




Strategischer Leitfaden

Sicherheit und Entwicklung

der österreichischen
Entwicklungspolitik



 Bundesministerium für europäische
und internationale Angelegenheiten

**Impressum:**

Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung
der österreichischen Entwicklungspolitik

Vom Ministerrat am 4. Oktober 2011 zur Kenntnis genommen.

Herausgeber und Verleger:

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
Minoritenplatz 8, 1010 Wien, Österreich
Tel.: (0)501150-4454
Fax: (0)501159-4454
abtvi4@bmeia.gv.at
www.entwicklung.at

Der Strategische Leitfaden wurde erstellt von:

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten,
Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
- Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
- Austrian Development Agency
- Österreichisches Institut für internationale Politik

Redaktionsteam:

Ursula Werther-Pietsch, Günther Barnet, Dominique-Claire Mair, Jan Pospisil

Wien, im November 2011

Bestellung:

Austrian Development Agency (ADA),
die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
oeza.info@ada.gv.at; www.entwicklung.at

Foto: © UN Photo/Sophia Paris



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Kurzzusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Grundsätze gemeinsamen Handelns	6
3. Österreichische Handlungsfelder	8
4. Follow-up, Begleitung und Revision	16

Abkürzungsverzeichnis

3C	coherent, coordinated and complementary
AU	Afrikanische Union
BMF	Bundesministerium für Finanzen
DAC	Entwicklungshilfeausschuss (der OECD)
DDR	Maßnahmen der Demobilisation, der Entwaffnung und der Reintegration
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IHCHR	Independent Commission for Human Rights
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPD	Interne Vertriebene
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NATO/PfP	North Atlantic Treaty Organisation/Partnership for Peace
NRO	Nicht Regierungsorganisationen
OHCHR	Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
SALW	Kleine und leichte Waffen
SSR	Sicherheitssektorreform
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UN-OCHA	Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
USV	Umfassenden Sicherheitsvorsorge
VN-GS	Generalsekretär der Vereinten Nationen
VN/UN	Vereinte Nationen/United Nations
WoGA	Whole-of-Government Approach
WoNA	Whole-of-Nation Approach

Kurzzusammenfassung

„No security without development, no development without security.“

Kofi Annan, ehem. VN-Generalsekretär

„Sicherheit und Frieden“ ist eine wesentliche Zielsetzung internationaler Zusammenarbeit. Fragile Staaten und Situationen, die durch globale Sicherheitsbedrohungen und/oder schwach ausgeprägte staatliche Strukturen zu bewaffneten Konflikten führen können, stellen dabei eine große Herausforderung dar. Solche Bedrohungen, wo immer auf der Welt, können auch Auswirkungen auf Österreich haben.

Der Strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung empfiehlt daher den gesamtstaatlichen Einsatz zur Stärkung von Konfliktprävention, Krisenmanagement, Friedenskonsolidierung und den Aufbau von staatlichen Strukturen. Das Engagement in fragilen Situationen umfasst außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Komponenten, Justiz- und Polizeizusammenarbeit sowie humanitäre, finanz- und umweltpolitische Kooperation. Die aktive Zivilgesellschaft leistet dazu einen wesentlichen Beitrag.

Gemeinsames Ziel ist die Erreichung von umfassender menschlicher Sicherheit im Rahmen tragfähiger lokaler Strukturen und Institutionen, das heißt Friede und Entwicklung für die Bevölkerung im Partnerland/in der Partnerregion. Das Ineinandergreifen verschiedener Politikbereiche und Konzepte auf Grundlage einer menschenrechtsorientierten Vorgangsweise in sechs Handlungsfeldern steht im Vordergrund.

Die wichtigsten Umsetzungsinstrumente sind eine Matrix der konkreten Vorhaben sowie der regelmäßige interministerielle Informations- und Erfahrungsaustausch. Der Strategische Leitfaden erhöht die Politikkohärenz für Sicherheit und Entwicklung.

1. Einleitung

Der Strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung (in der Folge Leitfaden) behandelt die politischen Schnittstellen für das Engagement in fragilen Situationen. Er legt Prinzipien und Handlungsfelder für ein kohärentes Zusammenwirken aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure fest.

Friede und Entwicklung sind unteilbar. Diese Sicht erfordert ein gemeinsames Handeln. Der Leitfaden wird daher in den einzelnen Politikfeldern der relevanten Ressorts, aber auch in gesamtstaatlichen Prozessen und unter Einbeziehung der zivilen Gesellschaft umzusetzen sein. Der Erfolg, an dem das österreichische Engagement im Rahmen des vorliegenden Leitfadens gemessen wird, ist der Fortschritt an umfassender menschlicher Sicherheit, Stabilität und Entwicklung im jeweiligen Land/in der jeweiligen Region.

Der Leitfaden dient als strategisches Instrument der Politikkohärenz von Sicherheit und Entwicklung und ergänzt andere sicherheitspolitische Positionierungen Österreichs.

Was ist ein „Strategischer Leitfaden“?

Ein Strategischer Leitfaden ist eine ressortübergreifende thematische Politikvorgabe mit Mehrjahreshorizont, die auf einem Ministerratsbeschluss beruht und im Wege eines Prinzipienkataloges einen kohärenten Rahmen für Regierungstätigkeit festlegt. Der Leitfaden wurde in enger Kooperation mit der engagierten Zivilgesellschaft erstellt. Seine Ausarbeitung wurde mit dem Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2009 bis 2011 beschlossen.

