

3.2. Zehn Jahre Ziviler Friedensdienst – Eine Zwischenbilanz

Günter Schönegg

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde in den 1990er Jahren vor dem Hintergrund der weltweiten Zunahme ethno-politischer Kriege und innerstaatlicher Gewaltausbrüche entwickelt. Initiiert wurde er von kirchlichen und nichtkirchlichen Friedensdiensten und entwicklungspolitischen Organisationen. Im Jahr 2009 feiert er sein zehnjähriges Bestehen.

Kernaufgabe des ZFD ist die Vermittlung von fachlich und menschlich qualifizierten Friedensfachkräften (FFK) in Konfliktregionen. Gerade die personelle Zusammenarbeit, so die zugrundeliegende Annahme, leistet einen spezifischen Beitrag für die Konflikttransformation, indem durch sie zivilgesellschaftliche Friedenspotenziale unterstützt werden. Die Durchführungsorganisationen haben dementsprechend unterschiedliche Qualifizierungsangebote und -strategien entwickelt, um geeignete Personen an ihre Aufgaben als Friedensfachkräfte heranzuführen. Nach abgeschlossener Ausbildung arbeiten diese in ihren Einsatzländern gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen auf die Überwindung von Gewalt und die friedliche Transformation von Konflikten hin. Partnerorganisationen können zivilgesellschaftliche Einrichtungen oder staatliche Stellen, religiöse Institutionen, Bildungs- und Kultureinrichtungen oder Medien sein. Insgesamt wurden in den ersten zehn Jahren seines Bestehens ca. 480 Friedensfachkräfte durch den ZFD vermittelt; im Dezember 2008 waren 167 Friedensfachkräfte in 34 Ländern eingesetzt und 27 weitere in Vorbereitung.

Der Zivile Friedensdienst wird von den nach dem deutschen Entwicklungshelfergesetz anerkannten Personalentsendeorganisationen (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe/AGEH, Christliche Fachkräfte International/CFI, Deutscher Entwicklungsdienst/DED, EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst, Evangelischer Entwicklungsdienst/EED und Weltfriedensdienst/WFD) sowie von zwei friedenspolitischen Dachverbänden (Arbeitsgemeinschaft Dienste für den Frieden/AGDF und Forum ZFD) durchgeführt. Gemeinsam bilden sie das Konsortium ZFD.

Diese Organisationen verfügen über jeweils sehr unterschiedliche Kompetenzen, Zugänge, Ansätze und Strategien. Kirchliche und friedenspolitische Organisationen, zivilgesellschaftliche Entwicklungsorganisationen und der staatliche DED verwenden jeweils sehr unterschiedliche Friedenskonzepte

und Interventionsstrategien. Diese Vielfältigkeit wird von den beteiligten Akteuren insoweit als Stärke betrachtet, als sie diverse gesellschaftliche Zugänge, auch und vor allem zu den verschiedenen Konfliktakteuren, sowie vielfältige Kompetenzen und Interventionsoptionen zur Verfügung stellt.

Handlungsfelder des ZFD

In den gemeinsamen Standards für den Zivilen Friedensdienst, dem gemeinsamen Grundlagendokument von 2004¹, wurden sechs Handlungsfelder des ZFD identifiziert:

1. Der Aufbau von Kooperations- und Dialogstrukturen über Konfliktlinien hinweg, etwa durch die Stärkung traditioneller Schlichtungsinstanzen. So bildet etwa die Nichtregierungsorganisation MI-PAREC in Burundi mit Hilfe zweier Friedensfachkräfte lokale Mediationskomitees aus und begleitet sie in ihrer Arbeit. Die Komitees spielen eine zentrale Rolle bei der Bearbeitung von Landkonflikten und von Konflikten im Zusammenhang mit der Reintegration von zurückgekehrten Flüchtlingen auf der lokalen Ebene. Im Tschad unterstützen Friedensfachkräfte gemeinsam mit dem Verband der traditionellen Chefs und zwei Menschenrechtsorganisationen landesweit den Aufbau von Schlichtungskomitees für Konflikte zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern.

