

## 7. Strukturelle Schwächendes ZFD

Den ZFD kennzeichnet kein homogenes Gesamtkonzept zur Friedenssicherung, sondern er umfasst, entsprechend seiner Entstehungsgeschichte, eine ganze Reihe von inhaltlichen und strukturellen Merkmalen, die nicht immer kohärent aufeinander abgestimmt sind. In der Anwendungspraxis muss sich zeigen, ob diese Vielschichtigkeit das neue Instrument der EZ schwer handhabbar macht, oder ob sie nicht vielmehr Flexibilität und angepasstes Vorgehen unterstützt.

Im Überblick sind jetzt, am Ende der Planungsphase, schon einige Punkte erkennbar, die zukünftig zu Abwicklungsproblemen oder negativen Ergebnissen führen können.<sup>1</sup>

- Ressortkonkurrenz, knappe Mittel, viele sehr unterschiedliche Trägerorganisationen verstärken die **Heterogenität des ZFD-Konzeptes**, dem es schwer fällt, sich vom Arbeitsfeld der klassischen EZ abzugrenzen und zu beweisen, wo die genuine Aufgabe und Bereicherung durch seine Arbeit liegt. Das Konzept, das das BMZ vorgelegt hat, nur Eckpunkte vorgibt, aber keine inhaltlichen Schwerpunkte markiert, kann es zu einer weiten Varianzbreite von Projekttypen kommen, die den Überblick über die Effekte des ZFD sowie deren Vergleichbarkeit erschweren. Es wird kaum möglich sein, die Vorhaben der einzelnen Träger vergleichend zu evaluieren und damit eine breite Qualitätssicherung zu garantieren.
- Es steht zu befürchten, dass zivile Friedenssicherung sich zu einem wahren **Modethema in der Entwicklungsbranche** entwickelt. Das Engagement in diesem Bereich verspricht Aufmerksamkeit durch die Medien und damit auch Zugang zu den staatlichen Fördermitteltöpfen. Wer die gerade gefragte Nomenklatur beherrscht und Projektanträge mit dem neuesten Fachvokabular versehen kann, sichert sich die Zuteilung von Projektgeldern auch für Vorhaben, die genuin nicht die Ziele des ZFD ausreichend vertreten. Im kritischsten Fall werden dann bisherige Frauengruppen in „Friedensinitiativen“ umbenannt, oder aus landwirtschaftlichen Produktionsgemeinschaften „multiethnische Verständigungstreffs“ konstruiert, um sich einen Anteil an den plötzlich vorhandenen Geldern zu verschaffen. Gerade bei so schnell expandierenden Arbeitsfeldern ohne bestehenden Erfahrungshintergrund ist es schwer, die Qualität von Projektanträgen genau einzuschätzen. Bis zur tatsächlichen ersten Evaluierung vergehen oft Jahre, in denen große Summen ausgegeben werden können, ohne entsprechende Qualität in der Ausführung zu erbringen.

---

<sup>1</sup> im Folgenden bezieht sich die Ausführung vor allem auf Kasch, Volker: Der Zivile Friedensdienst – ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1999, S. 9f

- Durch die Vielzahl unterschiedlicher Träger und der **en** Konzepte kann **keine einheitliche Ausbildung für die Fachkräfte** des ZFD gewährleistet werden. Zwar gibt es durch die Seminare des AA, des DED und der AK Qualifizierung schon Ansätze zur Angleichung, die Inhalte der verschiedenen Fortbildungen sind jedoch noch sehr unterschiedlich gelagert. Damit kann **kein übereinstimmendes Qualifikationsniveau der unterschiedlichen Anbieter des ZFD** gewährleistet werden.
- Die Vielzahl der Trägerorganisationen schränkt auch die **Steuerungsfähigkeit des BMZ** ein. Über die privaten Entwicklungsdienste hat das BMZ nur indirektes Verfügungsgewalt durch die Vergabe von Mitteln zur Projektfinanzierung. D.h. im Krisenfall kann das BMZ nach der Vergabe der Mittel deren Verwendung oder die politischen Konsequenzen der angelaufenen Projekte nur noch unzureichend beeinflussen oder korrigieren. Da die inhaltlichen Vorgaben des BMZ nicht sehr präzise umrissen sind, sondern großen Interpretationsspielraum ermöglichen, ist hier die Möglichkeit zu ungewollten Projektwirkungen gegeben.
- Trotz der geringen direkten Interventionsfähigkeit des BMZ im Durchgriff auf die agierenden Trägerorganisationen besteht die Gefahr, dass der ZFD in seiner Ausprägung **zunehmend „verstaatlicht“** wird, weil die ausrichtenden Entscheider zum größten Teil von den Mitteln des BMZ abhängig sind. Wenn die finanzielle Ausstattung der einzelnen Vorhaben im Wesentlichen aus staatlichen Geldern gedeckt wird, kann eine Unabhängigkeit der NRO jedoch nicht mehr erwartet werden. Damit verlieren aber viele, besonders kirchliche Anbieter einen Teil ihres Vorsprungs an Glaubwürdigkeit, die sie in ihrer bisherigen Arbeit erworben hatten. Bei der Vermittlung in Konflikten, die einen Schwerpunkt in der Makroebene haben, ist die Verwurzelung der Akteure in staatsnahen EZ-Bereichen aber nicht immer von Vorteil, besonders wenn es um die Betreuung von Kriegsopfern oder Angehörigen verfolgter Minderheiten geht. Die Dominanz des „Marktes“ der Konfliktbearbeitung durch die Ausschüttung staatlicher Gelder kann in der sensiblen Beziehung zwischen Anbietern und ihren Klienten durchaus kontraproduktive Wirkungen entfalten, so begrüßenswert die Förderung durch Steuergelder für die Lebensfähigkeit der einzelnen Projekte auch immer sein mag.
- Die Frage nach der **psychologischen Supervision** und Betreuung von Fachkräften, die unter äußerst belastenden Umständen arbeiten, ist nicht geklärt. Ebenso gibt es vom BMZ keine ausreichenden Vorgaben über die **Risiken**, die Friedensfachkräfte im Dienste eingehen müssen und wo die Grenzen des Einsatzes definiert sind. Damit wird die Absicherung der physischen wie psychischen Gesundheit der ExpertInnen, die rechtlich nur durch das