Warum Sicherheit und Entwicklung?

„We recognise that development, peace and security and human rights are inter-linked and mutually reinforcing.“

*Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen,
14.–16. 9. 2005*

Sicherheit und Entwicklung bedingen einander. So wie Entwicklung nur in einem sicheren Umfeld stattfinden kann, erfordert die Gewährleistung von Sicherheit eine nachhaltige Entwicklung. Sicherheits- und entwicklungspolitische Aufgaben werden daher international auf Grundlage eines erweiterten Sicherheitsbegriffs zunehmend gemeinsam bearbeitet. Dies gilt besonders für „fragile“ Situationen.

Was bedeutet Fragilität?

Fragilität kann als schwere Störung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft aufgefasst werden, aufgrund derer ein Staat die legitimen Erwartungen der Bevölkerung nach Schutz und Basis-Diensten nicht erfüllt. Fragilität kann eine Konsequenz von staatlichem Versagen (wie z. B. Zerfall staatlicher Ordnungsstrukturen, innerer Zerfall, Destabilisierung) auf den Ebenen von Autorität, Legitimität, Rechtsschutz und Leistungsbereitstellung sein. Auch wenn neue Staatswesen entstehen, sind ihre „Kinderjahre“ oft durch Fragilität gekennzeichnet. Fragile Situationen können im Extremfall in einem bewaffneten Konflikt münden.

Gemeinsames Ziel – umfassende menschliche Sicherheit

„In the twenty-first century, all States and their collective institutions must advance the cause of larger freedom – by ensuring freedom from want, freedom from fear and freedom to live in dignity.“

Kofi Annan, In Larger Freedom, 2005

Gemeinsames Ziel ist die Stärkung und Erreichung umfassender menschlicher Sicherheit. Menschliche Sicherheit, wie 1994 im Weltentwicklungsbericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) geprägt, ist die (subjektive) „Freiheit von Angst“ und die (objektivierbare) „Freiheit von Not“. Im Mittelpunkt dieses Sicherheitsbegriffs steht der Mensch – seine Grundbedürfnisse und Grundrechte. Die Ausrichtung auf umfassende menschliche Sicherheit gibt dem Aufbau tragfähiger staatlicher Institutionen eine spezifische Orientierung. Der Erfolg wird daher an einem Fortschritt im Sinn umfassender menschlicher Sicherheit für die Bevölkerung des jeweiligen Landes/der jeweiligen Region gemessen.

Entwicklungspolitisch ist „Friede und Sicherheit“ in § 1 des EZA-Gesetzes als eines der Hauptziele der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verankert. Aus sicherheitspolitischer Perspektive basiert der Leitfaden auf den Grundsätzen der österreichischen Sicherheitsstrategie¹ sowie dem Konzept der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV)“, das einen integrierten Ansatz aller Akteure beinhaltet.

Gesamtstaatliches Vorgehen

„A coherent, coordinated and complementary (3C) approach is needed to improve the effectiveness of support to countries and communities affected by conflict and fragility. Coherence, coordination and complementarity require both Whole of Government and Whole of System approaches. 3C is understood as collaborative and mutually reinforcing approaches by international actors and partner countries, including civil society, to increase the efficiency and effectiveness of their support to peace, security, and development in situations of conflict and fragility.“

Definition 3C Roadmap 2009

Der österreichische Beitrag zu Sicherheit und Entwicklung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die gemeinsame Zielsetzung kann nur durch ein koordiniertes, komplementäres und kohärentes Vorgehen aller Akteure erreicht werden („Whole-of-Government Approach“, WoGA). Der Einsatz von Ressourcen auf dem Gebiet Sicherheit und Entwicklung soll bestmöglich aufeinander abgestimmt werden.

Österreichische Akteure

Sicherheits- und entwicklungspolitisch relevante Akteure im Sinn des Leitfadens sind die für Außen- und Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik, Justiz und innere Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt, Landwirtschaft, Infrastruktur und Bildungssektor zuständigen Ressorts in Österreich. Eine besondere Rolle kommt der Zusammenarbeit mit den NRO und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren Österreichs in fragilen Situationen zu. Der „Wiener 3C-Appell“ 2010 legt Prinzipien für dieses Zusammenwirken fest (3C-Ansatz, engl. „coordinated, complementary and coherent action“, www.entwicklung.at/uploads/media/Wiener_3C_Appell_01.pdf). Insofern es in diesem Rahmen zu differenzierten Formen der Interaktion zwischen staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Institutionen kommt, ergäbe sich die Möglichkeit zu einem österreichischen „Whole of Nation Approach (WoNA)“.

¹ Mit Beschluss der Bundesregierung vom 1. 3. 2011 dem Parlament zur weiteren Debatte zugeleitet.