2. Die Stärkung von Informations- und Kommunikationsstrukturen zum Thema „Ursachen und Auswirkungen gewaltsamer Konflikte.“ Dies kann unter anderem mithilfe der Methoden und Strategien des Friedensjournalismus, durch Vernetzung sowie durch das *Monitoring* von Konfliktverläufen geschehen. Ein Projekt im Niger hat sich etwa erfolgreich für die Integration von Nomaden in kommunale Entscheidungsstrukturen eingesetzt und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Verringerung von Gewaltausbrüchen gegen Nomaden geleistet (s.u.). Ein anderes Projekt im Niger hat 2005 durch eine konfliktbezogene Wahlbeobachtung bei den Kommunalwahlen im Westen des Landes wesentlich dazu beigetragen, dass die Parteien sich im Vorfeld der Wahlen absprachen, um Gewaltausbrüche zu verhindern. In Uganda, Afghanistan, Mosambik und Kamerun unterstützen Friedensfachkräfte die Einführung von friedenswissenschaftlicher Forschung und Lehre an Universitäten und in mehreren Projekten (z.B. in Afghanistan, im Ost-Kongo und in Mosambik) fördern Friedensfachkräfte Radiojournalisten im journalistischen Umgang mit Konflikten („Friedensjournalismus“).

¹ Standards für den Zivilen Friedensdienst, überarbeitete Fassung 2008, <http://www.zivilerfriedensdienst.org/docs/ZFD-Standards-0408.pdf>.

3. Die Schaffung von Anlaufstellen und gesicherten Räumen für die Unterstützung und Begegnung von Konfliktparteien sowie die Reintegration und Rehabilitation der von Gewalt besonders betroffenen Gruppen. Dazu gehören Maßnahmen der psychosozialen Unterstützung und der Traumabearbeitung. In der von einer Friedensfachkraft unterstützten senegalesischen Frauenorganisation USOFORAL entwickeln zum Beispiel Frauen, die von der Gewalt in der Casamance betroffen sind, Räume, um diese Konflikte zu bearbeiten und eigene Aktionen für Frieden und Versöhnung zu konzipieren. In Serbien und Kroatien unterstützt eine Fachkraft Kriegsveteranenverbände bei der Aufarbeitung von Traumata und bei der Entwicklung eigenständiger Versöhnungsaktivitäten.

4. Beratung und Trainingsmaßnahmen zu Instrumenten und Konzepten ziviler Konfliktbearbeitung sowie beim Aufbau von Strukturen. Die Beratung und Ausbildung in ziviler Konfliktbearbeitung findet in fast allen ZFD-Projekten statt. In einigen Projekten, z.B. im Niger oder in Sierra Leone, werden gezielt Konfliktbearbeitungskompetenzen und -strukturen aufgebaut, die es gewährleisten, dass in diesen Ländern langfristig eine Kultur gewaltfreier Konfliktbearbeitung entsteht.

5. Friedenspädagogik, etwa die Durchführung von Bildungsmaßnahmen zum Abbau von Feindbildern. In Butare (Ruanda) wurde beispielsweise mit Unterstützung einer Friedensfachkraft ein Kino aufgebaut, das Jugendlichen ein friedenspädagogisch orientiertes Programm anbietet. Die Filme dienen als Grundlage für Gespräche, Workshops und gemeinsame Aktionen für Frieden und Verständigung.

6. Die Stärkung der lokalen Rechtssicherheit durch die Beobachtung der Menschenrechtssituation, den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen und den Aufbau und die Stärkung lokaler Institutionen. In Kambodscha und in Guatemala haben Friedensfachkräfte zum Beispiel Menschenrechtsorganisationen darin unterstützt, in Landkonflikten die Rechte von Landlosen und Kleinbauern gegenüber Großkonzernen und korrupten Verwaltungen zu stärken. Sie betreiben außerdem Lobbyarbeit für gerechte Landreformen. Die internationale Menschenrechtsorganisation *Peace Brigades International* gewährleistet mit Hilfe von Friedensfachkräften durch die Präsenz internationaler Teams in Gewaltkonflikten den Schutz von exponierten Menschenrechts- und Friedensaktivisten in Kolumbien, Guatemala und Indonesien und unterstützt deren Aktionen durch Beratung, Ausbildung und internationale Vernetzung.

Finanziert werden die Aktivitäten des ZFD vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das BMZ hat in

ZEHN JAHRE ZIVILER FRIEDENSDIENST

den letzten Jahren die Mittel für den ZFD kontinuierlich erhöht: Seit 2006 wurde das Budget mehr als verdoppelt.

Budgetentwicklung des ZFD

2005	2006	2007	2008	2009
14	14,5	17	19	30

* In Millionen Euro

Zivilgesellschaftliche Beiträge zur friedlichen Transformation von Konflikten – Was kann der ZFD leisten?

