Von der operationellen Arbeit zur Anwaltschaft - Beiträge der Schweizer Entwicklungsorganisationen zur Friedensförderung

Maya Krell

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/443>

DOI: 10.4000/sjep.443

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 171-188

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Maya Krell, « Von der operationellen Arbeit zur Anwaltschaft - Beiträge der Schweizer Entwicklungsorganisationen zur Friedensförderung », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 | 2006, Online erschienen am: 07 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/443> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.443>

Von der operationellen Arbeit zur Anwaltschaft

Beiträge der Schweizer Entwicklungsorganisationen zur Friedensförderung

Maya Krell*

Einführung

„Der Feind ist nicht mehr in der Regierung“. Mit diesem Satz hat die Vorsitzende der argentinischen Organisation der Mütter der Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, ihren 25. und letzten 24-Stunden-Marsch im Januar 2006 angekündigt. „Der Präsident hat die Türen geöffnet, er hat Dinge getan, die niemand mehr erwartet hatte. Deshalb hören wir mit diesen jährlichen Protestmärschen auf.“¹

Vor dreissig Jahren putschte das Militär in Argentinien und hielt sich bis 1982 an der Macht. In dieser Zeit verschwanden an die 30 000 Menschen in Argentinien. Im April 1977 hatten sich zum ersten Mal Mütter von Verschwundenen (die so genannten „*Madres*“) getroffen. Noch während der Militärdiktatur hatten sie mit den jährlichen Märschen begonnen. Auch nach der Militärdiktatur versuchten die *Madres* erfolglos, mit der Regierung ins Gespräch zu kommen. 1986 erliess der damalige Präsident Raúl Alfonsín Amnestiegesetze, und nach der Regierungsübernahme durch seinen Nachfolger Carlos Menem wurde mehrmals in das Haus der *Madres* eingebrochen und Bildmaterial über die Militärs gestohlen. Erst 1993, zehn Jahre nach dem Ende der Militärdiktatur, änderten sich die Bedingungen. Nach der Wahl Néstor Kirchners zum Präsidenten im Jahr 2003 wurden die Amnestiegesetze aufgehoben, und der Präsident entschuldigte sich öffentlich für den verübten Staatsterror.

In ihrem langjährigen und zermürbenden Kampf um Informationen über ihre verschwundenen Kinder wurden die *Madres* von ausländischen Organisationen unterstützt, unter anderem auch aus der Schweiz. In den 80er und 90er Jahren erhielten sie für ihren Kampf für Gerechtigkeit verschiedene Preise, zum Beispiel den UNESCO-Preis für Friedenserziehung (1999). Auch wenn die alljährlichen 24-Stunden-Märsche nun der Vergangenheit angehören, werden die Mütter weiterhin und trotz ihres hohen Alters (die Pionierinnen sind heute achtzigjährig) demonstrieren und daran erinnern, dass Unrecht und Gewalt geschah und dass die Verantwortlichen dafür zur Rechenschaft gezogen werden müssen.

Die Geschichte der Mütter der Plaza de Mayo zeigt eindrücklich, wie das Engagement für eine gewaltfreiere Gesellschaft verlaufen kann, und welche Rolle Gruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft in der Gewaltregion selbst, wie auch im Ausland übernehmen können. Auch wenn in Argentinien heute nicht alle Probleme gelöst sind und die brutale Vergangenheit nicht vollständig aufgearbeitet ist, so beweist die Geschichte doch, dass nach jahrelangen Anstrengungen Dinge möglich werden, die lange Zeit undenkbar waren. Die

* Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), Projektstelle Friedensarbeit.

¹ Jürgen Vogt, „Die Erinnerung verblasst nie“, *WochenZeitung*, 2.2.2006, S. 11.

Geschichte macht deutlich, dass solche Prozesse sehr lange dauern können und dass sie geprägt sind von Menschen und Institutionen, die trotz Erfolglosigkeit und Rückschlägen an einen Wandel glauben und sich dafür einsetzen. Andererseits wirft sie auch Fragen auf: Warum dauern solche Prozesse so lange? Weshalb ist der Preis für den Erfolg so hoch? Und gäbe es nicht wirksamere Methoden zur Überwindung von Gewalt und Willkür?

Die Geschichte macht ausserdem deutlich, dass es verschiedene Ansätze für mehr Sicherheit, für politische und nichtmilitärische Austragung von Konflikten gibt. So denken wir heute beim Stichwort „Friedensförderung“ kaum mehr an die Überwindung von Diktaturen, sondern fragen uns, wie der Gewalt durch innerstaatliche Konflikte, durch Kriege um den Zugang von Territorium und Ressourcen, durch terroristische Anschläge und Militärinterventionen, wie beispielsweise im Irak, Einhalt geboten werden könnte.

Der folgende Text gibt einen Überblick über die Friedensförderung der Schweizer Hilfswerke² und zeigt Lernprozesse, Spannungsfelder und Herausforderungen auf. Friedensfördernde Ansätze und Aktivitäten lassen sich in vier Hauptkategorien unterteilen:

- ❑ Friedensförderungsprogramme mehrerer Schweizer Hilfswerke, so genannte Trägerschaftsprogramme, die meist vom Schweizer Aussenministerium, d.h. dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mitfinanziert werden.
- ❑ Friedensförderungsprogramme und -projekte einzelner Organisationen. Programme und Projekte, die Friedensförderung oder Konfliktbearbeitung explizit als Ziel definiert haben und die mit lokalen Partnerorganisationen in verschiedenen Ländern des Südens und Ostens umgesetzt werden.
- ❑ Entwicklungsprogramme, welche gezielte friedensfördernde Komponenten beinhalten, beispielsweise integrierte Mediationsangebote oder Weiterbildung im Umgang mit Konflikten, Gewaltprävention, aber auch der Einsatz für Menschenrechte.
- ❑ *Advocacy* (Anwaltschaft) und Lobbying für Friedenspolitik und Friedensförderung.

Konfliktsensitives Arbeiten sowie der Menschenrechtsansatz (*Human Rights based Approach*) sind für die meisten Hilfswerke in ihren Programmen leitend. Da diese Ansätze eng mit Friedensförderung zusammenhängen, werden sie nachstehend in zwei getrennten Abschnitten ausgeführt.

Geschärfter Blick auf Konfliktdynamiken und Friedensprozesse

Ausgehend von ihren Mandaten, ihrer Geschichte und ihrem Selbstverständnis liegt das Schwergewicht der Schweizer Hilfswerke bei Nothilfe und Entwicklungsprogrammen. Die Schweizer Entwicklungsorganisationen, die in der Organisation Alliance Sud (Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid, Fasten-

² Der Artikel bezieht sich auf die Erfahrungen von Schweizer Hilfswerken, die in der Organisation Alliance Sud oder in der Intervisionsgruppe Friedensförderung des Schweizer Kompetenzzentrums für Friedensförderung (KOFF) zusammengeschlossen bzw. vertreten sind.

opfer, Brot für Alle, Helvetas, Caritas, HEKS) zusammengeschlossen sind, betonen die Interdependenz von Entwicklung und Frieden³. Und auch die Vision der Kirchen von „Gerechtigkeit, Friede und Bewahrung der Schöpfung“, auf die sich die kirchlichen Schweizer Hilfswerke beziehen, geht in diese Richtung.