Anwendungsbereich

Der Leitfaden bildet einen Rahmen für das internationale Engagement Österreichs in fragilen Situationen, die auch eine Sicherheitsbedrohung für Österreich darstellen können. Wenn sich Österreich an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung engagiert, soll es auf die in diesem Leitfaden beschriebene Weise nach Maßgabe der den Akteuren zur Verfügung stehenden budgetären Mittel geschehen, wobei die Bedeckung der aus der Umsetzung des Leitfadens resultierenden Ausgaben von den betroffenen Ressorts aus den jeweils zur Verfügung stehenden Budgetmitteln sichergestellt wird. Die bestehende regionale Schwerpunktbildung der relevanten österreichischen Politikbereiche ist bei einem möglichen Engagement zu beurteilen und gegebenenfalls berücksichtigen. Im Regelfall sollen gemeinsame Aktionen isolierten Projektvorhaben vorgezogen werden. Schwerpunkte des Engagements werden in Abstimmung mit den Partnerländern und im Rahmen der Internationalen Organisationen gesetzt.

2. Grundsätze gemeinsamen Handelns

Internationale Vorgaben

Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005 stellt fünf Grundprinzipien der Zusammenarbeit auf, die den Rahmen für das Engagement der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt und, mutatis mutandis, auch in fragilen Situationen festlegen:

„Die fünf Grundprinzipien“

Eigenverantwortung:

Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.

Partnerausrichtung:

Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.

Harmonisierung:

Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.

Ergebnisorientiertes Management:

Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht:

Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Pariser Erklärung 2005, www.oecd.org



Ergänzt wird die Pariser Deklaration durch die vom Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entwickelten „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations“ aus dem Jahr 2007:

1. Den Kontext als Ausgangspunkt nehmen.
2. Schaden vermeiden.
3. Die Staatsbildung als zentrales Ziel betrachten.
4. Der Prävention den Vorrang geben.
5. Die Zusammenhänge von Politik-, Sicherheits- und Entwicklungszielen erkennen.
6. Nicht-Diskriminierung als Basis für inklusive und stabile Gesellschaften fördern.
7. Die Maßnahmen in verschiedenen Kontexten auf verschiedene Weise auf lokale Prioritäten ausrichten.
8. Praktische Koordinationsmechanismen zwischen internationalen Akteuren vereinbaren.
9. Schnell handeln, ... aber lange genug bleiben, damit sich Erfolge einstellen können.
10. Ausgrenzung vermeiden.

*OECD Principles for Good International Engagement
in Fragile Situations 2007, www.oecd.org*

Weitere für Österreich wichtige internationale Vorgaben enthalten die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN), insb. zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, insb. Frauen und Kinder, einschl. Schutz vor sexueller Gewalt sowie Frauen, Frieden und Sicherheit, sowie die laufende VN-Reform auf dem Gebiet der Friedenssicherung. Die durch den Vertrag von Lissabon gestärkte Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfolgt iS. der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003/2008 auf dem Gebiet Sicherheit und Entwicklung einen „Comprehensive Approach“. Die EU-AU-Partnerschaft ist ein wichtiges Element in der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, ebenso wie Partnerschaften mit den VN und der NATO.

Handlungssituationen und Strategieoptionen

In der internationalen Diskussion werden fragile Situationen häufig eingeteilt in:

1. Situationen unmittelbar vor Ausbruch oder nach Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen. Hier geht es vor allem um Konfliktprävention und -transformation. Dies erfordert ein Zusammenwirken ziviler und militärischer Akteure.
2. Situationen, in denen es bereits zu einer gewaltsamen Eskalation der bestehenden Konflikte gekommen ist. Maßnahmen des Krisenmanagements stehen im Vordergrund. Hier liegt das Schwergewicht auf militärischen und humanitären Akteuren.
3. Situationen, die fragil sind, in denen aber kein offener bewaffneter Konflikt vorliegt. Hier sind vor allem zivile Akteure mit spezifischen Beiträgen von Militär und Polizeikräften im Einsatz.



Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen

Fokus/Situation	Fragile Situation im Vorfeld eines bewaffneten Konflikts	Offener gewaltsamer Konflikt	Fragile Situation nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen
Stabilisierung (kurzfristig)	Maßnahmen der Konfliktprävention/-transformation und Deeskalation	Maßnahmen des Konfliktmanagements: insb. Krisenmanagement, Konflikttransformation und Stabilisierung Humanitäre Maßnahmen	Maßnahmen der Konflikt-nachsorge: Peacebuilding und Statebuilding Sozioökonomische Entwicklung
Resilience (mittelfristig)			
Umfassende menschliche Sicherheit (langfristig)			

In allen Fällen ist eine Abstimmung der verschiedenen Akteure, insbesondere die zivil-militärische Zusammenarbeit sowie die enge Kooperation auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene für einen optimalen Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel erforderlich. Je nach vorgefundenem Szenario und entsprechend seinen Kapazitäten kann Österreich einen Beitrag leisten.

Herausforderungen

„All peace-building tasks have to be carried out in such a way that they prepare state-building, and all state-building tasks have to be implemented in such a way that they structurally prevent a return to armed conflict.“

Louise Anten, Clingendael, 2009

Die Anforderungen an sicherheits- und entwicklungspolitische Akteure in fragilen Situationen bestehen in der frühzeitigen gemeinsamen Analyse mit den staatlichen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Partnern in der Zielregion, der laufend angepassten Planung und in der Berücksichtigung von Eigenheiten der jeweiligen fragilen Situation.