Eine der wichtigsten Einsichten angesichts der weltweit aufflammenden kriegerischen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre war es, dass staatliche Akteure allein oftmals nicht in der Lage sind, Gewaltausbrüche zu verhindern bzw. zu beenden und wieder Frieden herzustellen. Zivilgesellschaftliche Initiativen rückten ins Blickfeld, z.B. der Dialog mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren, die Schaffung informeller Dialogplattformen, die Erzeugung einer Kultur der gewaltfreien Konfliktbearbeitung sowie die Moderation von gesellschaftlichen Versöhnungsprozessen.

In den letzten Jahren haben einige wissenschaftliche Studien allerdings wieder neue Dynamik in die Diskussion um die Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen gebracht. Für den ZFD sind diese Erkenntnisse hoch relevant, denn er steht nach den ersten zehn Jahren seines Bestehens vor der Herausforderung, im Rahmen seiner Profilbildung genauer zu definieren, was er unter welchen Bedingungen leisten kann und wo seine Grenzen liegen. Er sieht sich immer häufiger der Situation ausgesetzt, dass man von ihm erwartet, Dinge zu leisten, für die er nicht geschaffen ist (z.B. kurzfristig in akuten Krisen zu intervenieren, um Gewalt zu beenden).

Die Forschungen von Paffenholz u.a. enthalten wichtige Hinweise darüber, unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Friedensförderung Wirkung entfaltet bzw. entfalten kann.² Sie zeigen etwa, dass Dialogprogramme und friedenspädagogische Maßnahmen oft wirkungslos bleiben, wenn sie in einer Phase kriegerischer Gewalt gestartet werden. Sie sollten also eingerichtet wer-

² Thania Paffenholz/Christoph Spurrk: Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding, Washington 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP36_web.pdf.

den, *bevor* es zu einer Eskalation kriegerischer Gewalt kommt, wenn sie wirksam sein sollen. Ist die Gewalt schon ausgebrochen, leisten zivilgesellschaftliche Akteure dagegen wichtige Beiträge in den Bereichen des Menschenrechtsschutzes und der Lobbyarbeit für politische Deeskalationsprozesse.

Fisher u.a. sehen außerdem die Gefahr, dass Friedensarbeit immer stärker zu einer rein technischen Angelegenheit wird.³ Sie fordern Friedensinitiativen deshalb auf, auf eine umfassende gesellschaftliche Transformation hinzuarbeiten, die auch strukturelle Gewaltursachen berücksichtigt. Der ZFD sieht seinen Schwerpunkt zwar nicht in der Bearbeitung struktureller Ursachen (s.u.). Die Erfahrung der letzten zehn Jahre hat jedoch gezeigt, dass Friedensfachkräfte in Bezug auf die Vernetzung lokaler Initiativen mit internationalen politischen Kampagnen und Prozessen oftmals wichtige Arbeit leisten. ZFD-Projekte und -Partner im Ost-Kongo liefern beispielsweise internationalen Lobbykampagnen wie *Fatal Transactions* Informationen über den Zusammenhang zwischen lokalem Ressourcenabbau und den Kriegen in der Region. Friedensfachkräfte stellen bei dieser Verbindung von lokaler Arbeit und internationalen Prozessen ein wichtiges Bindeglied dar.

Der Ansatz Robert Riciglianos dagegen gibt wichtige Impulse, die spezifischen Beiträge zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Abgrenzung von anderen Interventionen zu bestimmen.⁴ Friedensförderung (*peacebuilding*) erfordert in seinem Modell die Integration von politischen, sozialen und strukturellen Interventionen. *Politische* Interventionen zielen im Wesentlichen darauf ab, Abkommen zwischen den politischen Führern der Konfliktparteien zu vermitteln, um akute Gewalt zu beenden. *Strukturelle* Interventionen hingegen richten sich in erster Linie auf den Aufbau partizipativer und inklusiver Strukturen, z.B. durch Demokratieförderung, und damit auf die Überwindung struktureller Konfliktursachen. *Soziale* Friedensförderung schließlich legt ihren Schwerpunkt auf gesellschaftliche Prozesse der Veränderung von Einstellungen, Sichtweisen, Verhaltensweisen und Beziehungen.