Investitionen in die Entwicklung, das Engagement für gerechte Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und das *Empowerment* von benachteiligten Bevölkerungsgruppen führen jedoch nicht automatisch zu friedlichen und gewaltfreieren Verhältnissen. Zwar unterstützen einige, vor allem kirchliche Entwicklungsorganisationen schon länger Gewaltpräventions- und Friedensprojekte auf verschiedenen Kontinenten, doch erst das Ende des Kalten Kriegs, der Völkermord in Ruanda, die Eskalation von Gewaltkonflikten der 90er Jahre und die schwierigen, oft unzureichenden UN-Friedensmissionen haben den Blick auf die spezifische Konflikt- und Friedensdynamik, in der sich Entwicklungsorganisationen bewegen, geschärft. Einige Hilfswerke, so Caritas, der Christliche Friedensdienst, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz, Helvetas, Fastenopfer und das Schweizerische Rote Kreuz, haben in den vergangenen Jahren Fachstellen für Friedensförderung und Konflikttransformation eingerichtet, mit dem Ziel, die interne Strategieentwicklung, Beratung und Weiterbildung in diesem Themenbereich zu stärken.

Zur Konflikt- und Friedensperspektive beigetragen haben auch eine Vielzahl von Studien und Fachliteratur aus der Konflikt- und Friedensforschung sowie staatliche Fonds für Friedensprojekte und der Aufbau von neuen Organisationen für operative Friedensarbeit. Eingang gefunden in die Diskussionen und Strategien der Hilfswerke haben insbesondere die Ergebnisse des „*Do no harm*“-Prozesses⁴, die Nachfolgestudien von Mary Anderson und Lara Olson über die Wirksamkeit friedensfördernder Aktivitäten⁵ sowie die Arbeiten von Jean Paul Lederach⁶ (siehe den Artikel von Thania Paffenholz in diesem Band).

Erste gemeinsame Friedensprogramme

Die Aufwertung der zivilen Friedensförderung auch auf staatlicher Schweizer Seite, beispielsweise durch die Einrichtung eines Expertenpools, die Verstärkung der Politischen Direktionen und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Fachabteilungen, die Schaffung des Kompetenzzentrums für Friedensförderung (KOFF) als Plattform von NGO und staatlichen

³ Peter Hug, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas und Caritas, *Entwicklungspolitik ist die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts*, 2000, Caritas, *Allianzen für den Frieden*, 2000.

⁴ Ende der 90er Jahre ist eine Annäherung der Wissenschaft an die Praxis auszumachen, die nicht zuletzt dank dem von Mary B. Anderson veröffentlichten Buch *Do no harm: How Aid can support Peace – or War*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1999, möglich wurde. Bei dieser Studie handelt es sich um die Analyse, die Mary Anderson bzw. ihre Beratungsfirma Collaborative for Development Action durchführte, und welche die indirekte und direkte Wirkung des Ressourcentransfers in Krisensituationen betrachtet.

⁵ Mary B. Anderson, Lara Olson, *Confronting War. Critical Lessons for Peace Practioners*, Cambridge (Mass.), The Collaborative for Development Action, 2003.

⁶ J.P. Lederach, *Building Peace – Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1997.

Stellen sowie die im Jahr 2003 neu geschaffene gesetzliche Grundlage⁷ haben zu einem intensiven Dialog zwischen Hilfswerken und Bundesstellen geführt.

Die ersten Multistakeholder-Ansätze der schweizerischen Friedensförderung – also gemeinsame Friedensprogramme mehrerer Hilfswerke und der aussenpolitischen Stellen der Schweiz – entstanden jedoch schon früher. Die Initiative dazu ging von beiden Seiten aus. Waren es im Zusammenhang mit den Friedensverhandlungen in Chiapas Anfang der 90er Jahre vor allem die kirchlichen Hilfswerke, welche die Unterstützung des schweizerischen Staates forderten, kamen im Fall des Friedensprogramms für Kolumbien staatliche Stellen auf die NGO zu, mit der Bitte um einen Ausbau des zivilgesellschaftlichen Engagements für eine politische Lösung im über Jahrzehnte dauernden gewaltsamen Konflikt. Im so genannten „SUIPPCOL-Programm“⁸ arbeiten Entwicklungsorganisationen, ein Universitätsinstitut und Menschenrechtsorganisationen zusammen, wobei das Programm zu einem bedeutenden Teil vom EDA finanziert wird.

Aufgrund der ersten positiven Erfahrungen aus diesen gemeinsamen Programmen, und aus der Erkenntnis heraus, dass Friedensförderung nur im Verbund mit anderen erfolgreich sein kann, folgten weitere so genannte NGO-Trägerschaftsprogramme, z.B. die Beteiligung von protestantischen Hilfswerken in der Schweiz an einer zivilgesellschaftlichen Beobachtungsmission in Palästina/Israel. Wegen der schwierigen Umsetzung des Friedensabkommens in Guatemala und der sich verschärfenden Situation in Simbabwe schlossen sich Hilfswerke zu unterschiedlichen ökumenischen Allianzen zusammen.

Bilaterale Friedensförderung und -entwicklung

Parallel zu diesen gemeinsamen Friedensprogrammen unterstützen Schweizer NGO auch bilateral Projekte in verschiedenen Konflikt- und Gewaltregionen: u. a. Unterstützung von Menschenrechtsgruppen, Dialogforen, Kurse und Trainings für den konstruktiven Umgang mit Konflikten, Beobachtungsmissionen, Stärkung von NGO für ihre Beteiligung an Transformations- und Demokratisierungsprozessen. Dabei streben die Organisationen Ziele an wie die Förderung von *Good Governance*-Praktiken, der Rechtsstaatlichkeit, und die Stärkung des gewaltfreien Aushandelns von Interessengegensätzen.

Konkret fördern die Hilfswerke über ihre Partnerorganisationen eine konstruktive, auf Kooperation basierende Konflikt-/Friedenskultur (z.B. durch Friedenserziehung). Aus diesem Engagement kann sich ein aktives Eingreifen in Konflikte ergeben, indem Partner beispielsweise in Gewaltkonflikten für alle akzeptierbare Lösungen suchen oder zwischen Konfliktparteien vermitteln. Dies ist vor allem dann möglich, wenn Partnerorganisationen Zugang zu verschiedenen Konfliktparteien haben und sich als integrale Organisationen verdient gemacht haben.

Über die Nothilfe in akuten Kriegs- und Krisensituationen leisten die Hilfswerke einen Beitrag zum unmittelbaren Schutz der Gewaltopfer. Sie stärken die

⁷ Gesetz und Rahmenkredit über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Menschenrechtsförderung, seit 1. Mai 2004 in Kraft.

⁸ SUIPPCOL (*Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia*): Friedensförderung der Schweiz in Kolumbien. Programm zur Stärkung der Zivilgesellschaft, 2005-2007 (Kurzfassung), Luzern, 2004.

Friedenskräfte in diesen Regionen und tragen dazu bei, dass sich die Zivilgesellschaft in die Friedensprozesse kurz-, mittel- und längerfristig einbringen kann. Ferner unterstützen sie Organisationen, die sich für die Einhaltung der Grundlagen für einen nachhaltigen Frieden einsetzen (z.B. humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte), und treten in der Schweiz für eine kohärente schweizerische Friedenspolitik ein.

Friedensförderung als komplementäre Komponente

Zivile Friedensförderung und Konflikttransformation, also „*Working on Conflict*“ (siehe den Beitrag von Thania Paffenholz in diesem Band), wird in den meisten Schweizer Hilfswerken heute als komplementäre Komponente zu den traditionellen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet und idealerweise mit den Arbeitsschwerpunkten ländliche Entwicklung, nachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen, Bildung, Zivilgesellschaft und Staat, Ernährungssicherheit, Einkommenssicherheit und Bildung, aber auch mit der Nothilfe verbunden, wobei je nach Mandat und Kernkompetenzen unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte im Vordergrund stehen.

