



Friedenssicherung und Konflikt- prävention

*Leitlinien der Österreichischen
Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*

“What is needed today is nothing less than a new consensus between alliances that are frayed, between wealthy nations and poor, and among peoples mired in mistrust across an apparently widening cultural abyss. The essence of that consensus is simple: we all share responsibility for each other's security. And the test of that consensus will be action.”

(A more secure world: Our shared responsibility, VN 2004)



www.entwicklung.at

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

**Impressum:**

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Sektion VII – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
Minoritenplatz 8, 1014 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)501150-4454
Fax: +43 (0)501159-4454
abtvii4@bmeia.gv.at
www.entwicklung.at

Die Leitlinien wurden erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten,
Sektion VII – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
- Austrian Development Agency

Redaktionsteam: Dominique-Claire Mair, Klaus Steiner

Wien, April 2006. Neuauflage: Februar 2009

Bestellung:

Informationsbüro der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Austrian Development Agency, Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
oeza.info@ada.gv.at, www.entwicklung.at

Foto Titelseite: © APA-IMAGES/epa



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Zusammenfassung.....	4
1. Einleitung	5
2. Abgrenzung und Begriffsdefinition	5
3. Das Engagement der OEZA im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention	8
3.1 Das bisherige Engagement der OEZA.....	8
3.2 Positionierung der OEZA	9
3.2.1 Interventionsfelder der OEZA	10
3.2.1.1 <i>Konfliktsensitives Vorgehen der OEZA – Mainstreaming</i>	10
3.2.1.2 <i>Stärkung lokaler Organisationen, die im Bereich der Konfliktprävention tätig sind</i>	11
3.2.1.3 <i>Förderung der Reintegration</i>	12
3.2.1.4 <i>Stärkung der Justiz- und Sicherheitssysteme</i>	12
4. Kohärenz mit anderen Akteuren in Österreich	13
Quellen und weiterführende Literatur	14



Abkürzungsverzeichnis

AU	African Union
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
CPDC	OECD-Network on Conflict, Peace and Development Co-Operation
CSO	Civil Society Organization
CIMIC	Civil-Military Cooperation
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DDR	Disarmament, Demobilisation, Reintegration
ECCP	European Centre for Conflict Prevention
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EUPM	Polizeimission der Europäischen Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IDP	Internally displaced person
MDG	Millennium Development Goals
NSSED	National Strategy for Socio-Economic Development
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PCA	Peace and Conflict Assessment
PRSP	Poverty Reduction Strategy Process
SALW	Small Arms and Light Weapons
SSR	Security System Reform
UNDP	United Nations Development Program
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Vereinte Nationen

Zusammenfassung

Die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ist eines der im EZA-Gesetz festgelegten Hauptziele der OEZA. Die vorliegende Leitlinie definiert vier Interventionsfelder, die als Aktionsschwerpunkte der OEZA im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention dienen sollen:

1. Konfliktsensitives Vorgehen – Mainstreaming

Jede OEZA-Intervention kann potenziell unvorhergesehene Folgen bzw. gewaltfördernde Neben- bzw. Auswirkungen haben. Mainstreaming bedeutet in diesem Zusammenhang die systematische Berücksichtigung des möglichen Konfliktpotenzials bei OEZA-Interventionen, die nicht direkt auf Konfliktprävention abzielen, aber ungewollt sehr wohl Konflikte auslösen bzw. verschärfen können.

2. Stärkung lokaler Organisationen, die im Bereich der Konfliktprävention tätig sind

Für ein dauerhaftes System zur Friedenssicherung und Konfliktprävention sind lokale Organisationen in den Schwerpunktregionen der OEZA eine unverzichtbare Grundvoraussetzung.

Die OEZA bekennt sich daher dazu, verstärkt mit regionalen und subregionalen Organisationen zusammenzuarbeiten, die im Bereich Konfliktprävention und Friedenssicherung aktiv sind. Diese Organisationen werden auch beim Aufbau effizienter und leistungsfähiger Strukturen unterstützt.

Gerade im Bereich der Konfliktprävention haben Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige und zu den staatlichen Strukturen komplementäre Rolle. Die OEZA wird in diesem Arbeitsbereich daher auch CSOs durch Maßnahmen im Bereich des Institutionenaufbaus unterstützen.

3. Förderung der Reintegration

Die OEZA hat sich bereits bisher im Bereich der Reintegration und Rehabilitation von SoldatInnen in der Konflikt- und Nachkonfliktphase engagiert und wird dieses Engagement auch in Zukunft weiterführen.

Dabei beschränkt sich die OEZA nicht nur auf die Reintegration von Ex-SoldatInnen, sondern bezieht auch andere durch Konflikte entwurzelte Bevölkerungsgruppen und Minderheiten mit ein. Kinder und Frauen in bewaffneten Konflikten sind ein besonderes Anliegen der OEZA.

4. Stärkung der Justiz- und Sicherheitssysteme

Effektive und demokratisch legitimierte und kontrollierte Sicherheitssysteme sind eine wichtige Voraussetzung für die Prävention und die Aufarbeitung von Konflikten.

Die OEZA wird daher ihr bisheriges Engagement im Justizbereich weiterführen und Justizreformen sowie Sicherheitssektorreformen in den Partnerländern unterstützen.



