmals gibt es traditionelle Formen der Konfliktbearbeitung, die gestärkt und ausgebaut werden können. Frauen, Jugendliche, aber auch traditionelle und spirituelle Führer können hier wesentliche Schlüsselfunktionen einnehmen, wie unter anderem das folgende Beispiel eines Projekts von World Vision in Indonesien zeigt.

### World Vision Deutschland: Traumabewältigung für religiöse Führer in Indonesien

Dieses Projekt in einer Provinz der Nord-Molukken in Indonesien ist eingebettet in ein Friedens- und Versöhnungsprogramm, zu dem derzeit zwei weitere World Vision-Projekte gehören. Das eine Projekt dient der Friedenserziehung von Kindern, das andere Projekt ist der Erstellung eines Kindermagazins für Frieden und Toleranz gewidmet. Diese friedensfördernden Maßnahmen wiederum sind integriert in ein World Vision Ausbildungsprogramm (u.a. Computerschulungen für Jugendliche beider Konfessionen) zur Armutsbekämpfung.

Ziel des Projektes zur Traumabewältigung ist es, einen Trainingszyklus mit Handbuch zu entwickeln, der anschließend einen Praxistest durchläuft. Nach dem Praxistest wird das Handbuch evaluiert, revidiert, anschließend 1000fach kopiert und in den Gemeinden verteilt. Das Projekt richtet sich an religiöse Führer, da diesen von den Menschen in der Region eine zentrale Rolle in der Wiederherstellung friedvoller Verhältnisse zugeschrieben wird. Die religiösen Führer beider Konfessionen (Islam und Christentum) sollen in die Lage versetzt werden, die Führungsfunktionen in ihren Gemeinden wieder wahrzunehmen, indem ihnen Mittel an die Hand gegeben werden, mit denen sie ihre eigenen traumatischen Erfahrungen, sowie diejenigen ihrer Gemeindemitglieder wirkungsvoll behandeln können. Der Behandlung von Traumata kommt eine entscheidende Rolle für eine friedliche gesellschaftliche Transformation zu. Die religiösen Führer werden selbst an der Entwicklung des Trainingsmoduls teilhaben und in Zukunft als Trainer die erworbenen Kenntnisse in ihren Verantwortungsbereichen weitergeben.

Das mit Mitteln des Auswärtigen Amtes finanzierte Projekt wird von World Vision Indonesia in Zusam-

menarbeit mit lokalen, in psychosozialer Rehabilitation geschulten Fachkräften durchgeführt. Mit dem Handbuch zur Traumaheilung wird den Gemeinden ein wichtiges Hilfsmittel an die Hand gegeben. Es ist unter der Mitwirkung indonesischer *stakeholder* entstanden. Es trägt den lokalen kulturellen Gegebenheiten und Erfordernissen Rechnung, da es partizipativ konzipiert und bereits vorhandenes Wissen darin integriert wurde.

Quelle: World Vision Deutschland

## D. Überwindung von Kriegsfolgen

### 1. Entwaffnung, Entminung und Integration von Ex-KombattantInnen/Kindersoldaten

Initiativen zur Demobilisierung und Reintegration sind nach Beendigung des Gewaltkonflikts von hoher symbolischer Bedeutung, aber auch erforderlich um Rekrutierungspotenziale einzuschränken, welche die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Gewaltausbruchs befördern. Diese Maßnahmen müssen mittelfristig in eine umfassende Reform des Sicherheitssektors und Ansätze zur wirtschaftlichen Entwicklung eingebettet werden. Maßnahmen zur Unterstützung von ehemaligen Soldaten dürfen jedoch auch nicht zu neuen Ungerechtigkeiten führen, indem Personen, die an Kriegsverbrechen beteiligt waren, nachträglich belohnt werden. Einkommensschaffende Maßnahmen müssen daher sorgfältig angelegt und unter Einbeziehung örtlicher Gemeinschaften konzipiert werden. Für eine erfolgreiche Integration ist überdies eine Verknüpfung mit Angeboten zur individuellen Traumabearbeitung und Demokratieerziehung erforderlich.

Maßnahmen zur Minenräumung kommt im Hinblick auf die Normalisierung des Lebens in kriegszerstörten Gesellschaften ebenfalls maßgebliche Bedeutung zu. Hier besteht eine maßgebliche Herausforderung darin, Minenräumungskampagnen im Einklang mit den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung zu organisieren. Diese sollte nicht nur in Aufklärungskampagnen angesprochen sondern vor allem auch in Ausbildungsprogramme für die Räumungsaktionen einbezogen werden. Es ist nicht einzusehen, warum in erster Linie ausländische Fachkräfte diese Arbeit übernehmen, während es der lokalen Bevölkerung an Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten mangelt.

### 2. Transformation von Kriegsökonomien

In vielen Krisenregionen ist es sinnvoll, ökonomische Alternativen aufzuzeigen und zu unterstützen, welche die Logik der Anwendung von Gewalt als Überlebensstra-

ategie überwinden helfen. Vor allem in den städtischen Slums werden sich Probleme, die durch marodierende Jugendbanden entstehen, kaum anders lösen lassen. Caritas International zeigt in einem Projektbeispiel auf, dass es dabei durchaus auch um die Wiederherstellung »menschlicher Würde« gehen kann. Falls sich im Zuge von Bürgerkriegen Gewaltmärkte größeren Stils herausgebildet haben, machen einkommensschaffende Maßnahmen und alternative Anreizsysteme jedoch nur Sinn, wenn parallel dazu Initiativen ergriffen werden, diese Gewaltmärkte durch regionale ordnungspolitische Maßnahmen einzuschränken.

