

# **Friedensgutachten**

## **2012**

**Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

**Bonn International Center for Conversion (BICC)**

**Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)**

**Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)**

**herausgegeben von**

**Bruno Schoch  
Corinna Hauswedell  
Janet Kursawe  
Margret Johannsen**

**LIT**

## 2.4. Zivile Konfliktbearbeitung: vom Anspruch zur Wirklichkeit

*Andreas Heinemann-Grüder*

Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben, und wer zu früh kommt, den bestraft die Inquisition. Die Entwicklung im „globalen Süden“ wird durch Gewaltkonflikte, Staatszerfall, Ressourcenkonkurrenz, Gewaltmärkte und gesellschaftliche Anomie bedroht, und selbst Entwicklungshilfe kann Gewalt begünstigen. Seit Ende der 1990er Jahre beansprucht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) deshalb, Krisen vorbeugen und Konflikte zivil „bearbeiten“ zu wollen. Kein Frieden ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Frieden, so das Mantra. Als Minimalkonsens gilt, „konfliktsensibel“ zu agieren und wenigstens nicht zusätzlichen Schaden anzurichten. Zivile Konfliktbearbeitung umfasst die Gesamtheit der staatlichen und nicht-staatlichen Ansätze und Instrumente, die darauf zielen, mit gewaltfreien Mitteln der Anwendung von Gewalt vorzubeugen, sie zu beenden oder ihre Wiederkehr zu verhindern, und zwar indem Interessen, Beziehungen und Kommunikationsmuster in weniger überhitzte Aggregatzustände überführt werden. Eine Strategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 2005 formulierte als Ziele der Friedensentwicklung die Frühwarnung und Prävention, die Förderung von gewaltfreier Konfliktbearbeitung sowie Friedensförderung nach Gewaltkonflikten, um eine erneute Eskalation zu verhindern. Die Not- und Übergangshilfe soll dem unmittelbaren Überleben dienen, die „Technische Zusammenarbeit“ die institutionellen Kapazitäten stärken, die „Finanzielle Zusammenarbeit“ zum Wiederaufbau von Infrastruktur beitragen und der Zivile Friedensdienst (ZFD) kommunikative Brücken schlagen, Versöhnung und die lokale Rechtssicherheit fördern.<sup>1</sup>

Große Worte, doch warum sind die Wirkungen so begrenzt? In der deutschen Politik, insbesondere im Auswärtigen Amt (AA), fehlt eine strategische Diskussion über die friedenspolitischen Intentionen ziviler Konfliktbearbeitung, über die Wechselwirkungen zwischen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik und eine Leitstelle für Krisenprävention. Das AA möchte eine Nebenaußenpolitik des BMZ verhindern, füllt den Hoheitsanspruch jedoch nicht aus. Auf welchen Annahmen über Gewaltkonflikte basiert Zivile

---

1 BMZ (Hrsg.): Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung, Berlin 2005.

Konfliktbearbeitung, an welchem Leitbild und welchen Planzielen ist sie orientiert? Der Beitrag plädiert für eine Präzisierung der Grundannahmen ziviler Konfliktbearbeitung, für einen Fokus auf Institutionen der Konfliktregelung; er illustriert dies am Beispiel des Zivilen Friedensdienstes und schlägt Maßnahmen zur Effektivierung vor.

### *Der Schatten Afghanistans*

Kritiker des BMZ-Ministers Dirk Niebel wittern einen Paradigmenwechsel. Von einigen Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) wird er wegen einer „Versicherheitlichung“ der Entwicklungszusammenarbeit und Steuerungsansprüchen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen gescholten. Dass die EZ-Mittel trotz Schuldenbremse in 2012 um 164 Mio. Euro aufgestockt wurden, hält Niebel seinen Kritikern entgegen. Allerdings versteht er sich durchaus als Anwalt der „vernetzten Sicherheit“, die abgeschwächt auch als ganzheitlicher oder ressortübergreifender Ansatz firmiert. Befürchtet wird deshalb von NGOs, dass die EZ zum integralen Bestandteil der Sicherheitspolitik bis hin zur Aufstandsbekämpfung undefiniert wird und damit ihre Autonomie, normative Orientierung und komparativen Vorteile verliert. In der Praxis hat die „vernetzte Sicherheit“ allerdings nicht zur Landnahme durch Militärs geführt. Obgleich es möglich ist, Gelder für militärisches Personal und Infrastruktur bei humanitären Hilfseinsätzen oder Maßnahmen der Sicherheitssektorreform als Entwicklungshilfe zu deklarieren, lässt sich weder eine generelle Umwidmung von EZ-Geldern zugunsten von Krisenregionen noch eine Verdrängung von klassischen EZ-Feldern zugunsten von Krisenprävention oder Friedensentwicklung feststellen.<sup>2</sup> Ein allgemeiner Fokus auf Gewaltkonflikte ist weder im positiven noch im negativen Sinne erkennbar. Afghanistan und Palästina sind die Ausnahmen. Die Rede von der „Versicherheitlichung“ ist Teil einer Afghanistanrhetorik, die erst behauptete, Wiederaufbau und Entwicklung nur militärisch absichern zu wollen, um dann zu erklären, Entwicklungspolitik sei der Schlüssel zur effektiven Aufstandsbekämpfung. Die Lehre: Wo noch gekämpft wird, greifen die Grundsätze der EZ nicht. Aufstandsbekämpfung qua Entwicklungspolitik ist gescheitert.

