

# ENTWICKLUNGSEXPERTEN ALS KRISENMANAGER – NEUE KONZEPTE, ANSATZE UND INSTRUMENTE

MARKUS KAISER, CHRISTINE MÜLLER

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung bilden seit Mitte der neunziger Jahre ein neues Aufgabengebiet der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Mit den Ereignissen des 11. September 2001 steht der Kulturkontakt unter neuen Voraussetzungen. Als globales Thema, das in zahlreichen Ländern zu Demonstrationen und öffentlichen Kundgebungen Anlass gab, werden seither die Gestaltung von Politik – und speziell der Entwicklungspolitik –, das Zusammentreffen verschiedener Kulturen, die Implikationen des Wissenstransfers und sehr allgemein von Werten, Kultur und Religion in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien, diskutiert und fordern zu einem Überdenken der Strukturen internationaler Politik und Zusammenarbeit auf.

Es wäre aber verfehlt, den 11. September 2001 als den Nullpunkt für eine reflexive und (selbst-)kritische Auseinandersetzung mit Konzepten und Inhalten der Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen. Fachtagungen und Publikationen (Fahrenhorst 2000) regten bereits Ende der neunziger Jahre einen Austausch über EZ in Krisenregionen und ihre Wirkungen zwischen den wissenschaftlichen, politischen und praxisbezogenen Institutionen an und ermöglichten einen Austausch der unterschiedlichen Erfahrungen. Das Ziel aller Beteiligten lässt sich mit dem Postulat von Mary Anderson »do not harm« zusammenfassen: Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit sollen Frieden fördern und nicht Konflikte schüren.

Faktum ist, dass gewaltsame Auseinandersetzungen in Form von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten<sup>1</sup> das Handlungsfeld Entwicklungszusammenarbeit direkt oder indirekt schon immer berührt haben, aber auch umgekehrt von EZ-Maßnahmen beeinflusst wurden bzw. immer noch werden. Die letztgenannte Einsicht über potenzielle negative Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit und über Möglichkeiten, diese präventiv zu vermeiden, stellen den Kern der Diskus-

<sup>1</sup> Klingebiel (1997: iff.) unterscheidet zwischen vier Kategorien von Konflikten: 1. Anti-Regime-Kriege, 2. innerstaatliche Konflikte, 3. zwischenstaatliche Konflikte, 4. Dekolonialisierungskriege.

sion dar. In Fachkreisen ist man sich darüber einig, dass in Zukunft die Konfliktpotenziale weiter zunehmen, dass sie sich jedoch von zwischenstaatlichen auf innerstaatliche Konflikte verschieben werden. Davon betroffen sind ca. 30-50 Staaten weltweit.

Innerstaatliche Konflikte unterscheiden sich von zwischenstaatlichen Konflikten in einem wesentlichen und für die Entwicklungszusammenarbeit notwendig zu berücksichtigenden Punkt: Das Akteursfeld zwischenstaatlicher Konflikte besteht vorwiegend aus Regierungen und staatlichen Institutionen. Innerstaatliche Konflikte setzen sich dagegen aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Gruppen (z.B. Machteliten; religiöse oder ethnische Gruppen), aus äußerst heterogenen und undurchsichtigen Interessenkonstellationen und Aktionsfeldern zusammen. Mit der Intervention internationaler Organisationen (UN) und NGOs erhöht sich zusätzlich der Schwierigkeitsgrad der Koordination unter den externen Akteuren und ihren jeweiligen Projektionen. Das Einmischen in die Souveränität eines Staates bedingt des Weiteren ein Überdenken völkerrechtlicher Vereinbarungen (Fahrenhorst 2000: 1).

Im internationalen Diskurs wird erstmals, auch seit Kofi Annans Appell eines »global compact«<sup>2</sup> vom 31. Januar 1999, auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos die Rolle von international agierenden Wirtschaftsunternehmen diskutiert. Wirtschaftliches Handeln soll sich an den drei Grundsätzen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt orientieren. Die Stärkung und Unterstützung der privatwirtschaftlichen Kooperationen im Rahmen von *Public-Private-Partnership* (PPP) in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit richtet einerseits wirtschaftliches Handeln und andererseits die EZ neu aus.

Der normative Anspruch der Entwicklungszusammenarbeit, karitativ und humanitär zu handeln, und die Diskussion um Krisen- und Konfliktmanagement standen lange Zeit unverbunden nebeneinander. Erst jetzt werden die Diskussionsstränge zwischen wissenschaftlicher Friedensforschung und praktischer Entwicklungszusammenarbeit<sup>3</sup> zu-

<sup>2</sup> <http://www.unglobalcompact.org>. Zur Unterstützung des institutionellen Lernens wurde eine virtuelle Plattform eingerichtet, in welche Firmen ihre Erfahrungen einspeisen können.

<sup>3</sup> Schon zu Beginn der achtziger Jahre unternahm Willy Brandt erste Ver-

sammengeführt. An die Entwicklungsexperten werden neue Anforderungen gestellt: Sie haben sich zunehmend präventiv und aktiv auch als Krisenmanager in einem weiter gefassten soziopolitischen Umfeld zu betätigen und damit neue Aufgaben, die über die rein technischen Anforderungen hinausgehen, zu bewältigen. Grundsätzlich geht es aber nicht nur um die Erweiterung der Handlungskompetenz einzelner Experten durch das Hinzufügen neuer »methodologisch-sensitiver« und krisenpräventiver Projektkomponenten. Es geht um eine sich qualitativ verändernde Organisation des entwicklungsorientierten Handelns vor Ort und in den Zentralen der Entwicklungsplanung.

Für die Expertenkultur kann bis dato die These formuliert werden, dass eine verstärkte Hinwendung zur politischen und soziokulturellen Komplexität des Lokalen als eine erste Annäherung zum »Verstehen lokaler Zusammenhänge« eine notwendige Bedingung darstellt, um in einem neuen Umfeld adäquat handeln zu können; also genau das Gegenteil dessen, was empirisch als »Rückzug aus der Wirklichkeit« mit gleichzeitiger »Abkoppelung« vom lokalen Umfeld festgestellt werden muss (Evers 1998; Evers/Kaiser 2002; Lachenmann 1994). Die dadurch erzeugte Projektferne korrespondiert mit einer unzureichenden Kenntnis der lokalen Realität, während zugleich dem Experten zugetraut wird, Probleme zu definieren, Vorschläge für die Lösung zu erarbeiten und über geeignete Maßnahmen zu bestimmen (Evers 1998).

Angesichts der Tatsache, dass es in der Weltgesellschaft kein einheitliches Konfliktmuster und kein neu entwickeltes Ordnungsmuster gibt und leistungsfähige und allgemein anerkannte globale Sicherheitsstrukturen fehlen (Klingebiel/Waller 1997), können folglich auch keine homogenen Lösungsansätze angeboten werden. Die Beispiele Somalia (1992/93) und Ruanda (1994) zeigen zudem, dass herkömmliche Strategien der internationalen Friedenssicherung nicht greifen (Spelten 1999: 21), sondern neue Instrumente und Planungskonzepte von Nöten sind. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung kann als Operationsfeld in der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich den Ausbruch von Krisen und Konflikten nicht verhindern. Trotz der Sensibilität für Prävention bleibt der Beitrag der EZ relativ.

suche, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik zu verbinden, was konzeptionell jedoch weiterverfolgt wurde (Zitelmann 2001: 12).

Erstaunen mag im diesem Zusammenhang auch die Feststellung von Klingebiel (1999: 1), dass es bislang kaum empirische Untersuchungen gibt, welche die positiven oder möglicherweise auch negativen Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention und -bewältigung untersuchen. Mit dem *Conflict Impact Assessment*<sup>4</sup> ist ein Instrument noch erst in der Entwicklungsphase, welches projektspezifisch die konfliktrelevanten Wirkungen bei den Schritten der Planung, Durchführung und Evaluierung systematisch erfassen soll.

Im Folgenden möchten wir den aktuellen Stand der Diskussion aufzeigen, die in Forschung und Politik zu diesem Thema geführt wird. Dabei konzentrieren wir uns auf den politisch-konzeptionellen und institutionellen Bereich – wobei der Beitrag der Ethnizitäts- und Konfliktforschung nicht geshmälerd werden sollte. Autoren wie Wimmer (1995) oder Elwert (1997) zeigten in grundlegenden Studien die Ursachen, Vielschichtigkeit und Dynamik lokaler Spannungen im nationalstaatlichen und globalen Kontext auf. Eine Renaissance erfuhren auch frühe ethnologische Studien aus den vierziger/fünfziger Jahren zu lokalen Konfliktlösungsmechanismen wie bspw. die von Evans-Pritchard (1971) über die Nuer in Südsudan oder von Gluckmann (1955) zu Rechtsmechanismen im südlichen Afrika. Die Aktivierung von lokalen Institutionen – insofern tradierte Mechanismen und Rechtssysteme noch Gültigkeit haben – sollte für die Prävention oder Bearbeitung von Nutzen und Dauer sein und nachhaltig für Frieden sorgen können.<sup>5</sup>

4 Dieses analytische Instrument wurde vom *International Development Research Centre* in Zusammenarbeit mit der *Canadian International Development Agency* (CIDA) entwickelt (Goetschel/Schmeidl 2002: 61).

5 Auf die Bedeutung, aber auch auf die Schwierigkeit (Ruanda, Afghanistan), traditionale Institutionen für die EZ sinnvoll zu nutzen, verwies Nina Scherg (2002).