### Caritas International: Friedens- und Versöhnungsprogramm, Sierra Leone

Der jahrelange, mit großer Brutalität geführte Bürgerkrieg in Sierra Leone hat tiefe Gräben zwischen den Opfern und den Tätern aufgerissen. Seitdem mit Beendigung des Krieges der Rückstrom der zahllosen Flüchtlinge und Inlandsvertriebenen in ihre Heimatdörfer eingesetzt hat, ist dieser Konflikt offen zu Tage getreten. Viele der Rückkehrer sind von Hass erfüllt und wollen sich an denen rächen, die ihre Flucht verschuldet haben. Das gilt ganz besonders für diejenigen, die nach ihrer Rückkehr feststellen müssen, dass sie materiell vor dem Nichts stehen. Probleme gibt es aber auch zwischen den Rückkehrern und denen, die nicht geflüchtet waren. Diese hatten nicht selten die Gelegenheit ausgenutzt und Häuser, Felder oder anders Eigentum der Geflüchteten in Besitz genommen. Vielerorts ist es daher schon zu offenen Auseinandersetzungen gekommen; ganze Dörfer sind in feindliche Lager gespalten. Besonders angespannt ist die Situation in der im Osten Sierraeones gelegenen Diözese Kenema, da sich die vergangenen Konflikte zwischen Regierungstruppen und Rebellen vor allem auf diese Region konzentriert hatten.

Mit Hilfe dörflicher Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen, die dem Bewusstseinsstand der Zielgruppen angepasst sind (dazu gehört etwa der Einsatz von Theatergruppen) und die besonders in Schulen und anderen Ausbildungsstätten durchgeführt werden, soll ein gesellschaftliches Klima geschaffen werden, das den Teufelskreis aus Gewalt, Rache und Gegengewalt durchbricht und eine Rückkehr zu einer weitgehenden Normalität erlaubt. Zur Umsetzung dieser Friedensarbeit soll in einer ersten Phase des Programms das entsprechende Fachpersonal (*Peace Agents*) geschult werden. In weiteren Phasen sollen diese *Peace Agents* dann auf der Dorfebene geeignete Personen als Konfliktschlichter ausbilden. Außerdem sind gemeinschaftsfördernde Rehabilitationsmaßnahmen vorgesehen, um einerseits dem Versöhnungspro-

zess die notwendige materielle Basis zu verleihen und um andererseits ein in Gegensätzen und Konflikten befangenes Denken durch gemeinsame Hilfsaktionen zu überwinden. Insgesamt sollen 30 Dörfern in den beiden am stärksten vom Bürgerkrieg betroffenen Distrikten der Diözese in das Programm einbezogen werden.

Quelle: Caritas International

### **3. Traumaarbeit, Versöhnungsprogramme, Wahrheitskommissionen, Ahndung von Kriegsverbrechen, Entschädigung der Opfer, Klärung von Eigentumsansprüchen**

Armutsbekämpfung muss insbesondere in Nachkriegssituationen auf Traumatisierungserfahrungen von Menschen Rücksicht nehmen und die aktuelle Diskussion zu Wahrheit, Gerechtigkeit, Versöhnung zur Kenntnis nehmen. Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung stehen oftmals in einem Spannungsverhältnis. Armutsbekämpfung muss sich in diesem Spannungsfeld verorten. Sie sollte dazu beitragen, den Prozess der individuellen und gesellschaftlichen Bewältigung von Gewalt- und Unrechtserfahrungen zu unterstützen. Gleichzeitig muss im Rahmen internationaler Hilfsprogramme darauf geachtet werden, dass Akteure, die an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, nicht nachträglich begünstigt werden.

Das folgende Beispiel von medico international zeigt, dass Armutsbekämpfung in gewaltgeprägten Regionen dann erfolgreich sein kann, wenn es auch die Konflikt- und Kooperationsfähigkeiten der beteiligten Menschen stärkt und die sozialen Beziehungen wieder herstellt, die durch die traumatischen Erfahrungen massiv zerstört wurden. Zentral ist dabei die konzeptionelle Integration von psychosozialen Ansätzen in die Konfliktbearbeitung und Armutsbekämpfung.

#### **medico international: Gemeindeorientierte Konfliktbearbeitung und Armutsbekämpfung in Südafrika**

Sinani – Kwa-Zulu Natal Programme for Survivors of Violence, der lokale medico-Projektpartner, ist ein integriertes, prozessorientiertes Programm zur Konfliktbearbeitung und Armutsbekämpfung in rund 15 Gemeinden in KwaZulu-Natal, die am stärksten von der politischen Gewalt zwischen rivalisierenden Parteien betroffen sind und zu den ärmsten Gebieten in der Provinz gehören.

In jeder Gemeinde wird dabei integriert und kontextspezifisch vorgegangen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Lösung der Gewalt genauso mul-

tidimensional sein muss wie ihre Ursachen. Mit Hilfe von Verhandlungen, Gesprächen und partizipativer Forschung werden in jeder Gemeinde die sozialen, ökonomischen, politischen, historischen und geschlechtsspezifischen Ursachen der Gewalt recherchiert, was gleichzeitig ein erster Schritt der Beziehungs- und Vertrauensbildung darstellt. Parallel werden gemeinsame Ziele zur Lösung der hinter der Gewalt stehenden Konflikte formuliert und mit der Gemeinde zusammen Gruppen gebildet: z.B. Jugendgruppen, die einkommensschaffende Maßnahmen entwickeln wollen, Frauengruppen, die den Zugang zur Wasserversorgung und die Landnutzung regeln wollen, Gruppen von Gemeindeführern, die eine abgebrannte Klinik wiederaufbauen wollen und Kindergruppen, die sich Raum für gemeinsame Spiele schaffen möchten. Abhängig vom Grad des Misstrauens zwischen den Konfliktparteien werden die Programme gemeinsam oder parallel durchgeführt, um perspektivisch über das Interesse an den Zielen wieder zusammenzuwachsen.

