Konfliktprävention : der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit

Autor(en): **Fuss, Walter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **164 (1998)**

Heft 12

PDF erstellt am: **30.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-65400

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Konfliktprävention

Der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit

Walter Fust

Bereits im «Bericht 90» zur Sicherheitspolitik hat der Bundesrat erklärt, dass sämtliche Risiken, welche die Bevölkerung und den Staat existentiell gefährden können, vorausschauend und in ihren Wechselwirkungen laufend beurteilt werden sollen. Mit einer Motion und verschiedenen Postulaten hat in der Folge auch das Parlament verlangt, der Bundesrat möge alle existentiellen Risiken ständig analysieren und bewerten und daraus einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel der Existenzsicherung ableiten.

Veränderungen im Sicherheitsverständnis ...

Globalisierung bringen wir meistens mit den globalen Verflechtungen der Weltwirtschaft in Verbindung. Doch sie ist weit mehr. Das Schlagwort «Global Village» deutet es an: Es geht um das Zusammenrücken der Weltgemeinschaft. Länder und Völker werden durch grenzüberschreitende Phänomene miteinander verbunden und bilden eine Gemeinschaft, die zunehmend mit ähnlichen – globalen – Herausforderungen konfrontiert sind. Damit rückt auch ein neues Sicherheitsverständnis in den Vordergrund: die «globale menschliche Sicherheit». Diese geht davon aus, dass Industrie- und Entwicklungsländer längerfristig vitale gemeinsame Interessen haben und folglich letztlich eine Art «Sicherheits- bzw. Schicksalsgemeinschaft» bilden. Sie gründet auf der Überzeugung, dass die menschliche Sicherheit in der Gesellschaft ebenso grosse Bedeutung hat wie die Sicherheit zwischen Staaten. Um diese Herausforderungen proaktiv anzugehen, braucht es eine Weltinnenpolitik, d.h. eine Interessen-, Sicherheits- und Aussenpolitik, die sich «normativ am Weltgemeinwohl orientiert».[1]

... und grosse Herausforderungen

Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio hat verdeutlicht, dass die gegenwärtigen Entwicklungstrends in Industrie- und Entwicklungsländern die globalen Lebensgrundlagen gefährden und ein Ausweg nur mit gemeinsamen Anstrengungen zu schaffen ist. Gemeinsame Anstrengungen sind aber auch deshalb nötig, weil deutlich geworden ist, dass auf dieser Welt alles mit allem zusammenhängt: Arbeitsplätze und Absatzmärkte, Armut und Migration, Spraydosen und das Ozonloch.

In einer zunehmend interdependenten Welt bildet die internationale Zusammenarbeit eine unerlässliche Komponente der nationalen wie auch der längerfristigen internationalen Interessenwahrnehmung und Existenzsicherung.

Die Zunahme von Konflikten

Trotz eindrücklicher Entwicklungsfortschritte in den letzten Jahrzehnten bleibt die Armut eines der grössten Probleme. Damit verbundene verschärfte soziale und wirtschaftliche Disparitäten führen zu Hoffnungslosigkeit von Millionen von Menschen. Dass dies ein günstiger Nährboden für soziale Konflikte ist, hat die erschreckende Zunahme von Gewaltausbrüchen in den letzten Jahren deutlich gemacht. Damit sind Frieden, Sicherheit und Stabilität gefährdet.

Die in den letzten Jahren ausgebrochenen kriegerischen Konflikte belegen deutlich die Wechselwirkung zwischen Sicherheit und menschlicher Entwicklung. Es zeigt sich, dass das Risiko kriegerischer Wirren in jenen Ländern wesentlich höher ist, in denen solide verankerte politische Institutionen fehlen, weite Bevölkerungskreise politisch und wirtschaftlich marginalisiert sind, ethnische Differenzen sich selbst überlassen werden und Investitionen in das Humankapital vernachlässigt werden. Sicherheit ist heute – nebst innerstaatlichen Machtkämpfen und mangelnder Rechtssicherheit – weltweit vor allem auch durch Armut gefährdet.

Armut

- Rund 1,3 Milliarden Menschen leben von weniger als 1 US-Dollar im Tag.
- Mehr als 800 Millionen Menschen haben nicht genug zu essen.
- Mehr als 840 Millionen Erwachsene können nicht lesen und schreiben. Fast zwei Drittel der erwachsenen Analphabeten in den Entwicklungsländern sind Frauen.
- Mindestens 350 Millionen Kinder können einen grossen Teil des Jahres ihren Hunger nicht stillen. Mindestens 100 Millionen Kinder müssen sich auf den Strassen durchschlagen.
- Rund 800 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten.
- Mehr als 1,2 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.
- 70% der in Armut lebenden Menschen sind Frauen.

