

POSITIONSPAPIER

NOCH AUSNAHME ODER SCHON NORMALFALL? DIE ZUSAMMENARBEIT MIT FRAGILEN STAATEN



INHALT

Unser Verständnis von Fragilität, Frieden und Sicherheit	4
Fragilität.....	4
Frieden.....	4
Sicherheit.....	5
Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Zusammenarbeit mit lokalen Akteurinnen und Akteuren	6
Die Förderung der lokalen Zivilgesellschaft	8
Fragilität nicht weiter verschärfen – wie „konfliktsensibel“ ist die deutsche Politik?	9
Korruption bekämpfen.....	9
Rüstungsexportpolitik restriktiv gestalten.....	10
Rahmenbedingungen für Unternehmen in fragilen Staaten setzen.....	11
Digitalisierung und Datensicherheit in fragilen Kontexten.....	12
Sicherheitsmanagement und Fernsteuerung von Projekten	13
Die eigene Rolle reflektieren – langfristige Wirkungen im Blick behalten	16
VENRO-Mitglieder	18
Impressum	19

NOCH AUSNAHME ODER SCHON NORMALFALL? DIE ZUSAMMENARBEIT MIT FRAGILEN STAATEN

Weltweit nimmt die Anzahl der Konflikte und der von Gewalt betroffenen Menschen zu. Vielerorts verhindern fehlende oder schwache staatliche Institutionen mit geringer Legitimität sowie direkte und strukturelle Gewalt und die damit verbundene Unsicherheit nachhaltige menschliche Entwicklung. Schätzungen zufolge werden im Jahr 2030 etwa 80 Prozent der Menschen, die in absoluter Armut leben, in fragilen Staaten zu Hause sein.¹ Staatliche und nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit findet daher zunehmend in fragilen und von Gewalt geprägten Kontexten statt.

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihrem Kernprinzip „Niemanden zurücklassen“ ambitionierte Ziele gesteckt – ganz besonders gilt das für fragile Staaten.

Von großer strategischer Bedeutung ist dabei das Nachhaltigkeitsziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ – hier geht es insbesondere um den Aufbau effektiver, rechenschaftspflichtiger und inklusiver staatlicher Institutionen. Förderschwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit müssen überprüft und die Analyseinstrumente und Planungsverfahren sowie die Wirkungsbeobachtung verbessert werden. Business as usual, routinemäßiges Vorgehen, verbietet sich unter den skizzierten Rahmenbedingungen.

Um Fortschritte bei Ziel 16 sowie bei den anderen Zielen zu erreichen, bedarf es der nachhaltigen Förderung von und der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. In fragilen Zusammenhängen sind Ansprechpartner_innen auf staatlicher Seite oft unwillig zu kooperieren oder fehlen sogar gänzlich. Daher sind zivilgesellschaftliche Akteur_innen als Partner_innen besonders gefragt. Dazu gehören

vor allem soziale Basis- oder Nichtregierungsorganisationen, religiöse Einrichtungen und Verbände, Gewerkschaften, aber auch informelle Strukturen wie Ältestenräte oder Selbsthilfegruppen. Sie alle erbringen wichtige soziale Dienstleistungen – und sie sind gleichzeitig Hoffnungsträger_innen für eine gesellschaftliche Veränderung und eine demokratische Kontrolle schwacher oder korrupter staatlicher Institutionen. Allerdings spiegeln auch zivilgesellschaftliche Akteur_innen häufig ethnische, soziale und politische Konflikte wider und reproduzieren strukturelle Benachteiligungen.

Weltweit wird ihr Handlungsraum in einer wachsenden Zahl von Ländern eingeschränkt.² Oftmals erschweren administrative Hürden die Arbeit. Hinzu kommen Korruption, massive Einschüchterung und andere Formen der Repression. All diese Faktoren setzen die organisierte Zivilgesellschaft unter Druck – gerade in fragilen Staaten.

Im Juli 2017 hat die Bundesregierung die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ vorgelegt und eine „neue Phase deutscher Friedenspolitik“ angekündigt. Die Leitlinien definieren Werte, Interessen und Schwerpunkte im Kontext von Krisen und Konflikten. Die Bundesregierung bekennt sich in den Leitlinien ausdrücklich zur Stärkung nichtstaatlicher Akteur_innen. Sie sind die politische Absichtserklärung für einen deutschen Beitrag zur internationalen Friedensförderung, der sich an der Agenda 2030 ausrichtet und zwischen den Bundesministerien abgestimmt ist.

Vor diesem Hintergrund fasst VENRO in dem vorliegenden Positionspapier die Herausforderungen für die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten zusammen. Wir formulieren darauf aufbauend Forderungen an die Bundesregierung und den Bundestag.

1 OECD (2018): States of Fragility Report, <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm>

2 CIVICUS/Brot für die Welt (2019): Atlas der Zivilgesellschaft, https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Atlas_d_zivilgesellschaft/2019/AtlasDerZivilgesellschaft_2019-Online.pdf

UNSER VERSTÄNDNIS VON FRAGILITÄT, FRIEDEN UND SICHERHEIT

FRAGILITÄT

Eine viel genutzte Quelle für das weltweite Ausmaß und die Entwicklung von Fragilität ist der jährliche „States of Fragility Report“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)³. Darin werden die politische, die gesellschaftliche, die wirtschaftliche, die umweltbezogene und die sicherheitsrelevante Dimension von Fragilität untersucht. Entsprechend werden die Ursachen sehr differenziert betrachtet. Eine andere Quelle ist der „Fragile States Index“ des Fund for Peace⁴. Dieser verbindet einen Datensatz aus Primärquellen mit qualitativen Analysen und wertet beides in einem Ranking aus. Im Jahr 2018 standen in beiden genannten Veröffentlichungen Staaten wie der Südsudan, Somalia, Jemen, Syrien und die Zentralafrikanische Republik an der Spitze. Beide Konzepte sind nützlich, um die politische Aufmerksamkeit auf einzelne fragile Kontexte zu lenken und internationalen Handlungsdruck zu erzeugen.

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein Modell zur Beschreibung der Fragilität anhand verschiedener Dimensionen vorgeschlagen und dafür ein Online-Tool⁵ vorgestellt. Drei Dimensionen werden mit acht Indikatoren erfasst:

- ▶ Die Legitimitätsdimension beschreibt die Fähigkeit des Staates, die Zustimmung der Bevölkerung zum staatlichen Gewaltmonopol zu gewinnen.
- ▶ Die Kapazitätsdimension beschreibt die Fähigkeit des Staates, grundlegende öffentliche Dienstleistungen für seine Bevölkerung bereitzustellen.
- ▶ Die Autoritätsdimension beschreibt die Fähigkeit des Staates, das Gewaltmonopol in seinem Hoheitsgebiet durchzusetzen.



Alle Analysen werden bisher nur sehr begrenzt durch direkte Befragungen der jeweils betroffenen Bevölkerung erstellt. Auch differenzieren sie in der Regel nicht nach Regionen innerhalb eines Staates. Die Erfassung der Daten und Analysen muss daher durch neue Formen direkter Befragung und durch den Dialog mit lokalen Akteur_innen, insbesondere mit der organisierten Zivilgesellschaft, verbessert werden.

