

## 6. Verortung der Identität des ZFD zwischen Entwicklungspolitik, Außenpolitik und den Interessenden NRO und christlichen Organisationen

### Einflüsse auf das Gesamtkonzept des ZFD

Die oben dargestellten einzelnen Konzepte des BMZ und der Entwicklungsdienste sowie der NRO haben gezeigt, dass der ZFD zu einem übergreifenden Schlagwort für z.T. sehr unterschiedliche Inhalte geworden ist. Problematisch für die genaue Identifizierung von ZFD-Inhalten ist dabei, dass sich diese oft nur graduell von den Instrumenten anderer Politikfelder unterscheiden, bzw. sich mit diesen überschneiden. Christliche Organisationen und NRO haben ebenso an der Entstehung des ZFD mitgewirkt wie die anerkannten Entsendeorganisationen der deutschen EZ. Und das BMZ hat unter seiner Ressort-Hoheit ein Programm entwickelt, das auch Zuständigkeitsbereiche des AA oder des BMVgt tangiert.

### NRO und christliche Organisationen

Der ZFD ist eine Weiterentwicklung aus Gedanken der Friedensbewegung der 80er und frühen 90er Jahre. Das bedeutet, dass viele Ansätze, die heute in ZFD-Konzepten vertreten werden, eng mit den Inhalten von Friedensinitiativen verbunden sind. Gewaltfreiheit ist der Kern aller Forderungen von NRO, die sich seit den 70er Jahren in der Friedensbewegung engagiert haben. Dazu kommt noch der Anspruch einer umfassend verstandenen Basisdemokratie, die die Zivilgesellschaft wieder in das Zentrum politischer Entscheidungsprozesse rücken möchte. Auch diese Forderung spiegelt sich in den Konzepten aller ZFD-Anbieter. Sie wollen in Grassroot-Projekten ohne viel bürokratischen Vorlauf feinzelfallbezogen helfen. Dabei stehen sie auf der Seite der Opfer von Konflikten und versuchen diese parteilich in der Auseinandersetzung mit den Verletzern von Menschenrechten stärker. Aus dieser Richtung kommen daher viele Projektkonzepte zur Arbeit mit traumatisierten Kriegsopfern, zur Unterstützung von Menschenrechtsgruppen oder zur Betreuung von Zeugen in Prozessen gegen Kriegsverbrecher.

Ebenso prägend für die Bandbreite von ZFD-Bausteinen ist der Einfluss christlicher Organisationen, die ebenfalls schon lange vor der Institutionalisierung staatlich geförderter Konfliktbearbeitung in vielen Ländern der Welt Erfahrungen in diesem Metier gesammelt hatten. Besonders im Zusammenhang mit Versöhnungskommissionen und in der karitativen Versorgung von Waisen und Kriegsopfern liegen die Wurzeln kirchlicher Friedensarbeit, die heute im Rahmen des ZFD fortgetragen wird. Gerade in der kirchlichen Diözesan-Arbeit liegen viele

Ansätze für Programme, die auch Bestandteil von ZFD-Projekten sein könnten, z.B. in den Curricula konfessioneller Schulen, die versöhnliche oder Gewalt überwindende Inhalte vermitteln.

Als sich Mitte der 90er Jahre die NRO auf dem Gebiet der Gewaltvermeidung und Förderung friedlicher Konfliktbearbeitung professionalisierten, entwickelten sie auch hier neue Bestandteile des ZFD, die dessen inhaltliche Bandbreite bereicherten. Mediations- und Vermittlungstechniken wurden für die Anwendung bei Konflikten in Schulen, Nachbarschaften, Betrieben, bei Ehescheidungen oder im Umgang mit jugendlichen StraftäterInnen entwickelt. Es entstand ein Markt für BeraterInnen, die in Konfliktsituationen des Alltags kreative Lösungen anboten, die oft aus sozialpädagogischen Ansätzen abgeleitet wurden. Diese Methoden sollen nun ebenso auf die Anwendung in der Situation der EZ übertragen werden. Eine Reihe von NRO haben in der Diskussion um die Erscheinungsform des ZFD dafür plädiert, mit diesem Instrument ein niedrigschwelliges Einstiegsangebot für jugendliche Helfer in die EZ, oder auch in die Sozialarbeit zu schaffen. Auch als Ersatz für den Wehrdienst wurde der ZFD gehandelt, um jungen Menschen die Möglichkeit zu eröffnen, sich in den Ländern der EZ sozial zu engagieren und damit zur internationalen Verständigung beizutragen. Dieser Ansatz konnte sich jedoch in der Diskussion nicht behaupten, vielmehr vertreten mittlerweile alle Entsendeorganisationen die Auffassung, dass die Fachkräfte des ZFD über ein sehr hohes Qualifikationsniveau verfügen müssen. D.h. dass sie neben der Sachkenntnis auch hohe soziale, psychologische und kommunikative Kompetenz benötigen, um den anspruchsvollen Aufgaben bei der Konfliktbewältigung zugenügen.