## Vom Ignorieren zum Transformieren: Notizen aus dem Feld (Philippinen)<sup>6</sup>

Konfliktprävention und -bearbeitung sind keine mechanischen Prozesse, die es von heute auf morgen zu implementieren gilt. Eine Koordinationsbesprechung, die auf den Philippinen im Oktober 2001 zwischen Mitarbeitern der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der niederländischen Organisation *National Economic and Development Authority* (NEDA) stattfand, illustriert die Schwierigkeiten, mit denen sich Entwicklungsexperten konfrontiert sehen, wenn sie sich ad hoc auf eine veränderte globale Lage einstellen müssen. Der Beitrag der GTZ lag bis zu diesem Zeitpunkt vor allem in der Durchführung eines Agrarreformprogrammes, das flankiert war vom Ausbau des ländlichen Gesundheitswesens und der Förderung einkommensschaffender Projekte. Ziel sollte die Umgestaltung der extrem ungleichen Landverteilung und der feudalistischen Strukturen sein. Diese bildeten im Wesentlichen den Hintergrund für die vor Ort stattfindenden gewalttätigen Auseinandersetzungen und Spannungen (Metz 2000: 162). Die Wahrnehmung der Brisanz der Lage, aber auch der Tatsache, dass geeignete Instrumente fehlen, um diese entspannen zu können, wird von einem GTZ-Mitarbeiter wie folgt beschrieben:

»Da bewegt man sich in einem politisch brisanten Feld [...] kommt man natürlich selber ganz gut durch, aber ob man dazu beitragen kann, solche Konflikte zu lösen, aber das ist die Frage, ob wir das überhaupt können. Da muss man relativ realistisch bleiben, das wird sehr schwierig sein« (GTZ-Mitarbeiter, Philippinen).

Die lokale Situation, auf die die globalen Veränderungen einer neuen Unsicherheit und einer Verschiebung des Dialogs zwischen der christlichen und islamischen Welt durchschlagen, musste in der Folge neu thematisiert werden. Als ein erstes Maßnahmenpaket sollten Sonder-

6 Forschungsaufenthalte auf Mindanao, Luzon und Visayas im Rahmen des DFG-Projektes »Globalisierung von Wissen – Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft«, das von Prof. Dr. Hans-Dieter Evers und Prof. Dr. Peter Weingart (Universität Bielefeld) geleitet wurde.

mittel des BMZ<sup>7</sup> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) auf Mindanao investiert werden, einer vorwiegend von Moslems bewohnten Insel im Süden der Philippinen. Diese muslimisch geprägten Inselgruppen gelten als besonders arm, mit einer vernachlässigten Infrastruktur und dem Fehlen lokaler Kooperationsstrukturen und -partner. »Mit der Brille eines Moslems aus Mindanao draufschauen« bedeutete deshalb in der GTZ-Interpretation, in einem ersten Schritt die Bevölkerung mit Medikamenten zu versorgen und die berufliche Bildung zu fördern. Hier wurden in einem ersten Schritt bestehende Projekte einfach auf das muslimische Mindanao ausgedehnt.

In einem zweiten Schritt gestaltete die GTZ ihr Projektprofil im Hinblick auf Friedensentwicklung und Konflikttransformation um. Armut, Gewalt und das Vorhandensein eines terroristischen Milieus sollten durch Maßnahmen in den Bereichen Armutsbekämpfung und Friedensentwicklung angegangen werden. Konkret sahen diese Ausbildungsförderung, die Förderung von Foren zum Dialog, die Unterstützung von Initiativen der gewaltfreien Konfliktlösung sowie ein-kommenschaffende Maßnahmen vor. Zur Zeit besteht die Hauptaufgabe darin, den Dialog zwischen Moslems und Christen herzustellen.<sup>8</sup>

Diese Beschreibung zeigt, dass die Konzeption eines ursprünglich relativ akteursunabhängigen und neutralen Aktionsfeldes (Landwirtschaftsreform) unter der Perspektive von Konfliktprävention und -bearbeitung eine Neudefinition und Umgestaltung des Projektalltags (z.B. Schaffung von Foren) erfuhr. Das, was sich nun im Projektalltag als ein Prozess der Neuorientierung und des Aufbaus von eigenen Kapazitäten niederschlägt, ist Teil einer anhaltenden Diskussion um Konfliktprävention und -bearbeitung auf nationaler und internationaler Ebene. Deren Genealogie möchten wir im Folgenden nachzeichnen.

7 Die Soforthilfe wurde teils in Form von *basket-funding* mit UNDP und teils in Eigenregie getätigt.

8 <http://www.gtz.de/philippines/projects/PDSM.html>

## Genealogie von Konzepten und institutionelles Mainstreaming – Konflikt und Krisenprävention als sektorübergreifendes Querschnittsthema

Innerhalb des institutionellen Rahmens lässt sich Konflikt- und Krisenprävention auf vier Ebenen analysieren:

1. Konzepte
2. Instrumente (der Bearbeitung)
3. Organisation (institutionelles Mainstreaming)
4. Analysen/Ursachenerfassung

Bei dem 1. Punkt geht es um die politische Ausrichtung der entsprechenden Organisation und der Formulierung des eigenen Schwerpunktes. Punkt 2. beinhaltet die Instrumente, von denen Organisationen Gebrauch machen, um präventiv im Vorfeld, in Konfliktsituatien oder im Postkonfliktbereich agieren zu können. Beim drittgenannten Punkt (3.) geht es um den Prozess der Etablierung einer »*in-house*«-Kultur der Prävention innerhalb der Organisationen selbst, also der Kombination von politik-spezifischem Wissen mit der internen Koordination (van de Goor/Huber 2002: 14), die aber auch erweitert und getragen wird vom Aufbau neuer Kapazitäten wie zwischeninstitutionellen Vernetzungen. Das »Mainstreaming« einer Kultur der Prävention verliert als Teil des organisatorischen Ablaufs durch den Aufbau von Kapazitäten auf der personellen Ebene und durch die Integration in Analyse und Prozedur sein reines Komponentendasein. Dem Prozess des »Mainstreaming« haben sich multilaterale Institutionen<sup>9</sup>, NGOs<sup>10</sup> und staatliche Organisationen<sup>11</sup> angeschlossen. Auf der internationalen Ebene haben insbesondere die UN (Kapitel VI, Artikel 33) und die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit)

9 Dazu gehören: *European Union* (EU), *United Nations* (UN), *Economic Community of West African States* (ECOWAS), *Organisation of African Unity* (OAU), *Organisation of American States* (OAS).

10 Wie z.B. *Action Aid*, *Misereor*, *OXFAM*, *World Vision International*, Plattform für zivile Konfliktbearbeitung.

11 In den Ländern Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden, Schweiz und England.

ein klares Mandat zur Konfliktprävention übernommen. »Mainstreaming« als Kombination verschiedener Prozesse und Abläufe ist dann effektiv, wenn es einen *bottom-up*- mit einem *top-down*-Ansatz verbindet (Goodhand/Lewer 2002: 138). Punkt 4. verweist auf die methodologische Perspektive der Erfassung von Konflikten und auf die Indikatorenmodelle, die zur Vorhersehbarkeit von Konflikten und Krisen entwickelt werden.

### **1. Konzepte, 2. Instrumente und 3. Organisation**

Als wegweisend für die Entwicklungszusammenarbeit haben sich die Richtlinien zu Konflikt, Frieden und Entwicklung des OECD-Entwicklungsausschusses **DAC** (Development Assistance Committee) von 1997 erwiesen, die auf einem Grundlagenpapier der EU-Kommission zu Konflikten und Friedensbildung in Afrika basieren. Im selben Jahr hat Kofi Annan in einem Bericht an die Generalversammlung der UN zu einer Kultur der Prävention aufgerufen und erklärte Armut zur entscheidenden Konfliktursache (Zitelmann 2001: 11). Damit wurde ein Zeichen zur Auseinandersetzung zwischen Handlungsfeldern der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik gesetzt. Armut wurde in der Folge zu einem zentralen Kriterium zur Konfliktvermeidung erhoben und Armutsbekämpfungsstrategien sollten den wichtigsten Beitrag der Entwicklungspolitik zur Friedenssicherung liefern.

Auch das deutsche **BMZ** reagierte entsprechend und gab erstmals im Juni 1997 ein Konzept zu »Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung« (BMZ 1997b) heraus. Dem voraus ging die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats des BMZ: »Entwicklungs- politik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten« (BMZ 1997a). Nüchtern wurde dort noch in der Vorbemerkung konstatiert, dass

»Anlass dieser Stellungnahme die hohe und zunehmend politische Relevanz des Problems, der deutliche konzeptionelle Defizite hinsichtlich seiner Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Ursachen und Wirkungen gegenüberstehen, ist« (BMZ 1997a: 3).

Einher ging die – nicht ganz neue – Einsicht, dass Entwicklungspolitik nicht von Außen- und Sicherheitspolitik getrennt werden kann, sondern dass eine Kohärenz der Politik national und international verbes-

sert werden muss und Akteure der Diplomatie, der Wirtschaft, aus internationalen Organisationen und kleineren NGOs mit eingeschlossen werden müssen. Deutlich wurden zwei Punkte angesprochen:

1. Maßnahmen im Bereich Konflikt- und Krisenprävention müssen längerfristig angelegt sein. Während in der Folge die deutsche Entwicklungspolitik die Betonung auf Konfliktprävention und -bearbeitung legte, konzentriert sich die Politik der Weltbank auf den Bereich der *Post-Conflict Reconstructions*.<sup>12</sup> Klingebiel (DIE) brachte den Unterschied in einem mit ihm geführten Interview auf den Punkt: »Wir sprechen von Krisenprävention, die Weltbank von Post-Conflict-Ländern.« Die unterschiedliche Gewichtung resultiert unter anderem aus der selbstreflexiven Herangehensweise an das Thema. Die Weltbank selbst sieht sich nicht als potenzieller Konflikt auslöser und vermeidet weitestgehend diese Diskussion. Konflikte gefährden die Arbeit der Weltbank, die ihre Interventionen als »neutral« einschätzt. Die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist sich dagegen bewusst, dass sie sehr wohl verschärfend zu Konflikten beitragen kann und hat das Instrument des *Conflict Impact Assessment* in ihre Politikgestaltung integriert (KfW 1999: 6).
  2. Die Ursachen von Katastrophen und Konflikten sind komplexer und vielschichtiger als bisher angenommen, so dass die Instrumente der Analyse verfeinert werden müssen. Methodologische Analyseverfahren, die vor allem umweltdeterministische Faktoren (Landzugang, Umwelt etc.) in einen monokausalen Zusammenhang stellten, sollten zugunsten komplexerer Erklärungsansätze wie Mehrebenenanalysen und multifaktoriellen Untersuchungen aufgegeben werden. Diese integrieren Mikro-, Meso- und Makrostrukturen und beschränken sich nicht nur auf die Projektebene, sondern beziehen ein weiter gefasstes Akteursfeld und eine prozessorientierte Perspektive mit ein. Diese methodologische Betrachtungsweise versucht, der Dynamik gesellschaftlicher Prozesse gerecht zu werden. Aus der methodologischen Differenzierung und
- 12 Hierbei setzt die Weltbank eine Genealogie fort, die schon 1946 mit dem Aufbau Frankreichs nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen hat. Gegenwärtig zählen dazu Uganda, El Salvador, Bosnien-Herzegowina (World Bank 2000b: VII).