Während es in den 1990er Jahren eine lebhafte Debatte über das Rollenbild Deutschlands als Zivilmacht gab, ist die friedenspolitische Agenda seit 2001 ein Opfer der Intervention in Afghanistan und – seit 2008 – der tiefen Krise der

2 Alexander Brandt: Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik, in: *Peripherie* 31 (2011): 122/123, S. 209-235.

Europäischen Union. Trotz der Rhetorik ziviler Konfliktbearbeitung fehlt es an Diskussionen, ja erkennbaren Positionen. Die internationale Projektion eines Deutschlandimages, das sich als globales Vorbild für Vergangenheitspolitik, die Abkehr von autoritärer Erbschaft, Entspannungspolitik und Identitätspolitik – vom nationalistischen Stolz zu kollektiver Scham – anbietet, ist nicht zwingend ein Rezept für Konflikttransformation in anderen Weltgegenden. Ad hoc-Reaktionen, situatives Handeln und Politik auf Zuruf herrschen vor. Deutschland hat kein Koordinations-, sondern ein Input-Problem. Wir müssen uns mehr darüber verständigen, was wir in welchen (Post-)Konfliktlagen erreichen wollen, als uns im „Wie“ des institutionellen Selbstmanagements zu verstricken. Während im letzten Jahrzehnt Terrorismus, Militärinterventionen und fragile Staatlichkeit die Agenda bestimmten, dürften uns in den kommenden Jahren Regimewechsel, Ressourcenkonkurrenz, Migration und Massenvernichtungswaffen in Atem halten. Sobald die EZ aus der Geiselhaft durch den Krieg in Afghanistan befreit ist, wird die Zivile Konfliktbearbeitung mit umso größerer Wucht auf ihr lasten.

### *Zivilmacht ohne Strategie*

Warum wird die Zivile Konfliktbearbeitung ihrem Anspruch bisher nicht gerecht? Liegt es an der Größe des Themas, einer Hybris, die meint, eigene Ordnungsvorstellungen und Normen weltweit durchsetzen zu können, an einem Rollenbild („Zivilmacht“), das in Afghanistan zuschanden kam, oder an mangelnden Kapazitäten? Beim Aufbau von Instrumenten für Zivile Konfliktbearbeitung ging Deutschland international zunächst voran. Dazu gehören das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), zivilgesellschaftliche Projekte im Programm „zivik“, der ZFD, die „konfliktsensible“ Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt). Die Ressortabstimmung und die Informationsflüsse sind durchaus verbessert worden. Positiv zu vermerken ist auch der Ausbau von Rekrutierung und Ausbildung von Zivilpersonal durch das ZIF, die Absicherung von Zivilpersonal bei Friedenseinsätzen, die Zunahme der ZFD-Mittel um 57 Prozent im Jahr 2009 und der starke Mittelaufwuchs zur Unterstützung internationaler Maßnahmen der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung von durchschnittlich 12 Mio. Euro im Zeitraum von 2001 bis 2007 auf 109 Mio. Euro im Jahr 2009.<sup>3</sup> Liegt es an zwischenzeitlichen

3 Winfried Nachtwei: Wachstumsschwäche bei Friedensfähigkeiten. Der 3. Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ braucht Streit, Juni 2010.

bzw. geplanten Mittelkürzungen? Im Haushalt 2011 sind mehr als 80 Mio. Euro in der Titelgruppe „Maßnahmen und Leistungen zur Sicherung von Frieden und Stabilität, einschließlich humanitärer Hilfsmaßnahmen“ des AA gestrichen worden. Für die Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbewältigung wurden 38 Mio. Euro, ein Drittel der bisherigen Mittel, gekürzt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht auch für den BMZ-Etat ab 2013 insgesamt drastische Einsparungen vor: 2013 soll er um 580,66 Mio. Euro (9,2 Prozent) gegenüber 2012 schrumpfen, und für 2014 und 2015 sind weitere Kürzungen geplant. Die „Schuldenbremse“ wird damit voraussichtlich auch auf die zivile Krisenprävention durch das BMZ durchschlagen – zu einer Zeit, in der ein beherzter Ausbau angezeigt wäre. Künftige Kürzungen erklären allerdings nicht die überschaubaren Wirkungen bis dato.