1. Einleitung

Die vorliegende Leitlinie zu „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ dient der OEZA als Richtlinie für die strategische Planung und operationelle Durchführung des Arbeitsschwerpunktes „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ im Rahmen der bilateralen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, die durch die *Austrian Development Agency* (ADA) abgewickelt wird. Sie beschreibt die Motive, Zielsetzungen und die prioritären Interventionslinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) in diesem Bereich. Sie dient weiters zur Positionierung der OEZA im Rahmen des Dialogs mit den Entwicklungs- und Transitionsländern, der internationalen Gebergemeinschaft und den anderen entwicklungspolitischen Akteuren in Österreich.

Die OEZA vertritt einen holistischen Ansatz und betrachtet die Förderung von Friedenssicherung und Konfliktprävention und die Förderung der Menschenrechte als wesentliche Bestandteile von Good Governance. Demzufolge bildet die Leitlinie zu Good Governance den Überbau für jene zu „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ und „Menschenrechten“.

Ein holistischer Ansatz

In ihrer Positionierung bezieht sich die OEZA auf das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz und auf die internationale Diskussion im Rahmen der Vereinten Nationen, der EU und bei der OECD (z. B. im Netzwerk zu Friedenssicherung und Konfliktverhütung oder in der Arbeitsgruppe zu fragilen Staaten).

2. Abgrenzung und Begriffsdefinition

Das Ende des Kalten Krieges 1989 hat nicht wie erwartet zu einer Reduktion der gewaltsamen Konflikte geführt. Mehr als zwei Drittel der ärmsten Länder weltweit befinden sich in Konfliktregionen. Zerstörung der Existenzgrundlage, schwere psychische und physische Schäden bei den Betroffenen und hohe individuelle und volkswirtschaftliche Kosten sind die unmittelbaren Folgen. Geändert hat sich allerdings die Art der gewaltsamen Auseinandersetzungen: Während früher die Konflikte vorwiegend zwischen Staaten ausgetragen wurden, handelt es sich heute vorwiegend um innerstaatliche Konflikte in zerfallenden Staaten, um Bürgerkriege und um globale terroristische Bedrohungen, von denen zu 90 % Zivilisten betroffen sind. Auch die Herausforderungen im Umgang mit Konflikten, Mehrfachkrisen und schwierigen Partnern („Fragile States“) sind für die internationale Zusammenarbeit in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen.

Neue Herausforderungen der Friedenssicherung und Konfliktprävention

Gewaltsame Konflikte haben hohes individuelles Leid und wirtschaftliche Kosten zur Folge. Auch wenn es sich um innerstaatliche Konflikte handelt, sind ihre Auswirkungen im Land, in der Region und hin bis auf die globale Ebene spürbar und hinterlassen auch lange nach ihrem Ende tiefe Spuren im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben. Darüber hinaus machen sie langjährige Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit zunichte.

Friede und Stabilität sind also Voraussetzung für Entwicklung und Wohlstand, während umgekehrt Armutsminderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von gewaltsamen Konflikten leisten. Die Wechselwirkungen zwischen Armut, Gewalt und Staatsverfall erfordern daher ein verstärktes Engagement für Friedenssicherung und Konfliktprävention. Unzufriedenheit über große Wohlstandsunterschiede, Missachtung von Menschenrechten, ungleicher Zugang zu Ressourcen oder Mangel an demokratischer Partizipation sind strukturelle Ursachen, die sich gegenseitig verstärken und leicht zu Ausbrüchen von Gewalt eskalieren können. Sie müssen daher gezielt und aufeinander

Friede und Stabilität als Voraussetzung für Entwicklung und umgekehrt

abgestimmt bekämpft werden. Die OEZA sieht in der Vermeidung struktureller Konfliktursachen und somit der frühzeitigen Verhinderung einer Eskalation einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung.

Entwicklung und Frieden sind untrennbar miteinander verbunden

Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen hat verdeutlicht, dass Entwicklung und Frieden untrennbar miteinander verbunden sind und dass ihr Erreichen wesentlich davon abhängen wird, ob Konflikte beendet und friedliches Zusammenleben ermöglicht wird. In diesem Sinne versteht die OEZA ihr Engagement im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention als wichtige Voraussetzung für ihre Bemühungen, Armut, Umweltzerstörung und Ressourcenverknappung zu verringern sowie soziale und wirtschaftliche Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

“The world must advance the causes of security, development and human rights together, otherwise none will succeed. Humanity will not enjoy security without development, it will not enjoy development without security, and it will not enjoy either without respect for human rights.”

In Larger Freedom, VN, 2005

Der VN-Generalsekretär betont in seinem Bericht „In Larger Freedom“, dass alle Ursachen und Wirkungen miteinander vernetzt sind und sich wechselseitig bedingen. Sicherheit betrifft nicht nur die Stabilität des Staates und seiner Institutionen, sie beinhaltet auch die Sicherheit, das Wohlergehen, die Freiheit von Angst und die Freiheit von Not der Individuen. Sicherheit, strukturelle Stabilität und Entwicklung sind demnach untrennbar miteinander verbunden.

Das österreichische EZA-Gesetz hat „die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, insbesondere durch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und guter Regierungsführung,“ als eines von drei Hauptzielen festgelegt. Die OEZA geht in diesem Sinne von einem erweiterten und vielseitigen Sicherheitsbegriff aus, der sich auf die umfassende menschliche Sicherheit bezieht und die politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Sicherheit umfasst.

