



Von Advocacy bis ziviler Friedensdienst

Ein ABC friedenspolitischer Erfahrungen des WFD und seiner Partner

A Advocacy [ˈædvəkəsi], von *advocare*, herbeirufen. (Wer hat uns gerufen? Wie? Wozu?)

B Basisnähe ist eine von mehreren möglichen Legitimationen für Advocacy, vielleicht die nächstliegende für den Zivilen Friedensdienst (ZFD): dauerhafte Arbeitszusammenhänge mit der einfachen Bevölkerung, in denen Partnerorganisationen und ZFD-Fachkräfte die Wirkung vorhandener und unterlassener Politik erfahren. → Mandat

C Die Corporate Identity einer basisnahen, operativen Nichtregierungsorganisation (NRO) geht nicht umstandslos einher mit Advocacy. Der Entschluss zur öffentlichen Selbstdarstellung als Artikulator ungehörter Bevölkerungsinteressen erfordert nicht nur eine Umgestaltung der Kommunikation mit den Zielgruppen (Interesse an deren Wollen statt deren Können), sondern wirkt auch auf die internen Strukturen und Umgangsformen zurück. (Wie passt das Leitbild der leisen Mediation zu Handlungsformaten der Advocacy?) → Respekt

E Demokratie erschöpft sich nicht in sporadischen Wahlen und einem Mehrparteiensystem. Auch legitime Regierungen haben nur ein hochgradig *allgemeines* Mandat einer Mehrheit. Ohne laufendes Feedback von unten zu den gesetzten Prioritäten und deren Auswirkungen entfernen sie sich rasch von den realen Problemlagen. Advocacy für *spezifische* Bevölkerungsanliegen ist daher ein notwendiges Element demokratischer Systeme. Wer Präsident werden will, um Bürgerrechte noch besser durchzusetzen (Guinea-Bissau), oder immer wieder bitter enttäuscht von „seiner“ Partei ist, wenn diese die Regierung stellt (Deutschland), überschätzt die Möglichkeiten von Teilsystemen und übersieht die Chancen von *checks and balances*.

G Embedded Military: Im Interesse der Deeskalation kann die Zivilgesellschaft auch Militärs und Polizisten „einbetten“, etwa in regelmäßig zusammen tretende lokale Friedensforen in Unruheregionen wie in Guinea-Conakry (Kompass Ausgabe 1) oder den simbabwischen Eastern Highlands. Neben der vertrauensfördernden und „zivilisierenden“ Kraft des direkten Dialogs mit anderen Akteuren müssen sich die Sicherheitskräfte hier auch argumentativ mit Sichtweisen und Logiken der Zivilgesellschaft auseinandersetzen. Es ist schwierig, in solchen Kontexten Hardliner zu bleiben.

I Fokusgruppen von Advocacy sind nicht nur nationale Regierungen. Die Lebensbedingungen der einfachen Bevölkerung werden auch maßgeblich durch Kommunalverwaltungen, Katasterämter, örtliche Polizeistationen oder Militärstützpunkte, Unternehmen oder regionale Rebellenbewegungen beeinflusst. Beim Engagement gegen gewaltsame kulturelle Praktiken wie Genitalverstümmelung können es sogar weite Teile der Bevölkerung sein.

K Advocacy braucht ein ansprechbares, konkretes **Gegenüber**. Manche Partner bauen dafür persönliche Beziehungen zu Schlüsselpersonen in Regierung und Parlament auf (Burundi S. 12). Andere arbeiten von vorneherein auf *beiden* Seiten und bemühen sich parallel um das Empowerment der Dorfbevölkerung und das demokratische Rollenverständnis der örtlichen Autoritäten (Angola). Das Augenmerk gilt nicht der Übermittlung der Botschaft an die andere Seite, sondern dem Aufbau von Beziehungsfähigkeit und beiderseits anerkannten Beziehungsformaten. → ZFD

M „Hauptstadt-NRO“ sind zwiespältige Akteure. Sie sind für Geber sichtbar, beherrschen deren Diskurs, vertreten oft nur wenige Einzelmitglieder und erhalten institutionelle Förderung. Oft treten sie mutig Übergriffen der Re-

gierung entgegen. Der Austausch mit Geberzentralen und TeilnehmerInnen hochrangiger Konferenzen ist intensiv, Beziehungen zur ärmeren Bevölkerung bestehen kaum. Solche gemeinnützigen Consultings erfüllen wichtige menschen- und bürgerrechtliche Funktionen, sind aber eher fachlich als sozial mandatiert und argumentieren mitunter, wie in der burundischen Debatte um Straflosigkeit, politisch korrekt an prioritären Bevölkerungsanliegen vorbei. Man kann vielfältig mit ihnen kooperieren, sollte sie jedoch nicht als Repräsentanten der *local people* ins Boot holen.