Die Gesamtsicht und die strategische Ausrichtung, beziehungsweise die Abstimmung, Verbindung und Verknüpfung verschiedener Massnahmen und Projekte in einem Land sind für die Friedensförderung wichtige Voraussetzungen. Der gemeinsame Nenner der Hilfswerke ist der Begriff des „Positiven Friedens“. „Das heisst: Ein dauerhafter, nachhaltiger Friede ist nicht nur die Abwesenheit von personaler, direkter Gewalt, sondern schliesst auch die Überwindung von struktureller, indirekter Gewalt, also soziale Gerechtigkeit, menschliche Sicherheit und strukturelle Stabilität ein. Kurz: Frieden ist, wenn alle Menschen in einer Gesellschaft ihre materiellen und kulturellen Grundbedürfnisse befriedigen können.“⁹ Dahinter steht die Überzeugung und die Erfahrung, dass mit friedensfördernden Massnahmen allein kein nachhaltiger Friede geschaffen werden kann, sondern dass die gesellschaftliche, politische und ökonomische Transformation auf verschiedenen Ebenen unterstützt werden muss.

Als Nichtregierungsorganisationen verstehen sich die Schweizer Hilfswerke vorwiegend als Partner der Zivilgesellschaft im Süden und Osten und konzentrieren sich daher – oft indirekt über *Empowerment* – auf die Förderung der Partizipation aller Teile der Bevölkerung, sozialer Gerechtigkeit, ökonomischer Verflechtung, konstruktiver Konfliktkultur und auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit¹⁰.

Entwicklung und Sicherheit seien die zwei Seiten einer Medaille, erklärt der südafrikanische Erzbischof Desmond Tutu im Vorwort zum ersten *Human Security Report*¹¹, und auch der UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung 2005 (*Human Development Report*)¹² nimmt diesen engen Zusammenhang von „Ent-

⁹ Caritas Schweiz, Fastenopfer, HEKS, Swissaid, *Ziele und Strategie für die gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Friedensprogramme in Kolumbien, Mexiko, Guatemala*, März 2004.

¹⁰ Vgl. Dieter Senghaas, „Frieden als Zivilisierungsprojekt (Zivilisatorisches Hexagon)“, in *Den Frieden denken*, D. Senghaas (Hrsg.), Frankfurt/Main, Suhrkamp Verlag, 1995.

¹¹ Human Security Centre, *Human Security Report 2005 : War and Peace in the 21st Century*, New York; Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹² UNDP, *Human Development Report 2005*, New York, UNDP, 2005.

wicklung, Sicherheit und Demokratie“ auf. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Investitionen nicht nachhaltig sein können, wenn sie jederzeit durch Gewalt zerstört werden können, oder wenn Menschen aus Angst vor Repressalien und Willkür nicht in der Lage sind, Eigeninitiative zu entwickeln. Armut und Unterdrückung sind krassste Verletzungen fundamentaler Menschenrechte. Menschen, die täglich ums Überleben kämpfen müssen, können weder am politischen Leben teilnehmen, noch sich an einer demokratischen Debatte beteiligen. Seit 1990 haben gemäss dem *Human Development Report* 22 der 32 ärmsten Länder Gewaltkonflikte erlebt. Gewaltprävention und Schutz vor Gewalt gehören daher für die Schweizer Hilfswerke ebenfalls zu einer Priorität im Rahmen ihrer Entwicklungs- und Friedensarbeit, sei dies in formal anerkannten Krisenregionen oder auch in Ländern und Regionen mit einem hohen Gewaltaufkommen.

Eine möglichst breite öffentliche Debatte, die von starken nichtstaatlichen Organisationen mitgestaltet werden kann, ist eine Bedingung für nachhaltige Versöhnungsprozesse. Das haben die Erfahrungen der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen in Afrika und Lateinamerika gezeigt, und das bekräftigen auch namhafte Experten¹³. Dies ist umso relevanter, wenn man bedenkt, dass die Hälfte der Nachkriegsländer fünf Jahre nach einem Friedensabkommen erneut in Gewaltkonflikte verstrickt sind.

Bündelung der friedenspolitischen *Advocacy* in der Schweiz

Während sich Alliance Sud auf die für eine globale Sicherheits- und Friedenspolitik wesentlichen Aufgabengebiete von Handels-, Finanz-, Umwelt- und globalen Gouvernanz-Themen konzentriert, sind andere friedenspolitische Aufgaben in der Schweiz weniger gut gebündelt. Mehrere NGO arbeiten an unterschiedlichen Anliegen: Einige führen Kampagnen zum Thema „Kleinwaffen und Rüstungsexport“ durch, andere setzen sich für einen besseren Einbezug von Frauen in friedenspolitische Massnahmen und Prozesse oder für die Rechte von Minderheiten und indigenen Völkern ein, bzw. sind zum Thema „Straflosigkeit“ tätig. Für Organisationen mit einem Inlandsauftrag bedeutet „friedenspolitische *Advocacy*“ auch ein Engagement für sozial Schwächere in der Schweiz. So gibt es analog zu den *Advocacy*-Zusammenenschlüssen in der Entwicklungspolitik auch *Advocacy*-Allianzen in der Flüchtlings- und Asylpolitik.

Friedenspolitische *Advocacy* (Anwaltschaft für den Frieden) findet offenbar eher im Konkreten statt, unter anderem wohl deshalb, weil sich friedenspolitisches Denken stark an Machtausgleich, Bedürfnissen und Opportunitäten ausrichtet, und der Einflussbereich von NGO angesichts der global bestimmenden Machtinteressen oft klein genug erscheint. Die stärkere Fokussierung und Abstimmung auf gewisse Themen, die Verbindung von Politikbereichen und Ansätzen könnten der schweizerischen Friedensanwaltschaft jedoch wieder mehr Kraft verleihen.

Hilfswerke plädieren neben ihrer Entwicklungszusammenarbeit im Süden auch für Veränderungen im Norden. Sie führen Öffentlichkeitskampagnen sowie kulturelle Anlässe durch und initiieren Debatten über entwicklungs-, friedenspoli-

¹³ Internationale Konferenz der Politischen Abteilung IV (EDA) und des Kompetenzzentrums KOFF in Neuenburg zum Thema „Transitional Justice“, 23.-24. Oktober 2005.

tische und sozio-ökonomische Fragen. Innovative Projekte, die von entwicklungspolitischen Organisationen und Hilfswerken in den vergangenen zwanzig Jahren angestossen wurden, wie Fairer Handel (*Fair Trade*) oder Kulturmarketing für Literatur und Filme aus anderen Kontinenten, prägen heute selbstverständlich unseren Alltag. Im weiteren Sinn, als Beitrag zur Verständigung zwischen Kulturen und Menschen und gerechteren Handelsbeziehungen, sind diese Initiativen friedensfördernd.

Demgegenüber stossen Informationsarbeit und Aktionen über spezifische Konfliktregionen und -situationen, die nicht täglich in den Nachrichten erscheinen, auf den Widerstand der Aufmerksamkeit des Publikums und lassen sich weniger gut finanzieren als konkrete Projekte mit sichtbaren Resultaten. Nichtstaatliche Organisationen in anderen europäischen Ländern stärken ihre *Advocacy*-Arbeit, beispielsweise durch eigene und spezialisierte *Advocacy*-Stellen¹⁴. Diese Entwicklung ist bei Schweizer NGO nicht auszumachen.