In diesem Prozess entstehen Konflikte und unbewältigte Gefühle kommen zum Vorschein, die mit Hilfe von qualifizierter Begleitung in der Gruppe oder auch einzeln bearbeitet werden (fortlaufend und im Rahmen mehrtägiger Trauma-Workshops an einem neutralen Ort). Neben der persönlichen Stärkung bilden sich über die gemeinsamen Entwicklungsziele wieder soziale Beziehungen in den Gruppen, die Kooperations- und Konfliktfähigkeit entwickeln müssen. Das ermöglicht auch Beziehungen über die Gruppen hinaus zu anderen Personen und Strukturen innerhalb und außerhalb der Gemeinde. Auf diese Weise kann die Armutsbekämpfung auf verschiedenen Ebenen ansetzen und langfristig zur Friedensbildung beitragen.

Quelle: medico international

#### **Fazit:**

Die Darstellung von Grundprinzipien (*musts* und *shoulds*), Aktionsfeldern und Instrumenten und auch von Praxisbeispielen hat zum einen die Bandbreite vorhandener Ansatzmöglichkeiten und zum anderen die großen Herausforderungen aufgezeigt, denen sich eine konflikt-sensitive Armutsbekämpfung stellen muss. Die Zusammenstellung liefert keine Blaupause, sondern kann allenfalls Anregungen für ein gutes Projektdesign geben. Sie erhebt auch keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr wird weiterhin eine wesentliche Aufgabe darin bestehen, dass unterschiedliche Akteure Erfahrungen sammeln, systematisieren, auswerten und anderen gegenüber transparent machen.



Flüchtlingslager Camp Shelab bei Keren, Eritrea

Für NRO gilt es, sich der Zusammenhänge zwischen Armutsbekämpfung und Krisenprävention stärker bewusst zu werden, daraus folgende Erkenntnisse konsequent in ihre Praxis einzubetten und systematisch weiterzuentwickeln. Es geht darum, Informationsaustausch und gemeinsame Lernprozesse zu organisieren. Diese

Aufforderung richtet sich aber auch und besonders an die staatlichen Akteure, die hierfür geeignete Rahmenbedingungen schaffen müssen. Auf ihre Handlungsoptionen soll ausführlicher im nachfolgenden Empfehlungskapitel eingegangen werden.

## 5. Empfehlungen

### 1. Die Bundesregierung sollte die zwei wichtigen Aufgabenfelder Armutsbekämpfung und Krisenprävention stärker als bisher verzahnen.

Wie in dieser Studie aufgezeigt wurde, wird die Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Krisenprävention zwar von der Bundesregierung durchaus anerkannt, in der politischen Praxis aber nur unzureichend umgesetzt. Um dies zu ändern sollte die Bundesregierung 1. den Austausch zwischen den zuständigen Ressorts fördern, 2. Pilotprojekte durchführen und auf ihre Wirkung hin überprüfen, 3. eine Sensibilisierung und Weiterbildung der mit der Programmplanung und Durchführung befassten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vornehmen, und 4. den Dialog mit NRO und Wissenschaft stärken. Dafür sollte die Einrichtung spezieller, länderbezogener Arbeitskreise oder Dialogforen geprüft werden.

Um die Effektivität präventiver Ansätze zu erhöhen, wird eine sektorale und regionale Konzentration von Aktivitäten erforderlich sein.<sup>80</sup> Beispielsweise könnten die verschiedenen Akteure spezifische Leistungen anbieten, in denen sie besondere Expertise ausweisen. Da die Ressourcen für Maßnahmen der Krisenprävention begrenzt sind, erscheint eine regionale Fokussierung unabdingbar. Eine Ressourcenbündelung auf bestimmte Ländergruppen und Regionen muss aber international abgestimmt sein und klaren, transparenten Kriterien folgen. Das BMZ sollte – anknüpfend an die neue regionale Schwerpunktbildung – auch in Zukunft bei der Entwicklungszusammenarbeit stärker auf sektorale Vorhaben setzen und eine regionale Bündelung der Mittel und politischen Energien vornehmen. Zudem scheint eine laufende Überprüfung der Länderauswahl im Licht präventionspolitischer Erwägungen angezeigt.

Eine konfliktssensitive Gestaltung von Armutsbekämpfung ist nur möglich, wenn neben der Entwicklungspolitik auch die Außenwirtschafts- und Handelspolitik mit in den Blick genommen wird. Die Politik der Bundesregierung sollte sich an folgenden Mindeststandards orientieren: 1. Kohärenz und Koordination; 2. größtmögliche Allparteilichkeit und Einbeziehung auch nicht-staatlicher Akteure; 3. Langfristiges Engagement

bei der Unterstützung des Abbaus struktureller Konfliktursachen; 4. Komplementarität zu lokalen Ansätzen. Insgesamt sollte in die Programmplanung und Projektkonzeption das Erfahrungswissen der entwicklungspolitischen Akteure vor Ort stärker einbezogen werden.

### 2. Die Bundesregierung sollte sich auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass die Kapazitäten der UN für Armutsbekämpfung und Krisenprävention gestärkt werden.

Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen der UN dafür einsetzen, dass deren Problemlösungskompetenzen im Wirtschafts- und Sozialbereich gestärkt werden. Der multilateralen Entwicklungspolitik kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Die Bundesrepublik sollte deren Ansätze stärken und in diesem Kontext ihre eigene Glaubwürdigkeit durch stärkeres Engagement auf UN-Ebene und die Umsetzung von UN-Vereinbarungen (z.B. 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) für Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen) erhöhen. Die Bundesregierung sollte sich darüber hinaus für eine größere Kohärenz von UN-Organisationen im Bereich der Krisenprävention stark machen. Dem UNDP sollte eine Führungsrolle bei der Integration der unterschiedlichen Ansätze zugeordnet werden. Die Bundesregierung sollte sich ferner dafür einsetzen, dass die UN Unternehmen, die in konfliktiven Gebieten tätig sind, stärker kontrolliert und zu einer konfliktssensitiven Geschäftspraxis motiviert.

### 3. Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss in den Gremien von Weltbank und IWF geltend machen, um die Politik dieser Institutionen konfliktssensitiver zu gestalten.