Der Zivile Friedensdienst setzt vorwiegend auf der Ebene sozialer Prozesse an. Einige ZFD-Projekte tragen aber auch zur Schaffung bzw. Veränderung von gesellschaftlichen Strukturen bei. Ein gutes Beispiel dafür ist das bereits erwähnte Projekt im Niger, in dem gemeinsam mit den beteiligten Konfliktak-

3 Simon Fisher/Lada Zimin: Just wasting our Time? An Open Letter to Peacebuilders, 2008, http://api.ning.com/files/5CuxVRXQbCfsVI7030o3xpgoyqKEOJnWkiunysNj6gx217jvsRBSQ0Aj7spzknBycwmow4Pk6Hrd4j8JmrKO*lxU21QuA0b7/AnOpenLettertoPeacebuilderscomplete.pdf.

4 Robert Ricigliano: Networks of Effective Action. Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding, in: Security Dialogue 34 (2003): 3, S. 445-462.

teuren nach Möglichkeiten zur Integration von bisher marginalisierten Nomadenvölkern in Entscheidungsprozesse gesucht wird.

Insgesamt stehen Analysen von Kohärenz, Synergieeffekten, Abstimmung und Koordination zwischen den Akteuren sowie Überlegungen zum jeweiligen Programmansatz und den Steuerungsmechanismen der verschiedenen Instrumente im Mittelpunkt der Forschung. Die Schaffung von Kohärenz und Synergien gestaltet sich vor Ort abhängig von Ausprägung und Intensität des Konfliktes allerdings nicht immer einfach. Deshalb hat das BMZ in den letzten Jahren verstärkt den Anspruch angemeldet, hier steuernd einzugreifen. Dabei geht es dem Ministerium vor allem um eine bessere Wirksamkeit und Sichtbarkeit des ZFD durch eine stärkere Länderkonzentration und um eine bessere Verknüpfung des ZFD mit staatlichen Interventionen. Das BMZ entwickelte ein eigenes Krisenfrühwarnsystem und erstellte auf dieser Basis im Jahr 2006 Länderlisten, die die Zielregionen des ZFD vorgeben. In den Bewilligungsverträgen werden außerdem immer häufiger Auflagen zur Kooperation mit Maßnahmen der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) formuliert.

Dieser Steuerungswille des BMZ steht jedoch im Konflikt mit dem Anspruch der zivilgesellschaftlichen Trägerorganisationen, eigenständig zu arbeiten. Sie definieren sich nicht als durchführende Dienstleister in einem staatlichen Programm, sondern als eigenständige Friedensakteure. Abstimmungs-, Koordinations- und Vernetzungsbedarf identifizieren sie vor Ort abhängig vom Konfliktkontext und berücksichtigen dabei nicht nur weitere ZFD-Projekte in der Region und andere deutsche EZ-Akteure, sondern alle für die jeweiligen Ziele und Zielgruppen relevanten internen und externen Akteure. Über ihre Partnerstrukturen steht ihnen ferner ein sehr effizientes Frühwarnpotenzial zur Verfügung. Immer öfter stehen sich so die Ansprüche des BMZ und der durchführenden Organisationen in einem Spannungsverhältnis gegenüber, so dass eine genauere Definition der und bessere Abstimmung über die Ziele und Funktionen des ZFD an Bedeutung gewinnt.

Ziele, Funktionen und Wirkungen des ZFD

Als der Zivile Friedensdienst 1999 aus der Taufe gehoben wurde, gab es nur relativ wenige Erfahrungen mit personeller Zusammenarbeit in der deutschen Friedensförderung. Allerdings hatten sich einige Entwicklungsorganisationen schon vorher der Frage zugewandt, wie in der Entwicklungszusammenarbeit mit innergesellschaftlichen Konflikten umgegangen werden könnte. Im internationalen Kontext, insbesondere im angelsächsischen Raum, waren außerdem

schon Erfahrungen mit zivilgesellschaftlicher Konflikttransformation gesammelt worden. Aus diesen beiden Erkenntnissträngen heraus wurden, zum Teil unter starker Beteiligung von Partnern vor Ort, Strategien entworfen, die je nach Herkunft und Philosophie der Trägerorganisation entweder deutlicher auf entwicklungspolitischen Ansätzen oder auf friedenswissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Dies spiegelt die Profilentwicklung des ZFD bis heute wider. Während Entwicklungsorganisationen großen Wert auf *ownership* der lokalen Partner in der Konflikttransformation legen („Frieden muss von innen wachsen“), betonen die friedenspolitischen Dachverbände stärker den Aspekt der Allparteilichkeit und definieren sich als dritte, außerhalb des Konflikts stehende Partei.⁵