Konfliktsensible Entwicklungs- und Friedensarbeit

Mit ihrer Unterstützung von sozialem Wandel von unten bewegen sich lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen in hoch sensiblen und konfliktiven Umfeldern. Der friedensfördernde Anspruch, deeskalierend auf Konflikt dynamiken einzuwirken, kann dazu im Widerspruch stehen. Deshalb sind die meisten Schweizer Hilfswerke bestrebt, konfliktsensibles Arbeiten in ihr Programm- und Projektmanagement zu integrieren. In einigen Ländern, z.B. in Kolumbien und Nepal, wurden in Zusammenarbeit mit der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) *Trainings* und *Assessments* mit dem *Do no harm*-Ansatz durchgeführt. Einerseits gilt es, in Nothilfe- und Entwicklungsprogrammen jeglicher Art in allen Regionen friedens- und konfliktrelevante Fragen aufzuwerfen, um sicherzustellen, dass der Transfer von Ressourcen die Konflikteskalation und die Gewalt nicht verschärfen. Dabei stehen folgende Fragen im Zentrum: Wer profitiert von der Hilfe? Wer wird ausgeschlossen? Stärken oder schwächen Projektentscheidungen lokale Friedenskräfte?

Die Auseinandersetzung mit diesen Themen wird zwar von vielen Mitarbeitenden der internationalen Zusammenarbeit positiv bewertet, jedoch wird auch der Vorwurf laut, dass es nicht ausreicht, sich allein auf Projektebene mit „*Do no harm*“ zu beschäftigen. Vielmehr müssten das grössere Umfeld sowie die Verantwortung von multilateralen Gebern, staatlichen oder wirtschaftlichen Stellen ins Blickfeld gerückt werden, da deren Strategien nicht selten der Friedensförderung entgegenwirkten.

Letztlich geht es bei konfliktsensibler Entwicklungs- und Friedensarbeit immer auch um die Einforderung guter Regierungsführung. Gerade bei innerstaatlichen Konflikten ist das Vertrauen zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Instanzen häufig erschüttert, aber auch die Zivilgesellschaft ist oft in hohem Mass fragmentiert. Nichtstaatliche Organisationen haben einerseits ein Interesse an der Stärkung des Staates, der sichere Rahmenbedingungen unter anderem für die Einhaltung von Menschenrechten und für die Partizipation der Zivilgesellschaft garantieren muss, stehen aber gleichzeitig in kritischer Distanz zum Staat.

¹⁴ Ein Beispiel dafür ist die deutsche kirchliche NGO Brot für die Welt.

Die Hilfswerke haben über ihre Partnerorganisationen Zugang zur Zivilgesellschaft und verfügen dadurch über wichtige Kontakte und Netzwerke, auf deren Basis ein neues Vertrauensverhältnis unter den Konfliktparteien aufgebaut werden kann. Diese starke Partnerorientierung bedingt jedoch eine kritische Auseinandersetzung mit den eigenen Rollen im Konflikt und die Fähigkeit, die aktuelle Situation mit Distanz zu analysieren sowie die Wirkung von Friedensförderungsprogrammen überprüfen zu können. Zur Konfliktbearbeitung und zur Friedensförderung ist es erforderlich, das Handeln, die Interessen und die Befürchtungen aller Akteure in die Analyse einzubeziehen und für die unterschiedlichsten Kontakte sowie für konstruktive bis unkonventionelle Konfliktregelungen offen zu sein, was das Einfordern grundlegender Rechte nicht ausschliessen darf.

Friedenspolitische und menschenrechtspolitische Logik stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis, wobei immer wieder deutlich hervorzuheben ist, dass „wir uns in der Friedensförderung – und seien die Lösungsansätze noch so unkonventionell und singulär – an den grundlegenden Menschenrechten zu orientieren haben und auf deren Respektierung hinarbeiten müssen“, bestätigt auch ein Vertreter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)¹⁵. Die Nachhaltigkeit eines Friedensabkommens hängt davon ab, inwieweit Menschenrechtsaspekte mitberücksichtigt wurden und werden. Umgekehrt braucht es im Menschenrechtsansatz umsichtiges und konfliktsensibles Handeln.

Human Rights based Approach als Basis

Die meisten Entwicklungsorganisationen stützen ihre Aktivitäten auf einen Menschenrechtsansatz, den „*Human Rights based Approach*“. Die Menschenrechte sind die Grundlage für ein gewaltfreieres und gerechteres Zusammenleben von Menschen innerhalb der Staaten wie auch auf internationaler Ebene, da sie zentrale politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Inhalte benennen. Zudem geniessen sie – zumindest auf dem Papier, in Verträgen und in politischen Verlautbarungen – den mehrheitlichen Konsens der in den Vereinten Nationen vertretenen Länder.

Eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Menschenrechte besteht darin, dass die Menschen diese Rechte kennen, und dass die Bevölkerung in jedem Land ihre möglichst weitgehende Realisierung anstrebt¹⁶.

Den Zusammenhang zwischen der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und dem Einsatz für Menschenrechte beschreibt Felix Hafner, Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel, folgendermassen: „Zwischen dem Wirken sozialer Organisationen und dem Schutz der Menschenrechte besteht ein direkter Zusammenhang, der manchmal gar nicht bewusst wahrgenommen wird. Auf globaler Ebene werden zwar die international tätigen nichtstaatlichen Organisationen durchaus in den Kontext des Menschenrechtsschutzes gestellt.

¹⁵ Wolfgang Amadeus Bruehlhart, „Mainstreaming of Human Rights“, Vortrag vom 28. Mai 2004.

¹⁶ Vgl. G. Somer, „Menschenrechte und Friedenskultur“, Arbeitspapier zur Tagung „Globalisierung als Aufgabe – Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik“, Evangelische Akademie Loccum, 1999.

Auf nationaler oder lokaler Ebene wird jedoch die Arbeit der gemeinnützigen Organisationen zumeist nicht nach menschenrechtlichen Kriterien beurteilt. Sie werden vielmehr in erster Linie als Organisationen praktischer zwischenmenschlicher Sozialhilfe betrachtet.¹⁷ Hafner sieht hier einen doppelten menschenrechtlichen Zusammenhang: „Einerseits ist die Arbeit für und mit benachteiligten Menschen ein grundlegendes gesellschaftliches Bedürfnis, andererseits handelt es sich dabei um eine Staatsaufgabe, die in vielen Verfassungen verankert ist.“¹⁸ Es komme bei der Erfüllung dieser Aufgabe nicht darauf an, ob sie vom Staat selber oder von einer nichtstaatlichen Organisation wahrgenommen werde. Aber die nichtstaatlichen Organisationen seien, wenn sie eine vom Staat an sie übertragene öffentliche Aufgabe erfüllen, Adressaten der Grund- und Menschenrechte der von ihnen betreuten Personen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist also an die Grundrechte gebunden, und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

Schweizer Hilfswerke unterstützen Rechtsberatungsstellen, Menschenrechtsgruppierungen, Menschenrechtsbeobachtungsmissionen in den Ländern selbst sowie internationale *Pressure Groups* und Netzwerke von Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen, die versuchen, auf die Politik der Industrie- und Entwicklungsländer wie auch auf multilateraler Ebene Einfluss zu nehmen. Dabei geht es um den Schutz der Bevölkerung vor Gewalt und Willkür und um die Ausübung von politischen und bürgerlichen Rechten. Zunehmend geht es aber auch um die Einforderung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rechten, zu denen sich viele Regierungen mit der Unterzeichnung internationaler Abkommen und der Umwandlung der Normen in nationale Gesetze verpflichtet haben.

Neben der Aufklärung und Information der Bevölkerung werden Fälle von Menschenrechtsverletzungen über die Massenmedien publik gemacht und Gerichtsprozesse angestrebt, beispielsweise in Fällen von Kinderprostitution, illegalen Landenteignungen oder bei der mangelnden Umsetzung von Landreform-Gesetzen.