3. Österreichische Handlungsfelder

„The Council underlines the importance of a holistic approach which strengthens the coherence and linkages in and among various policy areas, in particular peace, security, development, human rights and the rule of law.“

Erklärung des Vorsitzes des Sicherheitsrats, 16. April 2010

Handlungsfelder im Überblick

Das österreichische Engagement in fragilen Situationen erfolgt in Handlungsfeldern, die entlang einer zeitlichen Komponente miteinander verbunden sind:

1. Konfliktprävention
2. Krisenmanagement
3. Friedenskonsolidierung und Aufbau staatlicher Strukturen

Diese Handlungsfelder werden von themenbezogenen Handlungsfeldern, die unabhängig von der Zeitkomponente zum Einsatz kommen, ergänzt:

4. Frauen in Friedensprozessen und Schutz der Zivilbevölkerung
5. Umgang mit transversalen Herausforderungen
6. Schaffung einer sozioökonomischen Perspektive vor Ort



Schwerpunktsetzungen in den Handlungsfeldern

Im Folgenden werden die österreichischen Schwerpunktsetzungen in den Handlungsfeldern angeführt. Konkrete Vorhaben werden in der Umsetzungsmatrix erarbeitet.

Handlungsfelder anhand der zeitlichen Komponente

1. Konfliktprävention

Friedenskonsolidierung und der Aufbau staatlicher Strukturen müssen bestmöglich aufeinander abgestimmt werden. Maßnahmen der Konfliktprävention ist dabei Priorität einzuräumen. Zudem sollen alle Akteure dem Prinzip eines konflikt sensitiven Engagements, das negative Auswirkungen auf latente Konflikte möglichst vermeidet, folgen („Do No Harm“-Ansatz). Ein besonderer Schwerpunkt wird auf Menschenrechtsdialoge und interkulturellen Dialog sowie, auf einer ad hoc-Basis, auf Mediationsprozesse, die vertrauensbildend und friedenskonsolidierend wirken können, gelegt.

Konfliktprävention und Umwelt

Der nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen, gemeinsame Anstrengungen zum Schutz der Umwelt über nationale und soziale Grenzen hinweg, vertrauensbildende Maßnahmen bei der Nutzung von Ressourcen und Umweltschutzmaßnahmen, das integrierte Management von natürlichen, grenzüberschreitenden Ressourcen (z. B. Integriertes Wasserressourcen Management) tragen zu Konfliktprävention, Stabilität und Friedenssicherung in latenten Konfliktregionen bei.

2. Krisenmanagement

In den letzten zehn Jahren hat sich der Tätigkeitsbereich friedenserhaltender Operationen deutlich erweitert. Heute umfassen Mandate von Einsätzen zur Friedenssicherung neben der Herstellung eines sicheren Umfelds und dem Schutz der Zivilbevölkerung auch längerfristige friedenskonsolidierende Aktivitäten. Österreich setzt sich daher im Rahmen des Krisenmanagement für eine breite Palette ziviler Aktivitäten wie die Stärkung der Menschenrechte, die (Wieder-)Herstellung rechtsstaatlicher und leistungsfähiger Strukturen, die Bekämpfung der Straflosigkeit, die Reform des Sicherheitssektors, die Entwaffnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten und die Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Wahlen und Prozesse ein. Österreich wird sich für verbesserte Koordinationsmechanismen zwischen friedenserhaltenden militärischen Kräften und den für die Durchführung der zivilen Aufgaben benötigten Fachkräften, die zu einem effizienten Ressourceneinsatz und Nachhaltigkeit beitragen sollen, im Sinn des 3C-Ansatzes einsetzen.

Humanitäre Hilfe: Humanitäre Hilfe, insbesondere für Flüchtlinge und intern Vertriebene (IDPs) kann früh dazu beitragen, die Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung herzustellen.

3. Friedenskonsolidierung und Aufbau staatlicher Strukturen (Peacebuilding und Statebuilding)

Mit Maßnahmen des erweiterten **Peacebuilding** will Österreich möglichst früh nach dem Krisenmanagement die Herstellung von Stabilität und den Aufbau nachhaltiger Governance-Strukturen unterstützen. Wo der Aufbau staatlicher Strukturen Friedensprozesse behindert und umgekehrt, muss dies erkannt und abhängig von der Situation gelöst werden.

Österreichische Schwerpunkte im erweiterten Peacebuilding sind:

- **Förderung der Menschenrechte** bildet eine wesentliche Komponente des österreichischen Engagements. Dabei sollen Projekte des Hohen Kommissars der



Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) unterstützt und bilaterale Menschenrechtsarbeit wie Menschenrechtserziehung geleistet werden.

- **Begleitung von Friedensprozessen und politische Partizipation:** Österreich setzt einen Schwerpunkt in der Förderung von politischem Dialog zum friedlichen Interessenausgleich und in der Unterstützung von parlamentarischer Tätigkeit. In der Erarbeitung von Friedensabkommen muss aus österreichischer Sicht die Einbindung von Frauen sichergestellt werden.
- **Kapazitätsaufbau zur zivilen Konfliktaustragung:** Die Stärkung staatlicher Strukturen, regionaler, subregionaler und lokaler Organisationen und Akteure durch Kapazitätsentwicklung in diesem Kontext stellt für Österreich eine Priorität dar.
- **Training, Aus- und Weiterbildung von nationalen und internationalen zivilen und militärischen Akteuren:** Der Vorbereitung auf zivile Aufgaben in multidimensionalen Missionen und der Kapazitätsbildung für den Aufbau staatlicher/regionaler Strukturen kommt immer größere Bedeutung zu. Österreich wird im Rahmen von Ausbildungsprogrammen an dieser Aufgabe mitwirken und bereitet Personal für diese Aufgaben bei Auslandseinsätzen vor.

