

20 Jahre
EFriEnt

Local Ownership

Briefing

November 2021

Local Ownership als Prinzip von Friedensförderung

Ansatzpunkte und Handlungsfelder für deutsche Politik

Zukunft braucht
Friedensförderung

Local Ownership als Prinzip von Friedensförderung

Ansatzpunkte und Handlungsfelder für deutsche Politik

So komplex und konfliktiv Frieden als Prozess ist, so unbestritten ist auch: Ohne breite Beteiligung und Einbeziehung aller Gesellschaftsmitglieder – sowohl der Gewaltakteur*innen, der Profiteure, der Leidtragenden als auch der mittelbar Konflikt-Betroffenen – hat nachhaltiger Frieden keine Chance. Frauen, Männer, Jugendliche, die städtische wie die ländliche Bevölkerung quer durch alle Altersgruppen, soziale Schichten und über ethnische Grenzen hinweg – sie alle sollten bei der Suche nach Frieden und der Gestaltung von Friedensprozessen und deren Umsetzung mitmachen, ob direkt beteiligt oder angemessen repräsentiert durch Volksvertreter*innen, politische Parteien, Dorfvorsteher*innen, religiöse Autoritäten, oder Akteur*innen der Zivilgesellschaft. Dabei geht es sowohl um eine ausgewogene und gerechte Mitwirkung bei Friedensverhandlungen, die Umsetzung und Kontrolle der vereinbarten politischen Agenden als auch um den langfristigen gesellschaftlichen Umbau zu einer politischen Ordnung, die eine gewaltfreie und partizipative Konfliktaustragung und einen Interessensausgleich gewährleistet.

Inhalt

1. [Frieden muss lokal definiert, verhandelt und umgesetzt werden](#) →
2. [Local Ownership als Prinzip für Friedenspolitik](#) →
3. [Who owns what?](#) →
4. [Empfehlungen an politische Entscheider*innen](#) →

Frieden muss lokal definiert, verhandelt und umgesetzt werden

Aus unterschiedlichen Konflikt- und Gewaltkontexten [wissen wir](#) ↗: Frieden muss lokal definiert, verhandelt und umgesetzt werden. Exklusive Eliten-Pakte als herkömmlicher Ansatz von internationalem Krisenmanagement und Stabilisierung können vielleicht kurzfristig etwas Ruhe schaffen, aber Frieden wird brüchig bleiben, wenn er an Menschen und Gemeinschaften vorbei verhandelt und durchgesetzt wird. Von außen eingebrachte „Geber“-Ressourcen in Form von politischer, finanzieller und technischer Unterstützung können unterstützende Wirkung entfalten, werden aber nicht das Grunderfordernis von *Local Ownership* als einer von der Bevölkerung entwickelten und getragenen Vorstellung von Frieden und deren Umsetzung ersetzen können. Eine Voraussetzung für diese sind vertrauensvolle und effektive Partnerschaften. Wie solche Partnerschaften stärker als bisher bei der Prävention und in Konfliktkontexten gestaltet werden können, wurde beim [Peacebuilding Forum 2021](#) ↗ der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), einem Zusammenschluss von staatlichen Organisationen, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen, diskutiert. Dieses Briefing nimmt die dortigen Diskussionsergebnisse als Ausgangspunkt, um der künftigen Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag Empfehlungen für ihr friedenspolitisches Engagement aufzuzeigen.

Local Ownership als Prinzip für Friedenspolitik

Angesichts des weltweiten Konfliktgeschehens, das auf einem historisch vergleichsweise hohen Gewaltniveau verharrt, ist es eine gute Botschaft, dass die Bundesregierung Partnerschaften und *Local Ownership* zum Prinzip ihres krisenpräventiven und friedenspolitischen Engagements macht. Internationalisierte und transnationale Gewaltkonflikte sind in den letzten Jahren hochgradig komplex geworden: Klimawandel, Ressourcenknappheit, Corona-Pandemie, Ungleichheit, transnationale Gewaltideologien, militärische Interventionen durch Dritte. Diese sich wechselseitig beeinflussenden Herausforderungen und Dynamiken können nicht durch isolierte (Sektor-) Programme einzelner Ministerien überwunden werden. Für die großen Transformationsaufgaben unserer Zeit ist ein Nebeneinander unterschiedlicher Programme und Akteur*innen unzureichend. Vor allem jedoch braucht es Perspektiven und politischen Tatendrang von vor Ort.