Interessen haben nicht nur die Bösen; das Eigeninteresse von Advocacy-Akteuren an sinnvoller Arbeit und anständigem Gehalt steht nicht in Widerspruch zur Anwaltschaft für Dritte. Inzwischen ist zivile Konfliktbearbeitung jedoch ein gefragtes Produkt auf dem internationalen Entwicklungsmarkt. Für NRO entsteht so die Versuchung, mitunter sogar das Geschäftsmodell, sich Zielgruppen als vorzeigbares soziales Kapital zu „halten“, um durch externe Finanzierungen Zutritt zur Konferenzkultur zu bekommen (Senegal, Mosambik). In der Folge versanden die Basiskontakte und werden durch Beziehungen zu Machtgruppen und Geldgebern ersetzt, die man eifersüchtig hütet. Die Proliferation solcher Kriegsgewinnler ist tödlich für transparente, konstruktive Friedensprozesse. → Basisnähe, Hauptstadt-NRO, Mandat, Verbündete

Die **Justiz** ist für Advocacy-Anliegen Teil des Problems und Teil der Lösung. Der WFD-Partner in Argentinien bedient sich im Interesse indigener Rechte an Boden und Wasser einstweiliger Verfügungen und Musterprozesse gegen Investoren; gleichzeitig bietet die weitreichende Verrechtlichung Blockadekräften schier unendliche Möglichkeiten, die Zuerkennung kollektiver Eigentumstitel bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag zu verzögern.

Kurze Wege zwischen Entscheidungsträgern und Bevölkerung sind ein wichtiges Kennzeichen basisnaher Advocacy. „Kurz“ kann bedeuten, dass derselbe NRO-Mitarbeiter im täglichen Kontakt zu Dorfbewohnern steht, aber auch häufig im politischen Raum agiert, also „zweisprachig“ ist. Kurz sind die Wege auch, wenn eine NRO geeignete Räume schafft, in denen sich Community-basierte Organisationen und Personen aus Machtgruppen konstruktiv austauschen und die daraus entstehenden Prozesse professionell nachhalten. Im Senegal haben sich an der Seite einer lokalen Partner-NRO fünf ökologische Bauernverbände entwickelt, die bei gewaltsamen Landkonflikten mit Großinvestoren Hand in Hand arbeiten – Informationen fließen schnell aus den Landgemeinden in das Hauptstadtbüro, das wiederum das Präsidentenbüro medienwirksam unter Druck setzt und über den WFD das sehr interessierte Bundesministerium für Landwirtschaft informiert, das seinerseits den Umsetzungsprozess der Freiwilligen Leitlinien der Landwirtschaftsorganisation der UN finanziert, aber keine Rückmeldung der Betroffenen erhält. → Basisnähe, Mandat, NRO

Lobbying macht man für die eigene Sache, Advocacy für Dritte; Lobbying rekurriert auf Partikularinteressen, Advocacy tendenziell auf mehrheitsfähige Anliegen. Das Konsortium, der Zusammenschluss der Träger im ZFD, unternimmt bislang mehr Lobbying fürs Budget des Gemeinschaftswerks als trägerübergreifende Advocacy.

Das **Mandat** für Advocacy kann im engeren Sinne demokratisch sein (Verbände und Netzwerke organisieren Bottom-up-Willensbildung zu bestimmten Themen), auf Fachlichkeit beruhen (ein kleiner Thinktank forscht wissenschaftlich zu spezifischen Problemlagen) oder auf exemplarischen Ar-



beitzusammenhängen mit Machtlosen. Überall lauern Gefahren der Selbstmandatierung: In mehrstufigen Verbänden können Eigeninteressen der Spitze die Anliegen der Mitglieder überformen, zwischen Fachleuten und Lebensrealitäten befinden sich die zahllosen WahrnehmungsfILTER des Wissenschaftsbetriebs, und da die Produkte der Friedensprogramme von deren Endabnehmern nicht gekauft werden, lässt sich trefflich an der Basis arbeiten, ohne diese je nach ihrer Meinung zu fragen. Riskant sind auch vereinnahmende sekundäre Mandatierungen durch Präsidenten und Regierungschefs, wie sie WFD-Partnern in Senegal und Guinea-Bissau angeboten wurden. → Basisnähe, Hauptstadt-NRO, NRO