Inzwischen hat sich eine international geführte Diskussion um Wirkungen von entwicklungspolitischen Maßnahmen herausgebildet, die natürlich auch an der deutschen Friedensförderung und dem ZFD nicht spurlos vorüber geht. Der ZFD will spezifische Wirkungen (Veränderungen) auf der Ebene der Partnerorganisationen und Zielgruppen sowie in deren gesellschaftlichem Umfeld erzielen. Die *erwarteten* Wirkungen des ZFD wurden in den gemeinsamen Standards festgehalten; die *tatsächliche* Wirkung von personeller Zusammenarbeit wurde bisher jedoch noch nicht ausreichend erforscht.

Eine erste umfassende Evaluierung des ZFD ist anlässlich seines zehnjährigen Bestehens in diesem Jahr (2009) geplant. Solch eine Evaluierung stellt allerdings eine große Herausforderung dar, da es angesichts der komplexen Konfliktodynamiken häufig nicht möglich ist, Veränderungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (*impact*) einzelnen Maßnahmen der Friedensförderung zuzuordnen. Diese Veränderungen ergeben sich vielmehr aus einem Zusammenspiel vielfältiger interner Dynamiken und externer Interventionen. Darüber hinaus existieren grundsätzliche Anfragen an den Wirkungsbegriff. Was bedeutet Veränderung im Kontext von Krisenprävention? Welche Bedeutung hat das Nachhaltigkeitskriterium in der friedenspolitischen Diskussion? Auch an die üblichen Planungs-, *Monitoring*- und Evaluierungsinstrumente werden Anfragen gestellt. Werden sie den komplexen und volatilen Konfliktprozessen gerecht? Sind sie nicht zu starr? Ist der Ressourcenaufwand für ein kontinuierliches *Monitoring* angemessen?

Bis zur Fertigstellung einer umfassenden Wirkungsanalyse des ZFD können Einzelprojektevaluierungen bereits einen ersten Eindruck vermitteln. So zeigt eine Dokumentation des ZFD-Programms im Niger von 2008 beispiel-

5 Martin Quack: Zwischen Allparteilichkeit und „ownership“, in: W&F Wissenschaft und Frieden, Dossier 52, 2006, S. 14-16.

haft, welche Wirkungen möglich sind.⁶ Es handelt sich dabei um vier Einzelprojekte mit insgesamt sieben Fachkräften, die seit 2002 eingesetzt sind. Sie bearbeiten Konflikte um Land und andere natürliche Ressourcen und insbesondere den Konflikt zwischen Nomaden und Ackerbauern, ein Konflikt, der jedes Jahr zu Todesfällen führt und ein hohes Eskalationspotenzial besitzt. Mithilfe der ZFD-Projekte konnten u.a. Instrumente der Konflikttransformation (Mediationen, Dialogforen, lokale Nutzerkonventionen) so etabliert werden, dass sie in den regionalen und lokalen Landrechtskommissionen (COFOs) regelmäßig und flächendeckend verwendet werden. Insgesamt ist das Bewusstsein für die Problematik der mit dem Nomadismus verbundenen Konflikte und die Kenntnis der gewaltfreien Konfliktbearbeitungsmechanismen im gesamten Land gestiegen: In den meisten COFOs sind mittlerweile Nomadenvertreter beteiligt und die Nomaden suchen insgesamt viel häufiger den Dialog mit der Verwaltung. Auch der Großteil der Entwicklungsprojekte im Bereich Ressourcenmanagement berücksichtigt inzwischen diese Konfliktdimension, und sogar die nationale Gesetzgebung konnte positiv beeinflusst werden. So werden als Folge der Lobbyarbeit der ZFD-Partner die Interessen der Nomaden im Viehzuchtgesetz besser berücksichtigt. Partizipative Konfliktlösungsformen (vor allem öffentliche Foren) sind insgesamt zu einem üblichen Mittel der Konfliktprävention geworden; die ZFD-Partnerorganisationen vor Ort werden immer häufiger zu Mediationen gerufen. Im August 2008 wurde ein langjähriger Mitarbeiter des ZFD-Projekts gar zum Präsidenten der nigrischen Viehzüchtervereinigung FNEN-Daddo und damit zum wichtigsten Sprecher der Nomaden im Niger gewählt.