Eine Reihe von einschlägigen internationalen Rahmenwerken und außenpolitischen Strategien für Friedensförderung und Entwicklung machen daher eine umfassende Beteiligung von Zivilgesellschaft und *Local Ownership* zur wichtigen Bedingung erfolgreicher Friedensbemühungen (z.B. die *Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action (2005/08)*, der *New Deal for Engagement in Fragile States (2011)*, die Agenda 2030 (2015) oder die *Sustaining Peace* Resolutionen des UN-Sicherheitsrats (2016). Für die deutsche Krisenpräventions- und Friedenspolitik sind die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) handlungsweisend. Die Leitlinien entfalten durch ihren Bezug auf die oben genannten internationalen Übereinkommen Legitimität für das auswärtige Handeln der Bundesregierung und ihrer einzelnen Ressorts, allen voran, aber nicht ausschließlich, das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) und das Bundesministerium des Inneren (BMI).

Who owns what? Local Ownership wird kaum in die Praxis umgesetzt

An unterschiedlichen Stellen erklärt die Bundesregierung in ihren Leitlinien-Strategien zur Förderung von demokratischen Sicherheitssektoren und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Unterstützung von Vergangenheitsarbeit und Versöhnung, dass sie zur Friedensentwicklung auf eine enge Zusammenarbeit mit Partner*innen aus Staat, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft setzt. Selbstredend: *Local Ownership* und eine umfassende Beteiligung von Zivilgesellschaft alleine sind kein Patentrezept für eine effektive Bearbeitung von Gewaltkonflikten und der Schaffung einer friedlicheren Welt. Aber angesichts der spannungsvollen Machtkonflikte, die bei der Bewältigung der Friedensherausforderungen anstehen – sowohl im „Globalen Süden“ als auch im „Globalen Norden“, braucht es zur Förderung von politischem Wandel gesellschaftlich repräsentative Allianzen und Verbündete auf unterschiedlichen Ebenen – ob auf den Ebenen Staat-Gesellschaft, öffentlich-privat, lokal-national-international oder bilateral-multilateral. Obwohl es in der *Peacebuilding Community* einen breiten Konsens darüber gibt, wie wichtig lokale Stimmen und Perspektiven bei der Friedensentwicklung sind, bleibt es in der friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Praxis aber eine Herausforderung, die gut gemeinten *Policies* und Strategien mit partnerschaftlichen Ansätzen auszufüllen. Das betrifft insbesondere die Bekenntnisse der OECD-Länder zu Konfliktsensibilität und *Do No Harm*.

Zum einen ist dieses Missverhältnis zwischen Worten und Taten im Kern von bi- und multilateraler *staatlicher* Zusammenarbeit begründet. Es macht einen Unterschied für die Beteiligungsformen und -intensität von lokaler Zivilgesellschaft, ob Regierungen in einem autoritären politischen Kontext zur Bekämpfung von terroristischen Gruppen zusammenarbeiten oder in einem von Pluralismus geprägten Umfeld, in dem es um den Erhalt von Biodiversität geht. Zum anderen verhindern strukturelle Machtungleichgewichte zwischen „Helfenden“ und „Begünstigten“ eine

“ Können lokale Akteur*innen mitentscheiden, oder werden sie auf die Rolle als Implementierungs-Partner reduziert?

vertrauensvolle Partnerschaft auf Augenhöhe. Wieviel Spielraum für *Local Ownership* angesichts vorformulierter Agenden der „Geber*innen“ wirklich möglich ist, bleibt fraglich – besonders in Gewaltkonflikten, in denen Externe aufgrund von Eigeninteressen (z.B. Gefahrenabwehr, wirtschaftliche Interessen) und politischer Notwendigkeiten (Rechtfertigungsdruck gegenüber den Steuerzahlenden) stärker auf die Entwicklungen vor Ort Einfluss nehmen wollen als in weniger vermachteten Kontexten.

Wer *Local Ownership* als Prinzip von Zusammenarbeit und Partnerschaft ernst meint, muss sich immer wieder ehrlich mit der Frage auseinandersetzen „Who owns what“: Können lokale Akteur*innen, dazu gehören insbesondere auch nationale Fachkräfte (sogenannte Ortskräfte) und Expert*innen, bei der Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluierung von Programmen und deren finanzieller Ausstattung mitentscheiden oder werden sie auf die Rolle von „Implementierungs“-Partner*innen reduziert? Angesichts des Debakels um die viel zu späte oder gar gescheiterte Evakuierung von sogenannten Ortskräften aus Afghanistan bleibt diese Frage zumindest im Fall Afghanistans bedauerlicherweise eine rhetorische.