Aus dem letzten Jahrzehnt liegt eine Fülle von Grundsatzpapieren vor, darunter der „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und das „Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Der „Aktionsplan“ ist eine weitgehend kontextlose Ansammlung von Einzelmaßnahmen. Das „Übersektorale Konzept“ des BMZ legt den Schwerpunkt immerhin auf Konflikt- und Post-Konfliktländer mit fragiler Staatlichkeit und listet die Instrumente auf. Doch welchen Konflikten schreibt man das größte Gewaltpotenzial zu? Folge der diesbezüglichen Orientierungslosigkeit ist eine grassierende *Meetingitis*. Tatsächlich gibt es das „Sektorvorhaben“ Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung, das BMZ-„Thementeam“ zu entwicklungspolitischer Krisenprävention und Konfliktbearbeitung,<sup>4</sup> einen inter-ministeriellen „Ressortkreis“, die „Plattform Zivile Konfliktbearbeitung“ und regelmäßige Sitzungen des Konsortiums des ZFD unter Beteiligung des BMZ. Insider klagen: Wir koordinieren uns zu Tode. Wenn es etwas zu kritisieren gibt, dann den Mangel an hochrangiger politischer Leitung im BMZ und AA sowie das Fehlen eines Strategie-Prozesses, der Ziele der Zivilen Konfliktbearbeitung definiert und priorisiert und einer Wirksamkeitsevaluierung, die unabhängig von den Evaluierten ist.

---

4 Das „Thementeam“ unterstützt den internen Austausch zwischen BMZ, KfW, GIZ, DIE und FriEnt.

## *Zivile Konfliktbearbeitung – in welchen Konflikten?*

Unbeschadet unterschiedlicher Akzente liegen die Probleme der Zivilen Konfliktbearbeitung nicht in einem Disput zwischen „linker“ Krisenprävention versus „konservativem“ Bellizismus begründet, sondern in der Unklarheit, welche Gewaltursachen oder Gewaltformen sich zivil transformieren lassen. Die Zivile Konfliktbearbeitung operiert meist ohne Bezug zu Konflikttheorien, gleichsam aus dem Hochmut des Aktivismus. Mindestens fünf Konflikttheorien konkurrieren jedoch: Gewalt als Ausdruck schwacher Staatlichkeit, als Defizit an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, als Macht- und Interessenpolitik, als Folge von Gewaltökonomien oder als Identitätspolitik. Während die ersten vier Perspektiven Gewalt als Folge günstiger Gelegenheiten betrachten, sieht nur die fünfte Gewalt als Problem der Köpfe und Herzen. Zivile Konfliktbearbeitung konzentriert sich auf die Internalisierung von Werten und Normen der Gewaltfreiheit. Doch soll sich die Moral der Gewaltfreiheit mit der Wirklichkeit berühren, dann sind vor allem das Recht und seine Durchsetzung für die Verminderung von Gewalt elementar. Zivile Konfliktbearbeitung müsste also nicht nur einen Einstellungswandel befördern, sondern dazu beitragen, Konfliktregelung zu institutionalisieren und eine Teilhabe daran zu ermöglichen.

Seit Thomas Hobbes wird innergesellschaftlicher Friede als öffentliche Ordnungsleistung verstanden. Will man Macht und Interessen nicht mit dem honetten Pathos der Altruisten begegnen, muss Zivile Konfliktbearbeitung nachweisen, dass Gewaltfreiheit der Verfolgung von Interessen der Konfliktparteien wirksamer dient. Dies ist empirisch häufig erst dann der Fall, wenn sich der Grenznutzen militärischer Optionen offenbart. Wenn der „Prozess der Zivilisation“ nicht auf Illusionen über das Ende von Machtpolitik, sondern auf der Verregelung von Interessenkonkurrenz, auf der Reduktion von Unsicherheit, der demokratischen Rechtfertigung von Herrschaft und auf Verfahrensgerechtigkeit basiert, dann muss im Zentrum von Ziviler Konfliktbearbeitung der Aufbau entsprechender Institutionen stehen. Wenn schwache, illegitime und instabile Staatlichkeit eine zentrale Ursache für Gewaltkonflikte ist, dann sollte sich Zivile Konfliktbearbeitung daran messen lassen, ob sie einen Beitrag zur Verbesserung der Regierungsfähigkeit leistet. Nötig wäre eine Konzentration auf Länder mit fragiler Staatlichkeit bzw. Postkonfliktsituationen sowie auf jene Wirkungsfelder, die den größten Effekt im Verhältnis zu den eigenen Ressourcen und Instrumenten versprechen.<sup>5</sup> Zivile Konfliktbearbeitung muss-