Im zweiten Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass in der Weltbank bereits Konzepte für eine konfliktssensitive Ausrichtung von Armutsbekämpfung erarbeitet wurden. Die Bundesregierung sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass diesen Ansätzen in den Entscheidungsgremien der Weltbank (aber auch des IWF) mehr Gewicht verliehen wird, und dass insbesondere auch die PRSP konfliktssensi-

80) Debiel/Fischer 2001: 22.

tiv ausgestaltet werden. Auch sollte die Bundesregierung Forschungsprojekte zu den konfliktspezifischen Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen anregen und fördern. Zudem sollten Weltbank-Berater in konfliktträchtigen Ländern durch entsprechende Trainings- und Weiterbildungsangebote eine konfliktsensitive Qualifizierung erhalten.

Verbunden werden sollte dieser Ansatz mit Bemühungen zu einer umfassenden Reform von IWF und Weltbank mit dem Ziel einer weiteren Demokratisierung der Entscheidungsfindung durch Maßnahmen, die auf bessere Mitsprachmöglichkeiten für Entwicklungsländer abzielen (Stimmrechtsreform, Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums etc.).

Zudem sollte die Bundesregierung ihren Einfluss innerhalb von IWF und Weltbank geltend machen, um einer wichtigen Forderung Nachdruck zu verleihen: Im Zuge des PRSP-Prozesses sollten auch Militärausgaben transparent gemacht werden und in voller Höhe im nationalen Budget ausgewiesen werden.

#### **4. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Armutsbekämpfung und Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit der EU stärker als bisher umgesetzt werden.**

VENRO hat – in Zusammenarbeit mit anderen europäischen NRO-Netzwerken – bereits in seiner Broschüre »Globale Armut – Europas Verantwortung«<sup>81</sup> umfangreiche Vorschläge für eine Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit gemacht.

Über die dort enthaltenen Vorschläge für eine stärkere Armutsorientierung der EU-Entwicklungspolitik hinaus sollte die Bundesregierung auch auf die Umsetzung des Göteborg-Programms des Europäischen Rates vom Juni 2001 drängen, in dem Krisenprävention als Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit definiert wurde. Um dieses Anliegen zu stärken, sollte als ein erster Schritt den in Konfliktregionen angesiedelten EU-Delegationen ein *Conflict Prevention Advisor* zur Seite gestellt werden. Die Bundesregierung sollte sich dafür stark machen, dass die zivilen Kapazitäten der EU im Bereich der Frühwarnung, Konfliktanalyse und Friedensförderung stärker ausgebaut und mit mehr Mitteln ausgestattet werden. Die gegenwärtige Entwicklung, nach der seitens einiger Mitgliedstaaten wesentlich mehr Mittel für die Vorhaltung militärischer (Interventions-) Kapazitäten als für zivile Präventionsinstrumente bereitgestellt werden, muss aufgehalten und dieses Missverhältnis korrigiert werden. Während im militärischen Bereich Aktivitäten zukünftig in einer Rüstungsagentur koordiniert werden sollen, fehlt es im zivilen Bereich an einer überzeugenden Bündelung und Abstimmung. Da-

her sollte sich die Bundesregierung für den Vorschlag der im *European Peace Liaison Office* (EPLO) zusammengeschlossenen NRO stark machen und mit darauf hinwirken, dass die EU eine *European Peace Research and Capabilities Agency* einrichtet. EPLO hat im September 2003 angeregt, den Artikel 40 im vorliegenden EU-Verfassungsentwurf entsprechend zu ergänzen:

Member States shall undertake progressively to improve their civilian capabilities. A European Peacebuilding Research and Civilian Capabilities Agency shall be established to identify operational requirements and capability goals, to promote measures to satisfy those requirements, to set common standards for the training and recruitment of personnel for civilian operations, to monitor, review and promote best-practice in the implementation of EU missions and programmes, to promote coherent co-operation between the EU, UN and OSCE, and to support research into the further development of conflict prevention and civilian crisis management instruments and capabilities.<sup>82</sup>

Die Bundesregierung sollte sich überdies für eine Kohärenz in allen Bereichen der auswärtigen Beziehungen der EU einsetzen und darauf hinwirken, dass die Ziele der Armutsbekämpfung und Krisenprävention in allen Säulen der EU-Politik (Agrarpolitik, Außenwirtschafts- bzw. Handelspolitik sowie der Innenpolitik) gleichermaßen Berücksichtigung finden.

#### **5. Die Bundesregierung sollte die Erstellung von Konfliktanalysen und die Integration der Ergebnisse in die Planung bei der Armutsbekämpfung unterstützen.**

Die vom BMZ begonnene Praxis der Länderanalysen sollte ausgeweitet und darin Fragen der Armutsbekämpfung mit solchen der Krisenprävention verknüpft werden. Derartige Analysen sollten den Verlauf aller größeren Projekte und Programme des BMZ begleiten. Sie können aber nur dann krisenpräventive Effekte zeitigen, wenn auf politischer Ebene Bereitschaft zur selbstkritischen Reflexion und zu eventuell erforderlichen Strategiewechseln gefördert wird.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass im Vorfeld von Armutsbekämpfungsmaßnahmen Konfliktanalysen erfolgen. Dies sollte nicht nur für Länder gelten, in denen Konflikte bereits gewaltsam eskaliert sind, sondern – mit vorbeugender Zielsetzung – auch in Ländern mit hoher Krisenanfälligkeit sowie in Nachkriegssituationen. Die Ergebnisse der Konfliktanalyse sollten in die Projektplanung einfließen, wobei die Bundesregierung diesen Mainstreaming Prozess dadurch un-

81) VENRO 2002: 18ff.

82) Vgl. [www.eplo.org](http://www.eplo.org)



terstützen kann, dass sie in Zusammenarbeit mit NRO einen Katalog von Mindestanforderungen für ein gutes Projekt-Design konfliktsensitiver Armutsbekämpfungsinitiativen entwickelt.