Eine zentrale Aufgabe in fragilen Situationen ist der nachhaltige **Aufbau staatlicher Strukturen** (Statebuilding). Sowohl die politische als auch die sozioökonomische Perspektive spielt dabei eine wichtige Rolle. Der Aufbau von staatlichen Kernfunktionen in fragilen Situationen soll aus österreichischer Sicht nach dem Prinzip der „*good enough governance*“ erfolgen. Für Österreich ist es wichtig, dass Staat und Gesellschaft die Fähigkeit erwerben, interne und externe Herausforderungen und Krisen im Rahmen der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abzufedern und zu meistern („resilience“). Aufgaben des Statebuilding und des Peacebuilding müssen daher besser aufeinander abgestimmt werden.

Aufbauend auf den bestehenden Elementen von Staatlichkeit im lokalen und regionalen Kontext konzentriert sich das Engagement Österreichs auf folgende Stabilisierungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Partnerlandes/der Partnerregion:

- Herstellung von individueller Sicherheit
- Unterstützung der staatlichen Legitimität und guter Regierungsführung;
- Herstellung von Rechtsstaatlichkeit;
- Kapazitätsentwicklung, insb. im Bildungsbereich;
- Sicherstellung von sozialen Grundbedürfnissen;
- Aufbau von nachhaltigen Wirtschaftsstrukturen.

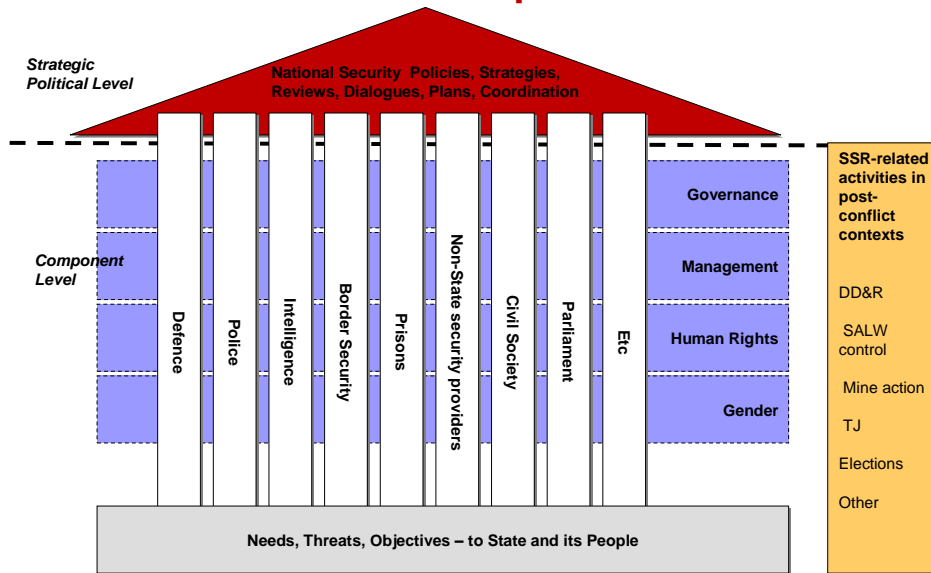
Konkrete Schwerpunkte sind:

- **Sicherheitssektorreform (SSR)/Maßnahmen der Demobilisation, der Entwaffnung und der Reintegration (DDR):**

Zur Erreichung des übergeordneten Ziels eines gut funktionierenden, zivil und demokratisch kontrollierten Sicherheitssektors ist ein breites internationales Engagement nötig. SSR schließt aus österreichischer Sicht neben Streitkräften und Polizei insb. auch die Bereiche Grenzschutz, Zollwesen, Strafjustiz/Strafvollzug, Nachrichtendienste, paramilitärische Verbände und die staatliche Regulierung von privaten Sicherheitsdiensten ein, ebenso alle in der Führung und demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparats tätigen Organe (z. B. Ministerien, demokratische Vertretungskörper, Ombudsstellen). Demobilisation, Entwaffnung und Reintegration in Friedensökonomien müssen mit der Aufarbeitung von post-Konfliktsituationen einhergehen.



Security Sector Reform (SSR) A holistic process



10

UN Sensitization on SSR, entwickelt von der UN Inter-Agency SSR Taskforce 2009; Downes/DCAF 2010

■ Rule of Law – Raum für Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit – und Transitional Justice:

Österreich räumt der Herrschaft des Rechts international und national sowie auf Ebene der Partnerländer hohe Bedeutung ein. Eine solide Herrschaft des Rechts (Völkerrecht, Verfassung, Verwaltung, Privatrecht) ist unabdingbar für die dauerhafte Verwirklichung von „Friede und Sicherheit“, gedeihlicher wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt. Dies wird bei der Aufarbeitung von Unrecht in Post-Konfliktgesellschaften, z. B. in Form der Konfliktbeilegung, etwa durch nationale Versöhnungsprozesse, internationale Vermittlung oder schiedsgerichtliche Verfahren, sowie in der Arbeit internationaler Strafrechtstribunale deutlich.