Ausfeilung des Analyseinstrumentes erklärt sich auch die Schwierigkeit, eine allgemeine Theorie zu Konflikten und ihren Ursachen zu formulieren. Zur Theoriearmut dieses Themas stellt Muso fest:

»[...] es [ist] niemals gelungen [...], eine allgemeingültige und umfassende Theorie gewaltamer Konflikte zu formulieren, obwohl Soziologen, Psychologen, Politikwissenschaftler, Evolutionstheoretiker und andere kluge Köpfe sich redlich darum bemüht haben [...]« (Muso 2000: 21).

Streng betrachtet geht es um die Entwicklung dreier Instrumente: einem Analyseinstrument, um Konflikte und Krisen abhängig oder unabhängig vom EZ-Kontext erklären zu können, einem in den Planungsablauf von EZ-Projekten zu integrierenden Instrument wie dem *Conflict Impact Assessment* und einem Methodeninstrumentarium, das man dem Experten zur Prävention, Früherkennung und Bearbeitung an die Hand geben kann.

Noch die alte Bundesregierung gab 1995 eine Evaluierung unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Auftrag. Hierbei handelt es sich weniger um einzelne Projektanalysen als vielmehr um Länderstudien. Die Brisanz der Thematik wurde in den Berichtsbesprechungen, an denen Vertreter des BMZ und des Auswärtigen Amtes teilnahmen, und in den Länderbesprechungen mit Vertretern der GTZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) deutlich. Die EZ als solche stand auf dem Prüfstand.

Die Studie wurde in Äthiopien, Kenia, Sri Lanka, Mali, Ruanda und El Salvador durchgeführt. Methodologisch orientierte sie sich an dem Indikatorenmodell von Spelten (1999). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Ländern kam es zu keinem einheitlichen Ergebnis. Während in Kenia, Mali und Sri Lanka sich die EZ eher positiv auswirkte, zeigte sich in Ruanda ein negatives Ergebnis. In El Salvador bestanden keine direkten Wirkungen der EZ. EZ-Maßnahmen konnten in einzelnen Ländern sowohl stabilisierend als auch konfliktshürend wirken. Als besonders problematisch erwies sich die Konflikterkennung und der Informationsfluss zwischen den Akteuren innerhalb eines Landes. Zwischen allen Ebenen – Projekt, Botschaft, örtliche EZ-Büros sowie den Zentralen – war der Informationsfluss teilweise sehr defizitär (Klingebiel 1999: II). Vor allem Bot-

schaften nahmen krisenrelevante Informationen nur selektiv auf und leiteten sie nicht gezielt weiter. In einer Stellungnahme schlug Klingebiel (2001) vor, dass die Außenstrukturen der EZ grundsätzlich intensiviert werden sollten, um einen besseren Informationsfluss zwischen den Akteuren in einem Land und mit den Zentralen zu ermöglichen. Aber selbst bei einem funktionierenden System ist politisches Handeln (*early action*) nicht automatisch sichergestellt (Ruanda).

EZ-Maßnahmen lassen sich grob in einem Schema darstellen, das zwischen den positiven und den negativen Effekten auf Mikro- und Makroebene unterscheidet:

	Positive Wirkungen	Negative Wirkungen
<b>Makro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abbau von Konfliktursachen</li> <li>– kurz- und mittelfristige pol./ soziale Stabilisierung durch Wiederaufbauleistungen</li> <li>– pol. Öffnung, Partizipation, Demokratisierung</li> <li>– Schaffung von Sicherheit und Menschenrechtsbedingungen</li> <li>– Abbau von Bereicherungsmöglichkeiten und Klientelsystemen durch wirtschaftliche Reformen/Struktur-anpassung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– direkte Unterstützung und Stabilisierung der jeweiligen Regierung, die selbst Konfliktpartei ist</li> <li>– Konfliktverschärfung durch Begünstigung von Klientelsystemen u. Korruptionsmöglichkeiten</li> <li>– verstärkte regionale Ungleichgewichte durch die Förderung best. Regionen im Sinne der Reg.</li> <li>– Beschleunigung des Modernisierungsdrucks</li> </ul>
<b>Mikro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rückgang der Rechtsverletzungen/Willkürakte</li> <li>– Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen</li> <li>– Verständigung zwischen Konfliktparteien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ethnische Kolonialisierung</li> </ul>

Da die Länderstudien teilweisebrisantes Material und Informationen über Botschaften und BMZ-Einrichtungen enthielten, lehnte die Bundesregierung zum Schutze von Personen eine Veröffentlichung ab. So wurden sie in einem Querschnittsbericht (Klingebiel 1999) ausgewertet, zusammengefasst und nur so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die darauf folgende Studie »Socio-Political Impact of Development Cooperation Measures in Tanzania: Analysing Impacts on Local Tensions and Conflicts« (Klingebiel et al. 2000) initiierte einen Dialog zwischen entwicklungspolitischen Institutionen wie der Welt- hungerhilfe, dem Göttinger Institut für Gewaltforschung, der GTZ und der KfW. Dieser Dialog ist von Nutzen, da er die jeweiligen Erfahrungen der Organisationen bündelt, die Komplexität des Themas vertiefend aufgreift und Voraussetzung für institutionelles Lernen ist. Organisationales Lernen bedeutet hier die Integration von Erfahrungswissen und die Initiierung eines reflexiven Prozesses über eigene Praktiken, die rückwirkend in die weitere Programm- und Planungsgestaltung einfließen. Die Wichtigkeit einer breit angelegten und zugleich differenzierten Sichtweise auf die spezifischen lokalen Verhältnisse macht die (widersprüchliche) Bedeutung der EZ selbst in prekären Situationen deutlich. Eine der Länderstudien, die Oberndörfer<sup>13</sup> für das BMZ verfasst hat, zeigt nämlich, dass die einfache Fragestellung pro oder contra EZ zu kurz greift. Dieser kritische Beitrag beleuchtet die Wiederaufbaupolitik von Weltbank, Internationalem Währungsfond, Europäischer Union und der deutschen EZ in Äthiopien. 8 % des gesamten deutschen EZ-Volumens fließen nach Äthiopien. 1992 lag das gesamte jährliche EZ-Volumen bei 700 Mio. US-\$. Trotz des kriegerischen Umfeldes stellten Krisenprävention oder Konfliktbearbeitung innerhalb der EZ-Projekte keine Handlungsdimensionen dar. Als krisenvorbeugende Maßnahmen standen die Armutsbekämpfung, der Wirtschaftsaufbau, die Dezentralisierung, die Sozial- und Bildungshilfe sowie Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Zentrum. Das Handlungsfeld der Dezentralisierung führte aber nicht zu einer Pluralisierung politisch-demokratischer Strukturen, so dass die politischen Rahmenbedingungen nicht verändert werden konnten. Es kam zu einer weiteren Zementierung der Machteliten der EPRDF

<sup>13</sup> Vgl. Entwicklungspolitik (6/2000) der Beitrag »In Äthiopien mit Entwicklungspolitik intervenieren?«.

(*Ethiopean People's Revolutionary Democratic Front*). Auch die Förderung der Privatisierung der Wirtschaft reduzierte sich auf einige technische Aspekte, konnte jedoch die Dominanz und die Kontrolle der EPRDF nicht gefährden. Der Einsatz der internationalen Geberorganisation trug sogar zur Stabilisierung der Diktatur der EPRDF bei. Trotz aller negativen Ergebnisse warnt Oberndörfer aber vor einem Rückzug der EZ. Sie ermögliche immer noch weiten Teilen der Bevölkerung die Chance, die Armut zu überwinden. Aufgrund der weitgehenden Abschottung der Bevölkerung von der Außenwelt käme Experten zudem eine wichtige Funktion für den Informationsfluss und den Schutz der politischen Opposition zu. Oberndörfer plädiert deshalb lediglich für eine stärkere Zurückhaltung der EZ.

Während Studien neue Erkenntnisse zur Komplexität von Entwicklungspolitischen Interventionen lieferten, blieb die Politik nicht tatenlos. Die rot-grüne Bundesregierung machte 1998 Krisen- und Konfliktprävention zum zentralen Thema der Entwicklungspolitik. Mit dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) schuf sie ein neues Element im politisch-gesellschaftlichen Raum, das über die bisherigen Instrumente hinausgeht und folgende Aufgaben übernimmt:

- Stärkung von Friedenspotenzialen; vertrauensstiftende Maßnahmen zwischen Angehörigen von Konfliktparteien; Aufbau von Informations- und Bildungsstrukturen; Abbau von Vorurteilen und Feindbildern;
- Vermittlung bei Konflikten zwischen Angehörigen von Interessengruppen; Beobachtung und Förderung der Menschenrechte und Demokratisierung;
- Beiträge zur Versöhnung und zum Wiederaufbau.

Konkret übernimmt der ZFD die Zusatzausbildung von qualifizierten Fachkräften, die über die deutschen Entsendeorganisationen wie dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und den fünf weiteren anerkannten Entwicklungsdiensten wie Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), Dienste in Übersee, Eirene, Weltfriedensdienst und die Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. in die jeweiligen Regionen vermittelt werden. Ihre praktische Aufgabe besteht

darin, in den jeweiligen Gebieten durch Mediation<sup>14</sup> und Vermittlung Gewalt zu mindern, zu verhindern und weitere Gewaltpotenziale abzuschwächen. Die beteiligten Träger stimmen sich unter Vorsitz des BMZ und unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes regelmäßig ab. Der ZFD übernimmt des Weiteren die Funktion, die Kooperation zwischen entwicklungspolitischen Organisationen in Deutschland zu stärken, und durch die Integration in internationale Netzwerke aktiv zur Verbesserung der globalen Infrastruktur und von Regelwerken beizutragen. Die systematische Abstimmung mit internationalen Einrichtungen reicht bis zur Beteiligung an gemeinsamen Missionen. Bis 2001 wurden 96 Friedensfachkräfte ausgebildet, die vorwiegend in Afrika, Lateinamerika und Südosteuropa eingesetzt wurden. Damit schuf die Bundesregierung ein Kristallisierungszentrum, um die Zusammenarbeit im nationalen und internationalen Kontext zu verbessern sowie Doppelarbeit oder kontraproduktive Maßnahmen und Folgen zu vermeiden.