Menschliche Sicherheit

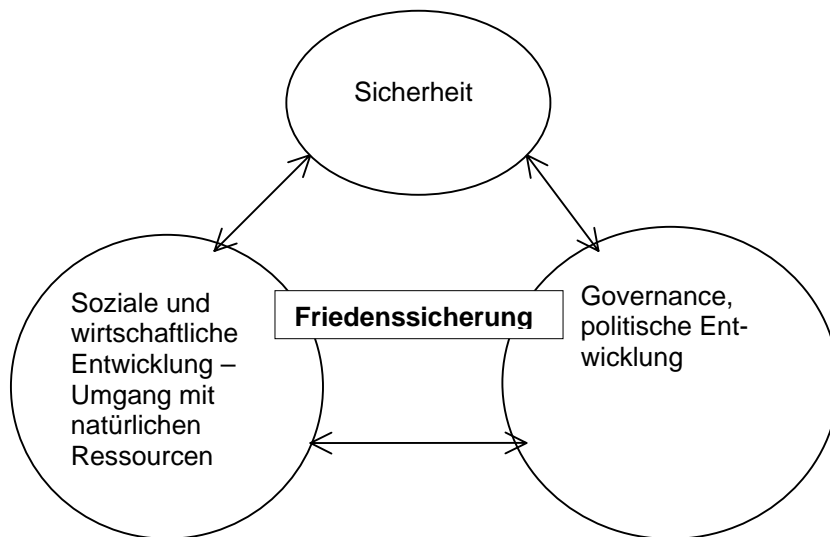
Das 1994 erstmals von UNDP beschriebene Konzept der Menschlichen Sicherheit („Human Security“) richtet im Gegensatz zum traditionell militärischen Ansatz den Fokus auf ein menschenzentriertes individuelles und kollektives Sicherheitsverständnis. Es beschreibt wirtschaftliche und soziale Aspekte von Sicherheit ebenso wie die Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen als Vorbedingungen für ein friedliches Zusammenleben von Menschen. Sowohl das armutsbedingte Fehlen von Gesundheitsversorgung, Nahrung, Bildung oder Menschenrechten als auch die interstaatlichen und oft innerstaatlichen Konflikte, die nicht durch militärische Mittel (alleine) gelöst werden können, stellen eine Gefahr für die menschliche Sicherheit dar.

Oberstes Ziel der Friedenssicherung ist es, die Voraussetzungen für andauernden Frieden und Gerechtigkeit zu schaffen, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Aktive Konfliktprävention soll dazu beitragen, gewaltsame Konflikte schon vor ihrem Ausbruch mit friedlichen Mitteln zu verhindern, Wege für Friedensbemühungen und Friedensprozesse in Ländern mit Konflikten zu ebnen und den Wiederaufbau zu unterstützen. Sie versucht bereits frühzeitig und bei latenten Konflikten anzusetzen, bei denen strukturelle präventive Maßnahmen noch greifen können.

Einen positiven Frieden sichern

Die OEZA ist bemüht, einen „positiven“ Frieden zu sichern, der nicht auf der Beseitigung der direkten Gewalt allein beruht, sondern auch die Beseitigung der Ursachen struktureller Gewalt (wie diskriminierende politische Machtausübung, ungerechten Zugang zu Land, Unterdrückung der Menschenrechte oder Straflosigkeit) mit friedlichen Mitteln wie dem Erkennen und Bearbeiten der tieferen Ursachen („root causes“) zum Ziel hat.

Der Systematik der OECD folgend, unterscheidet die OEZA drei konfliktrelevante Bereiche, die komplementär zueinander stehen und sich auf unterschiedliche Konfliktursachen beziehen:



Drei konfliktrelevante Bereiche der Friedenssicherung

1. Sicherheit:

Als Vorbedingung für politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung umfasst sie sowohl die Sicherheit des Landes als auch die menschliche Sicherheit.

Mögliche Ansatzpunkte für die internationale Gebergemeinschaft: Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von SoldatInnen, Frauen und Kinder (DDR), Sicherheitssektorreform, Kleinwaffenkontrolle (SALW) sowie humanitäre Minenaktionen.

2. Governance und politische Dimension:

Umfasst rechtswidrige oder schwache Institutionen, Korruption, Missachtung der Menschenrechte, schlechte Regierungsführung, fehlenden Demokratisierungsprozess, Machtmissbrauch.

Mögliche Ansatzpunkte für die internationale Gebergemeinschaft: Gute Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte, Unterstützung staatlicher, politischer und administrativer Strukturen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz, Traumaarbeit, Versöhnung, Stärkung der Zivilgesellschaft und der Medien im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention, Friedenserziehung.

3. Soziale, wirtschaftliche und Umweltdimension:

Umfasst ungleichen Zugang zu Ressourcen, Ausbeutung natürlicher Ressourcen durch Gewaltanwendung, steigende sozio-wirtschaftliche Unterschiede, Marginalisierung von benachteiligten Gruppen, ausbeuterischen Handel mit Bodenschätzen. In den Bereichen der Conflict Resources (Erdöl, Erze, Holz, Diamanten ...) wird auch die externe Verantwortung internationaler Geber mit einbezogen (z. B. Kimberley-Prozess zum Handel von Konfliktdiamanten).

Mögliche Ansatzpunkte für die internationale Gebergemeinschaft: Wiederaufbau physischer, ökonomischer und sozialer Infrastruktur, Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen (IDPs), Beschäftigungsförderung, ökonomische Revitalisierung, allgemeiner Zugang zu Bildung und Gesundheit.

Da die Ausbeutung und Verknappung der natürlichen Ressourcen nicht nur eine wirtschaftliche und soziale, sondern auch eine (sicherheits-)politische Dimension hat und in engem Zusammenhang mit Guter Regierungsführung steht, strebt die OEZA eine bereichsübergreifende Herangehensweise an.