Konflikte und Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit trägt – zusammen mit anderen Politikbereichen – zum Abbau von Fehlentwicklungen und damit zu mehr Frieden und Sicherheit bei. Solcherart gestaltete Generalprävention[2] ist mit weniger menschlichem Leid und zudem geringerem Ressourceneinsatz verbunden.

Ein Blick in die jüngste Vergangenheit zeigt jedoch zusätzlich: Bürger-

kriege machen oftmals diese Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zunichte. Dies wird durch den steigenden Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit an der Behebung von Kriegsfolgeschäden deutlich: betrugen die Beiträge der OECD-Länder dafür 1980 noch 2% der Ausgaben für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit, so stiegen diese 1994 bereits auf das Fünffache (10%) an! Sollen die Wirkungen der Armutsbekämpfung nachhaltig sein, müssen ihre Resultate deshalb gezielt durch Konfliktprävention geschützt werden.

Früherkennung und Prävention

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben gewaltsame, in der Regel innerstaatliche Konflikte stark zugenommen. Erfahrungen in Ruanda, in Liberia und in anderen Staaten haben zudem mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass gewalttätige Konflikte langfristige Entwicklungsanstrengungen in kurzer Zeit zunichte machen können. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Minderung oder Vermeidung von Gewaltkonflikten verdient deshalb in Zukunft mehr Beachtung. Sie kann in Partnerländern dazu beitragen, die Voraussetzungen für einen friedlichen Umgang mit Interessenkonflikten zu schaffen. Gleichzeitig muss sie vermeiden, dass Entwicklungsprogramme oder -projekte zu einer Verschärfung von Konfliktsituationen beitragen. In bestimmten Situationen kann sie dank ihrer Präsenz vor Ort und der guten Lokalkenntnis gezielte Massnahmen zur Früherkennung und Friedensförderung ergreifen. Die Bedeutung solcher Aktionen darf allerdings nicht überschätzt werden; sie sind nur im Rahmen übergreifender politisch-diplomatischer Anstrengungen Erfolg versprechend.

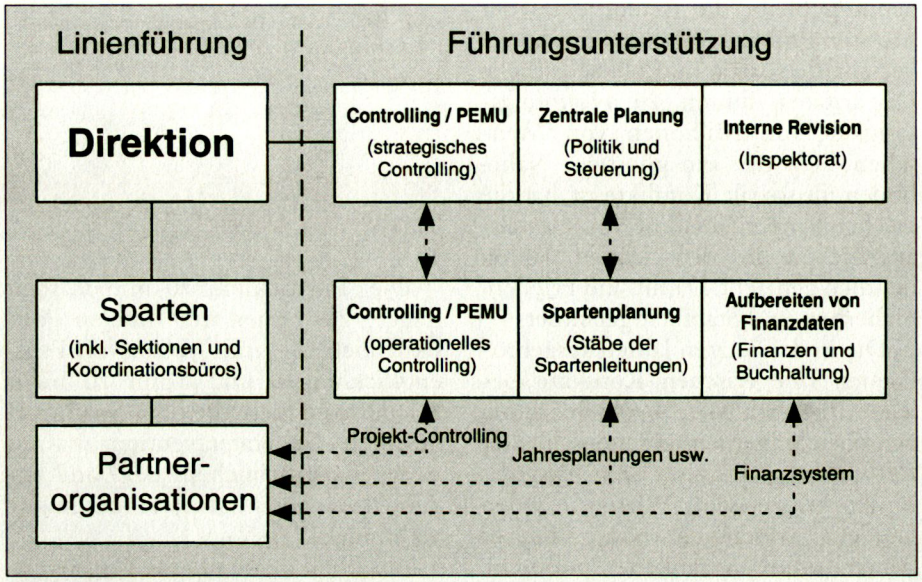
Das Prinzip der Prävention gewinnt in der schweizerischen Aussenpolitik zunehmend an Bedeutung. So bezeichnet das vom Bundesrat verabschiedete Leitbild Nord-Süd[3], welches die Aussenbeziehungen der Schweiz mit den Ländern des Südens in den 90er Jahren umschreibt, in seinem ersten strategischen Ziel die Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit als eine der prioritären Aufgaben. Die Krisenprävention wird darin als wichtige Voraussetzung angesehen, damit «Zeit, Energie und finanzielle Mittel, welche der Staat, die Gesellschaft und die internationalen Geber aufwenden, tatsächlich zur Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen eingesetzt werden».