### Entsendeorganisationen der EZ

Nachdem die verschiedenen Strömungen der Friedensbewegung und der Kirchendiethoretischen Grundlagen für eine professionelle Konfliktbewältigung gelegt und außerdem der Bedarf staatlich geförderter und gelenkter Programme aufgezeigt hatten, ließen sich auch die etablierten Betreiber von EZ-Projekten auf diese neue Strömung in der Entwicklungstheorie ein. Gefördert wurde dieser Prozess nicht zuletzt durch den Entschluss der neuen Bundesregierung, Krisenbewältigung zum Schwerpunktthema ihrer Arbeit zu machen, was sofort einen neuen „Markt“ in der Landschaft der EZ-Vertreter schuf. Die Bereitstellung wachsender Finanzmittel für Projekte, die sich der Krisenprävention verdient machten, setzte neue Anreize für die Entsendedienste, auf diesem Gebiet Initiativen zu zeigen. Das birgt z.T. die Gefahr, dass Konfliktbearbeitung als ein Modethema im EZ-Diskurs aufblitzen aber auch bald wieder vergehen wird. Ob diese Situation überwunden werden kann, hängt zum großen Teil von der

Ausdauer des BMZ bei der Verankerung dieser neuen Aufgabe in seinen eigenen Referaten und Gremien ab.

Nachdem das BMZ die Verwaltung der ZFD-Mittel dem DED als Leitorganisation vergeben hatte, entwickelte sich dort schnell eine institutionelle Struktur mit einem eigenen Fachreferat und breiter Vernetzung mit anderen Entscheidungsdiensten, die auf eine Verfestigung des ZFD-Schwerpunktes in der Hand der staatlichen EZ hindeuten. Die Abwicklung von Finanzierungsanträgen liegt in der Hand des DED und des BMZ, so dass auch die unabhängigen Organisationen dieses Instrument nur noch einsetzen können, wenn sie mit staatlichen Stellen kooperieren und sich deren Vergabe- und Implementierungskriterien beugen.

Die GTZ hat schneller erkannt, dass eine offene Rivalität mit dem DED gegenüber dem BMZ nur unfruchtbare Konflikte provozieren würde. Die Entscheidung, sich statt dessen auf das EON-Programm zu spezialisieren, und damit eine Nische in der Angebotspalette zu besetzen, ist ein Zeichen dafür, dass sich das Thema Krisenprävention und Konfliktbewältigung in der staatlichen EZ manifestiert hat, dass aber auch in Konkurrenzsituationen auftreten.

Der Beitrag der EZ-Anbieter liegt vor allem in der Unterstützung von Akteuren in der Mikro- und Meso-Ebene der Partnerländer. Es werden lokale Selbsthilfe-Initiativen, Menschenrechtsgruppen oder Versöhnungskommissionen unterstützt und vernetzt. Die bessere finanzielle Ausstattung durch die Mittel der staatlichen EZ erlaubt es, statt punktueller Projekte aufeinander abgestimmte Länder-Programme mehrerer Organisationen anzubieten und auf zwei oder drei gesellschaftlichen Ebenen gleichzeitig zu operieren, was dem geforderten ganzheitlichen Ansatz entspricht.

## BMZ, AA und BMVg

In den Koalitionsvereinbarungen schrieb die Bundesregierung 1998 fest, dass sie die Prävention und Bewältigung von gewaltsamen Konflikten als eine ihrer Schwerpunktaufgaben wahrnehmen wolle, und dass dabei ressortübergreifende Gestaltungswege gefunden werden sollten. Das BMZ wurde als Träger des ZFD zur Umsetzung dieser umfassenden Zielsetzung bestimmt. Doch trotz seiner Herkunft aus dem Bereich der Entwicklungsdiskussion tangiert der ZFD inhaltlich viele Bereiche, die in die Ressorts anderer Ministerien fallen. Der Umgang mit Konflikten in den Partnerländern der EZ berührt den Aufgabenbereich des Auswärtigen Amtes, aber auch des BMVg.