5 So auch das Votum der Planungsstäbe AA/BMZ/BMVg (Hrsg.): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien, Berlin 2012.

te elementare Staatsfunktionen stärken: Die Sicherheitsvorsorge, Rechtsstaatlichkeit, Daseinsvorsorge und politische Teilhabe. Da jedoch der externe Einfluss auf die Institutionenbildung und den Regimecharakter machtvoller Handlungsanreize (z.B. künftiger EU-Mitgliedschaft) und Ressourcen bedarf und insofern beschränkt ist, muss sich Zivile Konfliktbearbeitung im Kern auf den Aufbau von Konfliktregelungsmechanismen, die Wiederbelebung des „Sozialkapitals“ und die öffentlichen Repräsentations- und Austragungsformen von Konflikten konzentrieren.

### *Ziviler Friedensdienst: Mythen und Möglichkeiten*

Der ZFD wurde 1999 im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit als staatlich-zivilgesellschaftliches „Gemeinschaftswerk“ gegründet, um Konfliktregelungskapazitäten zu stärken. Er ist *ein* Instrument Ziviler Konfliktbearbeitung; freilich muss er – will er nicht ein Nischendasein fristen – seinen Beitrag zur Zivilen Konfliktbearbeitung als Ganzes ausweisen. Generell legitimiert sich der ZFD durch die Universalität der Friedensnorm, die Vorstellung einer potenziell befriedenden Rolle von Dritten, den Glauben an die transformierende Kraft von Kommunikation, die Annahme einer Zivilisierung durch zivilgesellschaftliche Akteure und das Selbstbild als Friedensakteur. Über den Status der Friedensnorm herrscht allerdings Uneinigkeit, z.B. ob Frieden auf Gerechtigkeit und Menschenrechten aufbauen soll oder Gewaltfreiheit einen absoluten Wert genießt. Einige Organisationen des ZFD verschreiben sich dem Schutz von Menschenrechten. Andere distanzieren sich von Solidaritätsbewegungen, die aktiv für Menschenrechte eintreten, weil damit „Zugänge“ verbaut würden. Ein so verstandener „Friedensdienst“ wäre strukturkonservativ und würde der Domestizierung von politischen und sozialen Widerstandsbewegungen dienen. Kritiker meinen, der ZFD wäre dann ein Konfliktsedativum, d.h. eine Form „weicher“ Machtausübung.

Freilich verdient der ZFD nur dann erhalten und ausgebaut zu werden, wenn er klare ethische Standards aufweist. ZFD darf nicht Äquidistanz gegenüber den Konfliktparteien bedeuten, sondern sollte sich handlungsethisch am Schutz der Menschenrechte und am Aufbau gerechter Ordnungen orientieren, auch zu dem Preis, sich damit bei Autokraten unbeliebt zu machen. Die Glaubwürdigkeit der externen Akteure hängt im Mindesten davon ab, dass sie selbst vorleben, was bei den Konfliktparteien gefördert werden soll. Gerade der

Schutz und das Eintreten für Menschenrechte gehören laut ZFD-Evaluierung zu den bisherigen Schwächen.<sup>6</sup>

Konflikte handeln von der Art, in der sie wahrgenommen, dargestellt und fundamentalisiert werden. Fast alle Kulturen legitimieren Gewalt, und nur durch deren Billigung und Rechtfertigung wird kollektive Beteiligung möglich. Der ZFD zielt zentral auf die Veränderung von Gewaltkulturen. Wo Friedensfachkräfte vor Ort sind, können sie – entsprechend ausgebildet – die Anzeichen der sprachlich-kulturellen Vorbereitung von Gewalt (und möglicher Deeskalation) erkennen. Kommunikative Konfliktbearbeitung möchte die Blockade durch Selbst- und Fremdbilder überwinden. Gesellschaften mit geringer Konfliktintensität zeichnen sich durch die Integration von Konfliktparteien, gruppenübergreifende Bindungen, multiple soziale Konfliktlinien und alternative Quellen der Identifikation aus. Konfliktbearbeitung wird jedoch nur erfolgreich sein, wenn sie in einen Interessenausgleich mündet. Die Akteure werden sich vom Dialog frustriert abwenden, wenn ihren Interessen nicht gedient ist. Der ZFD darf nicht in den Ruch von Palliativmedizin oder symbolischer Politik kommen.