Empfehlungen für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag, um das deutsche Engagement bei der Krisenprävention und Friedensförderung stärker als bisher am Prinzip von Local Ownership und Partnerschaftlichkeit auszurichten:

1. Strategien für *Local Ownership* mit breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft

In einer von Fragilität geprägten Region, die durch heftige politische und gewaltsam ausgetragene Kämpfe um Legitimität, Autorität und das Fehlen eines Konsenses über die Spielregeln politischer Aushandlungsprozesse geprägt ist, sind die Entscheidungen, die Außenstehende darüber treffen, wohin sie ihre Ressourcen lenken und mit wem sie in welcher Form zusammenarbeiten wollen, zwangsläufig hoch politisch. Interventionen von außen können innergesellschaftliche Machtkonstellationen entweder verstärken oder erschüttern.

Die Bundesregierung und ihre staatlichen wie nicht-staatlichen Partner*innen sollten daher eine Strategie für die Stärkung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen entwickeln, die sich am übergeordneten Ziel der Friedensförderung und dem Prinzip des „Do No Harm“ orientieren. In diesen (Länder-/Regional-)Strategien sollten auch die Potentiale, Dilemmata, Herausforderungen und Risiken eines *Local Ownership* Ansatzes thematisiert und Möglichkeiten zur Abmilderung von gewaltfördernden Nebenfolgen aufgezeigt werden. Zu so einer Strategie gehören:

— Eine partizipatorische Kontextanalyse, die den Frieden und nicht den Konflikt als Hauptreferenz nimmt und versucht, nicht nur die Faktoren zu identifizieren, die Gewaltdynamiken antreiben und aufrechterhalten, sondern auch Resilienzkapazitäten, einschließlich lokaler Streitschlichtungs- und Versöhnungsmechanismen.

— Die aus der Analyse formulierten Programme sollten mit Beteiligung diverser lokaler Akteur*innen geplant, umgesetzt und evaluiert werden. Schon in der Planungsphase sollte überlegt werden, auf welchen Zeitraum sich die Programme erstrecken und wie sie sich nach Ablauf der Förderung selber tragen können. Das schafft die Voraussetzungen für eigenverantwortliches Handeln und verhindert langjährige Abhängigkeiten. Partizipatorisch formulierte Exit-Strategien sollten Bestandteil der Planung, Weiterentwicklung und Beendigung von Programmen sein.

“ Eine Strategie für die Stärkung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen sollte sich am Ziel der Friedensförderung orientieren.

— Eine Überprüfungs- und Kommunikationsstrategie für das eigene Engagement: Bei der Überprüfung der Umsetzung deutscher Strategien und Programme sollten regelmäßig zivilgesellschaftliche Akteur*innen beteiligt werden. Die Einschätzungen der lokalen Akteur*innen sollten durch empirisch gestützte Umfragen in der Bevölkerung validiert werden. Die Risiken und Wirkungen der Maßnahmen müssen, solange die Sicherheit zivilgesellschaftlicher Akteur*innen nicht gefährdet wird, offen kommuniziert und debattiert werden – sowohl vor Ort mit den Partner*innen und unterschiedlichen Volksvertreter*innen als auch im Deutschen Bundestag. Bei dieser Gelegenheit sollte auch die Umsetzung der drei ressortübergreifenden Strategien der Bundesregierung (Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung, Vergangenheitsarbeit) im jeweiligen Land thematisiert werden, vor allem auch im Hinblick auf eine friedenspolitische Kohärenz des Regierungshandelns. Ein solch regelmäßiger Austausch ist eine Aufgabe für die deutschen Botschaften.

— Bei der Planung und Umsetzung der oben genannten Vorschläge ist eine stringente Gender Perspektive unabdingbar.

2. Auslandsvertretungen stärker in die Pflicht nehmen

Viele Auslandsvertretungen der Bundesregierung leisten schon heute einen wichtigen Beitrag zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen an Friedens- und Entwicklungsprozessen. Zu häufig jedoch ist die Netzwerk- und Kontaktpflege zu Akteur*innen der Zivilgesellschaft vom persönlichen Engagement der Diplomaten*innen abhängig und auf Vertreter*innen der „verfassten Zivilgesellschaft“ in den jeweiligen Hauptstädten beschränkt. Ein systematischer Austausch erfolgt oft nur mit Unterstützung und auf Anfrage von Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft. Es bedarf verbindlicher Vorgaben für die an den Botschaften beschäftigten Vertreter*innen der Ressorts (v.a. AA, BMZ, BMVg), mit welchen Verfahren und in welcher Intensität eine regelmäßige Konsultation von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in allen Regionen eines Landes sichergestellt werden soll. Dieser Austausch sollte sich nicht nur auf die etablierten, im jeweiligen Programmbereich tätigen lokalen Nichtregierungsorganisationen beschränken. Die Personal- und Finanzausstattung an den Botschaften sollte diesen Anforderungen Rechnung tragen. Besonders in fragilen „Krisenländern“ sind die Auslandsvertretungen häufig nicht mit ausreichendem Personal vor Ort vertreten, um dieser anspruchsvollen und unerlässlichen Aufgabe gerecht zu werden. Das muss sich im Interesse der Friedensförderung ändern.