Auf der politisch-konzeptionellen Ebene konzentriert sich die rot-grüne Bundesregierung auf fünf Punkte:

- Systematische Erfassung von Krisen- und Konfliktentwicklung anhand eines Indikatorenmodells
- Auswahl der Schwerpunktländer anhand von Konflikt erfassung; Orientierung der EZ in Richtung eines Abbaus struktureller Konfliktursachen
- Überprüfung des Instrumentariums der EZ (Aufbau des ZFD)
- Nationale und internationale Vernetzung der Kooperation
- Kohärenz der einzelnen Politikbereiche

Die Politik umfasst auch die Integration weiterer Gesichtspunkte wie

<sup>14</sup> Mediation ist ein klar strukturiertes Verfahren, das zum Ziel hat, die Hintergründe des Konfliktes sowie die Gefühle und Interessen der Konfliktparteien mit Hilfe eines unparteiischen Dritten aufzudecken. Mit Unterstützung des Mediators treten die Konfliktparteien nach und nach in einen Dialog und suchen nach einer einvernehmlichen Lösung, die die Interessen aller Beteiligten optimal abdeckt (*win-win-Situation*) (Timm 2001).

der Frage nach *good governance* und die stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte.

Im Jahr 2001 reagierte der Rat der EU mit dem Papier »Communication from the Commission on Conflict Prevention« auf die internationale Debatte. Die Argumentation zieht sich entlang einer Diskussion über die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Konflikte und Kriege. Im Ansatz zielen die politischen Steuerungsmaßnahmen auf die Förderung der strukturellen Stabilität durch regionale wirtschaftliche Integration und die Verflechtung von Handelsbeziehungen. Analog dem Vorbild des Wirtschaftspaktes »Mercosur«<sup>15</sup> zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sollen zum Beispiel im Mittelmeerraum regionale Zusammenschlüsse gefördert werden. Aus der wirtschaftlichen Stabilität erhofft sich die EU-Politik eine entsprechende politische Stabilität. Die ökonomisch-politischen Maßnahmen der EU-Politik werden begleitet von Projekten zur Förderung von Demokratie oder des Gesundheitswesens sowie im weitesten Sinne durch Entwicklungsprojekte.

Die EU verwendet zur Durchsetzung ihrer Politik zahlreiche Instrumente wie humanitäre Hilfe, vorbeugende Maßnahmen wie Politikdialog oder den Aufbau ziviler Strukturen, aber auch negative Maßnahmen wie Sanktionen. Der Aufbau ziviler Strukturen richtet sich an die Unterstützung von lokalen Initiativen insbesondere von Frauen wie der Einrichtung eines Frauenzentrums in Gaza oder der Gemeindearbeit auf Zypern. Ähnlich wie die Weltbank ist die EU im Bereich der Nachkonfliktprävention und im Rehabilitierungsbereich tätig. *D-Desensibilising, D-Disarmament, R-Reintegration* (DDR) wurden bspw. mit Soldaten in Burundi und in Kambodscha durchgeführt.

Die Informationsbasis der EU besteht weitestgehend aus Länderstrategiepapieren mit einer Indikatorenanalyse (ökonomische/poli-

<sup>15</sup> Im März 1991 unterzeichneten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay in Asunción ein Abkommen über die Schaffung eines gemeinsamen Marktes: den Mercado Común del Sur, kurz Mercosur genannt. Er sieht den freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen, gemeinsame Außenzölle und die Koordinierung der Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik vor. 1996 wurde Chile als assoziiertes Mitglied und 1997 Bolivien mit demselben Status in den Mercosur aufgenommen (siehe hierzu auch: <http://www.mercosur-info.com>).

tische Macht, Kontrolle der Sicherheitskräfte), die als Grundlage der Pre-Management Maschine im Kontext von *European Security and Defence Policy* (ESDP) dienen. Um besser und schneller an Informationen zu gelangen, richtete die EU bspw. 1998 für Afrika ein *Electronic Bulletin Board* ein.

Die EU-Kommission übernahm den Aufbau eines unabhängigen Beratungsnetzwerkes **CPN** (*Conflict Prevention Network*), das von 1997 an bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin angesiedelt war und praxisorientierte und handlungsempfehlende Studien, Hintergrundinformationen und Details (insbesondere Krisenfrüherkennung) lieferte sowie die Koordination von weltweit mehreren hundert Experten übernahm. Aus nicht ganz offensichtlichen Gründen wurde der Vertrag von Seiten der EU jedoch nicht verlängert (siehe *taz* 29.12.01). Seit 2002 ist eine Neuformation im Gange, die unter dem Namen *Conflict Prevention Associates* in Brüssel direkt bei der EU angesiedelt ist.<sup>16</sup> Ihre Aufgabe besteht darin, die Kommission zu beraten, handlungsempfehlende Expertisen (*policy practice*) anzufertigen sowie den Aufbau von Datenbanken und die Vernetzung von Beratern zu fördern. Inhaltlich liegen die Schwerpunkte in der Analyse von Konflikten, dem Bereitstellen von analytischen Instrumenten für die Planung von Projekten sowie der Implementierung und Evaluierung der eigenen Konfliktpräventionspolitik und der Ausarbeitung von Trainingskursen.

Der Aufbau von Kapazitäten über Vernetzungsstrukturen erfolgte auf Initiative der Weltbank auch auf internationaler Ebene, konkret im *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network*, kurz **CPR**, und dem daraus entstandenen **Global Peace Building Network**.<sup>17</sup> Das CPR wurde 1998 bei einem Treffen der *Postconflict/Transition* und *Emergency Units* der multi- und bilateralen Organisationen gegründet und umfasst mittlerweile 29 Organisationen<sup>18</sup> sowie zahlreiche UN-

16 <http://www.conflict-prevention-associates.org>

17 <http://www.developmentgateway.org>

18 Dazu gehören u.a. die australische *AusAID*; das *Bonn International Centre for Conversion* (BICC), das *Department for International Development* (DFID), die *Japan International Cooperation Agency* (JICA), das *International Committee of the Red Cross* (ICRC), die GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), die *Food and Agricultural Organisation of the*

Sonderorganisationen. Die Organisation des Netzwerkes, deren Koordination die Weltbank übernimmt, sieht alle sechs Monate ein Treffen vor. Der permanente Informationsfluss wird durch eine zentrale Wissens- und Informationsplattform ermöglicht. Sie reguliert den Austausch von Erfahrungswissen und die operative Koordination bei gemeinsamen Interventionen. Die Kernarbeit (z.B. die Weiterbildung von Experten) findet in einzelnen Arbeitsgruppen statt. So widmet sich die Arbeitsgruppe »Konflikt- und Krisenprävention« der Ausarbeitung von Instrumenten sowie Ansätzen auf dem Gebiet der Konfliktprävention und -analyse, der Konflikttransformation und der Weiterentwicklung von Frühwarnsystemen.

Das *Global Peace Building Network* strukturiert sich aus mittlerweile 41 länderspezifischen *Country Gateways*, deren lokale Teams dazu beitragen, Partnerschaften aufzubauen und über neue elektronische Medien Informationen auszutauschen.

Von Seiten der **Weltbank** wurde im Jahr 2000 ein Papier zu »Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy« veröffentlicht. In dieser Langzeitanalyse, die den Zeitraum von 1965-1999 umfasst, wurden die Ursachen von Bürgerkriegen anhand geographischer, historischer, ökonomischer, ethnischer und religiöser Faktoren untersucht. Erstaunen mag dabei die Bewertung von Heterogenität innerhalb einer Gesellschaft »[...] diversity does not make a society more dangerous – in fact, it makes it safer« (Collier 2000: 7).<sup>19</sup> Aus der Untersuchung verschiedenster Konfliktsituationen resultierte die Erkenntnis, dass es keinen singulären Faktor für Konflikt gibt, sondern ein Bündel an Ursachen existiert, aus deren Vielzahl es die entscheidenden Risikofaktoren herauszufiltern gilt.

Weitere Weltbank-Entwürfe zu »Development Assistance and Conflict« (World Bank 2000a) und »Post-conflict Reconstruction and the Role of the World Bank« (World Bank 1998) machen nochmals deutlich, dass der Schwerpunkt der Weltbank eher auf dem Wieder-

United Nations (FAO), der *International Monetary Fund* (IMF) und die *European Union* (EU).

19 Diese Aussage kann durch sozialanthropologische Studien, wie sie Schlee in der Einleitung zu »Integration durch Verschiedenheit« (2001: 17-46) referiert, nur unterstrichen werden.

aufbau liegt. Ebenso wie die Weltbank sieht auch die deutsche **KfW** ihre Potenziale und Kernkompetenzen in den Wiederaufbaumaßnahmen nach einem Konflikt. Sie bietet Strukturen an, die zur Vorbereitung, Prüfung, Finanzierung und Überwachung des Aufbaus der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur liegen und kann auf einen breiten Erfahrungshintergrund zurückgreifen. Aus einer OECD/DAC-Evaluation ging jedoch hervor, dass die Maßnahmen sehr einseitig auf die Instandhaltung der materiellen Seite ausgerichtet sind (KfW 1999: 12), was von Seiten der KfW als Kritikpunkt akzeptiert wird. Die KfW argumentiert, dass der Beitrag der finanziellen Zusammenarbeit die Maßnahmen der EZ lediglich ergänzen können. Trotzdem versucht sie nun, ihr Handlungsfeld zu erweitern – so im Bereich der sozialen Infrastruktur, indem sie die strukturelle Stabilität durch die Unterstützung ziviler Konfliktlösungsmechanismen fördert, und durch den Aufbau von Kommunikationsstrukturen, »Kommunikationsbrücken«, z.B. zwischen Mediatoren (aus Kirche und Wohlfahrtsverbänden) und Nichtregierungsorganisationen. Kleinkreditprogramme oder die Re-Integration von Ex-Kombattanten durch Beschäftigungsförderung, aber auch die Verbesserung des Zugangs zu Land, die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Eingliederung von Kriegsbeschädigten sollen zur Friedensförderung beitragen. Grenzüberschreitende Programme sollen den Dialog zwischen den Nachbarländern unterstützen.

