

Lutz Schrader

# **Handlungsfähigkeit, Identität und Legitimität – Überlegungen zur Zukunft des Zivilen Friedensdienstes**

Materialien zum Zivilen Friedensdienst

# Handlungsfähigkeit, Identität und Legitimität – Überlegungen zur Zukunft des Zivilen Friedensdienstes

Die Gründung des Zivilen Friedensdienstes verdankt sich sowohl der Initiative und dem langem Atem von Aktivisten aus der Friedensbewegung als auch dem reformerischen Selbstverständnis der Sozialdemokraten und Grünen. Die Verbindung zwischen beiden Impulsen haben engagierte und fachlich spezialisierte Politiker der SPD und der GRÜNEN hergestellt, die ihre politische Sozialisation in den neuen sozialen Bewegungen und insbesondere in der Friedensbewegung erfahren haben. Von Anfang ging es nicht um viel Geld. Deshalb fiel es der rot-grünen Koalition wohl auch nicht schwer, die Entscheidungen über die Einrichtung und Finanzierung des Zivilen Friedensdienstes im Haushaltsausschuss des Bundestages durchzubringen.

Was als typische sozialdemokratische und grün-alternative Klimentpolitik begonnen hat, von der in den vergangenen zwei Legislaturperioden unter anderem auch Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen, Frauen, Lesben, Schwule und Unternehmen im Bereich erneuerbare Energien profitieren konnten, ist inzwischen zu einer ernst zu nehmenden Einrichtung geworden, der inzwischen auch jenseits unserer Grenzen, z.B. in der britischen Regierung, große Aufmerksamkeit zuteil wird. Mit dem Zivilen Friedensdienst ist eine innovative Form institutionalisierter zivilgesellschaftlicher Außenpolitik entstanden. Diese geht weit über das bisher gekannte Maß an eigenständigem Engagement transnational agierender Nichtregierungsorganisationen in den Politikfeldern Umwelt, Menschenrechte, Entwicklung und Friedensarbeit einerseits und der Beratung von Regierungen und internationalen Organisationen durch zivilgesellschaftliche Akteure andererseits hinaus.

Die neue Qualität des Zivilen Friedensdienstes beschränkt sich nicht nur auf einen Budgettitel innerhalb des BMZ und die politische und finanzielle Unterstützung seitens des Auswärtigen Amtes. Mit dem Aktionsplan der Bundesregierung vom Mai 2004 wurde der Zivile Friedensdienst in der deutschen Politik auf dem Gebiet der Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung auch konzeptionell verankert. Das Friedens- und Konfliktthema hat nachhaltig Eingang in die staatliche Entwicklungszusammenarbeit gefunden und ist zur Richtschnur für die Planung und Durchführung ihrer Vorhaben geworden. Im Zuge der Anpassung der Entsendeorganisationen an die neuen Erfordernisse und der Schaffung strukturierter Ausbildungsangebote hat der ZFD ein hohes Niveau der Professionalisierung erreicht. Unter anderem ist ein Pool qualifizierter Fachleute für Konfliktbearbeitung und Friedensförderung entstanden. Bemerkenswert ist nicht zuletzt der Schub, der von seiner Gründung für die Weiterentwicklung von Ansätzen der zivilen Konfliktbearbeitung ausgegangen ist. Entwicklung und Themen des ZFD sind Gegenstand einer wachsenden Anzahl von Forschungsprojekten, Diplomarbeiten und Dissertationen, deren Ergebnisse wiederum den Friedensprojekten zugute kommen.

Die Entstehung des Zivilen Friedensdienstes ist ein beredtes Beispiel dafür, wie mit einer vergleichsweise geringen Startfi-

nanzierung – in diesem Fall seitens des Staates – ein komplexes soziales und professionelles Feld neu strukturiert, ja zu großen Teilen erst geschaffen werden kann. Den entscheidenden Part haben dabei zweifellos die den ZFD tragenden Friedensverbände, entwicklungspolitischen NGOs und halbstaatlichen Entwicklungsorganisationen gespielt. Dank ihres Engagements wurde ein effizientes Netzwerk selbstorganisierter Strukturen der Entscheidungsfindung, Abstimmung, Öffentlichkeitsarbeit und des Lobbying sowie der Projektplanung, Ausbildung und internationalen Kooperation geschaffen. Mit der Friedensfachkraft ist ein neues Berufsbild entstanden. Der ZFD wäre nicht zu dem geworden, was er heute ist, wenn er sich nicht auf eine breite Unterstützung in weiten gesellschaftlichen Bereichen stützen könnte. Seine wichtigste Gestaltungsressource war und ist das durch Kooperation, Vernetzung, Vertrauen und Know-how generierte soziale Kapital.