Steuerungsinstrumente unserer Tätigkeit

Welches sind nun die Instrumente der DEZA für den Umgang mit solch komplexen Situationen? Es soll an dieser Stelle kurz auf das dreistufige Controlling der DEZA hingewiesen werden (Abb.). Seine wesentlichsten Herausforderungen sind:

- Die Kohärenz und Konsistenz der Ziele der internationalen Zusammenarbeit und deren Umsetzung durch alle Organisationsebenen der DEZA zu gewährleisten.
- Wirksamkeit und Relevanz der Interventionen sicherzustellen. Damit wird insbesondere auch die Nachhaltigkeit angesprochen.
- Die Transparenz der Programmsteuerung zu erhöhen und bei Bedarf Instrumente anzupassen.
- Auf neue Herausforderungen des Umfeldes dynamisch reagieren zu können.

Das Controlling arbeitet mit Instrumenten der Planung, des Monitorings und der Evaluation. Es bezieht sich ebenso auf qualitative als auch auf quantitative Aspekte. Dabei stellen sich die strategische Frage, ob wir das Richtige tun, und die operationelle Frage, ob wir dies richtig machen. Wie dies im Fall der Konfliktprävention umgesetzt wird, möchte ich nachstehend kurz darstellen.



Dreistufiges Controlling der DEZA.

Beispiele konkreter Analyseinstrumente und Massnahmen

PEMU auf Projekt- und Programmebene

Controlling in Projekten und Programmen misst die Ergebnisse an den festgesetzten Zielen. In mittel- oder langfristigen Zeiträumen spielt dabei das PEMU-Konzept der Qualitätsverbesserung eine zentrale Rolle (PEMU: Planung – Evaluation – Monitoring – Umsetzung). Dieses baut stark auf den Werten von Lernen Partizipation (Beteiligung), Ownership (Aneignung) und Empowerment (Ermächtigung) auf. Es ist Teil des dreistufigen Controllings.

Die DEZA verfügt für diese Aufgaben über ein differenziertes und gut eingeführtes Instrumentarium (z.B. mittelfristige Länder- und Sektorprogramme, Sektionsleitlinien, Kreditanträge, Jahresprogramme). Die Ausweitung und Verankerung dieser Instrumente, die Festlegung von Zielen und Indikatoren sowie insbesondere

die systematische und sorgfältige Analyse dieser Projekt- und Programminformationen vermag auch Hinweise auf allfällige zukünftige Konfliktsituationen zu geben.

Entwicklungspolitisches Umfeldmonitoring

Die DEZA hat in den letzten Jahren eine systematische Risikoanalyse in Form eines entwicklungspolitischen Umfeldmonitorings aufgebaut. Es handelt sich dabei um ein innovatives Element des Controllings. Es ist ein Instrument zur Früherkennung von möglichen Konfliktherden in den Partnerländern und dient gleichermassen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur besseren Risikosteuerung («risk controlling») als auch der Sensibilisierung von deren Akteuren für die Mitgestaltung des entwicklungspolitischen Umfelds. Sie will damit gesellschaftliche und politische Veränderungen frühzeitig in ihrer Wirkung erkennen, mit Interventionen auf mögliche Problemstellungen aufmerksam machen und ihre internationale Zusammenarbeit flexibel an neue Situationen anpassen können.

Jährlich werden alle Schwerpunktländer der DEZA auf ihre aussen- und innenpolitische Situation (Demokratie, Rechtssicherheit, Beachtung der Menschenrechte, Gewaltentrennung u.a.), die entwicklungspolitische Lage (Wirtschaft, Gesellschaft, Entwicklungspolitik u.a.), die Regierungspolitik (Budget, Militär- und Sozialausgaben) sowie die Entwicklung der Zivilgesellschaft hin überprüft.