#### **6. Die Bundesregierung sollte mehr Ressourcen für konflikt-sensitive Armutsbekämpfung zu Verfügung stellen.**

Konflikt-sensitive Armutsbekämpfung erfordert ein langfristiges Engagement sowie Flexibilität und Offenheit in der Programmplanung, um angemessen auf neue Konfliktdynamiken und -konstellationen reagieren zu können. Die Bundesregierung und das zuständige BMZ sollten dafür die Rahmenbedingungen schaffen. Zudem sollten bei der Konzeption von Programmen zur Armutsbekämpfung in der bilateralen und multilateralen EZ Konfliktexperten beteiligt werden. In Kooperation mit dem Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention der GTZ sollte eine Datenbank über Fachleute erstellt werden, die an der Schnittstelle von Armutsbekämpfung und Krisenprävention arbeiten, so dass sowohl für die Beratung des Programmdesigns als auch für Monitoring und Evaluationsaufgaben auf entsprechende Expertise zurückgegriffen werden kann.

Die Bundesregierung muss auf kritischen Dialog mit Partnerregierungen achten. Dafür ist es auch wichtig, neben der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren die

Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Trägern der Konflikttransformation und Friedensförderung weiter auszubauen. Instrumente wie der Haushaltstitel für »Friedenserhaltende Maßnahmen« (FEM-Titel) des Auswärtigen Amtes oder auch das Instrument des »Zivilen Friedensdienstes« im BMZ können dafür genutzt werden. Dabei sollte besonders auf die Herstellung von Kohärenz und Komplementarität geachtet werden. Vor allem sollte berücksichtigt werden, dass Friedensprozesse nicht in erster Linie von externen Akteuren initiiert, sondern aus der jeweiligen Gesellschaft heraus entwickelt werden müssen. Es sollten vor allem viel mehr Mittel als bisher für die Unterstützung lokaler Initiativen und zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung engagieren, bereitgestellt werden. Programme und Förderbedingungen, die sich auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Träger richten, sollten flexibler sein und sich stärker an der Projektrealität und den entsprechenden Handlungserfordernissen orientieren.

Die jeweiligen lokalen Partner wiederum müssen sorgfältig ausgewählt werden, um sicherzustellen, dass sie wirklich friedensfördernde Strategien und gesellschaftliche Transformation anstreben und nicht primär wirtschaftlichen Beweggründen folgen. Der Herausbildung künstlicher NRO-Sektoren, die eine Veränderung gesellschaftlicher Strukturen eher hemmen als aktivieren, sollte ebenfalls entgegengewirkt werden.

### **7. Die Bundesregierung sollte insbesondere Projekte und Programme, die auf die Förderung Jugendlicher abzielen, unterstützen.**

Der Zielgruppe Jugend sollte im Kontext einer konflikt-sensitiven Armutsbekämpfung eine besondere Bedeutung beigemessen werden. Jugendliche können, wenn sie von der Gesellschaft vernachlässigt werden, außerordentlich zerstörerische Potentiale entfalten. Ein Mangel an Ausbildungs- und Beschäftigungschancen kann dazu führen, dass Jugendliche kriminell werden oder ein williges Rekrutierungspotential für jene politischen Führer bieten, die an einer Fortsetzung der gewaltsamen Konfliktaustragung interessiert sind. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass diesem Thema auch in Zukunft im Rahmen der bilateralen und multilateralen EZ angemessene Bedeutung beigemessen wird. Die besondere Herausforderung liegt darin, spezielle Möglichkeiten für Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung mit friedenspädagogischen und psychosozialen Maßnahmen zu kombinieren.

### **8. Die Bundesregierung sollten darauf achten, dass die Gender-Dimension verstärkt in die Länderanalyse und Programmentwicklung einbezogen wird.**

Nur durch eine fundierte Analyse des kulturellen Kontextes und des gesellschaftlichen Status von Frauen und Männern kann eine »gender«-sensitive und krisenpräventive Entwicklungspolitik bzw. Armutsbekämpfung gestaltet werden. Dies muss bei Länderanalysen berücksichtigt werden. Entsprechende Programme sollten sich dafür einsetzen, dass Potenziale von Frauen für die wirtschaftliche Entwicklung und für die Friedensförderung aktiviert werden. Die Strategien sollten sich einerseits auf die Förderung von Selbstbewusstsein und Unterstützung bei der Artikulation eigener Interessen sowie politische Partizipation richten. Zum anderen sollten Frauen gezielt in die Planung von Wiederaufbau und Institutionenbildung eingebunden werden. Dabei müssen sie auch als Zielgruppe für spezielle einkommensfördernde Maßnahmen Beachtung finden. Eine besondere Herausforderung liegt in der Entwicklung adäquater Angebote zur beruflichen Ausbildung und Beschäftigung.

Der »gender«-Blick darf jedoch nicht auf den spezifischen Beitrag von Frauen zum Peacebuilding eingengt werden. Vielmehr müssen Ansätze und Strategien konflikt-sensitiver Armutsbekämpfung mit besonderer Sensibilität für die unterschiedlichen Realitäten, Geschlechterrollen und Bedürfnisse von Männern und Frauen gewählt werden und auch eine Überwindung tradierter Rollenverständnisse (etwa von militarisierter Männlichkeit) und die Bewältigung von Identitätskrisen anvisieren. Eine Herausforderung liegt darin, Angebote zu machen, die auf Veränderung zielen, aber gleichzeitig vermeiden, die Personen und Gruppen, an die sie gerichtet sind, zu überfordern, weil sie den Kontext (d.h. die jeweilige Kultur und Dominanzstrukturen) zu wenig berücksichtigen.