Entscheidend ist für die Wirksamkeit externer Akteure, ob sie die Interessen und Bedürfnisse der Konfliktparteien kennen und als gerechtfertigt ansehen. Wer Konfliktverhalten ändern will, muss die Beweggründe der Akteure und die Bedingungen ihrer Änderung begreifen. Frieden bedeutet zuvörderst Zusicherungen gegen Anomie. Wer sich infolge von Waffenstillständen oder Friedensprozessen weniger geschützt fühlt, der wird zu Selbstschutz, Selbstjustiz oder präventiver Gewalt greifen. Gruppenidentitäten verhärten sich auch infolge von Überlebensängsten. Feindbilder werden erst an Bedeutung verlieren, wenn die Unsicherheit abnimmt, die sie hervorbringt. Ob es gelingt, kommunikative oder interaktive Brücken zwischen verfeindeten Gruppen zu schlagen, hängt davon ab, ob externe Akteure etwas anzubieten haben, was die Konfliktparteien nicht haben: Anerkennung, materielle Anreize, Schutz oder Verhaltensoptionen, die bisher nicht zum Repertoire gehörten.

Externe Akteure können geschlossene Wahrnehmungsmuster deutlich machen und für nuancierte Wahrnehmungen öffnen sowie alternative Interpretationen und Verbindungen zwischen den Konfliktparteien aufzeigen. Die Welt-sichten werden sich infolge von Moderation oder Mediation zwar nicht auflösen, sie können aber als anerkannter Ausgangspunkt einer Konfliktregelung fungieren, damit Ideologien einen Ausgleich nicht blockieren. Es gilt, Arbeits-

---

6 BMZ (Hrsg.): BMZ-Evaluierungsbericht 054. Der Zivile Friedensdienst. Synthesebereicht, Bonn/Berlin 2011, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte\\_ab\\_2006/EvalBericht054.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_ab_2006/EvalBericht054.pdf).



beziehungen zwischen verfeindeten Gruppen zu finden, d.h. einen Modus Vivendi, der vergangenes Unrecht bestraft, seine Wiederkehr ausschließt, Unrecht dokumentiert, Leid durch Reparationen lindert, Täter resozialisiert und Kombattanten politisch reintegriert.

Der ZFD sucht sich meist örtliche Friedensfreunde als Partner in der Hoffnung, dass deren Wirkungsradius sich verbreitert. Der Fokus sollte auf jenen strategischen Akteuren liegen, die Wandel am stärksten bewirken oder verhindern können. Die Interessen machtvoller Akteure sind zu analysieren und die Imperative des Wandels müssen in deren Interesse sein. Dies ist nur möglich, wenn Machtverhältnisse verändert werden, z.B. durch öffentliche Mobilisierung. Wendet man diese Kriterien an, dann müssten beispielsweise die Koran-Schulen in Afghanistan zum Partner avancieren, denn sie sozialisieren die künftigen moralischen Autoritäten, die Multiplikatoren und örtlichen Streitschlichter. Strategische Akteure wären auch (Ex-)Kombattanten, politische Parteien oder Unternehmer.

Der ZFD kann – mit wenigen Ausnahmen – nur tätig werden, wo die Waffen bereits schweigen, er schafft nicht selbst die Voraussetzungen seines eigenen Wirkens. Allerdings kann auch er einen Beitrag zur Verbesserung von Sicherheit leisten, z.B. bei der Demobilisierung und der Reintegration von (Ex-)Kombattanten in die Gemeinden und den Arbeitsmarkt, dem Schutz von Menschenrechtlern oder verfolgten Gruppen kraft eigener Präsenz oder gegenüber einer propagandistischen „Versicherheitlichung“ von innergesellschaftlichen Konflikten.

### *Zivile Konflikttransformation durch Institutionenbildung*

Der ZFD muss sich im Gesamtkontext der Konflikttransformation verorten. Dies kann auch die Zusammenarbeit mit staatlichen oder internationalen Organisationen bedeuten – abhängig vom Mandat. Eine lebhaftere Zivilgesellschaft ist Voraussetzung von Demokratie, sie ist jedoch in ihrer Gesamtheit nicht moralischer als der Staat oder die Eliten. Es geht um die Zivilisierung des Staates, wem der Staat gehört und dient. Der ZFD will die Zivilgesellschaft unter Bedingungen fragiler oder fehlender Staatlichkeit stärken, doch erliegt er dabei leicht ihrer Idealisierung. Dass die Zivilgesellschaft, frei vom Staat, den Frieden gleichsam in Eigenregie richten könne, ist eine Vorstellung, die die extreme Gewalt in den Gesellschaften selbst und die zivilisatorische Funktion demokratischer und staatlicher Sicherheitsvorsorge unterschätzt. Die Zivilgesellschaft kann öffentliche Verwaltungen, Parlamente und Parteien nicht ersetzen, und ein exklusiver Fokus auf die Zivilgesellschaft mag sogar zu deren