“Prevention must be central to all our efforts, from combating poverty and promoting sustainable development; through strengthening national capacities to manage conflict, promoting democracy and the rule of law, and curbing the flow of small arms and light weapons; to directing prevention operational activities.”

In Larger Freedom, VN 2005

Sowohl die diplomatische, militärische als auch die entwicklungspolitische Ebene spielen in der Friedenssicherung eine bedeutende, sich gegenseitig ergänzende Rolle. Vorliegende Leitlinie beschränkt sich auf OEZA-Vorhaben und bezieht sich auf den zivilen Charakter der Friedenssicherung.

Koordination mit der Gebergemeinschaft und Übereinstimmung mit nationalen Strategien

Die OEZA versteht friedenssichernde Maßnahmen als umfassende, mit der internationalen Gebergemeinschaft koordinierte, konsistente und kohärente Interventionen, die unter Berücksichtigung der nationalen Verantwortlichkeit, der Harmonisierung und in Übereinstimmung mit den nationalen Strategien und Politiken erfolgen. PRSPs (Poverty Reduction Strategy Papers), bei denen sich die Weltbank um ein konfliktsensitiveres Vorgehen bemüht, und andere nationale Entwicklungsstrategien werden, soweit vorhanden, in der Planung berücksichtigt.

Frauen und bewaffnete Konflikte

Die VN SR-Resolution 1325 über „Frauen, Friede und Sicherheit“ (31.10.2000) hat die besondere Rolle der Frauen in Konfliktsituationen beschrieben, die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Frauen und Mädchen sowie deren wichtige Rolle in Friedensprozessen und bei friedenserhaltenden Maßnahmen beleuchtet und Empfehlungen formuliert. Der Vorgabe des EZA-Gesetzes folgend, setzt die OEZA besonderes Augenmerk auf die Gender-Perspektive im Kontext der Friedenssicherung, deren Integration von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Konfliktprävention und Friedenssicherung ist. Sie muss auf allen Ebenen und in allen Phasen der Planung, Implementierung und Evaluierung berücksichtigt werden.

Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Auch die Berücksichtigung von Kindern in bewaffneten Konflikten ist als Prinzip im EZA-Gesetz verankert und durch die VN SR-Resolution 1612 (2005) nochmals betont worden. Sie ist daher ein besonderes Anliegen der OEZA. Insbesondere seit dem österreichischen Vorsitz im „Human Security Network“ (Juli 2002–Mai 2003) sind Kinder zu einer besonders wichtigen Zielgruppe in den Programmen und Projekten geworden.

3. Das Engagement der OEZA im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention

Die eng mit dem Arbeitsbereich „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ verzahnten Bereiche „Good Governance“ und „Menschenrechte“ werden in eigenen Leitlinien dargestellt. Schwerpunkte des vorliegenden Papiers sind jene Maßnahmen, die die OEZA unter der engeren Zielsetzung von Friedenssicherung und Konfliktprävention setzt, wobei es zu den beiden oben genannten Arbeitsbereichen in vielen Fällen fließende Übergänge gibt.

3.1 Das bisherige Engagement der OEZA

Bisheriges Engagement der OEZA

Die OEZA kann auf ein langjähriges Engagement in der Konfliktprävention und Friedenssicherung sowohl im Süden als auch im Osten zurückblicken. Mit zahlreichen Programmen und Projekten zum Aufbau stabiler gesellschaftlicher und politischer Strukturen, mit Instrumenten zur Konfliktbearbeitung und zum Management gewaltfreien gesellschaftlichen Wandels setzt sich die OEZA für Konfliktprävention und friedliche Konfliktlösungen ein. Sie fördert zahlreiche spezifisch friedenssichernde Programme und Projekte.

Weiters wird Konfliktprävention und Friedenssicherung auch als Querschnittsthema in Landesprogrammen und Sektorprogrammen (wie z. B. „Ländliche Entwicklung“ und „Wasserversorgung und Siedlungshygiene“) berücksichtigt.

In geografischer Hinsicht fokussiert die OEZA ihre Interventionen hauptsächlich auf ihre Schwerpunktländer gemäß dem jeweils gültigen Dreijahresprogramm, wobei die spezifische thematische Schwerpunktsetzung im jeweiligen Land bzw. in der jeweiligen Region unterschiedlich sein kann.

Mit der Perspektive des EU-Beitrittes dienen der Stabilitätspakt (voraussichtlich bis 2006) bzw. die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Südosteuropa als zentraler Anker für die Stabilisierung dieser Länder und deren Reformbemühungen. Sie stellen einen wichtigen Koordinierungsrahmen für ein kohärentes und abgestimmtes Vorgehen der Geber dar, der die südosteuropäischen Staaten in ihren Bemühungen für Frieden, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlichen Wohlstand unterstützt.

Regionale Kooperationsansätze, Mainstreaming eines konflikt sensitiven Vorgehens sowie Einzelprojekte in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr, Menschenrechtserziehung und Versöhnung kennzeichneten das bisherige Engagement der OEZA in Südosteuropa.

In den Ländern des Südens, aber auch in Südosteuropa dienen nationale und regionale Strategien, PRS und NSSD sowie internationale Grundsätze als Richtlinien für Interventionen.

Die OEZA engagiert sich dabei in den Bereichen Demokratisierung, Reform des Sicherheitssektors, Förderung der Menschenrechte, Förderung von Friedensprozessen, Mediation oder Ausbildungsprogrammen, Reintegration, Versöhnung und Traumaarbeit sowie Stärkung der Zivilgesellschaft in der Konfliktprävention.