Wie geht es weiter? Qualifizierung und Effizienzsteigerung des ZFD sind keine Frage der bloßen Zahl. Um welchen Faktor sich die zur Verfügung gestellten Budgetmittel erhöhen werden, ist letztlich von zweitrangiger Bedeutung. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage nach der Identität und damit nach der Legitimität und der Handlungsfähigkeit des Zivilen Friedensdienstes in den kommenden Jahren. Wie lange kann der ZFD den Spagat zwischen staatlicher Alimentierung und Patronage auf der einen Seite und zivilgesellschaftlicher Einbettung und Orientierung auf der anderen Seite aushalten? Es steht eine Entscheidung darüber an, ob er sich stärker zu einer staatlichen Agentur der Krisenprävention und Friedensförderung – zu einer friedenspolitischen GTZ – entwickeln möchte oder ob er sich auf den Weg der vollen Erschließung bzw. Rückgewinnung seines zivilgesellschaftlichen Handlungspotenzials begibt. Dazu würde auch die Wieder- und Neuentdeckung seiner in die neuen sozialen Bewegungen zurückreichenden Wurzeln gehören.

Anders als dies vielleicht auf den ersten Blick erscheint, ist das keine Frage des Entweder-oder. Es geht nicht darum, alte Gräben und Frontstellungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft aufzureißen. Doch ebenso wenig darf staatliche Vereinnahmung mit Kooperation zwischen gleichberechtigten Partnern verwechselt werden, die jeweils von gefestigten Identitäten aufeinander zugehen können müssen. Nur so ist es möglich, dass sich die jeweiligen Stärken und Vorteile in einer gemeinsamen Arbeit zu einem synergetischen Mehrwert ergänzen, der von einer Seite allein nicht zu erbringen wäre. Demokratische Staaten brauchen das kritische und konstruktive Gegenüber der Zivilgesellschaft. Moderne Gesellschaften im Norden wie im Süden sind durch staatliche Verwaltungen allein nicht mehr zu steuern. Voraussetzung für politische Mitverantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure ist ein ausreichend verlässlicher Raum für Kritik und eigenständige Initiativen. Kritik an staatlichen Institutionen ist kaum glaubwürdig, wenn z.B. die ZFD-Organisationen finanziell und ordnungspolitisch von diesen abhängig sind.

Der ZFD kann und darf sich nicht darauf verlassen, dass die Aufgeschlossenheit und das Wohlwollen zumindest von Teilen der politischen Klasse unverändert und für alle Zeit erhalten bleiben. Mit der Veränderung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nach den Bundestagswahlen im vergangenen Herbst hat die Generation von rot-grünen Politikern, die die Idee des Zivilen Friedensdienstes maßgeblich mit materialisiert hat und auch weiterhin unterstützt, an politischem Einfluss verloren. Unter der großen Koalition ist eine Neubewertung des ZFD zu erwarten. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird ein stärker staatszentriertes Verständnis von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik Platz greifen. Zudem ist absehbar, dass der Zivile Friedensdienst noch mehr als in den vergangenen Jahren nach Effizienzkriterien beurteilt und gefördert werden wird. Die einschlägigen Festlegungen im Koalitionsvertrag beschränken sich auf die Ankündigung, den Aktionsplan der Bundesregierung zur Zivilen Krisenprävention umsetzen zu wollen.<sup>1</sup>

Wird dieser Übergang nicht aktiv gestaltet, könnten sich die Geburtsfehler im Verhältnis zwischen staatlichen Institutionen und ZFD eher noch verstärken. Naturgemäß gab es von Anfang an innerhalb der ministerialen Verwaltungen nur ein begrenztes Verständnis für die Spezifik des ZFD. Der zivilgesellschaftliche Diskurs ist zwar in aller Munde, doch was dies an Herausforderungen für den strukturellen Umbau der deutschen Politik und den mentalen Sinneswandel jedes einzelnen Referatsleiters und Referenten bedeutet, wurde erst nur ansatzweise verinnerlicht. Vor Ort, in den Krisengebieten, werden die ZFD-Projekte von den Vertretern der Botschaften, der GTZ und der Parteienstiftungen in aller Regel nicht als Teil eines koordinierten politischen „Auftritts“ staatlicher, parteipolitischer, zivilgesellschaftlicher und anderer Akteure wahrgenommen. Es gibt noch zu wenig Abstimmung, geschweige denn Vernetzung und Kooperation. Das indifferente Nebeneinander, das für die Aktivitäten deutscher Stellen und Organisationen im Ausland so charakteristisch ist, gilt auch für das Verhältnis zu den Projekten des ZFD.