Der Prozess des institutionellen Mainstreaming in der Schaffung einer Kultur der Prävention schlug sich in den bi-, multi- und nationalen Entwicklungsorganisationen in unterschiedlicher Weise nieder. Während die EU ihren Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Stabilität als Garant für Frieden setzt, legt die deutsche Regierung ihren Schwerpunkt auf die Prävention und Bearbeitung von Konflikten. Die finanzielle Zusammenarbeit von Weltbank und KfW konzentriert sich vorwiegend auf den Nachkonfliktbereich. Über alle Ebenen hinweg findet über neue kooperative Vernetzungsstrukturen (ZFD, CPN, CPR) ein Informations- und Erfahrungsaustausch unter Experten und zwischen Organisationen statt, der die einzelnen Organisationen in ihren weiteren Konzeptionen und auf der operativen Ebene unterstützt.

## Analysen/Ursachenerfassung

Nicht erst seit der Auseinandersetzung der EZ mit dem Thema »Konflikt und Krisen« wurde über Instrumente zur Erfassung von Ursachen und damit auch der Vorhersehbarkeit von Konflikten nachgedacht. Dabei handelt es sich um den Aufbau eines Systems der Konfliktkennung (*early warning*). Für Zitelmann ist die Vorstellung einer effektiven Krisenprävention gekoppelt an den Glauben an die Wirksamkeit humanitärer Frühwarnsysteme (Zitelmann 2001: 18). Dies geschieht sowohl über die Nutzung von sozialen Netzwerken als auch über die Sammlung von Daten. 1997 wurde **FEWER**<sup>20</sup> (*Forum for Early Warning and Early Response*) von Vertretern der NGOs, von internationalen Organisationen und von Wissenschaftlern gegründet (Spelten 1999: 33), die sich überwiegend auf das Anlegen von Datensammlungen und die Ausarbeitung von Strategien und Handlungsoptionen konzentrieren, um Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen. Über Kooperationen zwischen den Organisationen einerseits und mit lokalen Fachkräften andererseits werden Daten in den jeweiligen Regionen erhoben, ausgewertet sowie Handlungsszenarien entwickelt. Die eigene Datensammlung wird mit dem Indikatorenkatalog von PIOOM beständig aktualisiert. Das *Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations* (**PIOOM**) der Universität Leiden erarbeitete ein Modell, das Konfliktsituationen in fünf Eskalationsstufen differenziert. Die quantitativ durchgeführten Analysen stützen sich auf einen Indikatorenkatalog, der 400 Fragen zu 15 gesellschaftspolitischen Bereichen abdeckt. Offen bleibt dabei, in welchem Kausalzusammenhang die einzelnen Indikatoren zueinander stehen und welche zur Eskalation und Deeskalation beitragen. Aufgrund der Akteursblindheit und der relativ statischen Betrachtungsweise können praxisorientierte Handlungsoptionen für die EZ nur eingeschränkt geliefert werden. Die Schweizerische Friedensstiftung (SFS) in Bern arbeitet an

<sup>20</sup> Ende 1997 waren folgende Organisationen in FWER tätig: *Council in Foreign Relations* (USA), *International Alert* (Großbritannien), *PIOOM Foundation* (Niederlande), *Russian Academy of Sciences/Institute of Ethnology* (Russland), *Swiss Peace Foundation* (Schweiz), UNDHA, UNHCR, *York University* (Kanada) (Spelten 1999: 32).

der Einrichtung einer datenbankgestützten Frühwarnkette **FAST**<sup>21</sup> (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung), das auf Monitoring und Evaluierung beruht und sich auf umweltverursachte Konflikte konzentriert. Damit ist ein Frühwarnsystem konzipiert, das politische Entscheidungsträger dazu befähigt, rasch und einfach auf ständig aufbereitete Informationen zurückzugreifen, um eine Situation beurteilen und entsprechende Maßnahmen einleiten zu können (Spelten 1999: 27).

Zahlreiche Studien im Rahmen von Konfliktanalyse versuchen die Kausalbeziehungen zwischen Umweltdegradierung und Konflikten herauszuarbeiten. Trotz aller Versuche, die Quantität der Indikatoren zu steigern, konnte die Frage nach der Gewichtung der jeweiligen Indikatoren und der Definition der Schwellenwerte für den Einsatz präventiven Handelns (Spelten 1999: 49) nicht ausreichend beantwortet werden. Indikatoren wie sie z.B. vom *Environment and Conflicts Project* (ENCOP) des Zentrums für Sicherheitsstudien und Konfliktforschung der ETH-Zürich in 11 Fallstudien für die Kausalbeziehung zwischen Umweltdegradierung und gewaltsauslösenden Konflikten angewandt wurden, liefern statistische Hintergrundinformationen, sind aber als analytisches Mittel für das Verständnis eines Konfliktverlaufs und den zugrunde liegenden Strukturen ungeeignet.

Einzelne Organisationen formulierten zusätzlich eigene Analysebereiche, an denen sie sich orientieren. Im *Human Development Report* der UNDP von 1994 stehen die sechs Bereiche Ernährungssicherheit, Arbeitsplatz und Einkommenssicherheit, Menschenrechtsverletzung, ethnische und religiöse Konflikte, Ungleichgewichtsverteilung und der Anteil der Militärausgaben am Staatsbudget im Vordergrund (Spelten 1999: 49). Die **OSZE** (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) richtet ihre Perspektive auf die Transformationsländer und auf Konflikte mit ethnischen Minderheiten. Ihr Analyseinstrumentarium umfasst Menschenrechtsverletzungen, unfreiwillige Migration, Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit etc. Die OSZE arbeitet mit den Mitteln der Diplomatie und konzentriert sich auf die politische Regierungsebene. Teil des Krisenmanagements ist die Entsendung von Missionen in die entsprechenden Gebiete.

<sup>21</sup> FAST greift auf das *Global Event Data System* der Universität Maryland zurück (Spelten 1999: 28).

Schon relativ früh, nämlich in den achtziger Jahren unternahm auch die UN Versuche, ein Instrumentarium für die Erkennung von Krisen aufzubauen. Dabei wurden Informationen zu Migrationsbewegungen gesammelt und genutzt. Als zentrale Leitstelle wurde das DHA (*Department of Humanitarian Affairs*) gegründet, das 1998 als Teil einer UN-Reform in das *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) umgewandelt wurde. Mit dem Frühwarnsystem **HEWS** (*Humanitarian Early Warning System*) der UN werden Länderprofile erstellt. Hierbei handelt es sich um ein Instrumentarium mit Indikatoren aus 14 Bereichen wie volkswirtschaftliche Situation, Lage der Menschenrechte, Regierungsführung, Gesundheit und Ernährungssituation, Waffenhandel oder militärische Situation. Aufgrund der Auswertung des Materials können Trendanalysen in den einzelnen Ländern gemacht und der Zeitpunkt für eine potenzielle Intervention festgelegt werden (Spelten 1999: 37-39).

#### *Die Spelten-Indikatoren*

Angelika Spelten arbeitete im Auftrag des BMZ ein Indikatorenmodell aus, das als Spelten-Indikatoren (Spelten 1999) bekannt wurde. Sie folgt der Prämisse, dass Indikatoren drei Merkmale aufweisen müssen: Anwendbarkeit auf der Praxisebene, Kausalbeziehung zwischen Beobachtung und Wahrscheinlichkeit des Eintritts sowie Benennung von Schwellenwerten für Konfliktintensitäten. Ihr Indikatorenmodell baut auf der theoretischen Dreiteilung eines Konfliktverlaufs<sup>22</sup> auf und ermittelt anhand der Dreiteilung folgende Bereiche:

- Strukturelle Konfliktfaktoren und Eskalationspotenziale
- Strukturveränderungen, die durch Transformations- und Modernisierungsprozesse sowie durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen ausgelöst werden
- Monitoring von Konfliktbearbeitungsstrategien

Auf dieser Basis erfolgt eine Einteilung von Ländern in drei Kategorien, die das gesellschaftliche Belastungsprofil ausmachen und damit einen Orientierungsrahmen für EZ-Maßnahmen bieten. Dazu gehören

<sup>22</sup> 1. Phase vor der gewaltsamen Austragung, 2. Gewaltaustragungsphase und 3. Nachkriegs- und Friedenskonsolidierungsphase.

1. Staaten mit einem stabilen Bedarf an präventiven Maßnahmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Konflikt eintreten wird, ist relativ gering.
2. Staaten mit einem wachsenden Bedarf. So ist z.B. die Legitimation und Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen beschränkt. Hier gilt für die EZ, die möglichen Folgen geplanter entwicklungspolitischer Maßnahmen stärker in Betracht zu ziehen und die Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten in ein Konzept von Konfliktmanagement und Prävention einzubetten.
3. Bei Staaten mit akutem Bedarf besteht die Notwendigkeit einer grundlegenden Umsteuerung der EZ auf Friedenswahrung und Gewaltprävention. Bereits in der Projektplanung müssen Kontakte zu den Vertretern aller Konfliktparteien aufgenommen werden.

Da es an dieser Stelle zu weit gehen würde, den gesamten Fragenkatalog im Detail zu erklären, sollten einige Hinweise auf konkrete Fragestellungen genügen: Ermittlung machtpolitischer Disparitäten, Erfassung gesellschaftlicher Klischees, Rolle von Gruppen während der Kolonialzeit und bei der Staatsgründung, Medien, Legitimität staatlicher Institutionen, externe Einflüsse etc. (Spelten 1999: 67-90).