3.2 Positionierung der OEZA

Die OEZA arbeitet in Regionen und Ländern, in denen gewaltsame Konflikte ausgetragen werden, in solchen, die sich in einer Postkonfliktsituation befinden, sowie in fragilen Staaten, d. h. in Ländern mit instabilen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen.

Für die Arbeit der OEZA in diesem Bereich gelten folgende Grundsätze:

- Die OEZA versteht Konfliktprävention als integralen Teil der Armutsbekämpfung und berücksichtigt die Wechselwirkung zwischen Armutsbekämpfung und Friedenssicherung in allen Phasen der Programm- und Projektarbeit.
- Die OEZA verstärkt ihr Engagement in Form von proaktiver Konfliktprävention von gewaltsamen Konflikten.
- Die OEZA fördert ein konflikt sensitives Vorgehen, um mögliche Konflikteskalationen zu verhindern.
- Um dauerhaften Frieden und strukturelle Stabilität zu gewährleisten, bekennt sich die OEZA zu einem langfristigen Engagement.
- Die OEZA setzt sich für einen „positiven Frieden“ ein, indem nicht nur die direkte, sondern auch die strukturelle Gewalt und die tieferen Ursachen beseitigt und menschliche Sicherheit und strukturelle Stabilität gefördert werden.
- Die Integration gender-spezifischer Perspektiven und Maßnahmen sind für die OEZA von zentraler Bedeutung.
- Die OEZA erkennt und fördert die zentrale Bedeutung der Zivilgesellschaft in der Konfliktprävention und Friedenssicherung.
- Die OEZA bekennt sich zur Förderung des Dialogs zwischen Konfliktparteien und zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

8 Grundsätze der OEZA

Spezifikum des OEZA-Engagements in Südosteuropa: Die OEZA sieht in der Förderung der regionalen, grenzüberschreitenden Kooperation in Südosteuropa nicht nur ein Instrument zum Abbau von Konflikten und Vorurteilen, sondern auch die Möglichkeit, zur stärkeren regionalen Integration im Sinne einer langfristigen Friedenssicherung beizutragen. Das Regionalprogramm Südosteuropa fördert daher den grenzüberschreitenden Dialog (z. B. Medienkatalog, Balkan Case Challenge), unterstützt regionale Koordinations- und Kooperationsmechanismen (z. B. Investment Compact) und verfolgt regionale Ansätze für auf nationaler Ebene nicht lösbare Problemstellungen (z. B. Menschenhandel).

3.2.1 Interventionsfelder der OEZA

4 Interventionsschienen

Auf Basis der oben beschriebenen Analyse und unter Berücksichtigung der im Rahmen der OEZA aufgebauten Kapazitäten und des Know-hows wurden folgende vier Interventionsschienen im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention definiert, mittels derer die OEZA ihren gesetzlichen Auftrag zur *Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit* umsetzen wird.

3.2.1.1 Konfliktsensitives Vorgehen der OEZA – Mainstreaming

Da Entwicklungszusammenarbeit in einem weiteren politischen Kontext eines Landes oder einer Region eingebettet ist, muss das mögliche Konfliktpotenzial berücksichtigt werden, auch wenn es sich um kein spezifisches friedenssicherndes Projekt oder Programm handelt. Jede OEZA-Intervention kann potenziell unvorhergesehene Folgen bzw. gewaltfördernde Neben- oder Auswirkungen verursachen.

Ist das OEZA-Programm oder -Projekt in einem konfliktiven Kontext aktiv, bei dem es aber noch nicht zum Ausbruch einer gewalttätigen Auseinandersetzung gekommen ist, so wird darauf geachtet, dass gewaltverschärfende Wirkungen vermieden und die Ursachen des Konfliktes durch das Vorhaben zumindest nicht verstärkt werden (*Working in conflict*). Ist das Vorhaben in einer direkt von einem gewalttätigen Konflikt betroffenen Region angesiedelt (*Working on the conflict*), so wird aktiv ein direkter Beitrag zur Konflikttransformation geleistet.

Konfliktsensitivität

Die OEZA praktiziert deshalb ein konfliktsensitives Vorgehen als qualitätssichernde Maßnahme sowohl in der Programm- und Projektarbeit als auch bei humanitären Wiederaufbaumaßnahmen. Unter Konfliktsensitivität versteht die OEZA die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen Konflikt und Maßnahme mit dem Ziel, negative, konfliktverschärfende Wirkungen zu verhindern und positive, deeskalierende und friedensfördernde Wirkungen möglichst zu verstärken. Dabei gilt es, den Grad der Konfliktivität zu erkennen, mit den lokalen Partnern ein geschärftes Bewusstsein für Konfliktsymptome zu entwickeln, Spannungen und Entwicklungen der Konflikte zu beobachten, um rechtzeitig einen Beitrag zur Konflikttransformation und Friedenssicherung leisten zu können.

Die OEZA wird dieses konfliktsensitive Vorgehen im Wege eines Mainstreamings in die Programme und Projekte der OEZA einfließen lassen. Bei der praktischen Umsetzung dieses Mainstreamings wird entsprechend den unterschiedlichen Rahmenbedingungen zwischen zwei Varianten zu unterscheiden sein:

„Do no Harm“-Ansatz

- Durch den „Do no Harm“-Ansatz sollen nicht intendierte Folgen eines OEZA-Vorhabens und ungewollte Konfliktverschärfungen erkannt, vermieden und abgefedert werden. Ein „Do no Harm“-Ansatz sollte bei jedem auch nicht friedensspezifischem Projekt oder Programm erfolgen und in die Projektkonzeption und Planung integriert werden. Es soll jedoch keine zusätzliche Einzelprojektprüfung durch spezialisierte FachreferentInnen erfolgen, wie dies im Fall von „Gender“ und „Umwelt“ praktiziert wird.