Die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere während Kriegen und langjährigen gewaltsamen Auseinandersetzungen, ist eine Voraussetzung für spätere Anklagen. Der Kampf gegen die Straffreiheit durch exemplarische Gerichtsprozesse beispielsweise, aber auch Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind auf eine öffentliche Auseinandersetzung über Grundrechte, Rechtsempfinden und Verantwortlichkeit angewiesen. Die Zivilgesellschaft in einem von Krieg oder Gewalt zerrütteten Land – insbesondere in Ländern ohne Tradition unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen – kann die Transformation von einer Gewaltordnung zu einer Friedensordnung nicht allein erreichen. Sie ist also auf nationale und internationale Akteure angewiesen, die sie unterstützen und sich auf einen längerfristigen Prozess einlassen.

Trotz universeller Anerkennung internationaler menschenrechtlicher Ansprüche und trotz deren Umsetzung in nationale Gesetzgebungen stellt sich die Frage nach der Verbindlichkeit, der Übersichtlichkeit und der Akzeptanz von Rechts-

¹⁷ Felix Hafner, „Menschenrechte und die Rolle der NGO, Aufgabenerfüllung für den Staat“, *Neue Zürcher Zeitung*, 3.9.2001.

¹⁸ Ibid..

systemen. Während multilaterale und staatliche Geber lokale und traditionelle Konfliktregelungsmechanismen weniger einbeziehen, betonen die partnerorientierten Hilfswerke – oft aus Furcht vor Kulturimperialismus – die lokalen kulturellen Begebenheiten. Damit verbunden ist nicht selten die Meinung, kulturelle Freiheit erfordere „wohl oder übel“ das Eintreten für traditionelle Werte und Bräuche. Dem hält der UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung 2004 entgegen, bei der kulturellen Freiheit gehe es um die Ausweitung der Wahlmöglichkeiten des Einzelnen, nicht um die Bewahrung von Werten und Bräuchen als Selbstzweck. Der Bericht plädiert auch für die Kombination von Rechtssystemen, also für die Einführung eines Rechtspluralismus. Für die Diskussion um die Reform des Gewohnheitsrechts gibt das UNDP einige wichtige Hinweise. Es zeigt Fälle auf, in denen die Anpassung des Gewohnheitsrechts an internationale Standards das Los von dadurch vermeintlich geschützten Gruppen noch verschlechtern würde. Daher empfiehlt der Bericht, dass die Reform des Gewohnheitsrechts nur unter Einbezug der Betroffenen erfolgen soll¹⁹.

Die rechtliche Dimension, welche die Einhaltung nationaler Gesetze und internationaler Abkommen sowie die Weiterentwicklung von rechtlichen Normen und Institutionen anstrebt, ist ein wesentlicher Teil der anwaltschaftlichen Arbeit der Hilfswerke. Dass dies nicht ausreicht und dass es in jeder Gesellschaft über Landes- und Kulturgrenzen hinaus als gerecht wahrgenommene ökonomische, politische und soziale Beziehungen braucht, basierend auf beidseitigem Verständnis, Kontakten und Dialogen, sowie gesellschafts- und religionspolitische Debatten hier wie dort, dies haben die gewalttätigen Demonstrationen im „Karikaturenstreit“ Anfang des Jahres 2006 gezeigt.

Herausforderungen und Möglichkeiten

Die Erfahrungen aus den gemeinsamen Friedensprogrammen sowie die Suche nach geeigneten Strategien und Zusammenarbeitspotenzialen, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und nichtstaatlicher Friedensförderung haben einen intensiven Lernprozess und Auseinandersetzungen insbesondere über folgende Fragen ausgelöst:

- *Welche Wirkung haben Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe auf die Konfliktdynamik und die Friedensentwicklung?*

In den Fallgeschichten und Fallstudien, die von Mary B. Anderson u.a. zusammengetragen wurden und in den Büchern *Do no harm* und *Options for Aid*²⁰ Eingang gefunden haben, zeigen mehrere Beispiele auf, wie Nothilfeleistungen Konflikte verschärfen können. Dieses Risiko ist zwar vielen Organisationen seit Jahrzehnten bekannt, trotzdem hat die systematische Beobachtung und Integration konfliktensibler Fragen in Planung, Monitoring und Evaluation von Nothilfe- und Entwicklungsprogrammen und -projekten erst vor kurzem begonnen. Viele Schweizer Hilfswerke haben interne Lernprozesse und ein *Mainstreaming* von konfliktensiblen Arbeiten einge-

¹⁹ UNDP-Bericht 2004, *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Januar 2005, S. 9.

²⁰ Mary B. Anderson, *Do no harm. How Aid Can Support Peace – or War*, op. cit.; Mary B. Anderson (Hrsg.), *Options for Aid in Conflict. Lessons from Field Experience*, Cambridge (Mass.), The Collaborative for Development Action, 2000.

leitet²¹. Neben dem internationalen „Do no harm“-Prozess gingen wichtige Impulse hierzu auch von der staatlichen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) aus²². Die Hilfswerke haben zudem in Zusammenarbeit mit der Glückskette eine Checkliste für konfliktsensitives Arbeiten für Nothilfeprojekte herausgegeben²³. Erfahrungsaustausch findet regelmässig und aus aktuellen Anlässen beim Kompetenzzentrum für Friedensförderung (KOFF) statt, so beispielsweise im Umfeld der Tsunami-Nothilfe in Indonesien und Sri Lanka. Auch wenn jede einzelne Organisation für den konflikt-sensiblen Umgang in ihren Projekten und Programmen Verantwortung trägt, wird dieses Engagement jedoch in Frage gestellt oder gar untergraben, wenn sich andere und insbesondere grosse Geber nicht daran halten.

- *Wie können Hilfswerke in Ländern des Südens und Ostens Empowerment-Prozesse und sozialen Wandel zugunsten der Benachteiligten unterstützen und trotzdem deeskalierend wirken?*

Das langfristige Ziel von *Empowerment*-Prozessen ist eine Gesellschaft, in der Ausschluss, Marginalisierung, Diskriminierung und Gewalt nicht mehr existieren. Damit bewegen sich Organisationen, die *Empowerment*-Prozesse unterstützen, in einem Konfliktkontext, der in der Regel von Gewalt, mangelnden oder ungerecht verteilten Ressourcen und einem Klima der Unsicherheit geprägt ist. *Empowerment* richtet sich gegen Ausschluss und Gewalt und ist in diesem Sinn eine wichtige Aufgabe der Gewaltprävention. Allerdings kann der Kampf um den Zugang zu Ressourcen und Rechten zur Konflikteskalation führen. Eine Nichtregierungsorganisation, die sich beispielsweise auf konsequente Art und Weise für Landrechte und andere politische Reformen zugunsten der Ausgeschlossenen einer Gesellschaft einsetzt, muss sich somit auf den Konflikt als Motor von Veränderung einlassen.

- *Was können Hilfswerke dazu beitragen, dass zwar die Konflikte um den Zugang zu Ressourcen und Leistungen ausgetragen werden, aber der Gewalt nicht Vorschub geleistet wird?*

Viele Organisationen im Süden haben eine lange Erfahrung mit gewaltfreien Strategien und politischem Verhandeln. Trotzdem liegt es auch in der Verantwortung der Donor-Hilfswerke, sich die allfälligen Konsequenzen ihrer Unterstützung für Organisationen und Strategien bewusst zu machen und mit ihren Partnern darüber in einen Dialog zu treten sowie den Prozess sorgfältig zu begleiten. Dies bedingt allerdings personelle und fachliche Kapazitäten, die nicht immer gegeben sind.