“ Es bedarf verbindlicher Vorgaben, mit welchen Verfahren und in welcher Intensität zivilgesellschaftliche Akteur*innen konsultiert werden.

Um einen *Local Ownership* orientierten Ansatz zu praktizieren, sollten die Botschaften Beratungsgruppen mit unterschiedlichen Akteur*innen der Zivilgesellschaft einrichten. Eine solche Gruppe würde u.a. religiöse und akademische Vertreter*innen umfassen sowie Frauen und Jugendvertreter*innen, die als glaubwürdige Stimmen für ihre jeweiligen Gemeinschaften gelten. Solche Gruppen können Inputs und/oder Feedback zur Friedens- und Konfliktdiagnose liefern (siehe Empfehlung 1), zur Selbstevaluation der Programme und Initiativen der Bundesregierung beitragen und frühzeitig vor den Wirkungen allzu riskanter Maßnahmen warnen.

3. Keine Zusammenarbeit mit Sicherheitsakteuren ohne Transparenz und Rechenschaftspflicht

Programme der Ertüchtigung und der Sicherheitssektorreform können menschliche Sicherheit befördern, wenn sie die Vielfalt von Sicherheitsbedrohungen und –wahrnehmungen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen. Dazu bedarf es der Instrumente, Planungsmechanismen und des Personals, um einen institutionalisierten Dialog mit den Bürger*innen und zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen in Drittländern zu führen und diese in die Analyse-, Planungs- und Umsetzungsprozesse der Programme einzubinden.

Die Bundesregierung sollte gewährleisten, dass Maßnahmen der „Ertüchtigung“ für staatliche Sicherheitsakteure (Ausstattung, Ausbildung, Training) nicht zur Stärkung unverantwortlich handelnder und korrupter Sicherheitsakteur*innen missbraucht werden. Ohne verbindliche und öffentliche Zusagen von Partnerregierungen und Sicherheitskräften, verlässlich und nachweisbar auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards hinzuwirken, sollten keine Programme lanciert werden. Kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass Zivilist*innen (u.a. Volksvertreter*innen, Journalist*innen, demokratische Oppositionskräfte) im Zuge ihrer Kontrollarbeit vor staatlichen Repressalien geschützt sind, sollten die Bundesregierung bzw. die Auslandsvertretungen Vorschläge zur Veränderung der Missstände entwickeln und transparent gegenüber der lokalen und deutschen Bevölkerungen kommunizieren.

Sowohl auf deutscher Seite als auch auf Seiten des Partnerlandes sollten unabhängige Beschwerde-, Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen eingerichtet und unterstützt werden. Diese müssen jederzeit zugänglich sein, insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Beschwerden sollten von der Bundesregierung und der Partnerregierung gemeinsam verfolgt und in regelmäßigen Berichten an die Parlamente öffentlich gemacht werden.

Schließlich sollten Räume geschaffen werden, in denen die Bevölkerung mit den Sicherheitsdienstleistern in Kontakt treten kann, um ihre Anliegen und Bedürfnisse direkt an sie zu kommunizieren, gemeinsam Lösungen zu entwickeln und deren Umsetzung zu überwachen. Die deutschen politischen Stiftungen haben in unterschiedlichen Landeskontexten gezeigt, dass solche Dialogformate organisiert und angeboten werden können.

4. Innovative und langfristige Finanzierungsinstrumente schaffen

Der Bundestag sollte Finanzinstrumente schaffen, die für lokale Akteur*innen leicht zugänglich und inklusiv sind. Dazu gehört vor allem ein erleichtertes Antrags- und Berichtswesen. Die Förderbedingungen müssten entsprechend angepasst und flexibilisiert werden. Empfehlenswert wäre zudem die Schaffung eines Förderprogramms, über das zivilgesellschaftliche Organisationen eigenständig und ohne Auflagen ihre gesellschaftspolitische Arbeit finanzieren können.