Die Bundesregierung hat bestimmt, dass die Projekte des ZFD möglichst niedrigschwellig, basisnah und breitgefächert dazu beitragen sollen, die Entstehung gewaltsamer Konfliktaustragung zu vermeiden oder im Falle eskalierender Krisen zur Eindämmung von Gewalt und

Menschenrechtsverletzungen dienen. Aus organisatorischen Gründen bietet sich das Arbeitsumfeld der EZ-Beziehungen für diese Projekte an. Viele klassische EZ-Projekte arbeiten schon direkt oder indirekt an den Ursachen von gewaltsamen Konflikten, wie z. B. in den Bereichen Armutsbekämpfung, Ausbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, Ressourcenschutz, Schutz der Menschenrechte. Auf diesen Grundlagen können die ZFD-Projekte aufgebaut und noch zielgerichteter und pointiertere Methoden zur Krisenbewältigung einsetzen. Die Organisationsstruktur kann dabei von den Personalentscheidungen und personellen Aufwänden einspart. Der DED hat aufgrund seiner Verwaltungsstruktur und Erfahrung in der tausendfachen Entsendung von EntwicklungshelferInnen die erforderlichen Kapazitäten, neben den EZ-Projekten auch die Vermittlung von ZFD-ExpertInnen zu verwalten.

Doch mit der Verankerung des ZFD in sozialdemokratisch geführten BMZ wurde gleichzeitig im "grünen" AA Befürchtungen laut, dass die eindeutige Politisierung der EZ einen Eingriff in die Zuständigkeit der Außenpolitik bedeutet. Bisher wurden die bilateralen Beziehungen zu den Partnerländern des BMZ immer durch die Einschätzungen und Vorgaben des AA geleitet. Bei wachsender Expertise und mit verbesserten Mittelausstattung könnten und das BMZ eigenständiger in der Gestaltung der Kooperation mit den Krisenländern werden. Ebenso wurde diskutiert, ob die Konzentration von Mitteln zur Konfliktbewältigung im BMZ zur Folge hat, dass Vorhaben zur Schaffung einer zivilen Interventionseinheit des AA für VN- und OSZE-Missionen aus finanziellen und politischen Gründen nicht mehr realisiert werden können. Ludger Volmer hat viel persönliches Interesse und Engagement zur Verwirklichung alter grüner außen- und friedenspolitischer Ziele erwirbt. Die Abgabe dieser Kompetenzen an das BMZ würde das AA schwer treffen. Deshalb zeichnet sich, bei aller geschmeidigen Rhetorik von der Querschnittsaufgabe Ziviler Konfliktbearbeitung, eine Lösung ab, bei der eine Subdifferenzierung von ZFD-Projekten bevorzugen: Das BMZ wird in seinen Partnerländern auf der Mikro- und Mesoebene Projekte zur lokalen Gewaltingrenzung betreiben, während im AA die Methoden der klassischen Diplomatie sowie der Intervention im Rahmen von VN- und OSZE-Missionen forciert werden. Bindeglied kann der gemeinsame ExpertInnenpool aufgebaut werden, in dem ehemalige oder potentielle MitarbeiterInnen geführt werden, um einen schnellen Zugriff auf Fachkräfte zu gewährleisten. Auch in der Ausbildung können Gemeinsamkeiten gepflegt werden, wenn auch das AA schon mit eigenen Fortbildungsangeboten eigene Wege eingeschlagen hat.

Das BMV braucht eine ernsthafte Ressortkonkurrenz jedoch nicht zu befürchten. Zueindeutig bleiben die Prioritäten der Bundesregierung auf der Option der herkömmlichen Strategie