■ Local Governance und Dezentralisierung:

Die Stärkung der lokalen Verwaltung und eine effiziente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips sind wesentliche Voraussetzungen für das Meistern des Übergangs von einer post-Konfliktsituation zu einer nachhaltigen staatlichen Institutionalisierung. Österreich wird verstärkt die Selbst- und Mitbestimmung sowie das Prinzip der Subsidiarität für einen nachhaltigen Interessensausgleich auf dieser Ebene unterstützen.

■ Verbindungen zu anderen Politikbereichen:

Wichtige komplementäre Aufgaben zum Aufbau von staatlichen Kernfunktionen sind die Ankurbelung einer nachhaltigen Wirtschaft, internationale Entwicklungsfinanzierung, Bildungsmaßnahmen und Bemühungen um eine nachhaltige Ökologie.



Wirtschaft, Sicherheit und Entwicklung

Wirtschaftliche Entwicklung ist ein Beitrag zu Sicherheit und Stabilität vor Ort. Wirtschaftliche Tätigkeit setzt ein Minimum an stabilen Rahmenbedingungen voraus, zu denen die Bemühungen für mehr Rechtssicherheit, ein funktionierender Justizsektor, aber auch Politiken der Nicht-Diskriminierung, der Umwelterhaltung sowie Programme zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit beitragen. Zum Ziel der nachhaltigen Grundversorgung der betroffenen Bevölkerung, der Entwicklung eines lokalen Privatsektors sowie lokaler und regionaler Märkte in Post-Konfliktsituationen soll auch das Potential der österreichischen Wirtschaft genützt werden. Gerade die wirtschaftliche und Finanzmarkt-Krise unterstreicht das Erfordernis, Synergien zwischen Wirtschaft und Entwicklung zum beiderseitigen Vorteil zu forcieren. Dies findet auch im Leitbild der österreichischen Außenwirtschaft „Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation“ seinen Niederschlag. Um den Ausstieg internationaler Friedensoperationen nachhaltig zu gestalten ist es wichtig, ehestmöglich den lokalen Privatsektor aufzubauen. Dieser Kapazitätsaufbau wird international vermehrt als Notwendigkeit für Ausstiegsszenarien von friedenserhaltender Operationen wahrgenommen.²

Bildung, Wissenschaft, Sicherheit und Entwicklung

Zugang zu Bildung als grundlegendes Menschenrecht ist eine wichtige Voraussetzung für Sicherheit und Entwicklung. Bildungsstrukturen und -prozesse können aber etwa bei Missbrauch, um gesellschaftliche Spannungen, Diskriminierung oder Nationalismen zu verschärfen, auch negative Wirkung auf gesellschaftliche Konfliktkonstellationen entfalten. Ebenso negativ wirken sich ein Mangel an Zugang zu Bildung als auch Bildung ohne adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten aus. Bildung kann daher einen konfliktpräventiven und/oder friedenskonsolidierenden Charakter haben und zum Aufbau staatlicher Strukturen beitragen. In den betroffenen Partnerländern/-regionen sollen die Kapazitäten zu gewaltfreier Konfliktaustragung und der inner- und zwischengesellschaftliche Dialog gestärkt und wirtschaftliche, politische und soziale Stabilisierungsprozesse unterstützt werden. Auch wissenschaftlicher Austausch und Friedensforschungsprogramme tragen zu Aufarbeitung von Konflikten und zum besseren Umgang mit fragilen Situationen bei. Über die Stärkung der Bildungs- und Wissenssysteme kann Zugang zu weltweiten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ermöglicht werden.

Umwelt, Sicherheit und Entwicklung

Umweltzerstörung, Übernutzung und Verknappung natürlicher Ressourcen sind häufig Ursachen und Folgeerscheinungen von Konflikten. Sie verstärken Entwicklungskrisen und Armut, da sie sich direkt auf die Ernährungssicherheit und Lebensgrundlagen auswirken können. Die Folgen sind soziale, wirtschaftliche und politische Auseinandersetzung, Flucht und Migration, die mittelbar zum Entstehen gewaltsamer Konflikte beitragen. Ökosystemleistungen – die nachhaltige Bewirtschaftung und der Schutz der natürlichen Ressource Umwelt – sind durch ihre unmittelbare Auswirkung auf die menschliche Sicherheit und Existenz daher ein wichtiger Bestandteil von Friedenssicherungsmaßnahmen und beim Aufbau von Kernstaatsfunktionen.

² Siehe Handlungsfeld 6



Der Beitrag der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs)

„Fragile Staaten und Post-Konflikt-Länder benötigen mehr Mittelflüsse, jedoch in Form von auf die schwachen Governance-Strukturen zugeschnittener Projekte und technischer Assistenz. Dem Aufbau der Zivilgesellschaft muss in fragilen Staaten besondere Bedeutung geschenkt werden.“