#### *Resümee*

Zitelmann (2001: 13) kritisiert an den bisherigen Ansätzen, dass sie bei der Analyse eine funktionalistische Grundhaltung einnahmen und deshalb auch statisch blieben. Zentraler Faktor sei immer noch die Armut (ein Faktor, der jedoch mit ähnlich funktionalistischen Annahmen unterlegt ist). Dieser Kritik ist nur bedingt zuzustimmen. Sicherlich entwerfen einige Modelle wie die oben skizzierten aufgrund ihrer quantitativen Herangehensweise ein relativ statisches und faktorenzentriertes Bild von Konfliktursachen. Zitelmann übersieht dabei, dass sich die Perspektive auf die Ursache von Konflikten, deren Genese und Struktur und die Wirkungen der EZ auf Konflikte inzwischen zunehmend geschärft hat. Für die Ausdifferenzierung und Verfeinerung der Perspektive und der Instrumente trug die EZ selbst im Wesentlichen bei. Aus einer Übersicht der Ansätze<sup>23</sup>, die von Thania Pfaffenholz komprimiert wurden, wird deutlich, dass qualitative und partizipative Ansätze (*Project Cycle Management*, zielorientierte Projektplanung, *Community Development Approaches*, *Actor Mapping*, *Action Oriented*

<sup>23</sup> <http://www.berghof-center.org>

*Research, Participatory Conflict Mapping, Stakeholder Analysis*) die drei Ebenen Makro, Meso und Mikro sowie tendenziell die Komplexität auf und über den Ebenen sehr wohl berücksichtigen.<sup>24</sup> Für die Analyse einer umfassenden Wirkung von Projekten auf Konflikte werden verschiedene Methoden über Triangulierung kombiniert und damit auch eine KonfliktSENSibilisierung hergestellt (Leonhardt 2001: 40). Experten können über die Anwendung geeigneter Methoden prüfen, welche positiven und negativen Auswirkungen Entwicklungsmaßnahmen von der lokalen bis zur nationalen Ebene besitzen. Mit der zugrunde liegenden Prozessorientierung wird dadurch keine Momentaufnahme geliefert, sondern ein Konfliktverlauf und dessen Dynamik erklärend nachvollzogen.

### **Handlungsfelder in der Praxis: Konfliktprävention und -bearbeitung im Vergleich von GTZ-Projekten in Indonesien und Ecuador**

Wie reagierte nun die Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der politischen und konzeptionellen Vorarbeiten in der Praxis bzw. welche konkreten Formen nimmt Mainstreaming innerhalb eines Projektkontextes an? Basierend auf der Evaluierung von BMZ/Klimagebiel reagierte die GTZ in ihrer Politik mit einem Maßnahmenpaket, das sich an den fünf BMZ-Kriterien orientiert und folgende drei Tätigkeitsfelder umfasst: 1. strukturelle Stabilität, 2. Förderung der konflikttransformativen Kompetenz von gesellschaftlichen Gruppen und von lokalen und regionalen Institutionen und 3. generelle KonfliktSENSibilisierung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) (GTZ 2002: 49).

Damit geht einerseits die Einsicht einher, dass die EZ politischer geworden ist, andererseits wird der tatsächliche Einfluss der krisenpräventiven Ausrichtung als gering eingeschätzt bzw. ist man sich der Grenze der eigenen Handlungspotenziale bewusst.

<sup>24</sup> Als die zugrunde liegende Betrachtungsweise wurde die in der Friedensforschung von John Paul Lederach konzipierte Triade (oberste Führungsstufe, mittlere Führungsschicht, einflussreiche Personen auf der Grassroot-Ebene) übernommen (GTZ 2002: 42).

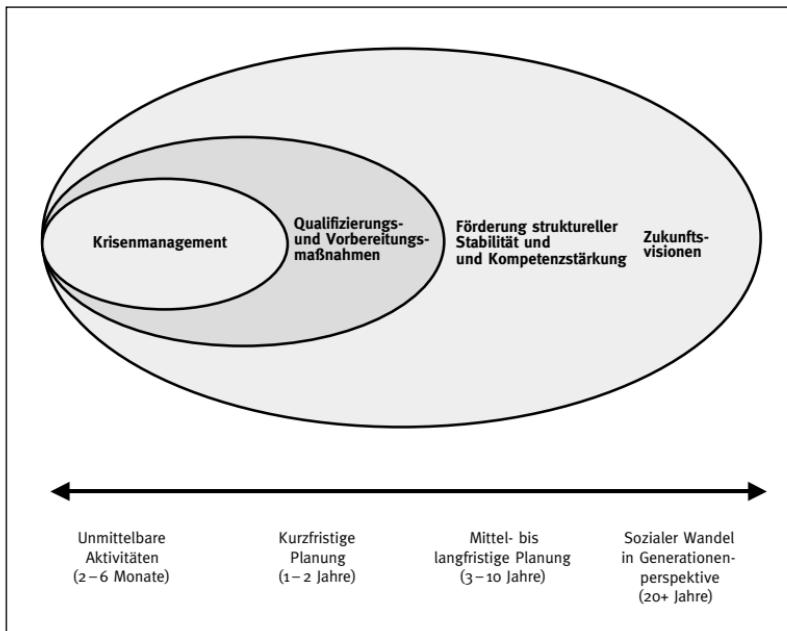
»Allerdings dürfen die Erwartungen an die TZ in dieser Hinsicht nicht zu hochgeschraubt werden. Die Möglichkeiten zur Beeinflussung akut und latent gewaltssamer Konflikte bzw. der ihnen zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse von außen sind begrenzt [...]. Die Einflussmöglichkeiten der TZ sind auch deshalb gering, weil sie in den meisten Ländern keinen entscheidenden Beitrag zur Finanzierung staatlicher Entwicklungsaufgaben leistet. Die Möglichkeiten, Druck auszuüben, bzw. Anreize zu bieten und damit Entscheidungen in gewalttätigen Konfliktsituationen zu beeinflussen, sind daher begrenzt [...]« (GTZ 2002: 10).

Die Erschließung eines neuen Aufgabengebietes schwankt zwischen Aktivismus und Ohnmacht, insbesondere im Radius der Planungsgestaltung vor Ort. Das Dilemma zwischen Ermöglichung und Restriktion (in Anlehnung an Giddens 1992) im Handlungsspielraum der EZ spiegelt sich dann auch auf der individuellen Ebene wieder. Experten stecken oft in einer Situation von Pro-Aktivismus bei gleichzeitiger Handlungsrestriktion selbst dann, wenn sie über die möglichen Instrumente der Konfliktbearbeitung wie z.B. einer Mediation verfügen: Einerseits fühlen sie sich für die Lösung von Konflikten verantwortlich und andererseits werden sie von den Konfliktparteien häufig als Teil des Konfliktes wahrgenommen und können deshalb nicht als neutrale Personen agieren (GTZ 1999: 2). Um ein realistisches Bild der Handlungskompetenz vor Ort zu skizzieren, sind die Stellung des jeweiligen Experten im entsprechenden Kontext sowie der zeitliche Horizont zu berücksichtigen, der sich bei Konflikten und Krisen über einen auch für die EZ ungewöhnlich langen Zeitraum erstrecken kann. In Anlehnung an Lederach (GTZ 2002: 40) umfasst dieser die unmittelbaren Aktivitäten von Krisenmanagement (2-6 Monate), die kurzfristige Planung (1-2 Jahre) sowie die mittel- bis langfristige Planung (3-10 Jahre) im Bereich der Förderung der Stabilität und der Kompetenzstärkung. Langfristig, als Zukunftsversion (20 Jahre und mehr), wird der soziale Wandel angestrebt.

Nebenstehende Grafik veranschaulicht die vier Dimensionen, die den jeweiligen Raum für spezifische Aktivitäten eröffnen (GTZ 2002: 40). Grundsätzlich gilt, dass Krisenprävention und Konfliktbearbeitung nicht als eine direkte zielgerichtete Planung verstanden werden, sondern als zentrale Dimension in die Programm- und Projektplanung integriert werden. Praktisch bedeutet dies, dass ein technisch ausgebil-

deter Experte ebenso über Kenntnisse in den Bereichen ziviler Konflikt austragung und -bewältigung verfügen muss wie z.B. in der Förderung von Friedensallianzen, in der Medienarbeit, in der Bildungs- und Friedenspädagogik oder im Bereich der Förderung der politischen Teilhabe.

*Zeithorizonte für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*



Quelle: GTZ 2002: 40.

Insbesondere der Umweltbereich benötigt die Integration von Konflikt- und Krisenprävention. Denn vor allem die lokalen Bevölkerungsgruppen sind von den umweltschädigenden Auswirkungen einiger Entwicklungsmaßnahmen oder von den Konsequenzen der Modernisierung für die Umwelt betroffen (GTZ 1999: 3). Gerade in diesem Bereich können exemplarisch die Schnittstellen zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren und zwischen traditionellen und modernen Rechtsmechanismen dargelegt werden. Die Globalität und soziale Relevanz des Umweltthemas für die EZ wurden auch in einem inter-

nationalen Workshop thematisiert, der 1995 von der GTZ und der Schweizerischen Akademie für Umwelt zu »Konfliktmanagement im Umweltbereich« durchgeführt wurde. Viele Fachleute aus Entwicklungs- und Industrieländern nahmen daran teil und initiierten damit einen Nord-Süd- sowie Süd-Süd-Austausch. Zur Umsetzung der politischen und konzeptionellen Ziele hat die GTZ das Pilotvorhaben »Institutionenentwicklung im Umweltbereich« eingerichtet, das im institutionellen Bereich auf Wissensmanagement als Unterstützung des Prozesses des organisationalen Lernens ausgedehnt wurde. Ein Vergleich zwischen Ecuador und Indonesien soll die Instrumente und den Handlungsspielraum der EZ aufzeigen. Der Zeitraum beider Fallbeispiele erstreckt sich über vier Jahre, wobei die Programme zum jetzigen Zeitpunkt noch andauern.