EntwicklungshelferInnen-Gesetz geregelt ist, nicht ausreichend gegeben. Vor allem die **Nachbetreuung** von MitarbeiterInnen, die Gewaltsituationen ausgesetzt waren, traumatisiert oder körperlich verletzt wurden, ist nicht zufriedenstellend geregelt.

- **Der hohe politische und entwicklungstheoretische Erfolgsdruck**, der auf dem ZFD-Konzept lastet, lässt dem BMZ und den Trägerorganisationen nur wenig Raum für eine schrittweise, langsame und den Verhältnissen in den Gastländern angepasste Entwicklung der theoretischen Vorgaben in der Praxis. Viele Ideen werden erst durch mehrere Stufen des Versuchs und Scheiterns gehen müssen, bevor praktikable Anwendungsformen gefunden sind. Doch die Zeit, um nach realistischen und nachhaltigen Lösungen zu suchen, ist gerade in Krisensituationen selten gegeben, so dass Erfolgsmeldungen zunächst wohl selten eintreffen. Es bleibt zu hoffen, dass trotzdem die Leistungen der einzelnen Projekte und deren MitarbeiterInnen angemessen honoriert werden, auch wenn sie **überzogenen Erwartungen** nicht erfüllen können.
- Knappe Mittel und unterschiedliche inhaltliche Ansätze führen auch dazu, dass **Konkurrenz und Erfolgsdruck** in einem Arbeitsgebiet herrscht, das eigentlich duergestimmte, kooperative Arbeitsmethoden gekennzeichnet sein sollte. Vor allem, wenn mehrere Trägerorganisationen in der selben Region operieren, wird dann **nicht ausreichend kommuniziert und vernetzt** gedacht, sondern der Erhalt des eigenen Projektes auch gegenüber den anderen Anbietern durchgesetzt, selbst wenn damit Lücken oder Doppelungen im Angebot entstehen.
- Der ZFD könnte dafür benutzt werden, unzureichende Ressortabstimmung und **mangelhafte Länderkonzepte des BMZ zu kaschieren**. Bisher ist es noch nicht gelungen, alle betroffenen Ministerien zu einer lückenlosen Kooperation in den bilateralen Beziehungen zu Krisenstaaten zu bewegen. Noch gibt es keine Anzeichen dafür, dass das BMZ sich auf einige ausgewählte Pilotländer für den ZFD beschränken will, in denen dann die friedenssichernden Vorhaben durch flankierende Maßnahmen etwa des AA und der herkömmlichen EZ begleitet wird. Länderkonzepte werden zwar angedacht, aber nicht durch konkrete koordinierte Aktionsfolgen realisiert. So werden die gewaltmindernden Optionen des ZFD nur auf die EZ-Landschaft aufgesetzt, anstatt anhand der ermittelten Krisenindikatoren ein angepasstes Gesamtprogramm für die Konfliktregionen zu entwickeln. Wichtig ist daher ein kooperativer Ansatz von Außenpolitik, Diplomatie, Wirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik.
- Im Vergleich zu militärischen Interventionsstrategien hat der ZFD nur eine sehr **mangelhafte Medienwirksamkeit** zu bieten. Jahre- bis jahrzehntelange Aufbauarbeit mit nur

schrittweisen Erfolgen und vielen Rückschlägen lässt sich in unserer Mediengesellschaft nur schwer als Erfolgsstrategie in der Konfliktbewältigung verkaufen. Die Regierung steht aber, und das nicht nur alle vier Jahre, unter dem Druck, der Öffentlichkeit, Positivmeldungen über die Investition von Steuergeldern erbringen zu müssen. Dies mag mit ein Grund dafür zu sein, weshalb spektakuläre Einsätze wie die der Bundeswehr in Somalia oder auf dem Balkan trotz ihrer immensen Kosten dem Wähler leichter verkauft werden können, als Friedensarbeit auf Grassroot-Niveau.

In der Entwicklungstheorie rückt die Frage nach der **Folgenabschätzung** für Projekte oder ganze Programme immer stärker in den Vordergrund der Diskussion. Für den ZFD stellt sich diese Problematik sogar noch drängender dar, doch gibt es bisher so gut wie keine Ansätze zur systematischen Einschätzung des Potentials an positiven wie negativen Konsequenzen der einzelnen Interventionsmethoden. Das bedeutet, dass viele Theorien zur Krisenbewältigung zwar schon im kleinen Rahmen von Mikroprojekten in Umgebungen mit relativ funktionierenden rechtsstaatlichen Parametern erprobt worden sind, während über deren Auswirkungen in echten Krisensituationen bis hin zum Staatszerfall jedoch keinerlei Erfahrungen vorliegen.