NRO mit starken Geschäftsstellen und schwacher sozialer Trägerschaft können wirksamer klare Positionen formulieren und stringente Advocacystrategien entwickeln als Verbände mit ihrer Neigung zu bürokratischer Schwerfälligkeit oder Netze mit ihrer volatilen Arbeitsfähigkeit und verschlungenen Diskussionsprozessen. Den Einen fehlt ein Stück Legitimität, den Anderen die Zielorientierung. Die meisten Erfolge scheinen in allen drei Strukturen verbucht zu werden, wo die „Profis“ an der Spitze ein gutes Gespür und eine gute Motivation für Basisanliegen haben, ohne sich um formell abgesicherte Verfahrenslegitimität zu kümmern. → Kurze Wege, Mandat

Orte: Agenda- und Trendsetting für derzeit weithin unbeachtete Themen wie die zivile Konflikttransformation sind über Massenmedien kaum realisierbar. Wichtiger scheinen physische und virtuelle Orte, an denen sich die „Fachöffentlichkeit“ trifft – Entscheidungsträger, Leute aus der zweiten Reihe, Wissenschaftler, Praktiker verschiedener Ebenen. Hier werden neue Begriffe und Argumentationsmuster eingeführt, erprobt, bleiben ohne Resonanz oder werden nach einer nicht immer ganz durchschaubaren Logik → (*window of opportunity*) an anderen Orten wieder aufgegriffen. Dann entsteht ein Diskurs, der Eingang in politische Strukturen findet, dort Aufmerksamkeit bündelt und beträchtliche Ressourcen mobilisieren oder umlenken kann – etwa die Rede von den „fragilen Staaten“.

Ohne **Personalkapazitäten** ist strategische Advocacy nicht möglich. In ZFD-Projekten kann das vorgesehen werden. Schwieriger ist die Finanzierung bei deutschen Trägern, insbesondere den kleineren. Praktisch gar keine Möglichkeiten bestehen bislang auf Ebene des Gemeinschaftswerks ZFD, sieht man einmal von „Vorfeldinitiativen“ wie Öffentlichkeitsarbeit und (perspektivisch) Wissensmanagement ab. Der ZFD teilt dieses Charakteristikum mit seinen potenziellen Counterparts in Exekutive und Legislative (Ressortkreis/Beirat, Unterausschuss), die gleichfalls keinen unterstützenden „Unterbau“ haben, was die Möglichkeiten institutionalisierter Advocacy weiter eingrenzt. → trägerübergreifende Advocacy

Der **Quadrant** Mary B. Andersons (www.cdacollaborative.org) zur erfolgreichen Friedensarbeit – die strategische Verbindung der Arbeit mit Schlüsselakteuren und der einfachen Bevölkerung und davon ausgehend die Orientierung auf politisch-gesellschaftliche Strukturreformen – ist die prägnanteste Darstellung der Advocacymöglichkeiten im ZFD, ohne dass dieser Begriff bemüht wird. → Basisnähe, Gegenüber, *windows of opportunity*

Respekt: Nur mit Mühe konnte der burundische WFD-Partner seine Mitstreiter in der Advocacy-Gruppe zur Übergangsjustiz überzeugen, in seiner Eingabe an die parlamentarische Arbeitsgruppe auf Polemik zu verzichten. Hard on issues, soft on people: Wenn man ins Gespräch kommen will, sollte man das Gegenüber nicht von sich wegstoßen. In anderen Situationen der politischen Arbeit mag das „Skandalisieren“ durchaus geboten sein.

Studien sind wichtige Hilfsmittel der Advocacy; sie untermauern die Anliegen, verleihen ihnen Seriosität, können Zweifler und Skeptiker gewinnen, Diskussionen und Diskurse anstoßen. → (Orte) Nicht immer benötigt man dazu Thinktanks. Manche Katasterämter in Burundi bevorzugen bei der Klärung von Bodenrechtskonflikten systematisch rückkehrende Flüchtlinge und damit einer bestimmten Ethnie. Sie torpedieren damit die Arbeit von Friedenskomitees, die erfolgreich zwischen verschiedensten sich überkreuzenden Ansprüchen vermitteln; selbst die amtlich Begünstigten ziehen diese Kompro-

misse vor. Das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen, ein auch für die Regierung relevanter Player mit Einfluss, evaluiert sein Programm und versucht, entsprechende Gerüchte zu verifizieren. Ein kommunales Friedenskomitee präsentiert in kürzester Zeit 60 Dokumentationen konfliktträchtiger einseitiger Entscheidungen.