- *Wie verträgt sich der parteiiche Solidaritätsansatz mit dem Allparteilichkeitsanspruch der Friedensförderung?*

²¹ HEKS, *Konzept Mainstreaming Friedensverträglichkeit in der Auslandarbeit*, Mai 2005, und Merkblatt „Friedensverträglichkeit in der HEKS-Inland-Arbeit: Konfliktprüfung“, Dezember 2004. Caritas, *Umsetzungskonzept Konfliktsensibilität*, 2005.

Cfd, *Focus on Gender and Peace-building*. Gender- und konfliktsensitives Programm-Management, 2/2004 und weitere.

²² Swiss Development Corporation (SDC), *Conflict-Sensitive Program Management in the International Cooperation. Mainstreaming the Prevention of Violence (CSPM)*, Oktober 2005.

²³ Glückskette, Checkliste Konfliktsensibilität und -prävention, Mai 2005.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist auch aus einer starken Solidaritätsmotivation heraus entstanden. Dahinter steht der ethische Wert, dem Nächsten in Not zu helfen und beizustehen. In ihren Leitbildern beziehen sich die Hilfswerke dabei oft auf Personengruppen wie die Armen oder Entrechteten, Frauen, Jugendliche, Arbeiter und Arbeiterinnen, Bauern und Bäuerinnen, Flüchtlinge und Opfer. Dies hat zur Folge, dass zu einer bestimmten Gruppe von Menschen eine besondere Verbindung besteht. Friedensförderung, insbesondere Konfliktvermittlung sowie das Suchen und Finden von unkonventionellen Regelungen und Lösungen in Konflikten bedingt jedoch einen Zugang zu allen wichtigen Stakeholdern. Zwar gibt es gute Beispiele, dass auch integre und mehrseits anerkannte Institutionen oder Personen, z.B. aus kirchlichem Umfeld (Mosambik, Sudan, Kolumbien), wichtige Beiträge zu Konfliktlösungen initiieren und leisten können, davon kann jedoch nicht in jedem Fall ausgegangen werden.

- *Ist die enge Zusammenarbeit mit teils langjährigen Partnerorganisationen Chance oder Risiko für die Friedensförderung ?*

Langjährige Partnerschaften garantieren zwar das wichtige Vertrauensverhältnis für eine Zusammenarbeit und ermöglichen eventuell einen offenen Dialog auch über schwierige oder heikle Themen. Genau das Gegenteil kann jedoch der Fall sein, da vermeintlich langjährige oder traditionelle Partnerschaften oft nicht mehr so kritisch in Frage gestellt werden können, Kriterien eventuell nicht mehr so streng angewandt oder überprüft werden. Umfeld und Positionierung von Partnerorganisationen im Konflikt verändern sich über die Jahre. Manchmal werden ihnen auch neue Aufgaben aufgebürdet, für die sie die notwendigen Kapazitäten oder Kompetenzen nicht, oder noch nicht haben. Dieser Dialog zwischen Vertrauen und Kritik stellt an die Mitarbeitenden der Hilfswerke hohe Anforderungen.

- *Wie vereinbar ist konsequente Menschenrechtsarbeit mit friedenspolitischem Denken, das manchmal unkonventionelle Lösungen sucht ?*

Dieses Spannungsfeld findet sich vor allem in Friedensverhandlungen oder bei politischen Positionen auf staatlicher Ebene, wie beispielsweise bei Fragen betreffend die Rückkehrrechte von Flüchtlingen, die Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, politische Freiheiten und partizipative Rechte. Gruppierungen der Zivilgesellschaft können Friedensabkommen durch die konsequente Einforderung von Rechten und Bestrafung unter Umständen einerseits verhindern. Andererseits zeigt sich, dass Friedensabkommen, die menschenrechtliche Anliegen ausklammern, in der Praxis meist nicht lange halten. Hilfswerke und vor allem ihre Partnerorganisationen im Süden und Osten müssen sich immer wieder überlegen, wo und wie sie sich für die Einhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte einsetzen und trotzdem auch zu kurzfristigen Lösungen zur Eindämmung von Gewalt beitragen können.

- *Wie stellen Organisationen sicher, dass sie ihre Rolle nicht überschätzen und damit kontraproduktive Erwartungen wecken ?*

Der Einsatz für Frieden und für ein Zusammenleben ohne Gewalt ist unumstritten. Die Unterscheidung von Entwicklungszusammenarbeit und gezielter Friedensförderung oder Konflikttransformation fällt in den internen Diskursen der Hilfswerke aber oft nicht leicht. Denn letztlich sollen alle Aktivitäten,

aus welchem Bereich auch immer, zu Frieden und Gerechtigkeit führen. Mary Anderson zeigt in ihren Studien in *Reflecting on Peace Practice*²⁴ auf, dass viele Organisationen mit einem zu hohen Anspruch kämpfen oder daran scheitern. Grenzen und Möglichkeiten einzelner Projekte sind daher realistisch einzuschätzen: Die Verbesserung von Anbaumethoden oder der Bau von Infrastruktur, selbst wenn die Projekte partizipativ gestaltet sind, leisten zwar vermutlich langfristig einen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in dieser Region, tragen aber nicht unbedingt zur kurzfristigen Gewaltminderung oder zur Konfliktlösung zwischen verschiedenen Parteien bei. Mit einer Beobachtungsmission allein kann nicht der „grosse Friede“ zwischen Staaten oder Regionen erreicht werden. Eine lokal begrenzte Friedensinitiative oder konfliktsensitive Entwicklungszusammenarbeit oder Nothilfe mag Menschen in dieser Region dabei unterstützen, friedlich(er) zusammenzuleben, und lokale Konfliktregulierungsmechanismen stärken. Ohne konstruktive und verlässliche Ansätze und Strukturen auf übergeordneter Ebene ist es jedoch schwierig und eher unwahrscheinlich, dauernde gewaltfreie und friedliche Verhältnisse zu schaffen.

- *Wie werden Programme der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Ernährungssicherheit oder Bildung) so mit Friedensförderung verknüpft, dass sie eine möglichst nachhaltige Friedenswirkung erzielen?*

Die meisten Schweizer Hilfswerke arbeiten in Konflikt-, Krisen- und Kriegsgebieten oder in Regionen mit extensiver Gewalt. Eher selten haben sie sich aus oben erwähnten Gründen in der Vergangenheit jedoch gefragt, was sie systematisch zur Gewaltverminderung oder zur kurz- oder mittelfristigen Konfliktlösung beitragen können (*Working around conflict*, siehe den Artikel von Thania Paffenholz im vorliegenden Band). Der verschärfte Blick auf die Konfliktodynamik und auf Friedensprozesse hat zu einem veränderten Bewusstsein geführt, doch ist es in der Praxis meist noch schwierig, eine direkte Verbindung zwischen einzelnen Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit oder auch anderen Transversalanliegen wie Gender und gezielter Friedensförderung herzustellen: Weil Hilfswerke oft in anderen, vom Gewaltkonflikt nicht direkt betroffenen Regionen eines Landes arbeiten (z.B. in Südindien und nicht in Nordostindien), weil die Partnerorganisationen über andere für das Programm oder Projekt wichtige Kompetenzen verfügen, oder aber einzelne Projekte mit einer zusätzlichen Friedenskomponente überlastet wären. Mit der Einführung von konfliktsensiblen Arbeiten versuchen die Hilfswerke, die „Friedens- und Konfliktbrille“ in ihre Arbeit einzubringen, d.h. konfliktverschärfende Wirkungen von Projekten, aber auch das Potenzial für einen Beitrag an Konfliktregelungen und -lösungen besser zu erkennen. Um die Gefahr der Überlastung zu vermindern, ist es wichtig, die Vernetzung mit anderen spezialisierten Akteuren zu suchen.