### **9. Die Bundesregierung sollte langfristige strategische Planungen unter Einbeziehung von internationalen Organisationen und NRO unterstützen bzw. initiieren.**

Gerade mit Blick auf verfestigte Strukturen von Kriegsökonomien sind effektive und intelligente Maßnahmenpakete gefragt. Dabei müssen unterschiedliche Komponenten berücksichtigt werden: 1. Koordination zwischen Akteuren, 2. Abstimmung über Timing und geographische Reichweite (z.B. lokale Projekte zur Integration von Kindersoldaten auf der einen Seite und großflächige bzw. regionale ordnungspolitische Initiativen auf der anderen Seite), 3. die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure aus Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, und 4. die Anwendung unterschiedlicher Instrumente. Um diese Herausforderungen lösen zu können, sind Kooperationen mit anderen internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen notwendig. Ebenfalls müsste über Vor- und Nachteile von Aufgabenteilung und Spezialisierung nachgedacht werden. Dafür empfiehlt sich – neben der Zusammenarbeit mit entwicklungspolitischen Dachverbänden wie VENRO – auch eine enge Kooperation mit den in der »Plattform für Zivile Konfliktbearbeitung« in Deutschland und der »European Platform for Conflict Prevention and Transformation« zusammengesetzten Gruppen, Organisationen und Forschungseinrichtungen.

## 6. Literatur

- Anderlini, Sanam N./International Alert* 2001: Women, Peace and Security: A Policy Audit. From the Beijing Platform for Action to UN Security Council Resolution 1325 and beyond, London: IA.
- Annan, Kofi (2000): »We the Peoples«. The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York.
- Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung* 2003: Das Kriegsgeschehen 2002. Zahlen und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Opladen: Leske und Budrich.
- Austin, Alex/Fischer, Martina/Wils, Oliver (Hg.)* 2003: Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung.
- Ayoob Mohammed* 2001: State Making, State Breaking, and State Failure, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington: United States Institute of Peace, S. 127–142.
- Azzellini, Dario* 2003: Kolumbien – 100 Jahre Krieg gegen die Bevölkerung, in: Werner Ruf (Hg.): Politische Ökonomie der Gewalt. Staatsverfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg, Opladen: Leske und Budrich, S. 235–264.
- Berdal, Mats/Malone, David M. (Hg.)* 2000: Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder u.a.: Lynne Rienner.
- Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (Hg.)* 2001: Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin (bisher nur online erhältlich unter [www.berghof-center.org](http://www.berghof-center.org)).
- BMZ* 2001: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn: BMZ.
- BMZ* 2002: Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Bonn: BMZ.
- Böge, Volker* 2003: Friedenskonsolidierung im Südpazifik: Bougainville und Salomonen im Vergleich, in: Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hg.), Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Friedenskonsolidierung, Bonn: SEF, Bonn, S. 176–205.
- Boutros Ghali, Boutros* 1992: An Agenda for Peace, New York: United Nations Department of Public Information
- Boutros Ghali, Boutros* 1995: An Agenda for Development, New York: United Nations Department of Public Information.
- Braunmühl, Claudia von* 2002: Sicherheit für wen und wovor? In: epd-Entwicklungspolitik 1, 2002, 44–49.
- Brock, Lothar* 2001: Sicherheitsdiskurse ohne Friedenssehnsucht – Zivilisatorische Aspekte der Globalisierung, in: Festschrift f. Ulrich Albrecht (Hg. von Ruth Stanley): Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt, Wiesbaden 2001, S. 183–200.
- Cockell, John* 2000: Conceptualizing Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace, in: Pugh, Michael (Ed.), Regeneration of War-torn-Societies, New York, 2000, S. 15–35.
- Collier, Paul* 2000: Doing Well out of War: An Economic Perspective, in: Mats Berdal/David M. Malone (Hg.): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder u.a.: Lynne Rienner, S. 91–111.
- Collier, Paul* 2001: Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington: United States Institute of Peace, S. 143–162.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke* 2002: Greed and Grievance in Civil War, Oxford: Centre for the Study of African Economies (Working Paper Series 2002–01).
- Debiel, Tobias* 1996: Gewaltprävention in innerstaatlichen Konflikten: Mögliche Konzepte und neue Herausforderungen, Bonn: AFB.
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina* 2000: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung durch die EU: Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme. Berghof-Report Nr. 4. Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung.