Damit dieses entwicklungspolitische Umfeldmonitoring aussagekräftig ist, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt werden:

- Regelmässigkeit: Nur eine regelmässige Berichterstattung über die gleichen Aspekte kann die Veränderung wahrnehmen. Im Normalfall erfolgt die Analyse alle zwölf Monate, in Ländern mit erhöhtem Risiko wird die Lagebeurteilung drei- bis sechsmonatlich oder gar monatlich vorgenommen.
- Systematik: Für jedes Land werden spezifische Beobachtungsfelder festgelegt, die gleich bleiben, so dass Trends bzw. Änderungen sichtbar werden.
- Sensibilität: Das regelmässige und systematische Beobachten kritischer Trends erhöht die Aufmerksamkeit und Analysefähigkeit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Koordinationsbüros und Botschaften.
- Personelle Kontinuität: Die Beurteilung von Tendenzen, Fakten, Quellen usw. verlangt eine gewisse personelle Kontinuität.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Die DEZA umfasst einen Teil der Auslandtätigkeit des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA):

Sie erbringt ihre Leistungen mit einem Jahresbudget von 1,1 Milliarden Franken und rund 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland durch direkte Aktionen, Unterstützung von Programmen multilateraler Organisationen, durch Mitfinanzierungen und Beiträge an Programme schweizerischer und internationaler Hilfswerke.

Die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe, die humanitäre Hilfe und die Unterstützung der Transformation in Osteuropa durch die DEZA sowie die Massnahmen der Wirtschafts- und Handelspolitik des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) sind die wichtigsten Instrumente der öffentlichen Entwicklungshilfe. Besondere Aufmerksamkeit wird der Koordinierung aller Aktionen zuteil.

- **Entwicklungszusammenarbeit**

Ihr Ziel ist die Armutsbekämpfung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe. Sie fördert namentlich die wirtschaftliche und staatliche Eigenständigkeit, trägt zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bei, hilft bei der Bewältigung von Umweltproblemen und sorgt für besseren Zugang zur Bildung und gesundheitlichen Grundversorgung der am meisten benachteiligten Bevölkerung.

- **Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der GUS**

Die Länder Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) unterstützt die DEZA auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft mit Wissenstransfer und Beiträgen zu Problemlösungen.

- **Humanitäre Hilfe und SKH**

Leben retten und Leiden lindern: Dies ist der Auftrag der internationalen humanitären Hilfe des Bundes. In Katastrophen- und Krisenfällen im Ausland leistet die humanitäre Hilfe zugunsten notleidender Menschen einerseits direkte Einsätze durch das Schweiz. Katastrophenhilfekorps (SKH) und unterstützt andererseits Aktionen internationaler Organisationen und schweizerischer Hilfswerke.

- **Multilaterale Ebene**

Die Schweiz setzt sich auf multilateraler Ebene für Programme ein, die die Möglichkeiten ihrer bilateralen Zusammenarbeit übersteigen, die aber den gleichen Prioritäten gehorchen und die gleichen Ziele verfolgen.

Geographischer Fokus

Während die humanitäre Hilfe bedarfsbezogen dort geleistet wird, wo sie am notwendigsten ist, konzentriert sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf 16 Schwerpunktländer in Afrika, Asien und Lateinamerika. Die technische Zusammenarbeit mit Osteuropa hat ihren Schwerpunkt auf dem Balkan (Albanien, Mazedonien, Bulgarien, Rumänien). Ferner sind Sonderprogramme in Bosnien sowie in einzelnen GUS-Staaten in Arbeit. Multilateral arbeitet die DEZA insbesondere mit den Organisationen des UNO-Systems, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken zusammen. Gesamthaft sind rund 800 mehrjährige Programme und Projekte in Arbeit.

FAST (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung)

Ein weiteres, kürzlich gestartetes Frühwarnsystem ist das Projekt FAST. Mit diesem wird bezweckt, die langfristig eingesetzten Mittel der Gene-

ralprävention nicht unnötigen Risiken und Rückschlägen auszusetzen. Im Gegensatz zum entwicklungspolitischen Umfeldmonitoring stützt sich das FAST primär auf externe Kapazitäten sowie Know-how und Do-how. In Kooperation mit der Schweizerischen Friedensstiftung und anderen interessierten Kreisen im In- und Ausland werden die nötigen Grundlagen systematisch aufgearbeitet. Das FAST soll als operatives Hilfsinstrument der DEZA die Entscheidungsvorbereitung und -findung im Umfeld potentiell konfliktueller Situationen erleichtern.

Über die operationelle Tätigkeit der DEZA hinaus soll es dazu beitragen, potentiell konfliktträchtige Situationen klarer zu erkennen, damit rechtzeitig – wenn möglich unter Einbezug aller wesentlichen Akteure – Massnahmen erarbeitet werden können, welche eine Eskalation zu verhindern respektive zu dämpfen vermögen.