Trägerübergreifende Advocacy in Deutschland unternimmt das Konsortium ZFD erst in bescheidenen Ansätzen. In der Tat ist konfliktspezifische politische Arbeit besser bei den jeweils kompetenten Trägern und deren Partnern aufgehoben. In zwei Bereichen jedoch sollte sich das Konsortium oder auch das Gemeinschaftswerk engagieren: *Inhaltlich* für den Nachweis der Möglichkeit und politischen Relevanz gewaltfreier Konfliktbearbeitung (oft postuliert – selten öffentlichkeitswirksam dokumentiert) und ein entsprechendes außenpolitisches Leitbild, strukturell für kohärent agierende Ressorts, wirkungsorientierte Aktionspläne (UN 1325), ernsthaft eingebundene Beiräte, einen öffentlich wahrnehmbaren Beauftragten und einen Unterausschuss, der Schlussfolgerungen aus Anhörungen nachhalten und Studien in Auftrag geben kann. Eine natürliche Verbündete wäre hier die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung.

Die **UN-Sicherheitsratsresolution 1325** steht für eine Reihe von Diskursen und Konzepten, die nicht unmittelbar wirken. Sie sind formal oft Appelle an Regierungen, faktisch aber ein Angebot an Advocacy-Organisationen, denen sie einen Teil des Agenda Setting abnehmen: Das Thema ist bei Schlüsselpersonen bereits verstanden, seine Bedeutung kann nicht mehr direkt angezweifelt werden und es gibt Zuständigkeiten in den Apparaten, die mitunter durch fachlich interessierte Personen wahrgenommen werden. → Orte, Verbündete

Verbündete: Wichtig für Advocacyarbeit ist die Wahrnehmung der Bindendifferenzierung mächtiger Institutionen, die stets eine Vielfalt von Interessenlagen beherbergen, darunter oft genug welche, an die Advocacy andocken kann. In Argentinien gibt es für Anliegen Indigener ein eigenes Amt sowie ein Umweltministerium, mit denen tagespolitische Koalitionen eingegangen werden können. Die Fassadendemokratie in Guinea-Conakry leistet sich als *window dressing* ein Menschenrechtsministerium mit einem engagierten Ressortchef. In Deutschland lassen sich über gemeinsame Themen Zugänge zu allen politischen Lagern finden, bis hin zur fraktionsübergreifenden Unterstützung der senegalesischen Frauenplattform. → (S. 32) Junge Abgeordnete oder solche mit neuen Zuständigkeiten sind noch interessiert an Kontakten und Informationen. Von Berlin bis Bissau verbreitet ist das Amt des wissenschaftlichen Mitarbeiters mit direktem Zugang zu wichtigen Abgeordneten oder Ministern.

Die Nutzung von **Windows of Opportunity**, wie sie z. B. im senegalesischen Präsidentschaftswahlkampf gelang → (S. 32), kann Advocacy-Anliegen unerwartet nah an „Machtzentren“ herantragen und einen wichtigen Schritt voranbringen. Das Ziel ist damit jedoch noch nicht erreicht. Solange diese Fenster offen sind, müssen sie deshalb genutzt werden, um Vorkehrungen für die Zeit zu treffen, in der sie sich wieder schließen: verbindliche öffentliche Verabredungen, Ausbau der Kontakte u.ä.

Der **Zivile Friedensdienst als Gemeinschaftswerk** zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure ist gut positioniert für Advocacy, weil er – über Träger, Partner und Fachkräfte – auf beiden Seiten berät: an der gesellschaftlichen Basis und in Regierungsinstitutionen. Diese Möglichkeiten sind nicht ausgeschöpft und sollten bei trägerübergreifenden Länderstrategien spezifisch ins Auge gefasst werden, aber auch in Deutschland. → trägerübergreifende Advocacy



Hans Jörg Friedrich ist Programmkoordinator beim WFD. Der Politikwissenschaftler ist Absolvent des DIE und Systemischer Berater (BIF)