Schwächung beitragen, wenn Ressourcen nicht der Institutionenbildung zugutekommen. Die vom ZFD angestrebten Verhaltensänderungen werden nur nachhaltig sein, wenn sie in Institutionen der Konfliktregelung und der Konflikttransformation münden, z.B. in der Bildungs-, Medien- und Parteipolitik. Der ZFD sollte deshalb politische Parteien, landesweite Verbände und Verwaltungen als Partner gewinnen. Er kann durchaus einen Beitrag zur Institutionenbildung leisten, u.a. beim Aufbau von intermediären Organisationen, von Netzwerken, von Vereinen und damit zur Formulierung, Aggregation und Repräsentation von Interessen beitragen. Der Unfriede basiert häufig gerade darauf, dass die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen auf eine Konfliktachse reduziert wird – ein Defizit an Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt und damit Ursache von Marginalisierung und Ungleichheit.

Das gängige Plädoyer für zivilgesellschaftliche Beteiligung bedeutet noch nicht örtliche Eigenverantwortung.<sup>7</sup> Ein allgemeines Plädoyer für Partizipation ist für sich genommen keine Antwort auf die Frage, welche Regeln der Partizipation gelten sollen: Wer hat welches Stimmengewicht? Eigenverantwortung müsste heißen, dass die örtlichen Akteure selbst Bedarf, Vorschläge und Projekte formulieren und verwalten. Der ZFD ist bisher zu wenig mit den Partnerländern – vor allem auch örtlichen Politikern – abgestimmt. So wird viel Energie auf den Aufbau von Organisationsstrukturen vor Ort verwendet, statt legitime, informelle oder auch traditionelle Partnerstrukturen – unter Maßgabe menschenrechtlicher Mindeststandards – zu stärken. Geld sollte mehr in Maßnahmen vor Ort statt in die Entsendung von Fachkräften fließen; für Maßnahmen von ZFD-Projekten vor Ort stehen bisweilen weniger als 10.000 Euro pro Jahr zur Verfügung.

### *Vorschläge zur Neuorientierung*

Das BMZ hat mit vielen Partnerländern bilaterale Vereinbarungen zur Förderung von „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung“ geschlossen, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft, besonders benachteiligter Gruppen, an staatlichen Entscheidungsprozessen zu institutionalisieren. Gerade in Ländern mit fragiler Staatlichkeit oder in Postkonflikt-Ländern kann zivile Partizipation einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktbearbeitung leisten.<sup>8</sup> Doch die dafür genutzten Instrumente der finanziellen, technischen, per-

7 Nancy Bridsall: Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings, in: William Easterly (Hrsg.): *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge 2008, S. 532.

8 BMZ (Hrsg.): *Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft*, Bonn/Berlin 2010, [www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298\\_01\\_2010\\_de.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf).

sonellen und der Bildungszusammenarbeit operieren weitgehend parallel zum ZFD. Die Wirksamkeit des ZFD ließe sich erhöhen, wenn man Projekte, etwa für die Stärkung rechtsstaatlicher Bedingungen der Konfliktbearbeitung, mit Konditionalitäten und Anreizen in anderen (finanzwirksamen) EZ-Bereichen verknüpfte. Als „Querschnittsthema“ sollte die zivile Krisenbearbeitung auch in andere EZ-Schwerpunkte (z.B. Energieversorgung, Wasser oder Dezentralisierung) integriert werden.

Die Struktur des ZFD als „Gemeinschaftswerk“ erinnert an eine neokorporatistische Veranstaltung, damit wird nicht nur der Wettbewerb, sondern auch die Leistungsorientierung eingeschränkt. Grundsätzlich ist jedoch die Exklusivität von acht Trägerorganisationen („Konsorten“) gleichermaßen wie die Trennung des ZFD von Projektförderung im Rahmen von „zivik“ (ohne Personalentsendung) zu überprüfen. Warum sollte die EZ nicht im Rahmen von Förderprogrammen und öffentlichen Ausschreibungen Projekte auf kompetitiver Grundlage fördern, und zwar unabhängig davon, ob der Träger bereits lizenziert und Personalentsendung geplant ist?