## Die Ausgangslagen

### *Indonesien*

Indonesien machte in den neunziger Jahren eine rasante wirtschaftliche Entwicklung durch. Durch rasche Industrialisierung auf Java und den Aufbau von holzverarbeitenden Industrien auf den anderen Inseln wurden natürliche Ressourcen in erheblichem Maße abgebaut und die Umwelt zunehmend belastet. Vor allem die Verschmutzung von Flusswasser durch Unternehmen bedroht die natürliche und wirtschaftliche Lebensgrundlage der Bevölkerung, die das verunreinigte Wasser zur Fischzucht und zur Bewässerung von Reisfeldern verwendet. Lokale Bewegungen, die gegen die zunehmende Umweltverschmutzung protestierten, wurden von einem Professor der Gaja Mada-Universität unterstützt, der später zum Generalsekretär des Ministeriums für Umwelt und Bevölkerung ernannt wurde und sich maßgeblich an der Ausarbeitung neuer Umweltgesetze beteiligte. Weitere führende Umweltpolitiker und Vordenker aus dem staatlichen Bereich sowie der stellvertretende Leiter für Umweltschutz der indonesischen Umweltbehörde BAPEDAL unternahmen ab Anfang der neunziger Jahre gezielte Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt auf der rechtlichen Basis des ersten indonesischen Umweltmanagementgesetzes von 1982.

Die GTZ stieß auf ein relativ umweltsensibilisiertes Milieu, als sie 1991

das TZ-Vorhaben »ProLH« (*Project Institutional and Human Resource Development in Environment*) in Kalimantan begann. Auf beiden Seiten war die Bereitschaft vorhanden, den geeigneten, gut vorbereiteten Boden für Kooperationen und entsprechende Initiativen und Aktivitäten zu nutzen. Vor allem im NGO-Bereich war die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Ausarbeitung alternativer Konfliktlösungsmechanismen aufgrund des mangelnden Vertrauens in das staatliche Rechtssystem groß. Die GTZ suchte eine enge Kooperation mit NGOs wie ICEL (*Indonesian Centre for Environmental Law*), mit der sie von 1994 an zusammenarbeitete. Gemeinsam wurden »kooperative Konfliktlösungsmechanismen«<sup>25</sup> ausgearbeitet, die der indonesischen Kultur am nächsten kamen. So wurde z.B. auf das traditionelle Rechtssystem (adat) zurückgegriffen. Fachlich kooperative Beziehungen bestanden auch mit US-Einrichtungen wie der amerikanischen Consultingfirma CDR (*Consensus, Decisions, Results*), USAID oder CIDA. Des Weiteren wurden die Kontakte zu Behörden und Entscheidungsträgern in Ministerien und zu internationalen Konferenzen wie der *All-Asia Environmental Law Conference* zum Erfahrungsaustausch genutzt. Dabei kam der GTZ zugute, dass sich auch andere deutsche Projekte, wie das Projekt zur Dezentralisierung (ZfDM und PRODA-NT), mit Konfliktlösungsstrategien befassten.

#### *Ecuador*

Konfliktmanagement wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt der Projektphase in das GTZ-Projekt integriert, um die Kommunen zu stärken und die Dezentralisierung zu fördern. Aufgrund eines ineffizienten, korrupten und inkompetenten Rechtssystems wurde vor allem von Seiten der NGO-Bewegung nach alternativen Rechtssystemen gesucht. Als eine der kompetentesten NGOs erwies sich die *Fundacion Futuro Latino Americano* (FFLA). Darauf aufbauend sollte ein lan-

<sup>25</sup> »Kooperative Konfliktlösungsmechanismen« beinhalten ein Verfahren, bei dem sich alle Beteiligten zu gemeinsamen Problemlösungsversuchen zusammenfinden, um wenigstens die Minimalziele aller Betroffenen zu erfüllen. Ziel ist es, eine *win-win*-Situation zu erreichen, bei der sich keiner der Beteiligten als Verlierer fühlt – im Gegensatz zu einem *top-down*-Ansatz, aus dem per Anordnung von oben eine *win-lose*-Situation resultiert (GTZ 1999: 4).

desweites netzwerkartiges Beratungssystem etabliert werden, wobei zunächst das Interesse für die Umwelt in der breiten Öffentlichkeit geweckt werden musste.

Trotz der vielfältigen Unterschiede hat die GTZ sowohl in Indonesien als auch in Ecuador den Kontakt und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und damit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gesucht, die entweder, wie im Falle von Indonesien, schon Erfahrungen mit Konfliktlösungsmechanismen hatten oder diese, wie im Falle Ecuadors, noch sammeln mussten. Gemeinsam wurden in einem zweiten Schritt Fortbildungskurse oder Workshops für die Entwicklung von Konfliktlösungsmechanismen genutzt.

### **Der Ablauf**

Sowohl für Indonesien als auch für Ecuador stand fest, dass beteiligte staatliche Stellen und der Prozess der Gesetzgebung mit der eigenen Arbeit in Verbindung gebracht werden müssen.

In Indonesien wurde unter der Beteiligung staatlicher Akteure ein kohärenter Operationsplan für den Zeitraum 1995-1998 ausgearbeitet. Dieser sah eine Evaluierung und die Dokumentation verschiedener Mediationen bzw. mediationsähnlicher Verfahren vor, welche von Seiten der NGOs durchgeführt wurden. Parallel dazu wurden Veranstaltungen mit Mitarbeitern von Distriktbehörden, Umweltbehörden und Umwelt-NGOs durchgeführt und somit Foren geschaffen, um die nationale Ebene bei der Formulierung von Konfliktlösungsmechanismen zu beraten. Im personellen Bereich diente die Schulung zum Mediator mit Personen aus staatlichen Organisationen, Universitäten und NGOs dazu, die eigene Arbeit auf eine breite Basis zu stellen und den institutionellen Bereich abzudecken.

In Ecuador fanden ebenfalls Sensibilisierungsworkshops statt, denen im Anschluss ein gemeinsam initiiertes Projekt, nämlich die Schaffung und die Etablierung des Netzwerkes RED<sup>26</sup>, folgte. Der Mechanismus zur Lösung von umweltbezogenen Konflikten auf regionaler Ebene sollte durch die Schaffung von Regionalstationen bereitgestellt

<sup>26</sup> RED bedeutet: Red de Vigilancia y Manejo de Conflictos para el Desarrollo Sostenible (Netzwerk zur Überwachung und Lenkung von Konflikten für eine nachhaltige Entwicklung).

werden. Das Netzwerk dient zugleich als Konfliktkennungszentrum, als Mediatorennetzwerk und Überwachungszentrum.

### **Wirkungen/Ergebnisse**

In Indonesien hat die TZ den Prozess der Bewusstseinsbildung, der Erfahrungsaufbereitung und des Aufbaus der institutionellen Rahmenbedingungen für Krisenmanagement beeinflusst und beschleunigt. Der Strukturbildungsprozess entlang der Schnittstelle von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene wird nun zunehmend von einem Pool von Mediatoren und Trainern sowie von einem umweltbezogenen Beschwerdesystem für öffentliche Bedienstete, von NGOs und dem privaten Sektor getragen. Trotz fehlender Rechtsstaatlichkeit und nichtdemokratischer Strukturen konnte sich ein konsensorientiertes *Verfahren* etablieren. Der Erfahrungshorizont des GTZ-Vorhabens bezog sich auf den gesamten Programmablauf und nicht nur auf einzelne Aspekte. In Ecuador wird die GTZ ebenfalls als Kompetenzzentrum wahrgenommen, das sich z.B. bei Anfragen von kommunalen Verwaltungen als »Konfliktlöser« betätigen kann. Die Institutionalisierung von RED erwies sich als weitaus schwieriger als erwartet. Die finanzielle Abhängigkeit von externen Ressourcen konnte nicht durch eine eigenständige Finanzierung aufgehoben werden. Für beide Kontexte war der Zeitfaktor für das Engagement ein nicht zu unterschätzender Aspekt.

Für die Etablierung eines Konfliktlösungssystems erwiesen sich die Schaffung einer breiten Akzeptanz in der Öffentlichkeit und das Aufeinanderzukommen der beteiligten Akteure als Vorteile. Während in Indonesien hauptsächlich die Programmgestaltung im Vordergrund stand und die Umsetzung durch langwierige bürokratische und häufig unflexible Abstimmungsprozesse erschwert wurde, ging man in Ecuador explorativ vor. Der dort verfolgte *bottom-up*-Ansatz zeichnete sich durch höhere Flexibilität und weniger Bürokratie aus.

In beiden Kontexten nahmen die Experten primär die Beraterrolle, nicht die Rolle als Schlichter oder Mediator ein. Dieses Rollenverständnis entspricht den OECD-DAC-Richtlinien »Capacity Development in Environment« von 1995, welche die Hauptaufgabe der EZ in der Entwicklung von Vorgehensweisen und Instrumenten über einen Prozess der inter- und infrainstitutionellen Kooperationen sehen. Gegen die Rolle als Schlichter und Mediator sprechen auch die Aspekte

fehlende Kompetenz und fehlende professionelle Erfahrung sowie interkulturelle Barrieren. Die EZ steht vor der Herausforderung, die Beratungskompetenz der Mitarbeiter (Grundkompetenzen in Analyse von Konflikten und in der Beratung) zu fördern und diese für die Selbsteinschätzung des eigenen Konfliktverhaltens zu sensibilisieren. Darüber hinaus müssen weitere Kenntnisse gewonnen und Instrumente der Konfliktanalyse und -bearbeitung entwickelt werden. Es gilt, Projekte und Personen mit dem entsprechenden institutionellen und personellen Fachwissen auszustatten. Die Aufarbeitung weiterer Fallstudien über *lessons learned* bzw. *not learned* sollen zukünftige Schritte zur Intensivierung darstellen (Morbach/Paulus 1999).

*Aufbau von Erfahrungswissen und einer Wissensbasis über traditionelle indonesische Anwendungen kooperativer Streitbeilegung: Die Mediation*

Mediation hat sich als ein wichtiges Instrument erwiesen, um fallspezifisches Erfahrungswissen zu generieren. Mediation wird dann hinzugezogen, wenn Gespräche zwischen den Akteuren wie der Bevölkerung, Vertretern der Umweltbehörden und der NGOs ohne Ergebnisse enden. Insgesamt fanden zwischen 1991 bis 1996 in Indonesien neun Mediationen in umweltrelevanten Fällen statt, wobei es sich bei allen um Gewässerverschmutzungsprobleme handelte. Als Mediatoren wurden Staatsbeamte und unparteiische Dritte hinzugezogen. Staatliche Behörden spielen eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung, d.h. dem Bewerten der Konflikte, dem Ermitteln der wichtigsten Betroffenen, und dem Zusammenbringen der wichtigsten Repräsentanten. Auf diese Weise konnten unterschiedliche Erfahrungen dokumentiert und weitere Lehren abgeleitet werden. Es erwies sich, dass begleitende wissenschaftliche Untersuchungen wertvolle Erkenntnisse über einheimische und kulturell angepasste Verfahren und Informationen für eine Institutionalisierung der Verfahren lieferten. Auf dieser Grundlage entwickelten Forscher einen Katalog von Empfehlungen zu »Environmental Mediation in Indonesia« (Santosa/Adam/Rahmadi 1996).