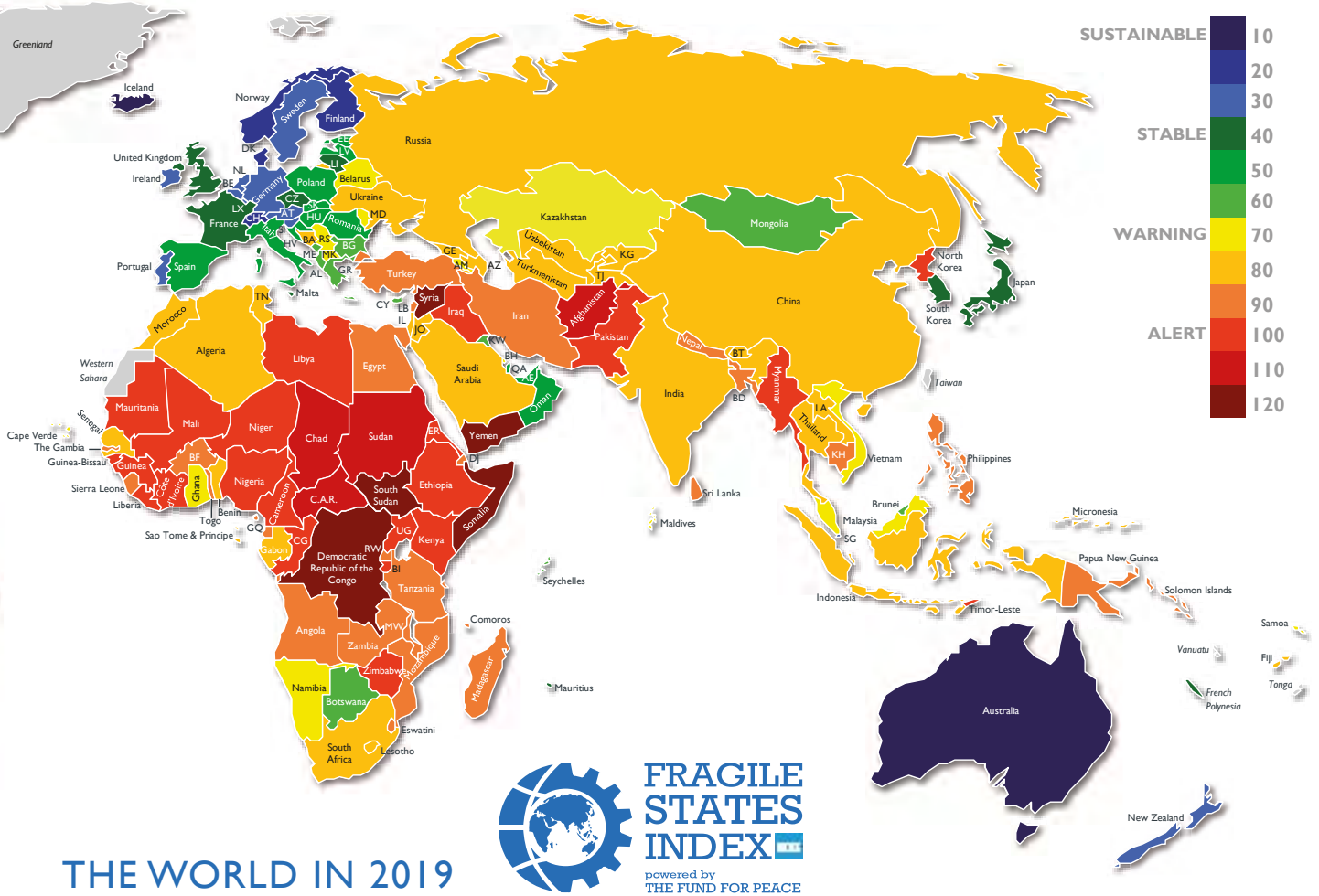
FRIEDEN

Ein positiver Frieden ist mehr als die Abwesenheit von Waffengewalt. Auch kulturelle oder strukturelle Gewalt, etwa die Benachteiligung von Frauen oder die Diskriminierung von Minderheiten, muss überwunden werden, um zu einem

3 Vgl. Fußnote 1

4 Fund for Peace (2019): Fragility in the World 2019, <https://fragilestatesindex.org/>

5 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2018): Constellations of World Fragility, <https://www.die-gdi.de/statefragility/>



SICHERHEIT

positiven Frieden zu gelangen.⁶ Nach diesem Verständnis sind Frieden und Gerechtigkeit eng miteinander verbunden. Die Achtung der Menschenrechte, der Abbau von Ungleichheiten und die Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030 spielen dabei entscheidende Rollen.

Nachhaltige Kompromisslösungen auf unterschiedlichen Ebenen können nur dann erreicht werden, wenn alle Konfliktparteien und alle vom Konflikt Betroffenen am Aushandlungsprozess beteiligt sind. Nur auf diese Weise ist der Gewaltlogik eine Friedenslogik entgegenzusetzen, die auf Gleichberechtigung, Geschlechtergerechtigkeit, Mitbestimmung und Inklusion aufbaut. Vorrang muss dabei eine frühe Vorbeugung von Gewalt haben – durch die rechtzeitige Bearbeitung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Konfliktursachen. VENRO ist der Überzeugung, dass ein positiver Frieden immer wieder neu erarbeitet werden muss.

Das Verständnis „menschlicher Sicherheit“⁷ als Freiheit von Not und Furcht baut auf dem Grundrecht der Menschenwürde auf. Es entspricht den entwicklungspolitischen Vorstellungen von VENRO, weil es die Sicherheit der Menschen in fragilen Staaten in den Vordergrund rückt.

Der ganzheitliche Ansatz „holistischer Sicherheit“ stellt eine Weiterentwicklung dar. Er entstammt der entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Praxis.⁸ Der Begriff „holistische Sicherheit“ hat eine zweifache Bedeutung: In seiner individuellen Dimension umfasst er die physische und psychosoziale Sicherheit sowie Datensicherheit und in seiner kollektiven Dimension den Schutz von Institutionen. Sicherheit kann nur für einen jeweils besonderen Kontext und von den betroffenen Menschen selbst definiert werden. Dieser Begriff soll im Folgenden als Grundlage für die Zielbeschreibung operativer Maßnahmen in fragilen Zusammenhängen dienen.

6 Die Begriffe „positiver Frieden“ und „strukturelle Gewalt“ gehen zurück auf den Friedensforscher Johan Galtung, vgl. <https://www.galtung-institut.de/de/home/johan-galtung/>.

7 UNDP (2012): Human Security, http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf

8 Tactical Tech in Zusammenarbeit mit verschiedenen NRO: Holistic Security Manual, <https://holistic-security.tacticaltech.org/>

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT MIT LOKALEN AKTEURINNEN UND AKTEUREN



In fragilen Staaten ist eine gute Kenntnis der unterschiedlichen Akteur_innen von besonderer Bedeutung, um über die Auswahl von Partner_innen qualifiziert entscheiden und friedliche Entwicklungsmöglichkeiten gezielt fördern zu können.

Friedenspotenziale gibt es in allen gesellschaftlichen Schichten und politischen Gruppierungen. Wichtig ist es, besonders die Beschränkungen durch herkömmliche soziale Rollen und die ungenutzten Stärken von Frauen und Jugendlichen in den Blick zu nehmen. Frauenorganisationen und ihre Netzwerke geben häufig einen entscheidenden Anstoß, um Gewalt zu überwinden. Dazu bilden die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit einen geeigneten Rahmen.⁹

Die aktive Einbindung von Jugendlichen in Friedensprozesse ermöglicht es diesen, gewaltfreie Strategien zur Konfliktlösung kennenzulernen und einzuüben. Gerade in fragilen Zusammenhängen haben sie einerseits oft prägende Kriegs- und Repressionserfahrungen gemacht und leiden besonders unter fehlenden Lebensperspektiven. Sie sind aber andererseits auch eher als Erwachsene in der Lage, Feindbilder zu überwinden und neue Kontakte zu knüpfen – ungeachtet vorhandener Gegensätze und verinnerlichter Einstellungen. Schlüsselpersonen mit hoher Glaubwürdigkeit können einen positiven Einfluss auf sie ausüben. Dazu gehören beispielsweise Vertreter_innen aus den Bereichen Religion und Kultur, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Führungspersönlichkeiten, Mitglieder der Diaspora und Aktivist_innen aus den sozialen Medien oder aus Transparenzinitiativen. Gemäßigte Repräsentant_innen religiöser Gruppen sind besonders im Umfeld von fundamentalistisch orientierten,

gewaltbereiten Akteur_innen wichtige Ansprechpartner_innen. Bei der Suche nach Konfliktlösungen und gesellschaftlichen Veränderungen spielen manchmal auch informelle Gremien wie Ältestenräte eine wichtige Rolle.