Die Grunderkenntnis der Entwicklungshilfe, nämlich dass Effektivität von starken Institutionen abhängt, sollte auch für den ZFD gelten. Wird er nicht mehr über die Personalentsendung definiert, ließe sich die künstliche Trennung zwischen ZFD unter dem Dach des BMZ und Projektförderung für Zivile Konfliktbearbeitung unter dem Dach des AA überwinden. Aus beiden Förderlinien könnte eine werden (möglicherweise von beiden Ministerien verwaltet), an der stets lokale Partner als Antragsteller mitwirken. Auf kompetitiver Grundlage und zu regionalen oder thematischen Schwerpunkten könnten Förderlinien für mehrere Jahre ausgeschrieben werden, so wie in der Wissenschaftsförderung oder bei privaten Stiftungen Gang und Gäbe.

Projekte und Organisationen der Zivilen Konfliktbearbeitung suchen bisher nicht die Zusammenarbeit mit jenen Unternehmen, die sich im *Global Compact* zusammengeschlossen haben oder sich einer nachhaltigen Unternehmenspolitik verpflichtet fühlen. Die Möglichkeiten der Kooperation mit privaten Unternehmen in Gestalt von Konsultationsprozessen, *Co-Sponsoring* oder sogenannten *Multi-Stakeholder*-Dialogen liegen im Bereich der Friedensförderung noch völlig brach. Denkbar wären Entwicklungspartnerschaften in den Bereichen Bildung, Reintegration, Ressourcenmanagement, soziale und ökologische Standards, bei der Entsendung von *Senior Experts* oder in der Landpolitik. Unternehmen könnten sich an Projektausschreibungen des ZFD als Partner beteiligen.

Meist sind die Projekte des ZFD klein, lokal, minimaler in Wirkungsradius und Repräsentativität als kleine Dorfvereine. Die Träger des ZFD operieren

individuell, trägerübergreifende Länderstrategien gibt es nicht. Ergebnis ist ein hohes Maß an Fragmentierung. Länderübergreifende Projekte, wie grenzüberschreitende Dialogforen, fehlen, selbst wenn die Konflikte mehrere Länder umfassen. Obschon die Idee eines europäischen zivilen Friedensdienstes unter der gegenwärtigen Steuerungskrise der EU leidet, sollten sich wenigstens jene europäischen Länder, die Projekte des zivilen Friedensdienstes durchführen, bei der Formulierung von Länderstrategien miteinander abstimmen, voneinander lernen und gemeinsame Standards entwickeln.

Der Schritt von Einzelprojekten zu Schwerpunktsetzungen und Länderprogrammen der Zivilen Konfliktbearbeitung im Allgemeinen und des ZFD im Besonderen ist an Voraussetzungen gebunden. Um den lokalen Wirkungsradius auszuweiten und national wirksam zu sein, sollte der ZFD im Gesamtkontext der jeweiligen EZ-Länderstrategien komplementär konzipiert und mandatiert werden. Die meisten NGOs wären mit der Entwicklung von Länderstrategien überfordert, weshalb dies nur gemeinsam unter Mitwirkung der staatlich geförderten *think tanks*, der GIZ-Sektorvorhaben und – nach Möglichkeit – auch der akademischen Forschung gelingen kann. Da die staatlichen *think tanks* und entsprechenden GIZ-Sektorvorhaben bisher kaum einen Beitrag zur Strategiebildung leisten, sollten entweder sie oder eine neu zu schaffende „Bundesakademie für Krisenprävention und Zivile Konfliktbearbeitung“ dazu ein Mandat erhalten, möglicherweise in Zusammenarbeit mit der existierenden „Bundesakademie für Sicherheit“. Erstrebenswert wäre zudem eine gezielte Zusammenarbeit mit Institutionen oder Netzwerken Ziviler Konfliktbearbeitung in den Partnerländern.

Es bedarf des Aufbaus einer Infrastruktur für Zivile Konfliktbearbeitung innerhalb der Bundesregierung. Mehrere Parlamentarier haben vorgeschlagen, den Ressortkreis durch eine Staatssekretärsrunde der involvierten Ministerien politisch aufzuwerten. Einige NGOs optieren darüber hinaus für die Benennung eines Beauftragten für Zivile Krisenprävention beim Bundeskanzleramt, um die Koordination der Ressorts zu gewährleisten. Ferner sollte der „Beirat Zivile Krisenprävention“ beim AA zu einem fachlich kompetenten, repräsentativen, unabhängig von Vorgaben des Ressortkreises agierenden, transparenten und öffentlich sichtbaren Arbeitsgremium werden.<sup>9</sup>

Der ZFD könnte zur Prävention beitragen, würde er das Wissen der Fachkräfte bündeln und mit Frühwarnnetzwerken koordinieren. Es fehlt an einer systematischen Sammlung von Erfahrungen und Konfliktwissen aus dem ZFD.