- Ist das OEZA-Vorhaben direkt vom Konflikt betroffen, so ist eine Konfliktanalyse oder „Peace and Conflict Assessment“ (PCA) durch eine Vorortstruktur erforderlich.

Dazu wird die OEZA bestimmte Tools zur Aus- und Weiterbildung der ReferentInnen, KoordinationsbüromitarbeiterInnen und Partner im Bereich konfliktsensitives Vorgehen ausarbeiten sowie den Kompetenzaufbau in Hinblick auf konflikt- und friedensrelevante Aspekte in den Programmen und Projekten und die Berücksichtigung der Konfliktkomponente im Project Cycle Management fördern. In besonders sensiblen Sektoren, wie „Wasserversorgung und Siedlungshygiene“ oder „ländliche Entwicklung“, wird bei der Ausarbeitung von OEZA-Projekten seit langem systematisch der Aspekt der Konfliktprävention berücksichtigt.

Bei diesen Bemühungen orientiert sich die OEZA insbesondere an der Arbeit des CPDC (Network on Conflict, Peace and Development Co-operation) der OECD, in der gemeinsame Trainingsunterlagen zu Friedenssicherung und Konfliktprävention für ReferentInnen und LänderreferentInnen angedacht sind.

3.2.1.2 Stärkung lokaler Organisationen, die im Bereich der Konfliktprävention tätig sind

Für ein nachhaltiges System zur Friedenssicherung und Konfliktprävention sind lokale Organisationen in den Schwerpunktregionen der OEZA eine unverzichtbare Grundvoraussetzung. Die OEZA wird daher bewusst einen strategischen Rahmen für eine langfristige und berechenbare Partnerschaft mit lokalen Organisationen anstreben. Organisationen, die Konfliktprävention, Frühwarnung (Early Warning) und Friedenssicherung zu ihren Schwerpunkten gemacht haben, sollen durch Kapazitäten- und Institutionsaufbau gestärkt werden. Dabei setzt die OEZA Kooperationschwerpunkte sowohl auf Distrikt- und lokaler Ebene als auch auf regionaler (z. B. AU) und subregionaler (z. B. ECOWAS) Ebene.

Langfristige Partnerschaften

Regionale Kooperation und Integration tragen wesentlich zur Schaffung von Stabilität, Wohlstand und Frieden bei. In den letzten Jahren haben regionale und subregionale Organisationen zunehmend ihre Verantwortung im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention erkannt und versucht, ihre Rolle wahrzunehmen.

Die OEZA bekennt sich daher dazu, insbesondere in Afrika verstärkt mit regionalen und subregionalen Organisationen zusammenzuarbeiten, die im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention aktiv sind, und diese beim Aufbau effizienter und leistungsfähiger Vorortstrukturen zu unterstützen.

Kooperation und Stärkung regionaler und subregionaler Organisationen

Österreich leistete schon bisher auf multilateraler Ebene (z. B. über die „African Peace Facility“, die ein Instrument der EU ist) einen Beitrag zur Stärkung des „Peace and Security Council“ der AU. Die OEZA strebt nunmehr auch auf bilateraler Ebene sowohl in der AU als auch bei ECOWAS die Stärkung der Kapazitäten im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention an. Angedacht ist ein Pilotprojekt in der Regionalzone 2 von ECOWAS (Burkina Faso, Mali, Niger, Elfenbeinküste) mit Sitz in Ouagadougou. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen regionalen afrikanischen Organisationen (SADC, IGAD) wird für die nächsten Jahre ebenfalls geprüft.

Maßnahmen zur Konfliktprävention müssen subsidiär und multidimensional angelegt werden. Die OEZA anerkennt die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft als friedensvermittelnde bzw. friedensbereitende Kraft und unterstützt diese in ihren Bemühungen zur Sicherung demokratischer Normen und Prinzipien von Verantwortlichkeit, Transparenz und guter Regierungsführung. Die Förderung von „Friedensallianzen“, d. h. die Unterstützung gesellschaftlicher Gruppen, die sich für eine gewaltfreie Bearbeitung von Konflikten einsetzen, ist ein besonderes Anliegen der OEZA.

Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft

3.2.1.3 Förderung der Reintegration

Innerhalb der ersten fünf Jahre nach einem gewaltsamen Konflikt bzw. nach Unterzeichnung eines Friedensabkommens ist für ehemalige Kriegsgebiete das Risiko, wiederum Schauplatz eines offenen Konfliktes zu werden, extrem hoch. Die OEZA sieht daher in der Postkonfliktphase in der Reintegration von ehemaligen SoldatInnen und KindersoldatInnen einen wichtigen Beitrag zur Konfliktprävention. Reintegration wird auch als Beitrag zur Versöhnung verstanden, denn nicht integrierte und diskriminierte Ex-SoldatInnen bedeuten eine akute Konfliktgefahr.