Reformkräften, die an einer bedarfsorientierten humanitären Hilfe oder an einer nachhaltigen Entwicklung aller Bevölkerungsgruppen Interesse haben, stehen Akteur_innen entgegen, die mit ihrem Widerstand den Erfolg maßgeblich blockieren. Für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung müssen gerade solche Blockierer in Projektaktivitäten eingebunden werden – aber ohne Konflikte zu verschärfen, ohne Korruption oder Vetternwirtschaft zu befördern und ohne Projektinhalte so zu verändern, dass sie ihren eigentlichen Zweck verfehlen.

Besonders sensibel ist die Zusammenarbeit mit Polizei und Militär, wenn diese Institutionen, wie oft in langanhaltenden Konflikten, nicht dem Schutz und Wohl der Bevölkerung dienen. Entweder sind sie gar nicht präsent, oder sie stehen als Konfliktpartei gesellschaftlichen Initiativen misstrauisch bis ablehnend gegenüber – wenn sie nicht sogar selbst schwere Menschenrechtsverletzungen verüben. Akteur_innen der internationalen Zusammenarbeit stehen nicht selten vor der Herausforderung, Vereinbarungen über den eigenen Zugang zu Projektregionen und über die Sicherheit der betroffenen Bevölkerung auszuhandeln. Unter Umständen müssen dafür Kontakte mit nichtstaatlichen Gewaltakteur_innen genutzt werden. Dabei setzen sich alle Beteiligten hohen Risiken durch Strafmaßnahmen der nationalen Regierung oder durch internationale Sanktionen aus. Auch aus deutschen Ministerien kommen Vorgaben für entwicklungspolitische oder humanitäre Organisationen im Umgang mit nichtstaatlichen

⁹ UN (2000): Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_00/sr1325.pdf; UN-Security Council (2015): Resolution 2050 „Jugend, Frieden Sicherheit“, <https://www.un.org/press/en/2015/sc12149.doc.htm> sowie Resolution 2467 „Sexuelle Gewalt in Konflikten beenden“, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/118/30/pdf/N1911830.pdf?OpenElement>



Frauen demonstrieren gegen Gewalt in Kalkutta, Indien.
© arindambanerjee/shutterstock.com

Gewaltakteur_innen, die sich teilweise widersprechen. Konkrete Beispiele dafür sind die Situationen in Nordwestsyrien oder im Gazastreifen.

Programme zur militärischen Ausbildung und Ausrüstung lokaler Sicherheitskräfte sind in ihrer Wirkung sehr umstritten. Aus Sicht von VENRO erfordern solche Programme funktionierende staatliche Strukturen beziehungsweise mindestens eine glaubwürdige Reformbereitschaft der staatlichen Akteur_innen sowie eine wirksame öffentliche Kontrolle. Maßnahmen der Ausbildung und Ausrüstung alleine können nicht zum Abbau von Fragilität beitragen. Im ungünstigsten Fall erhöhen sie die Unsicherheit für die Bevölkerung noch weiter, weil sich Ausrüstung und Waffen unkontrolliert verbreiten und undemokratische Regime aufgewertet werden.

Auch die Grenzpolizei gehört zu den staatlichen Sicherheitskräften – Grenzkontrollen sind Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols. Ohne ein Mindestmaß an rechtsstaatlichen Voraussetzungen können Kontrollen aber zu massiven Menschenrechtsverletzungen führen, statt zu einem Abbau von Fragilität beizutragen. Sie können sogar, wie im Fall Libyens, Menschenhandel und Korruption begünstigen. Für eine nomadisch lebende Bevölkerung, die mit ihren Tieren durchs Land zieht, für Arbeitsmigrant_innen oder regionalen Handel haben neu eingeführte Grenzkontrollen negative Folgen. So hemmt die Einschränkung der Freizügigkeit beispielsweise die regionale wirtschaftliche Entwicklung im westafrikanischen Raum.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates zur Rolle von Frauen in Friedensprozessen und die Nachfolgeresolutionen im Rahmen des deutschen Aktionsplanes umzusetzen und diesen mit zusätzlichen Haushaltsmitteln auszustatten.
- ▶ den deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu nutzen, um sowohl internationale Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung geschlechterbasierter Gewalt anzustoßen als auch den überlebenszentrierten Ansatz (survivor-centred approach) der Resolution 2467 als internationalen Standard zu etablieren.
- ▶ die UN-Resolution 1612 zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und die UN-Resolution 2250 „Jugend, Frieden, Sicherheit“ mit Leben zu füllen sowie aktiv einzutreten für die Umsetzung der Resolution 2286 des UN-Sicherheitsrates zum Schutz von medizinischen Einrichtungen und der „Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use during Armed Conflict“.
- ▶ den Dialog mit nicht traditionellen, informellen Akteure_innen – wie auch mit religiösen oder traditionellen Repräsentant_innen – zu verstärken.
- ▶ die Regeln unterschiedlicher Ministerien für den Umgang mit nichtstaatlichen bewaffneten Akteur_innen aufeinander abzustimmen und deren Notwendigkeit transparent zu vermitteln. Regeln müssen immer eine Einzelfallprüfung vorsehen und so formuliert werden, dass sie nicht zur Einstellung der humanitären Unterstützung für ganze Bevölkerungsgruppen führen.
- ▶ eine Zusammenarbeit mit autokratischen und repressiven Regimen beim Grenzmanagement auszuschließen. Es dürfen keine bilateralen und europaweiten Abkommen, insbesondere mit Herkunfts- und Transitstaaten, geschlossen werden, die einseitig auf die Verhinderung von Migration ausgerichtet sind.
- ▶ die Ausbildung und die Ausstattung von Sicherheitskräften nur dann zu unterstützen, wenn in dem jeweiligen Land ein belastbarer politischer Reformwille, rechtsstaatliche Mindestvoraussetzungen und öffentliche Kontrolle vorhanden sind.

DIE FÖRDERUNG DER LOKALEN ZIVILGESELLSCHAFT

Internationale zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen über vielfältige und belastbare Beziehungen zu Organisationen der Zivilgesellschaft in fragilen Kontexten. Das Machtungleichgewicht zwischen zivilgesellschaftlichen Partner_innen ist geringer ausgeprägt als im Fall der direkten staatlichen Förderung lokaler Organisationen. Eine längerfristige Beziehung ermöglicht institutionelle Unterstützung mit dem Ziel der finanziellen Unabhängigkeit des Südpartners und gegenseitiges Lernen.

Interessengegensätze können in fragilen Staaten selten durch gesetzliche Vorgaben reguliert werden, und für gesellschaftliche Aushandlungsprozesse gibt es weniger akzeptierte Mechanismen als in stabilen Staaten. Der willkürliche Einsatz von Polizei- oder Waffengewalt zur Durchsetzung von Partikularinteressen erschwert in fragilen Kontexten häufiger als sonst die Umsetzung von Projekten, die den marginalisierten und besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen zugutekommen und die zivilgesellschaftliche Beteiligung stärken sollen.