9 VENRO u.a. (Hrsg.): Weiterentwicklung der politisch/administrativen Strukturen im Bereich der Zivilen Krisenprävention aus zivilgesellschaftlicher Sicht. Ein Diskussionspapier, Mai 2011 (unveröffentlicht).

Projektberichte erfassen, ob deklarierte Projektziele umgesetzt wurden, doch sie schöpfen das Wissen über örtlich definierten, sich wandelnden Bedarf, Änderungen in der Konfliktlandschaft und organisatorische Ineffizienzen nicht ab – Projekte „müssen“ erfolgreich sein, um auch künftig Fördermittel zu erhalten. Das Wissensmanagement müsste stattdessen systematisiert und entpersonalisiert sein, damit Fehlentwicklungen nicht dem Berichtersteller angelastet werden. Der ZFD bedarf kontinuierlicher und vor allem institutionell unabhängiger Begleit- und Evaluationsforschung. Die Evaluierten – weder der staatliche Geber noch die Durchführungsorganisation – sollen Ergebnisse nicht weißwaschen dürfen. Die Angst, künftig nicht mehr an Gelder zu kommen, darf Lernfähigkeit nicht verhindern.

Für die Ausbildung von „Friedensfachkräften“ sollten Standards entwickelt werden, die einen europäischen Vergleich unterschiedlicher Qualifikationsniveaus ermöglichen. Dadurch könnte ein professioneller europäischer Arbeitsmarkt entstehen, der Friedensfachkräften eine längerfristige Karriereplanung ermöglichte und so zur Professionalisierung beitrüge. „Friedensfachkraft“ wäre kein selbst attestierter Titel mehr, sondern ein Set an Fähigkeiten und Fertigkeiten, das für internationale Einsätze schlechthin nutzbar wäre und die Ausbildung beim ZIF komplementieren könnte. So würde auch der Personalpool für internationale Missionen, wie der EU, der UN oder der Afrikanischen Union, erweitert.

### *Von Projekten zu Programmen*

Wie im militärischen Bereich praktiziert, sind auch für die Zivile Konfliktbearbeitung Mandate nötig, mit denen politische Intentionen nachvollziehbar zwischen den Parteien und Mandatsträgern diskutiert und so auch überprüfbar würden. Langfristige Strategieentwicklung erfordert politische Steuerung durch das BMZ und das AA. Um dies zu erreichen, müssen die Vielfalt der Beratungsgremien reduziert, Kapazitäten gebündelt und die staatlich geförderten Institute und Forschungsförderlinien mit der Erarbeitung von Politikoptionen betraut werden. Für akute Krisensituationen braucht man ressortübergreifende *task forces*, wie es sie z.B. im Sudan bereits gibt. Das BMZ hat in Reaktion auf den demokratischen Aufbruch im Nahen Osten und Nordafrika drei Fonds für Soforthilfe aufgelegt (Demokratie, Bildung und Wirtschaft) – Projekte Ziviler Konfliktbearbeitung sollten in deren Rahmen auch förderfähig sein.

Zivile Konfliktbearbeitung braucht – vergleichbar der Demokratisierung – Zeit. Schnelle Wirkungserwartungen können sogar schaden. Geschichte, Einstellungen, Gewohnheiten, Identitäten und Institutionen ändern sich über Jahr-

zehnte. Darum braucht die Zivile Konfliktbearbeitung programmatische Orientierungen, die im Rahmen der Demokratie- und Menschenrechtsförderung durch politische Stiftungen, bei Geberkonferenzen oder auch den Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau bereits existieren. Bisher verhindert die scheibchenweise Bewilligungspraxis ein strategisches Herangehen. Die extrem lange Reaktionsdauer auf sich anbahnende Krisen und Umbrüche resultiert aus der mangelnden Verständigung über längerfristige Ziele. Ähnlich den Vereinbarungen des AA und des BMZ mit politischen Stiftungen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung könnten Vereinbarungen mit Trägerorganisationen des ZFD über langfristige Ziele der Konflikttransformation geschlossen werden. Deren Verhandlungen über die Kriterien für Zielsetzungen, Zielgruppen, Relevanz, Effektivität und Effizienz, die Partnerauswahl, Nachhaltigkeit, Wirkung und Sichtbarkeit sollten sich nicht auf das BMZ beschränken, sondern das Auswärtige Amt einbeziehen.