Über diesen ersten Erfahrungsprozess hinaus hielten die indonesische Regierung sowie internationale Finanzinstitutionen und NGOs es für notwendig, ein spezifisches Programm zum Umweltmanagement zu erstellen. Daraufhin entwickelte die GTZ einen Pilot-Trainingskurs. Das direkt vor Ort gesammelte Erfahrungswissen aus dem Pilotprojekt ProLH konnte von der Zentrale der GTZ genutzt werden

und diente rückkoppelnd als Grundlage für die weitere Projektgestaltung.

### **Krisenprävention und Wissensmanagement: Integration von neuem Wissen auf der institutionellen Ebene**

Der Prozess des Mainstreaming einer Kultur der Prävention innerhalb der Zentralen der Entwicklungsorganisationen wird nun durch neue Wissensmanagementstrukturen weiterentwickelt. Wissen, das vor Ort innerhalb des Projektverlaufs gewonnen wird, soll über die Schnittstelle extern/intern in das interne System als personenunabhängiges Wissen integriert, gespeichert und genutzt werden. Ziel ist es, die eigene Wissensbasis permanent innovativ zu halten. Auf die Bedeutung von Wissensmanagement in einzelnen Organisationen wie der GTZ, von UNDP und der Weltbank haben wir schon an anderer Stelle hingewiesen (Evers/Kaiser/Müller: siehe Beitrag in diesem Band).<sup>27</sup> Es sollte aber nochmals betont werden, dass neue Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie der Aufbau von sozialen Vernetzungen (*communities of practice*) und technischen Plattformen die zentralen Medien sind, um aufbereitetes Erfahrungswissen und Fachwissen von einzelnen Experten für alle zugänglich zu machen. Im IT-Bereich hat die GTZ bspw. ein themenspezifisches Internetportal aufgebaut. Dadurch soll der Kreislauf bzw. die Wechselwirkung zwischen Entwicklungsplanung in den Zentralen und den Erfahrungen vor Ort idealtypisch geschlossen werden.

Neben den schon erwähnten neuen institutionenübergreifenden Strukturen im Hinblick auf Vernetzung (ZFD, CPN, CPR) bildeten sich im deutschen Kontext neue Foren zwischen Vertretern von GTZ, BMZ, der Kirchen und den politischen Stiftungen heraus. In Arbeitskreisen wird nun das Thema national und international verflochten, welches zugleich ein Zeichen für eine zunehmende Transparenz der Organisationen ist.

<sup>27</sup> Siehe den Beitrag »Entwicklung durch Wissen: eine neue globale Wissensarchitektur« von Hans-Dieter Evers, Markus Kaiser und Christine Müller in diesem Band auf S. 43-78.

Ausblickend kann mit Pfaffenholz (2002: 25) konstatiert werden, dass Konfliktanalysen nicht ausschließlich über Vorortanalysen stattfinden sollten. Notwendig ist eine Wertediskussion (ebd.), die Fragen der gerechten Weltwirtschaftsordnung, des Wachstums und der Verteilung sowie der Strukturen des Welthandels und der Weltpolitik neu anspricht. Es gilt dabei nicht, das Rad neu zu erfinden, sondern bekannte Themen über die verschiedenen Ebenen hinweg unter der Perspektive von lokalen Verhältnissen im globalen Kontext zu diskutieren. Die lokalen Tätigkeitsfelder der EZ müssten diesbezüglich in eine globale Perspektive gerückt werden. Entwicklungsziele können nicht mehr rein über Projekte und Programme konzipiert werden, sondern nur unter der Berücksichtigung lokaler *und* globaler Strukturen. Die Selbstreflektion über eigene Entwicklungsmodelle und Konzepte, über Erfolge und das Scheitern von Entwicklungsprojekten sind wichtige und notwendige Ansatzpunkte. Gefragt sind jedoch nicht die Kurzzeitexperten, die ihre Position über die Konstruktion einer »virtuellen Welt der Entwicklung« (Evers 1998) sichern (z.B. durch eine positive Berichterstattung), sondern Langzeitexperten, welche den soziokulturellen Kontext, die lokalen Bedingungen und Institutionen berücksichtigen und über diese Kenntnisse hinweg auf Ungleichheiten und Spannungen sowie auf die Etablierung nachhaltiger Mechanismen einwirken und damit entscheidend zur Vermeidung von Krisen und Konflikten beitragen.

## Literatur

- BMZ Aktuell (1997a): Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten, Bonn: BMZ.
- BMZ Aktuell (1997b): Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung, Bonn: BMZ.
- Collier, Paul (2000): Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy, Washington, D.C.: World Bank.
- Elwert, Georg (1997): »Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderband 37, S. 86-102.
- European Commission (2001): Communication from the Commission on Conflict Prevention, Brussels: EU.

- Evans-Pritchard, Edward E. (1971): *The Nuer: A description of the modes of livelihood and political institutions of a Nilotic People*, Erstausgabe 1940, Oxford: Oxford University Press.
- Evers, Hans-Dieter (1998): »Rückzug aus der Realität?«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 39/12, S. 320-321.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus (2002): Entwicklungsexperten in der Weltgesellschaft, unveröffentlichtes Manuskript.
- Fahrenhorst, Brigitte (2000): »Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999, Berlin), Berlin: SID.
- Giddens, Anthony (1992): *Die Konstitution der Gesellschaft*, Frankfurt/Main: Campus.
- Gluckmann, Max (1955): *Custom and Conflict in Africa*, Oxford: Basil Blackwell.
- Goetschel, Laurent/Schmeidl, Susanne (2002): »Practical Capacity Building as a Tool for Mainstreaming Conflict Prevention: Awareness Raising, Training and Analytical Capacity Building«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- Goodhand, Jonathan/Lewer, Nick (2002): »NGOs and Mainstreaming Conflict Prevention«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- GTZ (1999): *Konfliktmanagement und Technische Zusammenarbeit*, Abteilung 44, Umweltmanagement, Wasser, Energie, Transport, Eschborn: GTZ.
- GTZ (2002): *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*, Abteilung 43, Gesundheit, Bildung, Ernährung, Not hilfe, Eschborn: GTZ.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (1999): *Krisenprävention*, Frankfurt/Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau.
- Klingebiel, Stephan (1997): *Entwicklungszusammenarbeit und Krisenprävention: Kriterien für die Auswahl von Länderbeispielen*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan/Waller, Peter P. (1997): *Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Krisenprävention*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- Klingebiel, Stephan (1999): *Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan et al. (2000): *Socio-Political Impacts of Development Cooperation Measures in Tanzania: Analysing Impacts on Local Tensions and Conflicts*, Bonn: German Development Institute.
- Klingebiel, Stephan (2001): *Ansatzpunkt für eine krisenpräventive und konflikt sensible Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungszusammenarbeit.
- Lachenmann, Gudrun (1994): »Alltagsverständ und Expertenbewusstsein im Kulturvergleich«, in: Ronald Hitzler/Anne Hone/Christoph Maeder (Hg.), *Expertenwissen, die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 285-305.
- Leonhardt, Manuela (2001): *Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung von Entwicklungsvorhaben*, Abteilung 43, Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Eschborn: GTZ.
- Metz, Manfred (2000): »Fallbeispiel Bondoc-Philippinen: Ländliche Entwicklung zur Überwindung lokaler gewalttätiger Konflikte«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999 in Berlin), Berlin: SID.
- Morbach, Wolfgang/Paulus, Stephan (1999): *Konfliktmanagement und technische Zusammenarbeit*, erste Erfahrungen im Umweltbereich, Eschborn: GTZ.
- Muso, Stephan (2000): »Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktanalyse«, in: Brigitte Fahrenhorst (Hg.), *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, Tagungsband zur SID-Konferenz (3.-5.12.1999, Berlin), Berlin: SID.
- Oberndörfer, Dieter (2000): »In Äthiopien mit Entwicklungspolitik intervenieren?«, in: *epd-Entwicklungspolitik* 6, S. 22-26.
- Pfaffenholz, Thania (2002): »Entwicklungspolitik und Konfliktprävention«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 43/1, S. 24-25.
- Santosa, Mas Achmad/Adam, Mega/Rahmadi, Takdir (1996): *Environmental Mediation in Indonesia*, Jakarta: ICEL (Indonesian Center for Environmental Law).
- Scherg, Nina (2002): *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*: Um-

- setzung in der technischen Zusammenarbeit, Vortrag am Forschungsschwerpunkt Entwicklungsssoziologie der Universität Bielefeld (14.05.2002).
- Schlee, Günther (2001): »Einleitung«, in: Alexander Horstmann/Günther Schlee (Hg.), *Integration durch Verschiedenheit. Lokale und globale Formen interkultureller Kommunikation*, Bielefeld: transcript, S. 17-46.
- Spelten, Angelika (1999): *Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotenzialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik*, Bonn: Weltforumverlag.
- Timm, Cornelia (2001): »Mediation – was ist das, wofür wird sie eingesetzt?«, in: *Friedensforum* 5-6, S. 38-39.
- Van de Goor, Luc/Huber, Martina (2002): »Introduction and Overview«, in: Luc van de Goor/Martina Huber (Hg.), *Mainstreaming Conflict Prevention*, Baden-Baden: Nomos.
- Wimmer, Andreas (1995): »Interethnische Konflikte. Ein Beitrag zur Integration aktueller Forschungsansätze«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 3, S. 464-493.
- World Bank (1998): *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000a): *Development Assistance and Conflict*, Draft, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000b): *Bosnia and Herzegovina. Post Conflict Reconstruction*, Washington D.C.: World Bank.
- Zitelmann, Thomas (2001): »Krisenprävention und Entwicklungspolitik. Denkstil und Diskursgeschichten«, in: *Peripherie. Krieg, Intervention, Prävention* 21/84, S. 10-26.