der Abschreckung durch das stehende Heer. Der Verteidigungsetat in Höhe von ca. 47 Mrd. DM im Vergleich zu den ca. 35 Mio. DM, die für die zivile Konfliktbewältigung bereitgestellt wurden, zeigt ebenfalls, welche Prioritäten die Bundesregierung setzt. Auch die Diskussion um die Abschaffung der Wehrpflicht und die wachsende Tendenz zu Einsätzen in sog. „humanitären Missionen“ berühren die Inhalte des ZFD, der ja dezidiert auf waffenfreie Strategien der Krisenbewältigung setzt, nur indirekt. Wünschenswert wäre es jedoch, dass im Verteidigungsministerium stärker der Bedarf nach einem integrierten Aktionskonzept für Einsätze in Krisengebieten erkannt wird. Selbst wenn eine militärische Intervention unumgängliches Mittel der Wahl zur akuten Krisenbewältigung sein sollte, ist es wichtig, dass – wie beim EON-Konzept der GTZ – die Anschlussphase der unbewaffneten Konfliktbewältigung mit in den Strategieplan der Akteure einfließt. D.h., dass, im Sinne der angestrebten Kohärenz in der deutschen Sicherheits-, Außen- und Entwicklungspolitik, beim Einsatz bewaffneter Truppen unter VN-Mandat schon frühzeitig lokale Kooperationspartner für eine folgende Zusammenarbeit im ZFD identifiziert und in die Arbeit integriert werden sollten. Truppen können die Einhaltung der Menschenrechte, die Entwaffnung oder den Abzug von Truppen der Streitparteien durchsetzen. Wenn die Bundesregierung aber wirklich zivilen Formen der Konfliktbewältigung den Vorrang geben möchte, sollte sie Einsätze von Interventionen so gering wie möglich halten und nach dem Subsidiaritätsprinzip alle Aufgaben, die ausgelagert werden können, an zivile Träger vergeben. Die lokale Bevölkerung sollte dann auch in die Phase der militärischen Intervention so weit wie möglich als Akteure, nicht als verwaltete Masse eingebunden werden.

### ***Der ZFD als „Weltsozialpolitik“?***

Die Konkurrenz um die begrenzten Mittel für den ZFD zeigt, dass die Potenz des ZFD in nächster Zeit als limitiert eingeschätzt werden muss. Andererseits wird in der Literatur ein Szenario entworfen, das Friedensdienst in Dimensionen globaler Strukturpolitik erhebt:

„Entwicklungsdienst wie Friedensdienst sind Antworten auf die Probleme einer Weltgesellschaft, die *noch* in Nationalstaaten geteilt ist, aber *schon* in einer sozialen Welt innenpolitisch bedarf. Beide haben als negative Fluchtpunkte bestimmte Pathologien dieser sich herausbildenden Weltgesellschaft im Blick: Elend und Gewalt. Man könnte die Entwicklungszusammenarbeit als Vorboten einer Weltsozialarbeit, den Friedensdienst als den einer Weltsozialpädagogik bezeichnen.“<sup>1</sup>

Ob die Diskussion um die „global governance“ und das Entstehen einer tatsächlich wirksamen Weltpolitik wirklich die wichtigsten Tendenzen der heutigen Politikströmungen beschreibt, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Wichtigstes jedoch zu betonen, dass

die Leistungsfähigkeit des ZFD-Konzeptes selbst bei optimaler Förderung durch alle Beteiligten begrenzt bleibt. Die Intention des Friedensdienstes ist es, im akuten Krisenfall oder zeitlich begrenzt danach zur Deeskalation und Gewaltvermeidung beizutragen. Dies darf nicht verwechselt werden mit dem sehr viel langwierigeren und komplexeren Ringen um tiefgreifende Strukturveränderungen in den Krisengebieten, die die notwendigen Demokratisierungsprozesse und die gerechtere Verteilung der Mittel begleiten. Der ZFD kann den multilateralen Dialog, wie er im Zusammenspiel von EZ, Diplomatie, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Kooperation geführt wird, nur um eine Facette bereichern. Zu hohe Erwartungen wirken sich jedoch negativ auf die tatsächliche Leistungsfähigkeit dieses neuen Instruments der EZ aus.

### **Was ist ein genuines ZFD-Projekt?**

Wie bereits aufgezeigt, ist es als problematisch, den ZFD von anderen Instrumenten der multilateralen Beziehungen abzugrenzen. Er ist kein homogenes Aufgabenfeld, sondern vereint vielmehr eine ganze Reihe von Inhalten, die im Prinzip nur aus der Spezialisierung und Intensivierung herkömmlicher EZ-Projekte, diplomatischer Kommunikationsformen oder der Arbeit von NRO besteht.