Die DEZA verspricht sich in den nächsten zwei Jahren

- Information und Daten, bezogen auf die vereinbarten geographischen Gebiete zu nachstehenden drei Bereichen:
  - Krisenhintergrund,
  - Krisenentwicklung und
  - Krisenbeschleunigung und Krisendämpfung.
- Kontinuierliche Analysen ausgewählter Länder/Regionen im Sinne von «Gesamtrisikoanalysen».
- Vertiefte Risikoanalysen («Risk Assessments») für auswählte Länder/Regionen, welche primär als zusätzlicher Input für die Jahresprogramme der betreffenden Länder zu verwenden sind.

Die Erkenntnisse dieser Analysen sollen den eigenen Beobachtungen, unserem eigenen Umfeldmonitoring gegenübergestellt werden. Relevante Abweichungen sollen hinterfragt und Schlüsse daraus gezogen werden.

Neue Formen der Zusammenarbeit mit unseren Partnern

In ihrem 1996 veröffentlichten Strategiebericht «Das 21. Jahrhundert gestalten»[4] legt die OECD die Konturen einer Entwicklungspolitik für den Übergang ins nächste Jahrhundert überzeugend dar. Es wird eine Entwicklungspolitik skizziert, die den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte Rechnung trägt und gleichzeitig Ansätze bezüglich der neuen weltweiten Herausforderungen formuliert.

Aufgrund der aus den Erfahrungen der Vergangenheit gezogenen Erkenntnisse identifiziert die OECD-Strategie folgende Elemente als Grundlage für eine erfolgreiche nationale Politik der nachhaltigen Entwicklung:

- Stabile und entwicklungsfördernde politische Verhältnisse.
- Investitionen in die soziale Entwicklung.
- Stärkere Mitbeteiligung der Bevölkerung, insbesondere der Frauen.
- Eine gute Regierungsführung.
- Umweltfreundliche Politik und Praxis.
- Verstärkung von Konfliktprävention und -regelung sowie Versöhnung.

Entwicklung ist ein langfristiges Unterfangen. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ist bereit, längerfristige Engagements einzugehen. Dies ist um so wichtiger, als die Entwicklungszusammenarbeit nur subsidiär eingreifen kann: Letzten Endes sind es nämlich unsere Partner, welche die Verantwortung für ihre eigene Entwicklung tragen müssen. Dies gilt auch für ihre Verantwortung für alle Vorkehrungen betreffend potentieller Konflikte.

Die Katastrophenhilfe kommt dann zum Einsatz, wenn Prävention und Entwicklung den Konflikt nicht zu vermeiden vermochten, wenn die Mittel der Diplomatie (bilaterale und multilaterale) versagten. Humanitäre und Katastrophenhilfe sind gewissermassen die Folge gescheiterter Prävention.

Die Schweiz ist natürlich in ihren Bemühungen nicht allein und hätte im übrigen auch nicht die Mittel für ausreichende Dienste. Sie ist mit vielen Partnern Teil des internationalen Systems und bringt sich ein. Die Schweiz ist aber nicht zu klein, um Ideen zu entwickeln und durch qualitativ hochwertige Arbeit Wirkung zu erzielen. Zu gross sind die Herausforderungen globaler Fehlentwicklungen, als dass es nicht das Mittun aller bräuchte. Wo und wie die Schweiz eine positive Differenz zu schaffen vermag, hängt nicht zuletzt von unserem Können, vom Vertrauen und der Akzeptanz durch die Konfliktparteien bzw. der Zusammenarbeitspartner ab.

[1] D. Messner u. F. Nuscheler: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn 1996, S. 12–36.

[2] Die Generalprävention befasst sich mit mittel- bis langfristig wirksamen strukturellen Bedingungen, die zu Krisen führen oder diese verschärfen. Ziel ist der Abbau «struktureller» Gewalt mit Mitteln der Strukturförderung, der Menschenrechtspolitik, der Demokratieförderung usw.

[3] Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd) vom 7. März 1994.

[4] OCDE/DAC: Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit, Mai 1996.

Walter Fust, geboren 1945 in Mosnang (St. Gallen), schloss über den zweiten Bildungsweg seine Studien an der Handelshochschule St. Gallen mit dem Lizentiat in Staatswissenschaft (lic. rer. publ. HSG) ab. Nach Einsätzen in der Privatwirtschaft 1975 Eintritt in den diplomatischen Dienst des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten. 1984 Berufung zum persönlichen Mitarbeiter von Bundesrat Kurt Furgler, Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. 1986 Wahl zum Direktor der Schweiz. Zentrale für Handelsförderung (OSEC). 1990 Wahl zum Generalsekretär des Eidg. Departementes des Innern. 1993 Wahl zum Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Botschafter Fust ist verheiratet und Vater einer Tochter und zweier Söhne. ■