Ein Schwerpunkt der Finanzierung sollte sich auf den Schutz von gefährdeten Akteur*innen der Zivilgesellschaft richten. Diese brauchen niedrighschwellige und unbürokratische Unterstützung zur Finanzierung ihrer Arbeit und zum Schutz vor staatlicher Repression. Denkbar sind z.B. die Finanzierung von Reise-, Unterhalts- und Kommunikationskosten im benachbarten Ausland und eine finanzielle Unterstützung für die Aufrechterhaltung einer geschützten Kommunikationsinfrastruktur. Für einen verbesserten Menschenrechtsschutz braucht es grundsätzlich mehr „Core Funding“, so dass Menschenrechtsverteidiger*innen (MRV) nicht mehr länger nur projekt- und aktivitätenbezogen finanziert werden.

Bewährte Programme zur Förderung und zum Ausbau von Partnerschaften brauchen weiterhin eine gesicherte Finanzierung: Dazu gehört eine solide Finanzausstattung der DW-Akademie, die Exil-Journalist*innen in Drittländern bei ihrer journalistischen Arbeit unterstützen und eine kritische Berichterstattung über die politischen Entwicklungen im Heimatland ermöglichen. Ebenso bedeutsam ist eine langfristige Finanzierung der Arbeit des Zivilen Friedensdienstes (ZFD), der Berghof Stiftung, der Politischen Stiftungen und der Entwicklungsorganisationen der Kirchen. Sie alle leisten unverzichtbare Dienste zur Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure und verfügen mit ihren vielfältigen Netzwerken vor Ort teilweise über Jahre gewachsene, vertrauensvolle Beziehungen zu unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Gemeinschaften.

„Bewährte Programme zur Förderung und zum Ausbau von Partnerschaften brauchen weiterhin eine gesicherte Finanzierung“

5. Strukturelle Machtungleichgewichte erkennen und langfristig abbauen

Während die oben genannten vier Empfehlungen einen operativ-strategischen Charakter haben und bei entsprechendem politischen Willen vergleichsweise einfach umzusetzen sind, richtet sich die fünfte Empfehlung auf eine langfristige Überwindung der strukturellen Machtungleichgewichte zwischen den „Partner*innen“ aus dem „Globalen Norden“ und „Globalen Süden“. Solange Asymmetrien im Verhältnis fortbestehen, bleiben „gleichberechtigte Partnerschaften“, wie sie die Agenda 2030 einfordern, eine Schimäre. Wirklich kooperative Partnerschaften zeichnen sich durch eine Aufgeschlossenheit für Ideen, Vertrauen und kulturelle Sensibilität aus. Es braucht geschützte Räume für Partner*innen, um offen Kritik zu äußern und für ein wechselseitiges Lernen. Eine Änderung der Organisationskulturen ist notwendige Voraussetzung, um integrierte Ansätze umzusetzen und einen Raum für „co-creation“ und eine Kultur des (selbst-) kritischen Zuhörens zu schaffen. Das wurde auch wiederholt beim FriEnt PBF 2021 vorgeschlagen. Darüber hinaus braucht es eine Einstellungs- und Personalpolitik auf Seiten der Bundesministerien und der Durchführungs- und Entsendeorganisationen, die der persönlichen Motivation und Haltung der Mitarbeiter*innen eine mindestens so hohe Bedeutung einräumt wie der fachlichen Eignung. Eine ernsthaft praktizierte Feedback-Kultur – auch unter Einbindung der lokal beschäftigten Fachkräfte – könnte zur Sensibilisierung der „Entsandten“ beitragen und Wege zum Abbau der ungleichen Beziehungen aufzeigen und einleiten.

“ Wirklich kooperative Partnerschaften zeichnen sich durch eine Aufgeschlossenheit für Ideen, Vertrauen und kulturelle Sensibilität aus

Zur Einhaltung und Umsetzung dieser fünf Empfehlungen braucht es Zeit, Geld, Personal und mutige und kluge Strategien. Und zuvorderst den politischen Willen, *Local Ownership* als Prinzip erfolgreicher Friedensförderung in der Praxis umsetzen zu wollen. Nur dieser Wille bereitet den Weg.

Impressum

Herausgeber

FriEnt – Working Group on
Peace and Development
c/o GIZ
Friedrich-Ebert-Allee 36
53113 Bonn
Germany
info@frient.de

Autor

Konstantin Bärwaldt

Redaktion

Elsa Benhöfer

Verantwortlich im Sinne des Presserechts

Dr. Mark Mattner

Design

Eps51, Berlin

November 2021