In Projekte mit lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen die staatlichen Amtsträger_innen eingebunden werden – es sei denn, sie haben direkte Gewalt zu verantworten und die Zusammenarbeit könnte lokale Partnerorganisationen gefährden. Die Einbeziehung staatlicher Vertreter_innen kann dazu beitragen, ihr Pflichtbewusstsein zu stärken. Sensible Themen wie die Umsetzung von Frauenrechten können manchmal nur indirekt angesprochen werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen bieten zunehmend auch für öffentliche Amtsträger_innen Kapazitätsaufbau (Capacity Development) an. Wenn staatliche Vertreter_innen positive Erfahrungen mit konkreten Maßnahmen machen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass es bei ihnen zu Haltungsänderungen kommt, die auch außerhalb von geförderten Projekten Wirkung zeigen.

Bei der Zusammenarbeit mit gefährdeten Menschenrechtsverteidiger_innen ist es für zivilgesellschaftliche Organisationen notwendig, Gefährdungspotenziale auf unterschiedlichen politischen Ebenen zu erkennen und die Advocacy-Arbeit entsprechend auszurichten. Das kann zum Beispiel bedeuten, zunächst mit Aktivitäten auf Gemeindeebene zu beginnen

anstatt auf landesweite Kampagnen mit hohem Provokationspotenzial zu setzen. Gleichzeitig sind Vorkehrungen wichtig, die eine Unterstützung verhafteter Aktivist_innen ermöglichen – beispielsweise eine juristische Vertretung oder finanzielle Überbrückungshilfen für die Familien der Betroffenen. Einige Organisationen legen dafür in fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern entsprechende Fonds an.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ die Entwicklung eigenständiger zivilgesellschaftlicher Organisationen in fragilen Staaten politisch zu unterstützen. Akteur_innen der Zivilgesellschaft sollten nicht wie Subunternehmer_innen behandelt werden, die internationale Aufträge kostengünstig durchführen können.
- ▶ einen angemessenen Anteil von Capacity Development-Maßnahmen für lokale zivilgesellschaftliche Akteur_innen als förderfähig anzuerkennen. Hierunter fallen auch das Sicherheitsmanagement und die Selbstfürsorge von lokalen Partnerorganisationen im Sinne einer „holistischen Sicherheit“.
- ▶ bei der Zusammenarbeit mit lokalen und nationalen Behörden den Aufbau öffentlicher Dienstleistungen, die Menschenrechtsorientierung, die Gewaltprävention und die Transparenz in den Vordergrund zu stellen.
- ▶ die EU-Richtlinie zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen in deutschen Auslandsvertretungen umzusetzen und dafür diplomatische Beziehungen gezielt zu nutzen.
- ▶ existierende Fonds für die juristische Vertretung oder für die vorübergehende Ausreise bedrohter Menschenrechtsverteidiger_innen finanziell zu unterstützen.

FRAGILITÄT NICHT WEITER VERSCHÄRFEN – WIE „KONFLIKTSENSIBEL“ IST DIE DEUTSCHE POLITIK?

Länderanalysen zu Konfliktakteur_innen und Friedenspotenzialen sind die Voraussetzung für konfliktsensibles Handeln. Bisher werden diese nur in einzelnen der international orientierten Ressorts der Bundesregierung erstellt. Um Fragilität verringern zu können, müssten solche Analysen künftig zwischen den Ressorts geteilt und die ressortspezifischen Ansätze gemeinsam in Bezug auf ihre Wirkung geprüft werden, beispielsweise im Rahmen länderbezogener Task Forces. Die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ sehen vor, die Analyse und Wirkungsbeobachtung der Ressorts zu verbessern. Bisher fehlen aber konkrete Instrumente zur Umsetzung.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ einen Umsetzungsplan für die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ vorzulegen. Darin sollten konkrete Zwischenziele gesetzt und ein Prüfmechanismus festgeschrieben werden, um Maßnahmen auf ihre Konfliktsensibilität zu überprüfen.
- ▶ zu veranlassen, dass die Risikoanalysen und Erkenntnisse der Frühwarnung verschiedener Bundesministerien untereinander und mit international tätigen Organisationen geteilt werden.
- ▶ das Instrument der länderspezifischen Analyse von Konflikten und der Auslotung von Friedenspotenzialen für die verschiedenen Ressorts als Standardinstrument einzuführen. Die Analyseergebnisse sollten fortan die gemeinsame Grundlage für die weitere strategische Planung sein.



Proteste gegen die Korruption in Guatemala am Unabhängigkeitstag
© Lucy Brown – loca4motion/shutterstock.com

KORRUPTION BEKÄMPFEN

Auf staatlicher Ebene ist Korruption eines der größten Hindernisse für die Entwicklung verlässlicher Regierungen und den Aufbau demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen. Korruption ist in fragilen Kontexten besonders ausgeprägt – etwa in Somalia, im Südsudan, in Syrien und in Afghanistan.¹⁰ Der Transfer von öffentlichen Mitteln und von Kapital für Privatinvestitionen birgt große Risiken. Es fehlen Mechanismen der Rechenschaftslegung und der öffentlichen Kontrolle. Korruption kommt auch in zivilgesellschaftlichen Strukturen vor. Sie durchdringt die ganze Gesellschaft und schwächt die Glaubwürdigkeit öffentlicher und gemeinwohlorientierter Organisationen – und damit deren Fähigkeit zur

10 Transparency International (2018): Corruption Perception Index 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018

Vertretung kollektiver Interessen. Auch die vielfach beklagte Perspektivlosigkeit junger Menschen in den betroffenen Ländern hat mit der tief verwurzelten Korruption zu tun.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit die Anti-Korruptionsgesetzgebung und den Aufbau entsprechender Einheiten bei den Finanz- und Polizeibehörden zu fördern.
- ▶ eine freie Presse und vor allem jene zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fördern und zu schützen, die sich der Korruption in ihren Ländern entgegenstellen.
- ▶ Unternehmen, die nachweislich Korruption praktizieren, von der öffentlichen Beschaffung und von der Förderung durch Exportbürgschaften auszuschließen.

RÜSTUNGSEXPORTPOLITIK RESTRIKTIV GESTALTEN

Ein anderes Entwicklungshemmnis sind Rüstungsexporte, die vor allem in fragilen Staaten ein massives Risiko für die menschliche Sicherheit bergen. Dies trifft in hohem Maß für das Geschäft mit Kleinwaffen zu. Diese sind sehr einfach zu tragen, zu bedienen und zu transportieren und werden daher oft auf illegalen Waffenmärkten gehandelt. Häufig werden Kindersoldat_innen dazu gezwungen, diese Waffen zu benutzen. Eine leichte Verfügbarkeit von Schusswaffen begünstigt die Herausbildung einer gewalttätigen Alltagskultur. Dies erhöht auch das Risiko von genderbasierter Gewalt gegen Frauen vor allem im häuslichen Bereich – bis hin zur Ermordung. Explosivwaffen treffen bei Einsätzen überwiegend die Zivilbevölkerung und hinterlassen meist zahlreiche hochgefährliche Überreste. Diese können eine sichere

Rückkehr von Vertriebenen nach dem Krieg verhindern und den Wiederaufbau und die Entwicklung hemmen.

Deutschland gehört seit Jahren zu den drei bis fünf weltweit größten Exporteuren von Rüstungsgütern. Mehr als die Hälfte solcher deutschen Lieferungen geht an Drittstaaten – also jenseits von EU und NATO, einschließlich der NATO-gleichgestellten Staaten.¹¹ Doch auch andere NATO- oder EU-Staaten exportieren Waffen häufig in Drittstaaten oder verkaufen sie an bewaffnete Gruppen in Krisengebieten weiter, die von Deutschland selbst nicht beliefert würden. Zwar gelten grundsätzlich auf EU-Ebene einheitliche Kontrollstandards für Rüstungsexporte. Jedoch wenden einzelne Mitgliedsstaaten die Regeln nicht strikt an.