Insgesamt profitieren lokale Partner in der Regel von den fachlichen Kompetenzen der Friedensfachkräfte. In vielen Ländern gewinnen sie zudem an Glaubwürdigkeit als Akteure in der Konflikttransformation, wenn sie mit internationalem Personal im Rahmen eines internationalen Friedensprogramms kooperieren. Ferner ermöglicht es die Anwesenheit einer in Konfliktwahrnehmung und -analyse geschulten externen Fachkraft, dass die Konfliktparteien eine umfassendere Sicht auf den Konflikt gewinnen und die Fähigkeit zum Perspektivwechsel erwerben. In einigen Situationen können Friedensfachkräfte daher die Rolle einer dritten, neutralen Partei spielen. Menschliche Qualitäten (Kommunikationskompetenzen, Geduld, Verlässlichkeit) ermöglichen es, Prozessblockaden aufzubrechen und Vertrauen aufzubauen. Doch erst auf der

⁶ Vgl. DED/EIRENE: Der Zivile Friedensdienst als Instrument der Krisenprävention im Niger 2002-2008 – Dokumentation, Ergebnisse, Perspektiven, Bonn 2008, http://zfd.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,3803/nomime_type,0/~-/Der_ZFD_als_Instrument_der_Krisenpr%C3%A4vention_im_Niger.pdf

Grundlage genauerer Untersuchungen über Bedingungen und Grenzen der zivilen Konfliktbearbeitung könnte präziser bestimmt werden, in welchen Situationen der Einsatz von FFK ein geeignetes Instrument der Konfliktbearbeitung ist. Bis dahin sehen sich die durchführenden Organisationen und das BMZ mehreren Herausforderungen gegenüber.

Herausforderungen

Herausforderung 1: Mit der Krisenprävention ernst machen

Die Stärken des ZFD liegen in der langfristigen Krisenprävention, nicht in der kurzfristigen Krisenintervention. In Nachkonfliktphasen kann er zwar sinnvoll eingesetzt werden, allerdings ist er immer wieder dadurch behindert worden, dass die Sicherheit der Friedensfachkräfte nicht gewährleistet werden konnte (z.B. in Timor Leste, Sri Lanka), oder dass sich das Interventions- und Partnerumfeld als extrem unberechenbar erwiesen hat (z.B. im Süd-Sudan). Aus der oben erwähnten, vom BMZ angestrebten Länderkonzentration hat sich eine einseitige Konzentration auf Krisen- und Post-Konflikt-Länder ergeben, durch die die Arbeit in Präventionsländern wie Kenia, Südafrika, Ecuador und Nicaragua in Frage gestellt wird. Es ist zu hoffen, dass diese einseitige Schwerpunktsetzung im Sinne der Wirkungssteigerung korrigiert wird – die Gewaltausbrüche in Kenia und Südafrika scheinen hier zu einem Umdenken zu führen.

Friedensfördernde Projekte, die auf gesellschaftliche Prozesse abzielen, wirken langfristig. Viele ZFD-Programmansätze erfordern ein Engagement mit den Partnern, das weit über die üblichen Projektzyklen von drei oder sechs Jahren hinausreicht. Dies ist im Rahmen der derzeitigen Richtlinien aber kaum möglich. Restriktive und unflexible Verwaltungsvorschriften und Verfahren behindern zusätzlich ein flexibles prozessorientiertes Arbeiten. Hilfreich wäre eine Programmfinanzierung, die es einerseits ermöglicht, langfristige Engagements mit den Partnern einzugehen, andererseits aber im Rahmen dieser Programme flexibel in den oft unvorhersehbaren Konflikt dynamiken zu agieren. Damit dürfte sich die Wirksamkeit des ZFD deutlich steigern lassen.

Herausforderung 2: Schlüsselakteure stärker berücksichtigen

ZFD-Projekte orientieren sich meist am Ansatz der Stärkung von Friedenspotenzialen, der häufig so interpretiert wird, dass es insbesondere um eine Zusammenarbeit mit und Stärkung von „Friedensakteuren“ geht, also um Men-

sehen, Gruppen und Organisationen, die sich für Frieden engagieren und das Potenzial besitzen, im Konflikt Brücken zu schlagen und Konfliktursachen abzubauen. Die bereits vorhandenen Projektevaluierungen weisen zum Teil aber auch darauf hin, dass diese einseitige Ausrichtung auf die Gruppe der bereits friedensbereiten Akteure auch zu einer Schwäche werden kann. Politische und wirtschaftliche Schlüsselakteure, Gewaltakteure und auch Gruppen, die friedliche Transformationsprozesse gezielt torpedieren (Blockadekräfte), haben großen Einfluss auf den Verlauf eines Konflikts. Ohne sie gibt es keinen Frieden. Daher müssen sie in die strategischen Überlegungen einbezogen werden. In vielen Projekten entstehen deshalb Lobbystrategien, die darauf abzielen, strukturelle Konfliktursachen zu überwinden und Schlüsselakteure und Blockadekräfte in Konflikttransformationsprozesse zu integrieren.