- Debiel, Tobias/Fischer, Martina* 2001: Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/2001, 16.3.2001, S. 14–23.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und UNDP* 2003: Die Millenniums-Entwicklungsziele, Berlin 2003
- DFID* 2001: The causes of conflict in Sub-Saharan Africa. Framework Document, [o.O.]: DFID.
- DFID/EC/UNDP/World Bank* 2002: Linking Poverty Reduction and Environmental Management. Policy Challenges and Opportunities, July.
- Duffield, Mark* 2000: Globalization, Transborder Trade, and War Economies, in: Mats Berdal/David M. Malone (Hg.): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder u.a.: Lynne Rienner, S. 69–89.
- Ehrke, Michael* 2002: Zur politischen Ökonomie postnationalstaatlicher Konflikte, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 3/2002, S. 135–163.
- European Commission* 2001, Communication from the Commission on Conflict Prevention, Brussels: EU.
- European Commission* 2002a: European Economy. Responses to the Challenges of Globalisation, Special Report No.1/2002, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission* 2002b: One Year on. The Commission's Conflict Prevention Policy ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cpcm/cp/rep.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/rep.htm); 28.05.2003).
- Fischer, Martina/Fischer, Astrid* 2003: Jugendförderung als Beitrag zum Friedensprozess in Bosnien-Herzegowina – eine Bilanz, Eschborn: GTZ.
- Focus on the Global South* 2003: Poverty Reduction Strategy Papers: A Poor Package for Poverty Reduction, [www.focusweb.org/publications/2003/PRSP\\_2003.pdf](http://www.focusweb.org/publications/2003/PRSP_2003.pdf).
- Forman, Shepard/Patrick, Stewart/Salomons, Dirk* 2000: Recovering from Conflict: Strategy for an International Response, Paying for Essentials, Policy Paper Series, New York.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* 2002: Krisen vorbeugen – Konflikte lösen – Frieden sichern, Bonn: FES.
- Gardner, Anne-Marie* 2002: Diagnosing Conflict: What do we know? in: Fen Osler Hampson/David M. Malone (Hg.): From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System, Boulder/London: Lynne Rienner, S. 15–40.
- Goodhand, Jonathan* 2001: Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty (CPRC Working Paper 6), Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- GTZ* 2002: Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, Eschborn: GTZ.
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V.* 2002: Konfliktbarometer 2002. Krisen, Kriege, Putsche, Verhandlungen, Vermittlungen, Friedensschlüsse. 11. Jährliche Konfliktanalyse, Heidelberg: Institut für politische Wissenschaft (online: [www.konfliktbarometer.de](http://www.konfliktbarometer.de)).
- Hulme, David/Moore, Karen/Shepherd, Andrew* 2001: Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework (CPRC Working Paper 2), Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Heinemann-Grüder, Andreas/Pietz, Andreas* 2003: Turning Soldiers into a Work Force. Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina, Bonn International Center for Conversion, brief 27.
- Hummel, Katja* 2003: Konfliktpräventionspolitik der Europäischen Union, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (unveröffentlichtes Manuskript).
- International Monetary Fund/International Development Association* 2002: Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings, Washington: IMF/Worldbank.
- Joint Utstein Study on Peace Building* 2003: Lessons Learned from Five Years of Peace Building Support in Bilateral Development Cooperation. Donor Country Paper from the Perspective of Germany, Eschborn: GTZ.
- Klingebiel, Stephan* 1999: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern, Berlin: DIE.
- Korf, Benedikt et al.* 2001: Conflict – Threat of Opportunity? Land Use and Coping Strategies of War-affected Communities in Trincomalee, Sri Lanka, Berlin: SLE.
- Leonhardt, Manuela* 2001: Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung von Entwicklungsvorhaben. Eine praktische Handreichung, Eschborn: GTZ.
- Lock, Peter* o.J.: Kriegsökonomien und Schattenglobalisierung, in: Werner Ruf (Hg.): Politische Ökonomie der Gewalt (i.E.).
- Lock, Peter* 2001: Kleinwaffen – eine Herausforderung für den Weltfrieden. Bonn: SEF (Policy Paper Nr. 17).
- Lock, Peter* 2002: From the Economics of War to Economies of Peace. The Dynamics of Shadow Globalisation and the Diffusion of Armed Violence as an Obstacle to Build Peace, unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert an der

Hamburg Winterschool on Crises Prevention and Peace Support, 18. November 2002.

*Lopes, Ana Paula Fialho* 2000: Poverty Reduction Strategies in Conflict-affected Countries: Constraints and Opportunities, unveröffentlichtes Manuskript (im Internet unter: [www.worldbank.org/poverty/strategies/review/semseries/conflict.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/semseries/conflict.htm))

*Lund, Michael* 1996: Preventing Violent Conflict. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington: US Institute for Peace.

*Mansfield, Edward D./Snyder, Jack* 2001: Democratic Transitions and War. From Napoleon to the Millennium's End, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington: United States Institute of Peace, S. 113–126.

*Matthies, Volker* 2002: Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, in: Ferdowski, Mir. A. (Hg.) (2002): Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München, UTB, W. Fink-Verlag, S. 123–143.

*Marshall, Monty G./Gurr, Ted Robert* 2003: Peace and Conflict 2003. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy, College Park: Center for International Development & Conflict Management.

*Mehler, Andreas/Ribaux, Claude* 2000: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion, Schriftenreihe der GTZ, Nr. 269, Wiesbaden: Universum.

*Miall, Hugh* 2000: Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of »Light« and »Deep« Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans, in: Michael Lund/Guenola Rasamoelina (Hg.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments (Conflict Prevention Network, Yearbook 1999/2000), Baden-Baden: Nomos, S. 23–45.

*Münkler, Herfried* 2002: Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.

OECD 1997: Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century, Paris: OECD

OECD 2001a: DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict, Paris: OECD.

OECD 2001b: DAC Guidelines on Poverty Reduction, Paris: OECD; (im Internet unter: [www.oecd.org/dac/htm/g-pov.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/g-pov.htm)).

*Ohlsson, Leif* 2000: Livelihood Conflicts: Linking Poverty and Environment as Causes of Conflict, Stockholm: SIDA.

*Paris, Roland* 2001: Human Security- Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001), pp.87–102.

PRIO (2003): Armed Conflict Dataset Codebook, Oslo: PRIO (in Kooperation mit dem Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University).

PRSP Monitoring & Synthesis Project 2003: National Poverty Reduction Strategies (PRSPs) in Conflict-Affected Countries in Africa. Briefing Note 6, London: ODI.

*Reno, William* 2000: Shadow States and the Political Economy of Civil Wars, in: Mats Berdal/David M. Malone (Hg.): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder u.a.: Lynne Rienner, S. 43–68.

*Reno, William* 2003: Political Networks in a Failing State. The Roots and Future of Violent Conflict in Sierra Leone, In: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 2/2003, S. 44–66.

*Ropers, Norbert* 1995: Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte: Eine Herausforderung für die Staaten- und Gesellschaftswelt, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn: SEF, S. 197–232.

*Ropers, Norbert* 2000: Die internen Akteure stärken. Krisenprävention und Konflikttransformation durch Friedensallianzen, in: Evers, Tilman (Hg.), ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden, Opladen, S. 68–77.

*Ropers, Norbert* 2002: Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, Eschborn: GTZ.

*Rotberg, Robert I* (Hg.) 2003: State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, DC: Brookings Institution Press).

*Schafer, Jessica* 2002: Supporting Livelihoods in Situations of Chronic Conflict and Political Instability: Overview of Conceptual Issues, London: ODI.

*Schumann, Harald* 2003: Die wahren Globalisierungsgegner oder: Die politische Ökonomie des Terrorismus in: Aus Politik und Zeitgeschichte B13–14, S. 24–30.