Deutschland hat das rechtsverbindliche internationale Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty) ratifiziert, das Ende 2014 in Kraft getreten ist. Erstmals werden darin weltweit gültige Kriterien für die Genehmigung von Rüstungstransfers festgeschrieben, um insbesondere Kriegsverbrechen und andere schwere Völkerrechtsbrüche sowie Menschenrechtsverletzungen als Folge des Missbrauchs konventioneller Waffen zu verhindern.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu verabschieden, das die bestehenden politischen Grundsätze der Bundesregierung integriert und rechtlich verbindliche, überprüfbare Genehmigungskriterien auf Basis der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts enthält.
- ▶ den Export von Kleinwaffen und leichten Waffen in Drittstaaten generell zu verbieten.
- ▶ sich in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten EU-Staaten für eine gemeinsame europäische Rüstungsexportpolitik einzusetzen, die sich primär an den Kriterien der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts orientiert.

¹¹ BMWI (2018): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2017, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2017.html>

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR UNTERNEHMEN IN FRAGILEN STAATEN SETZEN

Der Einfluss global agierender Unternehmen und Investor_innen auf Entwicklungs- und Konfliktkontexte ist in den letzten Jahren gestiegen. In fragilen Staaten sind private Investitionen für Unternehmen zwar mit großen Risiken verbunden. Die zu erwartenden Profite sind aber oftmals verlockend hoch.¹² Viele politische Entscheidungsträger_innen hoffen, dass der private Sektor einen Beitrag zur Zurückdrängung von Gewaltverhältnissen leisten kann – indem er beispielsweise Beschäftigung gerade für junge Menschen schafft und ihnen damit neue Lebensperspektiven eröffnet. In der Kooperation deutscher staatlicher Durchführungsorganisationen mit Wirtschaftsakteur_innen werden allerdings selten konkrete Ziele zur Einkommenssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen vereinbart.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, über private Akteur_innen zusätzliche Finanzmittel zu mobilisieren und so die Ressourcen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu ergänzen. Dazu werden sogenannte Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) angestrebt. MAP sind freiwillige Partnerschaften zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor und wissenschaftlichen Instituten sowie anderen Interessengruppen.¹³ Für diese Partnerschaften sind die bisherigen Überprüfungsmechanismen in fragilen Ländern nicht ausreichend.

Insbesondere bei großen Infrastrukturvorhaben oder der Erschließung von Rohstoffvorkommen, fehlt es gerade in Konfliktkontexten an einer echten, freien und informierten Beteiligung der Betroffenen. Lokale Initiativen der Bevölkerung werden von international tätigen Unternehmen und der lokalen Regierung häufig massiv unter Druck gesetzt.

Bestehende Instrumente, wie die Extractive Industries Transparency Initiative¹⁴, sind sinnvoll, um die Transparenz und Kontrolle über Einkünfte und Steuerleistungen von Unternehmen zu erhöhen, werden aber bisher von der Bundesregierung nicht ausreichend genutzt. Sie sind auch in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Deutschland als wichtiges Geberland verfügt über politischen Einfluss, um auf

internationaler Ebene Vereinbarungen voranzutreiben, die es ermöglichen, Menschenrechtsverstöße und Umweltzerstörung durch Unternehmen zu ahnden. Die Bundesregierung sollte sich außerdem in bilateralen Gesprächen mit Vertreter_innen fragiler und von Konflikten betroffener Länder dafür einsetzen, dass Gesetze für internationale Investor_innen entwickelt werden und für deren Umsetzung gesorgt wird.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ Klein-, Klein- und mittelständische Unternehmen in Partnerländern zu fördern, die langfristige und konflikt-sensible Beschäftigungskonzepte umsetzen.
- ▶ den Grundsatz zu verankern, dass Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie Gewinne erzielen.
- ▶ in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerregierungen in fragilen Kontexten mehr Programme zur Unterstützung der Steuer- und Finanzverwaltung zu entwickeln.
- ▶ international tätige Unternehmen für Menschenrechtsverstöße und Umweltschäden rechenschaftspflichtig zu machen. Dafür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Regelung, wie sie der „Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ bisher nur als Option vorsieht.
- ▶ zügig die Vollmitgliedschaft bei der internationalen Extractive Industries Transparency Initiative anzustreben und bei den jährlichen Berichten zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen.
- ▶ Überprüfungsmechanismen für Multi-Akteurs-Partnerschaften in fragilen Staaten einzurichten. Akteur_innen, die international vereinbarte Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards oder andere UN-Prinzipien verletzen, sollten von jeder öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.

12 Globale Daten der „Landmatrix“ zeigen, dass auch fragile Staaten und Konfliktkontexte wie Südsudan, Myanmar oder Kolumbien interessante Zielländer für Investoren und Investorinnen sind, www.landmatrix.org.

13 Vgl. Definition des Committee on World Food Security, High-Level Panel of Experts (CFS-HLPE): Multi-Stakeholder Partnerships to Finance and Improve Food and Nutrition Security in the Context of the 2030 Agenda, June 2018, S. 15

14 Konkrete Initiativen von Unternehmen, wie die Extractive Industries Transparency Initiative, <https://eiti.org/>, machen die Einnahmen von Entwicklungsländern aus dem Abbau von Rohstoffen transparent.

Die Speicherung personensensibler Daten beim Cash Transfer birgt in Ländern ohne Datenschutzregeln ein großes Gefährdungspotenzial.
@ Welthungerhilfe



DIGITALISIERUNG UND DATENSICHERHEIT IN FRAGILEN KONTEXTEN

Die Nutzung digitaler Innovationen erleichtert die Durchführung humanitärer oder entwicklungspolitischer Projekte in fragilen Kontexten und kann deren Wirksamkeit erhöhen. So ist humanitärer Bedarf durch Einsatz von Mobilgeräten, GPS-Systemen oder Drohnen genauer zu erfassen und schwer erreichbare Gebiete können schneller versorgt werden. Der Nachweis von Mittelverwendung unter Einsatz der Blockchain-Technologie ist geeignet, Transparenz herzustellen und Korruption vorzubeugen. Große internationale Unternehmen bieten heute schon technische Lösungen für Cash-Transfer-Programme an, bei denen biometrische Daten der Betroffenen gespeichert und bei der Verteilung von Geldern genutzt werden. Hierbei werden große Datenmengen erfasst, doch der Schutz sensibler personenbezogener Daten ist oft nicht gewährleistet. In repressiven Kontexten oder Kriegssituationen kann die unbedachte Verwendung digitaler Mittel und Kommunikationsformen sogar neue Gefahren für die physische Sicherheit bestimmter Bevölkerungsgruppen bergen.

Rechtliche Grundlagen, wie Datenschutzregelungen, sind in fragilen Staaten zumeist nicht vorhanden oder wenig

wirksam. Ein ungleicher Zugang zu Technologien kann dazu führen, dass Gruppen wie Flüchtlinge, Menschen mit Behinderungen oder Ältere weiter benachteiligt werden. Daher sind partizipative Programmansätze zu bevorzugen, die digitale und analoge Möglichkeiten kombinieren.