Durch Konflikte entwurzelte Bevölkerungsgruppen sind auch Zielgruppen der Reintegration

Die OEZA beschränkt sich nicht nur auf ehemalige SoldatInnen, sondern widmet sich auch anderen durch Konflikte entwurzelten Bevölkerungsgruppen (insbesondere deren Familienangehörige, Frauen und Mädchen, Kindermütter, an Rebellen oder Militär zwangsverheiratete Frauen und Mädchen, Opfer von Vergewaltigungen und jene, die sich der Prostitution zugewendet haben, um überleben zu können). Die OEZA legt dem EZA-Gesetz entsprechend bei allen Maßnahmen ein ganz besonderes Augenmerk auf Frauen und Kinder.

In inhaltlicher Hinsicht fokussiert die OEZA ihre Arbeit in diesem Bereich auf zwei Aktionsschwerpunkte:

Psychologische, soziale und wirtschaftliche Reintegration

- Psychologische und soziale Reintegrationsmaßnahmen (insbesondere Projekte der Traumaarbeit, Versöhnung, Bildungs- und Jugendförderung, Rückkehrrecht),
- Ökonomische Reintegration (insbesondere Vorhaben, die einen beruflichen Wiedereinstieg und Perspektiven auf ein ausreichendes Einkommen und eine wirtschaftliche Existenzgrundlage für die Betroffenen ermöglichen).

Ein besonderes Anliegen der OEZA ist es, dass bei Reintegrationsmaßnahmen die Bedürfnisse behinderter Menschen gebührend berücksichtigt werden.

Um einen nachhaltigen, langfristigen Erfolg sichern zu können, müssen die lokalen öffentlichen Strukturen selbst Verantwortung tragen und einen aktiven Beitrag leisten. Die OEZA bindet daher von Anfang an lokale Institutionen mit ein. OEZA-Vorhaben leiten sich von den lokalen, regionalen und nationalen Entwicklungsplänen ab, sodass sie sich gegenseitig komplementieren und nicht konkurrenzieren.

3.2.1.4 Stärkung der Justiz- und Sicherheitssysteme

Effektive und demokratisch legitimierte und kontrollierte Sicherheitssysteme sind eine wichtige Voraussetzung für die Prävention und die Aufarbeitung von Konflikten. Programme und Projekte im Justizbereich spielen sowohl in der Vorkonfliktphase als Präventionsmaßnahme bei fragilen Staaten als auch in der Postkonfliktphase während der Übergangsphase zu einem demokratischen Rechtsstaat (Transitional Justice) eine bedeutende Rolle.

Security System Reform

Die OECD unterscheidet in ihren Richtlinien zur Security System Reform (SSR) drei miteinander verknüpfte Herausforderungen, die jeden Staat betreffen:

- Entwicklung eines klaren institutionellen Rahmens, der Sicherheit bietet, die Sicherheits- und Entwicklungspolitik integriert, alle relevanten Akteure mit einbezieht und sich auf speziell verletzte Gruppen wie Frauen, Kinder oder Minoritäten konzentriert.
- Stärkung von Regierungsführung und ziviler Aufsichtsfunktion über die Sicherheitsinstitutionen.
- Schaffung von fähigen, professionellen Sicherheitskräften, die zivilen Autoritäten verantwortlich sind und dem Dialog mit der Zivilgesellschaft offen gegenüber stehen.

Die OEZA wird sich unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Pläne und Strategien in den folgenden Bereichen engagieren:

- Justizbereich: Unterstützung der Justiz- und Gesetzesreformen auf nationaler Ebene, Förderung des Zugangs zu Rechtsinformation und Rechtsausbildung (Legal Aid) auf lokaler Ebene.
- Förderung und Unterstützung der Sicherheitssektorreform im Bereich der Stärkung von Guter Regierungsführung und demokratischer ziviler Kontrolle u. a. durch Ausbildungs- und Trainingsprogramme (z. B. Menschenrechtstraining mit dem Human Rights Manual: Understanding Human Rights) für Polizei, Gefängnis- und Sicherheitsbeamte und für VertreterInnen der Zivilgesellschaft.

Stärkung des Justizsystems

Die OEZA engagiert sich im Justiz- und Sicherheitsbereich, wo immer es zweckmäßiger, effektiver und effizienter ist, im Wege multilateraler Kooperationen und versucht, da insbesondere mit in Wien ansässigen Organisationen zu kooperieren (z. B. UNODC).

4. Kohärenz mit anderen Akteuren in Österreich

Es bedarf einer engen Koordination zwischen österreichischer Diplomatie, Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, um die Effektivität und den Impact friedenssichernder Maßnahmen zu sichern. In Wahrnehmung des im EZA-Gesetz verankerten Kohärenzgebotes wird die OEZA daher den Dialog und die Abstimmung mit den österreichischen Akteuren der Diplomatie (BMeiA intern) und der Sicherheitspolitik (BMLV, BMI, BMJ) weiterführen und intensivieren.

Die Arbeit der OEZA basiert auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff (siehe Kapitel 2.), der über die rein militärische Sicherheit hinausgeht. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass Maßnahmen im Bereich der militärischen Sicherheit (insbesondere die Unterstützung und die Zusammenarbeit mit Armeen in den Empfängerländern) zum überwiegenden Teil nicht ODA-fähig sind und damit auch nicht aus Mitteln der OEZA finanziert werden können.

In Südosteuropa ist Österreich auf allen drei oben genannten Ebenen der Zusammenarbeit aktiv: auf diplomatischer Ebene durch sein bilaterales und multilaterales außenpolitisches Engagement, auf militärischer durch den hohen Anteil an österreichischen Soldaten bei EU- und VN-Operationen (z. B. EUPM) sowie auf OEZA-Ebene durch die Kooperation mit seinen Schwerpunktländern. In dieser Region unterstützen und ergänzen sich seit vielen Jahren die Aktivitäten der drei Aktionsebenen.