*Stewart, Frances* 2002: Horizontal Inequalities as a Source of Conflict, in: Fen Osler Hampson/David M. Malone (Hg.): From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System, Boulder/London: Lynne Rienner, S. 105–136.

*Steutner, Peter* (2001): Die soziale Eingliederung von Kindersoldaten. Konzepte und Erfahrungen aus Mozambik, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung.

*Stubbs, Paul* 1999: Displaced Promises. Forced Migration, Refuge and Return in Croatia and Bosnia-Herzegovina, Uppsala: Life & Peace Institute.

*Stubbs, Paul* 2001: »Social Sector« or the Diminution of Social Policy? Regulating Welfare Regimes in Contemporary Bosnia-Herzegovina, in: Soros-Foundation (Ed): International Support Policies to SEE-Countries – Lessons (not) learned in Bosnia-Herzegovina, Chapter 8 (<http://www.soros.org.ba>).

*Theissen, Gunnar* 2001: Supporting Justice, Co-existence and Reconciliation after Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past, in: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (Hg.): Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin (bisher nur online erhältlich unter [www.berghof-center.org](http://www.berghof-center.org)).

*UNDP* 1995: Human Development Report 1994, New York: Oxford University Press.

*UNDP* 2000: Sharing New Ground in Post-Conflict Situations. The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes, Evaluation Office, New York.

*UNDP* 2001: Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund: Role of UNDP in Crisis and Post-conflict situations, Working Paper for the first regular session 29.1.-6.2.2001, UNDP/2001/4, 27. November 2000, New York.

*UNDP* 1999: Working for solutions to crises: The development response, URL <http://www.undp.org/erd/archives/bridges2.htm> (27.10.03). *UNDP* 2003: Human Development Report 2002, New York: Oxford University Press.

*VENRO* 2001: Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen aus der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik (Band 1 der Reihe »2015 im Gespräch«), Bonn: VENRO.

*VENRO* 2002: Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit (Band 3 der Reihe »2015 im Gespräch«), Bonn: VENRO.

*Verstegen, Suzanne* 2001: Poverty and Conflict. An Entitlement Perspective (CPN Briefing Paper), Brussels/Berlin: SWP-CPN.

*World Bank* 2001a: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Washington: Oxford University Press.

*World Bank* 2001b: Comprehensive Development Framework and Conflict-affected Countries. Issues Paper, Washington: World Bank (CDF-Secretariat).

*World Bank* 2001c: The World Bank Operational Manual: Development Cooperation and Conflict, Washington: World Bank.

*World Bank* 2002: Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook, Washington: World Bank (Draft).

*World Bank* 2003: Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, Discussion Draft, Washington: World Bank/Oxford University Press.

*World Development Movement* 2003: States of Unrest III: Resistance to IMF and World Bank Policies in Poor Countries, London: WDM.

# Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der auf dem Millenniums-Gipfel der UN im Herbst 2000 vereinbarten und durch das »Aktionsprogramm« der Bundesregierung vom April 2001 unterstützten 2015-Ziele beizutragen, hat VENRO im Herbst 2001 das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« gestartet. Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern. Dabei wird ein besonderes Gewicht auf die Berichterstattung über aktuelle Entwicklungen auf internationaler Ebene (v.a. UN, Weltbank, EU) sowie über Initiativen aus dem NRO-Kreis gelegt. Außerdem hat sich das Projekt zum Ziel gesetzt, die Konkretisierung der im »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung – meist nur in allgemeiner und vager Form – beschriebenen Zielsetzungen einzufordern und zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Programms beizutragen.

Das Projekt besteht aus vier Komponenten:

1) Der *Projektwebsite* »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)«, auf der neben Grundinformationen zu den 2015-Zielen laufend neue Texte und aktuelle Informationen eingestellt werden.

2) Der in Zusammenarbeit mit dem Duisburger Institut Entwicklung und Frieden (INEF) erstellten *Website* »[www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)«, auf der grundlegende Informationen über die Erarbeitung und Umsetzung der im Kontext der Entschuldungsinitiative des Kölner G7/G8-Gipfels 1999 initiierten Armutsbekämpfungs-Strategiepapiere (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) zu finden sind. Zur Zeit existieren 47 Länderprofile (von »Äthiopien« bis »Zentralafrikanische Republik«) mit kurzen Darstellungen zum aktuellen Schuldenstand, den Inhalten des (vorläufigen oder endgültigen) PRSP sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess.

3) Dem per E-Mail verschickten *Newsletter* »2015 aktuell«, der in der Regel zweimal im Monat erscheint und auf jeweils drei bis vier Seiten Neues aus der internationalen Debatte und über NRO-Aktivitäten zu den 2015-Zielen vorstellt. Der Newsletter kann »online« über die beiden Projekt-Websites abonniert werden.

4) Die *Publikationsreihe* »2015 im Gespräch«, die Grundsatz- und Lobby-papiere zu den verschiedenen Bereichen der Armutsbekämpfung versammelt. Die vorliegende Broschüre zu Armutsbekämpfung und Krisenprävention stellt die Nr. 6 in dieser Reihe dar. Die bisherigen Titel lauten:

- Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen aus der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik«
- Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele«
- Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit«
- Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«
- Nr. 5: »Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«

Die Papiere befinden sich auch auf der Website »[www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org)« (unter Dokumente/Publikationen) und können in gedruckter Form über die Website oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Das Projekt wird aus Mitteln des BMZ finanziert und wird vom Projektbüro in Berlin aus durch Klaus Wardenbach (Koordinator) und Jens Ramlow (studentische Hilfskraft) betreut. Die Adresse lautet:

VENRO-Büro Berlin  
Dietrich-Bonhoeffer-Haus  
Ziegelstr. 30  
10117 Berlin

Tel.: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: [berlin@venro.org](mailto:berlin@venro.org)

Internet: [www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org) und [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)