Die Aufklärung der Betroffenen über die Chancen und die Risiken digitaler Innovationen muss daher im Vordergrund stehen. Insbesondere in Zusammenhängen, in denen der Datenschutz nicht gewährleistet werden kann, dürfen Personen, die die Erfassung sensibler personenbezogener Daten ablehnen, nicht von Unterstützungsleistungen oder von der Teilnahme an Programmen ausgeschlossen werden. Um sicherzustellen, dass Technik sinnvoll, ethisch einwandfrei und zum Vorteil der Betroffenen entwickelt oder genutzt wird, wurden bereits Instrumente erstellt und positive Beispiele (Good Practices) gesammelt.¹⁵

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ vor der Einführung digitaler Innovationen den Nutzen und das Risiko für die betroffene Bevölkerung in fragilen Kontexten sorgfältig abzuwägen. Der Gesamtnutzen muss im Vordergrund stehen, nicht der rein rechnerisch mögliche oder vermeintliche Effizienzgewinn durch eine neue Technik.
- ▶ den Schutz von personenbezogenen Daten zur Auflage für eine öffentliche Förderung zu machen und den Erfahrungsaustausch zwischen international tätigen Akteur_innen über einen verantwortungsvollen Umgang mit Daten zu fördern. Betroffene müssen über die genutzte Technik und die Freiwilligkeit der Teilnahme informiert werden.
- ▶ sich gegen digitale Zensur, staatliche und kommerzielle Überwachung, Sperrung von Social-Media-Plattformen und Abschaltung des Internets einzusetzen.
- ▶ sicherzustellen, dass technische Lösungen unter breiter Beteiligung entwickelt werden, um den Nutzen für die Betroffenen zu erhöhen, Eigenverantwortung (Ownership) zu gewährleisten und einen Technologietransfer zu ermöglichen.

¹⁵ Vgl. Code of Conduct für die Nutzung von Drohnen: <https://uavcode.org/code-of-conduct/> oder Prinzipien für digitale Entwicklung: <https://digitalprinciples.org/>

SICHERHEITSMANAGEMENT UND FERNSTEUERUNG VON PROJEKTEN

In fragilen Kontexten ist die Verwendung öffentlicher Mittel durch Organisationen der Zivilgesellschaft als Beitrag zu humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung politisch gewollt. Bisher tragen alleine die durchführenden Organisationen das Risiko gegenüber deutschen oder internationalen öffentlichen Geldgeber_innen. Dies gilt ebenso für die erhöhten Sicherheitsanforderungen und die Fürsorgepflicht für das eigene Personal. Es schließt zudem das Risiko der lokalen Partnerorganisationen ein, das in bestimmten Kontexten durch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen noch steigt. Angesichts dieser Ausgangslage kann die Ausübung eines zu großen Drucks mit dem Ziel einer exakten, wirkungsorientierten Messung oder die Finanzierung nur bei Erreichung eines bestimmten Projektziels (results-based financing) sogar kontraproduktiv sein und zum weiteren Rückzug engagierter Organisationen und Initiativen aus fragilen Kontexten führen. Der Aufbau belastbarer Partnerschaften ist aus Sicht von VENRO eine zentrale und langfristige Aufgabe – mit dem Ziel, fragile Verhältnisse zu stabilisieren und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Drei Faktoren gefährden in fragilen Kontexten die Sicherheit von Mitarbeitenden international tätiger Organisationen sowie lokaler Partnerorganisationen: eine hohe Kriminalitätsrate, offene Gewalt in schnell wechselnden Formen und politisch oder religiös motivierter Extremismus. Aus Sicht von VENRO ist für die Projektarbeit ein ganzheitliches Sicherheitsverständnis (siehe Seite 5) Voraussetzung, um darauf angemessen zu reagieren.

Das Sicherheitsmanagement kann auf verschiedene Arten erfolgen. Internationale oder lokale zivilgesellschaftliche Organisationen ziehen es vor, mittels vertrauensbildender Maßnahmen die lokale Bevölkerung für sich zu gewinnen und den Schutz der herrschenden Autoritäten zu erlangen (Akzeptanzansatz). Häufig werden die Organisationen jedoch

nicht von allen Akteur_innen akzeptiert. Auch die Unterstützung der lokalen Bevölkerung und ein enges Verhältnis zu ihr geben nicht immer Schutz. Denn die Bevölkerung selbst ist Ziel von Gewaltakteur_innen. Für zivilgesellschaftliche Organisationen werden zusätzlich Schutzmaßnahmen wie hohe Zäune und Wachpersonal nötig (Schutzansatz). In Ausnahmesituationen akzeptieren zivilgesellschaftliche Organisationen bewaffnete Eskorten, um sich vor Diebstahl von Hilfsgütern bis hin zu Kidnapping des Personals



Ein Mitarbeiter der Organisation Nonviolent Peaceforce im Gespräch mit Soldaten der philippinischen Armee in Malabang, Philippinen
© Nonviolent Peaceforce



Ein zerstörter Panzer, hergestellt in den USA, steht in Rumbek im heutigen Südsudan.
 @ Jörg Böthling/
 Brot für die Welt

zu schützen. Dies reicht von einem privaten Wachdienst bis hin zu staatlich verordneten Polizei- oder Militäreskorten (Abschreckungsansatz). Damit verschwimmen allerdings in der Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung die Unterschiede zwischen lokalen oder internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen, staatlichen Autoritäten und Militär. Dann stehen die Neutralität und Unabhängigkeit der Organisationen auf dem Spiel, die beim beschriebenen Akzeptanzansatz wichtige Schutzfaktoren sind.

In vielen Kontexten mit politisch motivierter Gewalt ist darum der Versuch, Gefahren vor allem mit harten Sicherheitsmaßnahmen zu begegnen, nicht ausreichend. Es kommt mehr darauf an, die humanitäre Diplomatie und Advocacy-Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen zu unterstützen, die Bedrohungslage kontinuierlich zu analysieren und ein solides Sicherheitsmanagement zu entwickeln. Diese Herangehensweise ist aber wiederum zeitintensiv und erfordert ein gut vorbereitetes und vernetztes Personal sowie die Einplanung höherer Kosten.

Steigende Projektkosten entstehen auch durch die Personalfürsorge: Die vermehrten politisch motivierten Übergriffe auf zivilgesellschaftliche Organisationen unterstreichen deren Verantwortung für ihre Mitarbeitenden. Die Fürsorge für das Personal ist Teil ihres Selbstverständnisses. Bei Nachlässigkeiten in diesem Bereich drohen aber auch Gerichtsverfahren und teilweise hohe Schadensersatzforderungen, die existenzgefährdend sein können. Ein besonderer Aspekt

der Personalfürsorge ist die Bewahrung der mentalen und psychosozialen Gesundheit von Mitarbeitenden: Besondere Belastungen des Personals vor Ort nehmen zu. Dies drückt sich in posttraumatischen Belastungsstörungen und Burn-outs durch akkumulierten Stress aus. Bei der Auswahl von Personal für die Arbeit in fragilen Staaten werden daher von den Verantwortlichen zusätzliche Qualifikationen verlangt.

Die Zahl der Regionen nimmt zu, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen auf Grund einer sehr schlechten Sicherheitssituation nur eingeschränkt oder gar nicht arbeiten können. Für die notleidende Bevölkerung bedeutet dies häufig, keinen Zugang zu einer Notversorgung zu erhalten. Damit einher geht die Zunahme des sogenannten Remote Programming – damit ist die Planung, Begleitung und Evaluierung von Projekten aus der Ferne und ohne eigenes Personal vor Ort gemeint – sowie des Third Party Monitoring: Projektbegleitung durch externe oder lokale Akteur_innen.