„IFIs sollen mit Nachdruck und verstärktem finanziellen Einsatz den Fokus auf den Aufbau von administrativen Strukturen und Institutionen sowie auf die Stärkung der Regierungsführung legen. Die Kosten des institutionellen Aufbaus überlasten die nationalen Budgets und sollen daher durch externe Finanzierung gedeckt werden. Technische Assistenz muss wesentlich verstärkt geleistet werden. Der politische Dialog muss auf allen Ebenen verstärkt geführt werden, ohne jedoch die Partnerregierungen zu nicht-nachhaltigen Reformen zu verleiten. Sobald möglich, sollte mit Maßnahmen einer umfassenden Security Sector Reform begonnen werden, um die von nicht kontrollierten oder schwer kontrollierbaren bewaffneten Kräften ausgehende Fragilität nachhaltig einzudämmen. Auch wenn IFIs dabei keine führende Rolle einnehmen, sollten sie dafür Finanzierung bereitstellen.“

IFI-Strategie des BMF 2009

■ **Mitgestaltung internationaler Diskussionsprozesse auf dem Gebiet Peacebuilding und Statebuilding:**

VN: Wichtige Gesichtspunkte von Sicherheit und Entwicklung im VN-Bereich sind die Kohärenz zwischen den verschiedenen Komponenten von Friedensoperationen und sonstigen Instrumenten der VN, die Berücksichtigung der regionalen und sozioökonomischen Dimension sowie die spezifischen Bedürfnisse und Problematiken von Frauen und Mädchen. Österreich wird sich weiterhin in die Diskussionen zur Verbesserung der Kooperation zwischen militärischen und zivilen Akteuren im Rahmen des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der VN (UN-OCHA) aktiv einbringen, zur Arbeit der Peace Building Commission beitragen und die Weiterentwicklung des VN-Peacekeeping unterstützen.

OECD: Österreich wirkt aktiv im OECD International Network on Conflict and Fragility sowie dem Internationalen Dialog zu Peacebuilding und Statebuilding und ist dort in der beratenden Expertengruppe vertreten.

„A new vision for peacebuilding and statebuilding:

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

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

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



EU: Österreich wirkt aktiv an den EU-Strategien für Sicherheit und Entwicklung mit und setzt sich für eine verstärkte militärisch-zivile Zusammenarbeit bei den EU-GSVP-Missionen sowie der Fähigkeitsentwicklung dazu ein. Im Rahmen der EU-AU-Partnerschaft wird das Gebiet „Friede und Sicherheit“ bearbeitet.

NATO/Partnership for Peace (PfP): Österreich wirkt im NATO/PfP-Rahmen im Bereich Sicherheitssektorreform mit und engagiert sich in der NATO/PfP-Treuhandfonds-Politik (z. B. Reintegration ehemaliger Soldaten/innen in die Zivilgesellschaft) und für die Umsetzung der einschlägigen VN-Sicherheitsratsresolutionen zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, insb. Frauen und Kinder, einschl. Schutz vor sexueller Gewalt sowie Frauen, Frieden und Sicherheit.

Thematische Handlungsfelder

4. Frauen in Friedensprozessen und Schutz der Zivilbevölkerung

Dieses thematische Handlungsfeld hat die Umsetzung der VN-Resolutionen auf dem Gebiet Frauen in Friedensprozessen und Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zum Ziel.

- **Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) sowie der einschlägigen Nachfolgeresolutionen zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“:**
Frauen kommt eine wesentliche Rolle in allen Phasen von Konfliktbewältigung und Friedenssicherung zu. Österreich hat dazu 2007 einen nationalen Aktionsplan ausgearbeitet, der Maßnahmen zur Förderung der Einbindung von Frauen in Friedensprozessen, der Stärkung von Präventionsmaßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen, der vermehrten Teilnahme von Frauen an österreichischen Friedenseinsätzen sowie dem Eintreten für mehr Frauen in Führungspositionen internationaler oder regionaler Organisationen wie VN, EU oder NATO/PfP setzt. In diesem Zusammenhang kommt einer fortgesetzten Unterstützung der Tätigkeit der VN im Frauenrechtsbereich eine große Bedeutung zu.
- **Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1894 (2009):**
Die am 11. November 2009 unter österreichischem Vorsitz angenommene Sicherheitsratsresolution 1894 zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten legt einen Maßnahmenkatalog fest, wie der Schutz von Zivilpersonen noch besser durch Friedensmissionen im Feld umgesetzt werden kann. Im Mittelpunkt stehen dabei die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, Maßnahmen im Kampf gegen die Straflosigkeit, die Sicherstellung von humanitärer Hilfe (Opferhilfe) sowie insbesondere Schritte zur effektiven Umsetzung von Schutzmandaten durch Friedensmissionen. Trainings- und Ausbildungsaspekte spielen neben Maßnahmen der SSR/DDR sowie dem Aufbau des Justizsektors und anderer rechtsstaatlicher Einrichtungen eine wichtige Rolle. Zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1894 (2009) werden Synergien zwischen den politischen Anliegen und der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit gesucht.

„Der Sicherheitsrat *betont*, dass es notwendig ist, zur Erleichterung der Durchführung von Schutzmandaten einen umfassenden Ansatz zu verfolgen, indem Wirtschaftswachstum, gute Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung und der Schutz der Menschenrechte gefördert werden, *fordert* in dieser Hinsicht die Mitgliedstaaten *nachdrücklich* zur Zusammenarbeit *auf* und *unterstreicht*, wie wichtig es ist, dass die Hauptorgane der Vereinten Nationen einen kohärenten, umfassenden und koordinierten Ansatz verfolgen und im Rahmen ihres jeweiligen Mandats zusammenarbeiten.“

VN-Sicherheitsratsresolution 1894/2009
vom 11.11.2009, Para 28



5. Umgang mit transversalen Herausforderungen

Der Umgang mit transversalen Herausforderungen wie Klimawandel, insbesondere Fortschreiten der Wüstenbildung, Migration, Ressourcenknappheit, Korruption, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel gehört zu wichtigen Handlungsfeldern österreichischer Akteure auf dem Gebiet Sicherheit und Entwicklung.