Ein ZFD-Projekt im Ost-Kongo unterstützt etwa das gemischt-ethnische zivilgesellschaftliche Netzwerk CCAP, das sich für lokale Aussöhnungsprozesse im Süd-Kivu einsetzt. Diese Region, die in den letzten zehn Jahren hunderttausende Tote durch kriegerische Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Volksgruppen erlebt hat, wird heute überwiegend von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen und von außerhalb staatlicher Kontrolle agierenden Armeeeinheiten beherrscht, die sich eine effiziente Kriegsökonomie basierend auf der Plünderungen der lokalen Bevölkerung und des Abbaus international vermarktbarer Rohstoffe (Gold und Edelmetalle) aufgebaut haben (vgl. Beitrag 1.11.). Das Netzwerk hat sich daher seit 2008 der Frage zugewandt, wie sie diese Gruppen in die Konflikttransformation einbeziehen können. Als ethnisch gemischtes Netzwerk hat es Zugang zu allen Akteuren und nutzt diesen, um einen Dialog in Gang zu bringen. In der Frage der Kriegsökonomie haben sie über die Partnerschaft mit der Trägerorganisation EIRENE Zugang zu internationalen Kampagnen und Prozessen zum Thema „Ressourcenkonflikte“. Der Friedensfachkraft kommt gerade in dieser internationalen Vernetzung eine Schlüsselposition zu.

Herausforderung 3: Neue Wege in der Rekrutierung von Friedensfachkräften beschreiten

Angesichts der deutlichen Mittelsteigerungen für den ZFD in den letzten Jahren ist es für die deutschen Durchführungsorganisationen zu einer großen Herausforderung geworden, genügend geeignete Fachkräfte zu vermitteln. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass in vielen Projekten der Konflikttransformation für die Arbeit als Friedensfachkraft neben fachlich-theoretischen Kenntnissen auch menschliche Qualitäten und praktische Erfahrung eine wich-

tige Rolle spielen. Daher lässt sich das Problem allein durch verstärkte Qualifikationsmaßnahmen nicht lösen. In den ZFD-Organisationen wird eine Vielzahl von Strategien diskutiert, um dieses Problem zu überwinden. Dazu gehören die verstärkte Personalwerbung auf dem europäischen Arbeitsmarkt, die Einrichtung von Juniorfachkraftstellen oder eines Nachwuchsförderprogramms, gezielte Angebote an erfahrene Entwicklungshelfer und -helferinnen, der verstärkte Einsatz von Beratern, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben und die Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen. Über mögliche Verbesserungen der vertraglichen Bedingungen im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten (Entwicklungshelfergesetz), z.B. *Rest-and-recreation*-Konzepte (regelmäßige Erholungsphasen außerhalb der Krisenländer) oder zusätzliche Heimaturlaube für Menschen, die ohne Partner und Familien in Krisengebiete ausreisen, sollte ebenfalls nachgedacht werden.

Als wichtiges Potenzial werden die neuen Masterstudiengänge in Friedens- und Konfliktforschung identifiziert. Studierende könnten frühzeitig durch Praktika und durch die Integration von Praktikerinnen und Praktikern in den Lehrbetrieb an die Praxis herangeführt werden, um ihnen zeitnah nach Abschluss des Studiums einen Einstieg in dafür geeignete Juniorfachkraftstellen zu ermöglichen.