Die humanitäre Hilfe in Syrien ist ein Beispiel dafür, dass Remote Programming unvermeidlich sein kann: Zum einen verbietet die syrische Regierung humanitäre Hilfe in Oppositionsgebieten. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die dort arbeiten, bekommen keine Genehmigung, in staatlich kontrollierten Gebieten tätig zu werden. Zum anderen ist das Sicherheitsrisiko insbesondere für Ausländer_innen sehr hoch, da zivilgesellschaftliche Organisationen ein direktes Ziel von Angriffen und Entführungen sind. Die einzige Lösung für viele internationale Organisationen ist

die Unterstützung lokaler Helfer_innen durch grenzüberschreitende Aktivitäten und Remote Programming.

Remote Programming birgt eine Reihe von Risiken: dass dringend notwendige Hilfe zu spät ankommt, dass unerfahrene lokale Mitarbeitende im Projektgebiet überfordert sind, dass die Korruptionsgefahr mangels adäquater Kontrollmechanismen zunimmt und dass die Rechenschaftslegung gegenüber den Begünstigten und Geber_innen nicht ausreichend gewährleistet werden kann. Öffentliche Geberorganisationen wie das Auswärtige Amt oder das BMZ stellen oft die für Projekt- oder Programmfinanzierung erforderlichen Mittel zur Verfügung, sind aber an die engen Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung und deren Bestimmungen gebunden. Ausnahmen muss das Bundesfinanzministerium ausdrücklich genehmigen. Die Verwendung von Mitteln in fragilen Kontexten wie in Somalia wird dabei durch den Bundesrechnungshof im Prinzip nach denselben Bestimmungen geprüft wie für stabile EU-Nachbarländer. Daher greifen internationale zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend auf kommerzielle Dienstleister_innen (Consultants) zurück, die die Aufgabe des Monitorings übernehmen und die Sicherheitsrisiken nicht scheuen. Dieses sogenannte Third Party Monitoring, bei dem Risiken letztlich verlagert werden, ist in bestimmten Situationen notwendig. Es löst aber nicht das Problem, dass in fragilen Kontexten die Zugänge und Arbeitsumfelder für zivilgesellschaftliche Organisationen immer unsicherer werden. Außerdem fördert es einen kommerziellen Sektor für Beratungsleistungen, der nicht gemeinwohlorientiert ist.

Sanktionen gegen die Zielländer oder auch kriegerische Auseinandersetzungen können dazu führen, dass keine Projektgelder mehr in betroffene Länder geschickt werden können, weil Geschäftsbanken sich weigern, Geld dorthin zu überweisen. Dann müssen zivilgesellschaftliche Organisationen andere Finanzdienstleister_innen in Anspruch nehmen, die teils hohe Gebühren verlangen – oder sie müssen auf informelle Serviceprovider ausweichen, wie das Hawala-System¹⁶ im islamisch geprägten Raum. Eine Alternative ist der Transport hoher Summen von Bargeld in das Projektgebiet. Ein solches Vorgehen stellt aber gerade in fragilen Staaten ein enormes Sicherheitsrisiko für Mitarbeitende zivilgesellschaftlicher Organisationen dar.

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ anzuerkennen, dass Risiken gemeinsam von Zuwendungsgeber_innen und projektdurchführenden Organisationen getragen werden müssen und dass Ziele in fragilen Kontexten nicht immer vertrags- und plangemäß erreicht werden können.
- ▶ flexiblere Finanzierungsinstrumente zu schaffen, die langfristig angelegt sind und es auch erlauben, lokale zivilgesellschaftliche Partner_innen strukturell zu fördern.
- ▶ bei projektbezogener Förderung flexibles Projektmanagement zu ermöglichen. Die Förderrichtlinien müssen einen erhöhten Anteil indirekter Projektkosten für zusätzlichen Personal- und Zeitaufwand berücksichtigen – zum Beispiel für Monitoring- und Sicherheitsmaßnahmen oder für psychosoziale Angebote an Mitarbeitende lokaler Partner_innen.
- ▶ gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Remote-Monitoring-Instrumente zu entwickeln und die Möglichkeiten von Digitalisierung und neuen Technologien zu nutzen. Die Kosten der Entwicklung können nicht alleine von den Organisationen getragen werden.
- ▶ sich für den Handlungsraum zivilgesellschaftlicher Organisationen in fragilen Staaten einzusetzen, unangemessenen Kontrollen entgegenzutreten und sich im Einzelfall gegen unverhältnismäßige Auflagen zu wenden (Einreisebestimmungen, Arbeitserlaubnisse, Registrierungspflicht, Einführungsbestimmungen).
- ▶ dafür zu sorgen, dass internationale Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung die legitime Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in fragilen Kontexten nicht einschränken. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Bankgeschäfte für zivilgesellschaftliche Organisationen auch in fragilen Kontexten ohne unangemessene bürokratische Hürden oder hohe Kosten möglich sind. Bestehende Ausnahmeregeln bei Sanktionsregimen der EU oder der UN müssen ausgeweitet werden.

¹⁶ Ein informelles, traditionelles Zahlungssystem in islamischen Ländern, das auf persönlichen Beziehungen und Vertrauen beruht.

DIE EIGENE ROLLE REFLEKTIEREN – LANGFRISTIGE WIRKUNGEN IM BLICK BEHALTEN

Wo internationale Organisationen der humanitären Hilfe sowie der staatlichen oder nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit tätig werden, greifen sie in komplexe soziale, kulturelle, ökonomische und politische Systeme ein. Neben den geplanten Wirkungen führt das auch zu unbeabsichtigten Folgen. Der Do-No-Harm-Ansatz beschreibt zunächst auf Projekt- und Programmebene solche unbeabsichtigten Folgen und schlägt Instrumente vor, mit denen sich negative Effekte minimieren und positive Effekte verstärken lassen. Über die Projekt- und Programmebene hinaus müssen die international tätigen Organisationen ihre Rolle in fragilen Staaten stets reflektieren und die langfristigen Auswirkungen auf die Gesamtlage im Blick behalten.

In fragilen Kontexten haben ethnische Minderheiten, die Bevölkerung in Oppositionsgebieten, intern Vertriebene oder Geflüchtete, Frauen, Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Behinderungen und Ältere häufig keinen Zugang zu Basisdienstleistungen und sozialen Sicherungssystemen. Zivilgesellschaftliche Organisationen mit humanitären oder rechtsbasierten Mandaten übernehmen daher genuin staatliche Aufgaben wie Ernährungssicherung, Wasser- und Sanitärversorgung, Basisgesundheitsleistungen oder Schul- und Berufsausbildung.

Diese Leistungen stellen im humanitären Katastrophenfall eine temporär notwendige Unterstützung zur Rettung von Leben dar. In langanhaltenden Krisen können aber ungewollte Parallelsysteme entstehen, wenn nicht gleichzeitig der Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft und der staatlichen Institutionen unterstützt wird. Gelingt dies nicht, kann sich die Ausnahmesituation verstetigen und den Aufbau legitimer staatlicher Strukturen verzögern.

Wenn umfangreiche Mittel von Geberregierungen und multilateralen Institutionen an zivilgesellschaftliche Organisationen gehen, um die Grundversorgung zu gewährleisten, können weitere unerwünschte negative Effekte entstehen. International tätige Organisationen treten als zahlungskräftige Mitbewerber_innen auf und bieten attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten für die oft beschränkte Anzahl gut ausgebildeter lokaler Fachkräfte. Staatliche Institutionen sind wegen ihrer häufig von Klientelismus geprägten Strukturen und niedrigen Löhnen eher unattraktiv für gut ausgebildete und ambitionierte Arbeitskräfte. Sie verlieren den „Kampf um die besten Köpfe“ und somit den akademischen Nachwuchs, auf den jeder Reformprozess in der staatlichen Verwaltung dringend angewiesen ist.