Die österreichischen Maßnahmen auf dem Gebiet des Klimawandels sind dem Strategischen Leitfaden Umwelt und Entwicklung 2009³ zu entnehmen. Österreich beteiligt sich an den Diskussionen auf internationaler Ebene zu den Auswirkungen von Migration auf Entwicklung (IOM, UNHCR, UNDP, IKRK, IHCHR, ILO).

Österreich wird einen Schwerpunkt im Bereich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nonproliferation setzen. Im Verhältnis von Abrüstung, Kleinwaffenkontrolle (SALW) und Entwicklung spielt die friedliche Austragung von Konflikten um natürliche Lebensgrundlagen sowie Opferhilfe eine besondere Rolle. Bei Minenaktionsprogrammen ist für Österreich ein inklusiver Ansatz entscheidend. Der Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, vor allem des Menschenhandels und der Korruption, bildet eine wichtige Komponente des österreichischen Engagements.

6. Schaffung einer sozioökonomischen Perspektive vor Ort

Friedenssicherung und -konsolidierung kann nicht isoliert von sozioökonomischen Bedingungen der Betroffenen stattfinden. Eine frühzeitige, anhaltende Ankurbelung der lokalen Privatwirtschaft sowie die aktive Einbindung des lokalen Wirtschaftssektors in Friedensprozesse gehören daher zu wichtigen österreichischen Ansatzpunkten für Sicherheit und Entwicklung.

■ Sozioökonomischer Impact von internationalen Friedensoperationen:

Gerade bei längerfristiger Präsenz ziviler und militärischer Akteure, insbesondere im Rahmen einer internationalen Friedensoperation, müssen deren langfristige Auswirkungen auf lokale und regionale Sozialgefüge und Wirtschaftssysteme bei Planung und Umsetzung berücksichtigt werden. Mit der Initiative zum „*Socio-economic impact of peace operations*“ treibt Österreich die internationalen Bemühungen zu einer erhöhten Entwicklungssensitivität von Friedensoperationen aktiv voran. Paragraph 14 des Wiener 3C-Appells 2010 nennt die konkreten Ziele.

„International organizations often recruit qualified national professionals away from local institutions and organizations through financial and other incentives. This undermines the need to strengthen national institutions and distorts the domestic economy. Early and sustained support to the civil service and local institutions is crucial to provide adequate compensation and conditions for professionals who remain within domestic structures where their contribution to peacebuilding and recovery may have greatest impact.“

Bericht des VN-GS zu „Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict“, S/2009/304, 11. 6. 2009, para. 48

³ www.entwicklung.at/uploads/media/Strateg_Leitfaden_Umwelt_Entwicklung_Sept09.pdf



4. Follow-up, Begleitung und Revision

Die Erarbeitung des ressortübergreifenden Leitfadens stellt einen ersten Schritt in Richtung eines kohärenten, gesamtösterreichischen Engagements für Sicherheit und Entwicklung dar.

Als nächster Schritt sollen konkrete Umsetzungsschritte in einer interministeriell zu erarbeitenden Matrix dargestellt werden. Die Umsetzung der in der Matrix angeführten Vorhaben soll im je eigenen Wirkungsbereich der zuständigen Ressorts unter bestmöglicher wechselseitiger Abstimmung und auch im Rahmen sonstiger gesamtstaatlicher Prozesse erfolgen.

In Umsetzung des Leitfadens sollen sobald wie möglich eine regionale Strategie für Subsahara-Afrika unter besonderer Bedachtnahme auf das bestehende Engagement vis-à-vis der Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) sowie eine thematische Strategie für Sicherheitssektorreform ausgearbeitet werden. Weiters soll in Abstimmung mit dem sich in Ausarbeitung befindliche österreichischen Auslandseinsatzkonzept erfasst werden, welche Fähigkeiten für ein kohärentes, koordiniertes und komplementäres Vorgehen im Kontext von Einsätzen und Engagements herauszubilden wären, sodass in Hinkunft Mittel und Personen aus Verwaltung, Militär und Zivilgesellschaft gegebenenfalls rasch an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung zur Wirkung gebracht werden könnten. Über die verfügbare personelle Expertise werden sich die befassten Stellen gegenseitig informiert halten.

Die Umsetzung des Leitfadens wird begleitet durch einen Informations- und Erfahrungsaustausch unter den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, der zumindest ein Mal im Jahr bzw. anlassbezogen stattfindet und auch dem „gemeinsamen Lernen“ dient. Strategische Planspiele zur Policy-Entwicklung und ressortübergreifende Ausbildungsmodule zu Sicherheit und Entwicklung sowie dem 3C-Ansatz sollen das Verständnis für die gemeinsamen Herausforderungen verstärken und werden daher ab 2012 angeboten werden.

Revision

Die aus der praktischen Umsetzung des Leitfadens gewonnenen Erfahrungen sollen 2015 in eine Revision des Strategischen Leitfadens einfließen.