- *Welchen Stellenwert soll neben den operativen Entwicklungsprogrammen die Advocacy-Arbeit einnehmen?*

Gerade weil der Einsatz für Friedensförderung im Kleinen, also im lokal begrenzten Kontext zwar wichtig, aber nicht ausreichend ist, braucht es den Einsatz für übergeordnete friedenssichernde nationale und internationale

²⁴ *Collaborative Learning Projects. Reflecting on Peace Practice Project*, Cambridge (Mass.), 2004.

Strukturen, politische Umsetzung und Kontrolle, also die Einforderung von guter Regierungsführung. Die Schweizer Hilfswerke initiieren und unterstützen in unterschiedlichem Mass und auf unterschiedlicher Ebene *Advocacy*-Strategien. Viele unterstützen Partnerorganisationen, die sich für die Rechte von Menschen in schwierigen Lebensbedingungen einsetzen. Einige sind sowohl auf innenpolitischer Ebene in der Schweiz aktiv, wie auch in internationalen Netzwerken zusammengeschlossen, die bei internationalen Gremien (UNO, EU u.a.) ihre Anliegen einbringen. In der Konkurrenz um die finanziellen Ressourcen zwischen operativer Projektarbeit in Ländern des Südens und Ostens droht die thematische *Advocacy*- und Lobbyarbeit zu unterliegen. Es ist – sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei grösseren Geldgebern – meist um einiges leichter, gut präsentierbare Projekte finanzieren zu lassen, als *Advocacy*-Arbeit, die wenig sichtbar gemacht werden kann und deren Nutzen und Mehrwert erst viel später anfallen mögen.

Als gemeinsamer Nenner und als Teilantwort auf die oben aufgeführten Fragen haben Erfahrungsauswertungen und Evaluationen gezeigt, wie wichtig systemische Analysen, klare Zielformulierung, entsprechende Strategieentwicklung, gutes und konflikt-sensibles Programm- und Projektmanagement, Vernetzung und Verknüpfung von Programmen und hohe Kommunikationsfähigkeit in der Friedensförderung sind. Qualitätsstandards also, die eigentlich auch für andere Programme der Entwicklungszusammenarbeit gelten.

Gezeigt hat sich überdies, dass es gerade in der Friedensförderung für den Geber und die Partnerorganisation wichtig ist, sich ihre Rolle im Kontext und Konflikt bewusst zu machen, und Chancen, aber auch Grenzen des Machbaren zu erkennen. Es kann wirksamer sein, sich auf eine Kernkompetenz, wie ländliche Entwicklung, zu konzentrieren und dort die Integration beispielsweise von Konfliktregelungsmechanismen zu unterstützen oder die Vernetzung von Akteuren auf verschiedenen Ebenen zu fördern, als wenig verankerte eigene Friedensprojekte zu lancieren.

Weitere Herausforderungen in der Friedensförderung und -politik

---

Globale Friedensagenda

Die Diskussionen um die Friedensdividenden nach dem Ende des Kalten Kriegs sind verklungen. Bis heute werden die Kosten von Krieg und Gewalt in Staats- und Entwicklungsbudgets und -rechnung zu wenig ausgewiesen. Mit 251 Milliarden Dollar haben die USA allein bis Ende 2005 für den Krieg im Irak dreimal mehr ausgegeben, als alle Industrienationen zusammen jährlich in die Entwicklungszusammenarbeit investieren²⁵. Nicht eingerechnet sind hierbei die materiellen und immateriellen Schäden, die im Irak und in der Region selbst durch den Krieg entstehen. „Es ist ein Skandal, dass die weltweiten Rüstungsausgaben wieder nahezu den Stand wie zur Hochzeit des Kalten Kriegs erreicht haben, mit einem Anteil der USA von über 45 Prozent“, heisst es im neuesten Friedensgutachten²⁶. Und auch der *Human Development Report* des UNDP hält fest,

²⁵ „Hohe Folgekosten durch Irak-Krieg“, *Tages-Anzeiger*, 7.2.2006, S. 24.

²⁶ U. Ratsch et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2005*, Münster, LIT Verlag, 2005.

dass wir heute mit einer überentwickelten Militärstrategie und einer unterentwickelten Strategie für menschliche Sicherheit leben²⁷. Auch wenn auf multilateraler Ebene, beispielsweise mit den UN-Reformen und der Einrichtung einer neuen Friedenskonsolidierungskommission (*Peace Building Commission*) mit Koordinierungsbüro sowie dem neu organisierten Menschenrechtsrat einiges erreicht ist, braucht es ein starkes Engagement für eine globale Friedensagenda und -wirtschaft. Den überregionalen und transnationalen Netzwerken der Hilfswerke und insbesondere der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften mit ihrer Ausstrahlungskraft (als Beispiel seien hier die Positionen der Vollversammlung des Ökumenischen Rats Anfang 2006 in Brasilien erwähnt) kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Politischer Wille zur Umsetzung von Erfahrung und Wissen

Das Wissen darüber, was es für eine globale Friedenspolitik und für wirksame Friedensförderung bräuchte – internationale Früherkennungs- und deeskalierende Interventionsmechanismen, aber auch die Sicherung der Basis für längerfristige Stabilität durch zivilen und zivilgesellschaftlichen Wiederaufbau, Konfliktsensibilität in allen Politikbereichen und Aktivitäten auch von Staaten, internationalen Akteuren und seitens der Wirtschaft, Änderungen bezüglich der Art und des Zeitplans der Hilfe (nicht, wie heute, meistens hohe humanitäre Mitteleinsätze während und unmittelbar nach gewaltsamen Konflikten, aber mangelhafte Unterstützung für den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Wiederaufbau), ist längst vorhanden.

In der Schweiz fehlt es nicht an friedensorientierten Vorstössen, Dokumenten und Politiken, doch treten oft genug Schwierigkeiten bei der Umsetzung auf. Eine von der DEZA selbst in Auftrag gegebene externe Evaluation kam 2004 beispielsweise zum Schluss, dass die konzeptionellen Grundlagen im Bereich „Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ eine beschränkte Relevanz und damit relativ wenig direkten Einfluss auf die praktische Programmarbeit der DEZA haben. Gemäss der Studie wurden 2002 nur ca. 2,6 Prozent des Budgets der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA für Aktivitäten im Bereich „Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ verwendet²⁸. Immerhin haben diese Resultate zu einer internen Debatte und zur Überarbeitung der Menschenrechtsleitlinien geführt.

Eine Studie über die schweizerische Aussenpolitik hält fest, dass in den letzten Jahren eine intensive Diskussion um die Integration menschenrechtlicher Anliegen in die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik stattgefunden hat²⁹. Der Autor attestiert Nichtregierungsorganisationen, Zielkonflikte und Inkohärenzen sichtbar gemacht und die Diskussion vorangetrieben zu haben. „Die staatlichen Stellen mussten sich vermehrt mit menschenrechtlichen Fragen und mit Kohärenzproblemen auseinandersetzen und konnten sich immer weniger auf die Trennung von Wirtschaft und Politik berufen. Bei umstrittenen und sensiblen

²⁷ „An overdeveloped military plan and an underdeveloped strategy for human security“ (UNDP, *Human Development Report 2005*, op. cit., S. 12).

²⁸ Jon A. Fanzun, Dr. Rer. Publ., „Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg – ein Überblick“, in *Jusletter*, 7.2.2004.

²⁹ Ibid.