ZFD-Projekte berücksichtigen jedoch immer folgende Kriterien, die den Minimalkonsens aller beteiligten Organisationen umreißen:

- Einsatz im politisch-gesellschaftlichen Bereich, der das Maß der üblichen EZ überschreitet
- Transformation des Verhältnisses zwischen den Konfliktparteien
- Ansatz zur Krisenprävention, auch in Postkonflikt-situationen
- Empowerment benachteiligter Gruppen bei gleichzeitiger Vermittlung von Methoden gewaltfreier Konfliktaustragung

Da die Arbeitsgebiete oft dicht beieinander liegen oder sich evtl. sogar überschneiden, ist die Unterscheidung nicht immer leicht zu klären. *Nicht* in den Bereich des ZFD fallen jedoch folgende Aufgabengebiete:

- Armutsbekämpfung, Ressourcenschutz, landwirtschaftliche oder ökologische Projekte. Einkommensschaffende Maßnahmen allein haben noch keine krisenvermeidende Wirkung, wenn sie sich nicht auf die strukturellen Wurzeln der Ungleichverteilung von Macht und Wohlstand auswirken. Die Überlebenssicherung mag latente Konflikte zwar eingrenzen, eine nachhaltige Bewältigung der Konfliktsituation wird dadurch aber nicht erreicht.

---

<sup>1</sup>Evers, Tilman: Vorboten einer sozialen Weltinnenpolitik, in: epd-Dokumentationen 51/96, S.69

- Arbeit mit ethnischen oder religiösen Gruppen, Mind erheiten allgemein ist noch  
kein ausreichendes Kriterium für ein ZFD-Projekt. Wenn die Ansätze zum Empo-  
werment nicht mit Methoden der gewaltfreien Konflik-  
tbewältigung verknüpft sind,  
können sie sogar Konflikte verschärfen oder Krisen auslösen.
- Ebenso können Demokratisierungsprojekte zunächst zu r Zunahme von Konflikten  
führen. Plurale Interessen mit starken Vertretergruppen erhöhen das Krisenpotenti-  
al in einer Gesellschaft, wenn nicht flankierend Me-  
thoden der gewaltfreien Auseinan-  
dersetzung vermittelt werden.

Anhand der folgenden Beispiele soll die Unterschi-  
ede zwischen den Methoden der EZ und  
des ZFD deutlicher werden.

<b>ReineZFD-Maßnahmen</b>	<b>Flankierende Maßnahmen aus klassischen BereichenderZusammenarbeit</b>
Trauma-Bearbeitung bei Kriegsopfern, z.B. Witwen, Waisen	Einkommensschaffende Maßnahmen für Kriegsopfer, Witwen oder Waisen
Konfliktaustragungs-Seminare in Schulen oder Träger öffentlicher Bildung, Integration von Inhalten, die den Abbau von Feindbildern fördern, in das Curriculum	Unterrichtsangebot für AnalphabetInnen oder jugendliche Waisen im Post-Konflikt-Umfeld, z.B. in Flüchtlingslagern
Unterstützung bei der Bildung von lokalen Gremien, die z.B. die Wasserverteilung in trockenen Gebieten regeln Förderung von vertraglichen Regelungen in Konflikten	Ökologische/landwirtschaftliche Projekte zur besseren Nutzung von Wasserressourcen
Vernetzung von Menschenrechtsgruppen, um Krisenindikatoren und Anzeichen für Konfliktverschärfung in Informationspools sammeln zu können (early warning)	Fortbildung von Multiplikatoren der Zivilgesellschaft in Kommunikationstechniken, um deren demokratisierendes Potential zu erhöhen
Stärkung von lokalen Menschenrechtsgruppen bei der Dokumentation und Publikation von Menschenrechtsverletzungen, die durch Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit weitere Menschenrechtsverletzungen verhindern	Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen und landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften
Vermittlung von Expertise beim Institution – Building bei der Selbstorganisation von Minderheitengruppen	Förderung der ökonomischen Strukturen in den Lebensräumen von Minderheiten, Verringerung von Einkommensunterschieden
Stärkung unabhängiger Medien in Konfliktgebieten, Ausbildung von Journalisten	Schulprojekte, Kampagnen zur Alphabetisierung Erwachsener (Frauen)
Unterstützung einer lokalen Versöhnungsinitiative	Unterstützung von Frauengruppen und Selbsthilfeinitiative mit Kleinkrediten zur Einkommensschaffung
Aufbau von Selbstverwaltungsgremien in Flüchtlingslagern	Nahrungsmittelhilfe in Flüchtlingslagern, Food-for-Work Programme
Fortbildung, institutionelle Unterstützung einer unabhängigen Justiz	Medizinische Betreuung für Häftlinge
Zeugenschutz bei Aussagen in Kriegsverbrecherprozessen	Assistenz bei Wiederaufbauarbeiten, Ausgabe von Saatgut, Baumaterial
Unterstützung von Dialogforen, neutralen Gebieten in Krisenregionen (sog. „Friedensinseln“), Schaffung eines „environment for peace“	Bearbeitung von materiellen Kriegsfolgen