Die OEZA arbeitet derzeit im Rahmen von CIMIC (Civil Military Cooperation) im Kosovo mit dem österreichischen Bundesheer zusammen und wird in Zukunft aktiv prüfen, ob weitere CIMIC Projekten mit dem BMLV realisiert werden können.

Im Süden ist die Errichtung der Diskussionsplattform „Centre de Réflexion Europe-Afrique pour la prévention des conflits“ (CREAF) in Dakar ein wesentlicher Beitrag zur Konfliktprävention auf diplomatischen Ebene. Die OEZA wird verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die Zusammenarbeit von OEZA, Diplomatie und Militär auch in den südlichen Partnerländern zu verstärken.

Quellen und weiterführende Literatur

Allgemein

- "The Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century", Human Security Centre, University of British Columbia, Canada, 2006
- "Global Action Agenda: The role of civil society in the prevention of armed conflict: civil society forging partnerships to prevent violent conflict and build peace", August 2005, www.gppac.org
- "Fighting poverty to build a safer world, a strategy for security and development", DFID, März 2005-08-02
- "Spending to Save? An analysis on the Cost effectiveness of Conflict Prevention versus Intervention after the Onset of Violent Conflict", M. Chalmers 2004
- "Peace Building – a Development Perspective, Strategic framework", Norwegisches Außenministerium, August 2004
- Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der deutschen Bundesregierung, Mai 2004
- „Leitlinien zu Friedensentwicklung“, DEZA, Oktober 2003
- "Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict", SIDA, Juni 2003
- "Do no Harm: How Aid Can Support Peace or War", Mary B. Anderson, 1999

Europäische Union

- „Der Europäische Konsens“. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union, (SEC(2005)929), Dezember 2005
- „Beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspolitischen MDGs – Der Beitrag der Europäischen Union“, (SEC(2005)452, 456), Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, April 2005
- "No Security without Development – No Development without Security: Comments on Current Trends in EU Foreign Policy" (Lars Knuchel), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/Eidg. Department für Auswärtige Angelegenheiten (HG), dp@briefing 04/04
- Annual Report 2004 on EC Development Policy and External Assistance COM (2004)536 final and the comprehensive appendix (SEC(2004)1027
- "A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy", Brussels, 12. Dezember 2003;
http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/European%20Security%20Strategy.pdf
- Extraordinary European Council. Arguments and Action Plan. Brussels, 21. September 2001
- European Commission (EuropeAid, Thematic Network on Good Governance): EU handbook on promoting Good Governance in EC Development Co-Operation (Draft)
- "Enhancing EU Impact on Conflict Prevention. Developing an EU Strategy to Address Fragile States, Priorities for the UK Presidency of the EU in 2005", Saferworld, International Alert, Juni 2005
- "The EU Security Strategy: Implications for EU Conflict Prevention", Saferworld, International Alert, Juli 2004
- "Strengthening Global Security through addressing the root causes of conflict: Priorities for the Irish and Dutch Presidencies in 2004", Saferworld und International Alert, Februar 2004

www.ec.europa.eu

www.europe-cares.org/africa/index_en.html

http://ec.europa.eu/comm/development/index_en.htm

OECD

- “Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points”, OECD/DAC, 2006
- “Security System Reform and Governance OECD”, DAC Guidelines and Reference Series, 2005
- “Conflict Prevention and Peace Building: What counts as ODA?”, März 2005
- “Making Poverty Reduction Work: OECD’s Role in Development Partnership”, General Secretariat OECD, (SG (2005)2/REV3), Mai 2005
- “Helping Prevent Violent Conflict”, 1997 und 2001, “Helping Prevent Violent Conflict” (Policy Brief), 2002
- “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, OECD Policy Brief 2004

www.oecd.org

OSZE

“Report of the Chair: 2004 Annual Security Review Conference”, Wien 2004

www.osce.org

Vereinte Nationen

- “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”, Report of the Secretary-General, 21.03.2005
- “Children in armed conflicts”, VN SR-Resolution 1612, Juli 2005
- United Nations (General Assembly, 59th session, agenda item 55, Follow up to the outcome of the Millennium Summit): A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Dezember 2004
- “A more secure world: our shared responsibility”, report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, VN 2004
- “Interim Report on the Prevention of Armed Conflict” (A/58/365-S/2003/888), September 2003
- Report on the Prevention of Armed Conflict, Juni 2001
- “Women, Peace and Security: VN SR-Resolution 1325”, Oktober 2000
- “An Agenda for Peace”, VN 1992

www.un.org

UNDP

- Ebata, M. (UNDP): From the Discourse to the Ground: UNDP activities in conflict prevention, New York 2003
- Human Development Report 1994, UNDP, New York 1994

www.undp.org

Weltbank

- “Toward a Conflict-Sensitive Poverty Reduction Strategy, Lessons from a Retrospective Analysis”, World Bank (Rep. No. 32587): June 2005
- “The Conflict Analysis Framework” (CAF); Draft 11th World Bank (Conflict prevention and Reconstruction Team-CPR, Social Development Department), April 2005
- “Breaking the Conflict Trap, Civil War and Development Policy”, Paul Collier, World Bank Policy Research Report 2003
- “The role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda”, Conflict Prevention and Reconstruction Unit (CPR) 2003

www.worldbank.org