Fragen wie etwa bei der Exportrisikogarantie gingen wirtschaftliche Interessen in der Regel aber weiterhin Menschenrechten vor. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass menschenrechtliche Anliegen auf konzeptioneller und gesetzlicher Ebene nur ungenügend verankert sind. Insbesondere sind menschenrechtliche Gesichtspunkte bisher kaum verfahrensrechtlich in die aussenwirtschaftliche Entscheidungsfindung eingebunden.“³⁰

Inkohärenzen sichtbar machen

Der Geschäftsleiter von Alliance Sud, Peter Niggli, stellt fest: „Die Schweiz verfolgt, wie alle Industriestaaten, eine widersprüchliche Nord-Süd-Politik. Die Ziele, die sie mit der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt, stimmen nicht mit ihrer Politik im Aussenhandel oder in den globalen Finanzbeziehungen überein. Die Regierung ist sich dessen bewusst und versucht, die Kohärenz zu verbessern. Dieses lobenswerte Streben muss allerdings realistisch eingeschätzt werden. Kohärenz wird in absehbarer Zeit nicht hergestellt werden – mit andern Worten: Kohärenz wird noch auf längere Zeit lediglich den Ort bezeichnen, wo Zielkonflikte und Interessengegensätze der schweizerischen Südpolitik ausgetragen werden.“³¹ Eine pragmatische Antwort auf die Kohärenzfrage enthält auch das *Gesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte* von 2004. Die Schweizer Regierung verpflichtet sich darin selbst zu Transparenz und Offenlegung von Zielkonflikten bei Massnahmen verschiedener Politikbereiche.

Die *Advocacy* der Hilfswerke hakt hier ein, thematisiert die Widersprüche und versucht, eine schädliche politische Zielsetzung der Regierung öffentlich klarzumachen und in kleinen Schritten zu korrigieren.

Ressourcen für Strategieanpassungen und Vernetzung

Die in den vergangenen Jahren neugeschaffene gesetzliche Grundlage, Initiativen, Programme und die Neugründung von Organisationen zeigen, dass der Bereich der Friedensförderung und Konfliktbearbeitung vorangekommen ist. Doch sollten die zahlreichen Aktivitäten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei national wie international erst um zaghafte Ansätze für präventive Konfliktbearbeitung und langfristige Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften handelt. Wie sich zivilgesellschaftliche Entwicklungszusammenarbeit auf einen dauerhaften Frieden auswirkt, ist bisher noch wenig aufgearbeitet und erforscht. Offensichtlich jedoch ist, dass Entwicklungszusammenarbeit nur eine Komponente eines „Friedensplans“ sein kann, und dass sowohl in der Krisenprävention, im akuten Konflikt wie auch in einer Nachkriegssituation ein Engagement aller internationalen, nationalen und lokalen Akteure gefordert ist.

Es braucht eine bessere praxisbezogene Vernetzung der verschiedenen Akteure, mehr personelle, zeitliche und materielle Ressourcen, damit die präventive Kon-

³⁰ Ibid.

³¹ Peter Niggli, „Sollen sich die Hilfswerke aus der operativen Entwicklungszusammenarbeit zurückziehen?“, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 2004, Nr. 2, *Die Entwicklungs-NRO: Rolle und Perspektiven*, IUED, Genf, S. 146.

fliktbearbeitung und die Reflexion über *Lessons learnt*, neue Erkenntnisse sowie die entsprechend Anpassung von Massnahmen oder Strategien in den Organisationen vorangetrieben wird. Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, spezifische *Advocacy*-Organisationen und Friedensforschungsinstitutionen nähern sich zögerlich an, sowohl in der Schweiz als auch in Programmländern der Hilfswerke. In den vergangenen Jahren sind auch dort zahlreiche Institutionen und viel Know-how entstanden, die noch besser in die strategische und operationelle Arbeit der staatlichen wie nichtstaatlichen Organisationen einbezogen werden sollten.

Fazit: Geschärfter Blick, langer Atem und mehr Einsatz für eine globale Friedensagenda

---

Nach den friedenspolitisch aktiven 90er Jahren von Schweizer NGO und in der öffentlichen Debatte (militärpolitische Volksabstimmungen, Tagungen, Positionierung zur Neuorientierung der Schweizer Aussenpolitik im Rahmen von nationalen gesetzlichen Grundlagen und im internationalen Umfeld, Kampagnen gegen Minen und für ein Waffenausfuhrverbot), hat sich das Schwergewicht der Diskussionen auf die konkrete operationelle Arbeit von Friedensförderung und konfliktsensitivem Programm- und Projektmanagement verlagert. Hoffnungen oder Erwartungen auf rasche und sogar spektakuläre Erfolge – wie dies beispielsweise kirchlichen Organisationen und Gremien im Friedensprozess in Mosambik gelungen ist – sind etwas bescheidener geworden. Zwar spielen auch heute vor allem kirchliche Akteure, beispielsweise in Kolumbien und im Sudan, eine wichtige Rolle im Friedensprozess auf höchster Verhandlungsebene, doch häufig wird die grosse und ausdauernde Arbeit an der Basis, unspektakulär und oft wenig sichtbar, sowie in lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Netzwerken geleistet. Nach der Aufbruchs- und Hoffnungsstimmung der 90er Jahre hat sich das frühere Erkenntnis bestätigt, dass Friedensprozesse sich hinziehen, dass immer wieder mit Rückschlägen zu rechnen ist und dass Frieden und Entwicklung interdependent sind, sodass also gleichzeitig darauf hingearbeitet werden muss.

Erste Evaluationen von grösseren Friedensprogrammen haben Spannungsfelder, Schwierigkeiten und Grenzen aufgezeigt, die es in der künftigen Arbeit, auch von Schweizer Hilfswerken, zu berücksichtigen gilt. Sie haben aber auch dargelegt, dass Erfolge möglich sind und weiteres Potenzial ausgelotet und ausgeschöpft werden kann, und zwar in den von Gewalt betroffenen Regionen selbst, aber auch in der *Advocacy*-Arbeit bei uns. Denn von einer globalen Agenda für den Frieden sind wir noch weit entfernt.

Politiken und Konzepte zur Friedensförderung und Konfliktsensitivität von Schweizer Entwicklungsorganisationen³²

Alliance Sud : <<http://www.alliancesud.org>>

Entwicklungspolitische Leitlinien, 2002-2005.

Hug, Peter, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas und Caritas, *Entwicklungspolitik ist die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts*, (Dokument), 2000.

Caritas : <<http://www.caritas.ch>>

Allianzen für den Frieden, 2000.

Umsetzungskonzept Konfliktsensibilität, 2005.

Christlicher Friedensdienst (Cfd) : <<http://www.cfd-ch.org>>

Focus on Gender and Peace-building. Verschiedene Themen (forlaufend).

Mehrere Dokumente erhältlich unter : <<http://www.cfd-ch.org/d/publikationen/focus.php>>.

Fastenopfer : <<http://www.fastenopfer.ch>>

Themenkonzept : *Friedensförderung* (Arbeitsdokument in der Erstellung).

HEKS : <<http://www.heks.ch>>

Konzept Mainstreaming Friedensverträglichkeit in der Auslandsarbeit, 2005.

Schwerpunktpolicy Friedensförderung/Konflikttransformation, 2006.

Helvetas : <<http://www.helvetas.org>>

Zivilgesellschaft und Staat (internes Arbeitsdokument).

Schweizerisches Rotes Kreuz : <<http://www.redcross.ch>>

Konfliktbearbeitung und Friedensförderung, (internes Arbeitsdokument).

³² Dies ist keine abschliessende Liste und umfasst nur Organisationen, die entweder in der Alliance Sud oder in der KOFF-Intervisionsgruppe Friedensförderung vertreten sind.