Um negative Folgen in einem sich schnell verändernden Umfeld zu verhindern, sind Analysen der Wirkungen von Projekt und Umfeld für alle international tätigen Akteur_innen genauso notwendig wie die Transparenz bei der Auswahl lokaler Partnerorganisationen und derjenigen, die vom Projekt profitieren sollen. Dabei ist ein wichtiges Kriterium, dass sich vor allem die Lebenssituation von marginalisierten und besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen verbessert und dass sie an der Planung, der Umsetzung und dem Monitoring von Projekten aktiv teilhaben.

Die Rechtlosigkeit und die Machtunterschiede, die viele fragile Kontexte charakterisieren, werden mitunter auch von Mitarbeitenden international tätiger Organisationen wie multilateralen Organisationen, Peacekeeping-Operationen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen für den Aufbau illegitimer Macht oder sexueller Gewalt gegenüber abhängigen Menschen ausgenutzt. Solchen inakzeptablen

Verhaltensweisen müssen klare Kodizes, funktionierende Beschwerdesysteme und damit verknüpfte Schutzvorkehrungen für Whistleblower innerhalb der Organisationen entgegenwirken. Sensibilisierungsmaßnahmen sollten einen organisationsinternen Kulturwandel befördern. Weitere Vorbeugungsmaßnahmen sind Supervision und regelmäßige Auswertungsgespräche mit Mitarbeitenden, die in fragilen Kontexten tätig sind.

Die Wasserversorgung ist eine staatliche Aufgabe. Im Katastrophenfall wird sie oft von humanitären Organisationen übernommen.
© Nonviolent Peaceforce

VENRO FORDERT DIE BUNDESREGIERUNG UND DEN BUNDESTAG AUF,

- ▶ Verfahren zu vereinbaren, um möglicherweise auftretende, aber unbeabsichtigte negative Wirkungen der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten ressortübergreifend zu prüfen.
- ▶ Sorge dafür zu tragen, dass sich alle Akteur_innen der internationalen Zusammenarbeit zu Verhaltenskodizes zwecks Prävention von Machtmissbrauch und Ausbeutung verpflichten, deren Umsetzung fördern sowie einen transparenten Umgang mit Verletzungen dieser Kodizes gewährleisten.
- ▶ für Beschwerden über Machtmissbrauch zugängliche Kanäle zur Verfügung zu stellen und diese breit zu kommunizieren.
- ▶ die Sicht der lokalen Bevölkerung auf die Rolle externer Akteur_innen in Befragungen festzustellen und einzubeziehen – insbesondere die Sicht der von Gewalt betroffenen Bevölkerungsgruppen.
- ▶ die Rückgabe von Verantwortung für soziale Grundleistungen an staatliche Akteur_innen transparent zu verhandeln und sich dafür international abzustimmen.



VENRO-MITGLIEDER

action medeor	EPIZ – Entwicklungspolitisches Bildungszentrum Berlin	Missionsärztliches Institut Würzburg
ADRA Deutschland	Erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung	NETZ Bangladesch
Aktion Canchanabury	Evangelische Akademien in Deutschland (EAD)	Neuapostolische Kirche-karitativ e.V.
AMICA e.V.	Fairventures Worldwide	nph Kinderhilfe Lateinamerika e.V.*
Andheri-Hilfe Bonn	FIAN Deutschland	Ökumenische Initiative Eine Welt
Apotheker helfen e.V.	Forum Fairer Handel	OIKOS EINE WELT
Apotheker ohne Grenzen e.V.	FUTURO SÍ	Opportunity International Deutschland
Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland	Gemeinschaft Sant'Egidio	Ora International Deutschland
Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl)	German Doctors	OroVerde – Die Tropenwaldstiftung
Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie	German Toilet Organisation	Oxfam Deutschland
Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH)	Germanwatch	Plan International Deutschland
arche noVa	Habitat for Humanity Deutschland	Rhein-Donau-Stiftung
Ärzte der Welt	Handicap International	SALEM International
ASW – Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt	Help – Hilfe zur Selbsthilfe	Samhathi – Hilfe für Indien
AT-Verband	HelpAge Deutschland	Save the Children Deutschland
AWO International	Hilfe für Afrika e.V.*	Senegalhilfe-Verein
Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit (bezev)	Hilfswerk der Deutschen Lions	Senior Experten Service (SES)
BONO-Direkthilfe	Hoffnungszeichen / Sign of Hope	Society for International Development Chapter Bonn (SID)
BORDA e.V.	humedica	SODI – Solidaritätsdienst International
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst	Indienhilfe	SOS-Kinderdörfer weltweit*
Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ)	INKOTA-netzwerk	Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Bundesvereinigung Lebenshilfe	Internationaler Bund (IB)	Stiftung Kinderzukunft
CARE Deutschland e.V.	Internationaler Hilfsfonds	Stiftung Nord-Süd-Brücken
Caritas International	International Justice Mission Deutschland	SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene
Casa Alianza - Kinderhilfe Guatemala	Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)	Susila Dharma – Soziale Dienste
CHANGE e.V.	Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer	Terra Tech Förderprojekte
ChildFund Deutschland	Islamic Relief Deutschland	TERRE DES FEMMES
Christliche Initiative Romero	JAM Deutschland	terre des hommes Deutschland
Christoffel-Blindenmission Deutschland	Jambo Bukoba	Tierärzte ohne Grenzen
Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB)	Johanniter-Auslandshilfe	TransFair
Das Hunger Projekt	KAIROS Europa	Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN)
DED-Freundeskreis	Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie	Verbund Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs (VENROB)
Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (DESWOS)	KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung	W. P. Schmitz-Stiftung
Deutsche Kommission Justitia et Pax	Kinderhilfswerk Stiftung Global-Care*	WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe (DAHW)	Kindernothilfe	Weltfriedensdienst
Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)	Kinderrechte Afrika	Weltgebetstag der Frauen – Deutsches Komitee
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	KOLPING International Cooperation e.V.	Welthaus Bielefeld
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge	Lateinamerika-Zentrum	Welthungerhilfe
Deutsch-Syrischer Verein e.V. (DSV)	Lesben- und Schwulenverband (LSVD)*	Weltladen-Dachverband
DGB-Bildungswerk BUND – Nord-Süd-Netz	Lichtbrücke	Weltnotwerk der KAB Deutschlands
Difäm – Deutsches Institut für Ärztliche Mission	Malteser International	Werkhof Darmstadt
Don Bosco Mondo	Marie-Schlei-Verein	Werkstatt Ökonomie
DVV International – Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes	materra – Stiftung Frau und Gesundheit	World University Service
Eine Welt Netz NRW	medica mondiale	World Vision Deutschland
EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst	medico international	Zukunftsstiftung Entwicklung bei der GLS Treuhänder
EMA – Euro-Mediterranean Association for Cooperation and Development	MISEREOR	
	Mission East Deutschland e.V.*	

IMPRESSUM

Herausgeber:

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Stresemannstr. 72
10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10

Fax: 030/2 63 92 99-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Redaktion: Bodo von Borries

Für ihre Mitarbeit danken wir Lukas Driedger, Christine Idems
und allen Mitgliedern der VENRO-Arbeitsgruppe Fragile Staaten.

Fotonachweis Titel: Aquir/shutterstock.com (Schriftzug),
adike/shutterstock.com (Globus)

Layout: axeptDESIGN

Druck: dieUmweltDruckerei GmbH

Auflage: 750 Exemplare

Diese Publikation wurde auf 100 Prozent Recyclingpapier gedruckt.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers

Berlin, August 2019

VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet. Ihm gehören aktuell mehr als 130 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebengrundlagen ein.

VENRO

- ▶ vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen und humanitären NRO gegenüber der Politik
- ▶ stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe
- ▶ vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- ▶ schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische und humanitäre Themen

VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen

www.venro.org