Letztendlich ist in den letzten Jahren aber auch deutlich geworden, dass sich das Rekrutierungsproblem auf einige besonders schwierige Standorte konzentriert, Länder wie den Tschad, Sudan, Kongo oder Afghanistan, in denen in den letzten Jahren eine größere Zahl von Stellen geschaffen wurde, die sich inzwischen als schwer besetzbar herausgestellt haben. Eine Anpassung der Länderauswahlstrategie im Sinne einer Hinwendung zur Prävention könnte also auch hier einen positiven Effekt haben. Die Durchführungsorganisationen werden in den nächsten Jahren die Frage, für welche Projekte und Länder realistischerweise unter den gegebenen Umständen Fachkräfte vermittelt werden können, stärker in ihre Programmkonzepte integrieren müssen. Dies mag auf den ersten Blick wie eine gravierende Einschränkung wirken, kann aber auch dazu führen, dass durch zeitnähere Vermittlungen und realistischere Planung die Wirksamkeit des Gesamtprogramms erhöht wird.

Der Zivile Friedensdienst als Beitrag einer Zivilen Friedenspolitik Deutschlands?

Im Aktionsplan Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung von 2004 hatte die Bundesregierung das Primat einer zivilen Friedenspolitik als An-

spruch formuliert (vgl. Beitrag 3.1.). Die Schwächen des Planes sind in den letzten Jahren deutlich geworden. Der Zivile Friedensdienst ist in dem Aktionsplan eine von ca. 160 Einzelmaßnahmen, ohne dass Prioritäten und strategische Orientierungen sichtbar geworden wären. Während der Zivile Friedensdienst vom BMZ und den Durchführungsorganisationen entschlossen aufgebaut wurde, ist eine Gesamtstrategie der Bundesregierung für Zivile Konfliktbearbeitung bisher nicht erkennbar. Für den Zivilen Friedensdienst bedeutet dies, dass von ihm Wirkungen erwartet werden, die nur im Rahmen einer international koordinierten Gesamtstrategie erreicht werden könnten, in der auch Aspekte wie der internationale Waffenhandel, konfliktverschärfende Wirtschafts- und Handelsfragen und eine konsequent konfliktsensible Armutsbekämpfung berücksichtigt werden.

In Afghanistan beispielsweise interveniert die Bundesregierung mit großem finanziellem und politischem Aufwand, wobei der Schwerpunkt auf militärischen Mitteln liegt, ohne dass eine kohärente friedenspolitische Strategie zu erkennen wäre (vgl. Beitrag 1.3.). Seit vier Jahren engagiert sich der DED auch mit Friedensfachkräften in der Region. Diese Friedensfachkräfte sehen sich nun in die Nähe militärischer Maßnahmen gerückt, zu denen sie konzeptionell gar nicht gehören. Die zivil-militärische Zusammenarbeit gründet sich vor allem auf Interessen des Militärs, z.B. Imageverbesserung oder Informationsgewinnung. Sie wird auch damit begründet, dass sie die Sicherheit für zivile Beiträge erhöhe. In Afghanistan wird die Nähe zu militärischen Komponenten aber als sicherheitsgefährdender Faktor wahrgenommen. Eine klare politische Abgrenzung des ZFD von der zivil-militärischen Zusammenarbeit und eine deutliche Schwerpunktverlagerung hin zu zivilen Komponenten im Rahmen einer kohärenten Gesamtstrategie sind erforderlich, damit der ZFD wirksam werden kann.

Auch in Israel/Palästina sind die Akteure des ZFD mit der Frage konfrontiert, welchen Beitrag sie leisten können, wenn keine überzeugende politische Friedensstrategie erkennbar ist. Die ZFD-Projekte leisten dort wichtige Arbeit in der Zusammenarbeit mit lokalen Friedensakteuren (Bildungseinrichtungen, Medien, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen). Die Effekte dieser Arbeit drohen jedoch zu verpuffen, wenn der politische Gesamtprozess ziviler Konfliktbearbeitung ausbleibt. Der Zivile Friedensdienst kann eine kohärente zivile Friedenspolitik nicht ersetzen.

Wichtig ist vor allem, dass dem ZFD eine langfristige Perspektive gegeben wird, damit eingegangene Verpflichtungen auch eingehalten werden können. Soziale Transformationsprozesse in Konfliktgebieten sind langwierig. Kurzfristige Aktivitäten, die abhängig von heute vorhandenen und morgen fehlen-

GÜNTER SCHÖNEGG

den finanziellen und personellen Ressourcen nicht berechenbar sind, können hier großen Schaden anrichten. Daher ist es unabdingbar, dass in Deutschland parteiübergreifend ein Konsens über die langfristige Fortführung des ZFD erreicht wird. Die geplante ZFD-Evaluierung bietet eine Gelegenheit, den politischen Dialog darüber zu beginnen.