Auf der Seite des ZFD wird das Gefühl der Inferiorität gegenüber staatlichen Stellen noch zu oft verinnerlicht. Nicht wenige in den Organisationen und Projekten nehmen es hin, nur ein kleines Beiboot der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik zu sein. Aufwendige Antrags- und Berichtsverfahren tun das Übrige. Unter dem Bürokratisierungs- und Professionalisierungsdruck laufen die Entsendeorganisationen Gefahr, sich von ihrer natürlichen sozialen Basis zu entfremden. Basisgruppen üben Kritik oder wenden sich ab, weil ihnen die Nähe zu den Ministerien zu groß erscheint. In den Krisengebieten agieren ZFD-Projekte hauptsächlich auf der Graswurzelebene ohne ausreichende Verknüpfung zu anderen Akteuren und Vorhaben. Es ist noch immer nicht selbstverständlich, selbstbewusst auf Botschaften und andere deutsche und internationale Vertreter zuzugehen und Informationen nachzufragen und Abstimmung einzufordern.

Die Empfehlung kann aber deshalb nicht lauten, künftig kein Geld mehr vom Staat anzunehmen. Im Gegenteil, für eine mittelfristige Zeitspanne besteht ein deutlich höherer Bedarf.

Der Staat muss das, was er begonnen hat, zu einem guten Ende bringen. Ein solches gutes Ende könnte z.B. in einer unabhängigen Stiftung bestehen, die – sinnvollerweise unter Einbeziehung von Vertretern des BMZ und des AA – in zivilgesellschaftlicher Eigenregie zu verwalten wäre. Darüber hinaus müssten natürlich zusätzliche Finanzquellen aufgetan werden. Überhaupt führt der Weg hin zu einer eindeutiger konturierten zivilgesellschaftlichen Identität nicht über strikte Abgrenzung gegenüber Staat und Wirtschaft, sondern eher über die Bestätigung der spezifischen Handlungsvorteile im Vergleich zu anderen Akteuren. Diese unter den veränderten Bedingungen noch einmal genau zu definieren, dazu kann die Entwicklung von Regional- und Länderstrategien, die derzeit innerhalb des ZFD im Gang ist, einen wichtigen Beitrag leisten.

Am Beispiel der Regional- und Länderstrategien ließe sich demonstrieren, in welche Richtung diese Überlegungen gehen könnten. Eigene Strategien setzen eine eigene Konfliktanalyse voraus. Die Formulierung der Strategie verlangt wiederum Festlegungen, wie und mit welchen spezifischen Zielen sich die Projekte des ZFD in die Akteurskonstellation einpassen wollen, die sich zur Bearbeitung des jeweiligen Konfliktes formiert hat. Nicht zuletzt wäre stärker das Besondere der eigenen Rolle im Konfliktkontext zu reflektieren und zu definieren. Hier wird von den Friedensfachkräften vor Ort ein hohes Maß an Selbstbewusstsein und Kompetenz verlangt, wollen sie neben ihren Projektaufgaben z.B. auch die Funktion als watch dog wahrnehmen, der gemeinsam mit anderen internationalen und lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen die Gesamtentwicklung des Konflikts im Auge behält, auf die Einhaltung der durch die verschiedenen Seiten eingegangenen Verpflichtungen achtet sowie auf Transparenz in den Beziehungen zwischen den internationalen Akteuren dringt.

In dem Maße, wie die spezifische zivilgesellschaftliche Identität und die Handlungsressourcen des ZFD entfaltet werden, wächst auch seine Legitimität gegenüber den staatlichen Stellen zu Hause und gegenüber den Zielgruppen. Mehr noch als Projekte der Entwicklungszusammenarbeit sind Friedensprojekte auf die Akzeptanz seitens der angesprochenen Konfliktparteien und ihrer jeweiligen sozialen Umgebung angewiesen. Da kann es sich unter Umständen nachteilig auswirken, wenn sich die Projekte zu sehr auf eine vom Staat geliehene Legitimität stützen. Zu einem glaubwürdigen Status der Überparteilichkeit müssen auch einige materielle Bedingungen erfüllt sein. Dazu gehört sicherlich eine unabhängige Finanzierung, aber auch und vor allem ein überzeugendes und selbstbewusstes Standing als Repräsentant der deutschen und europäischen Zivilgesellschaft.

Herausgeber:

Forum Ziviler Friedensdienst e.V., Bonn

Autor: Dr. Lutz Schrader, Institut Frieden und Demokratie

Redaktion: Martin Peth

© Februar 2006

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Paderborn: Voltmedia, S. 154.