

ZUSAMMENFASSUNG

Jérôme Strobel,
Unabhängiger Konsulent
jerome.strobel@eip.ch



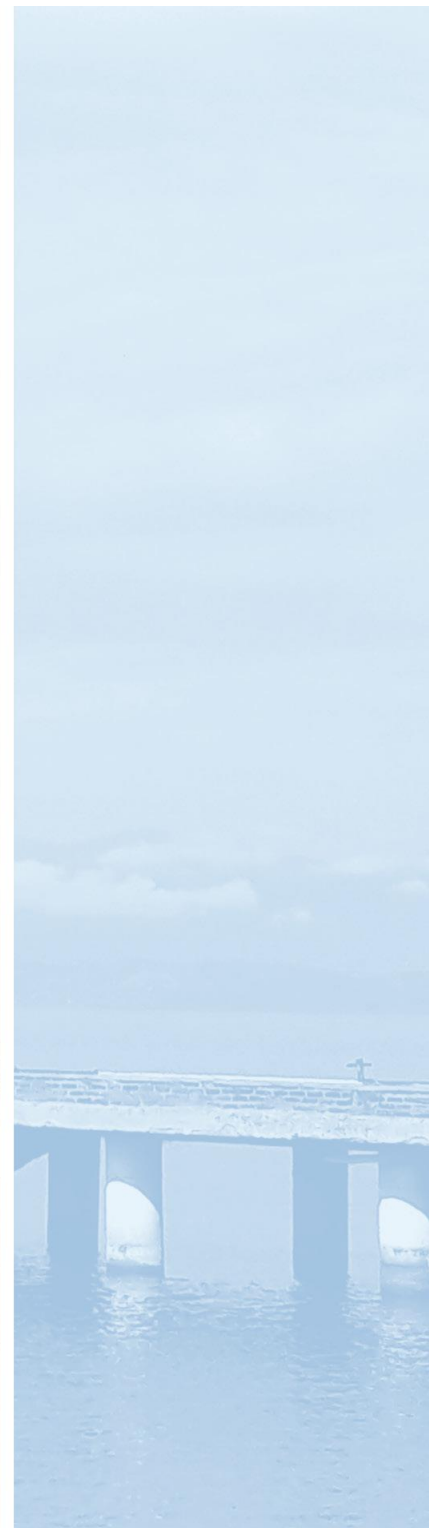
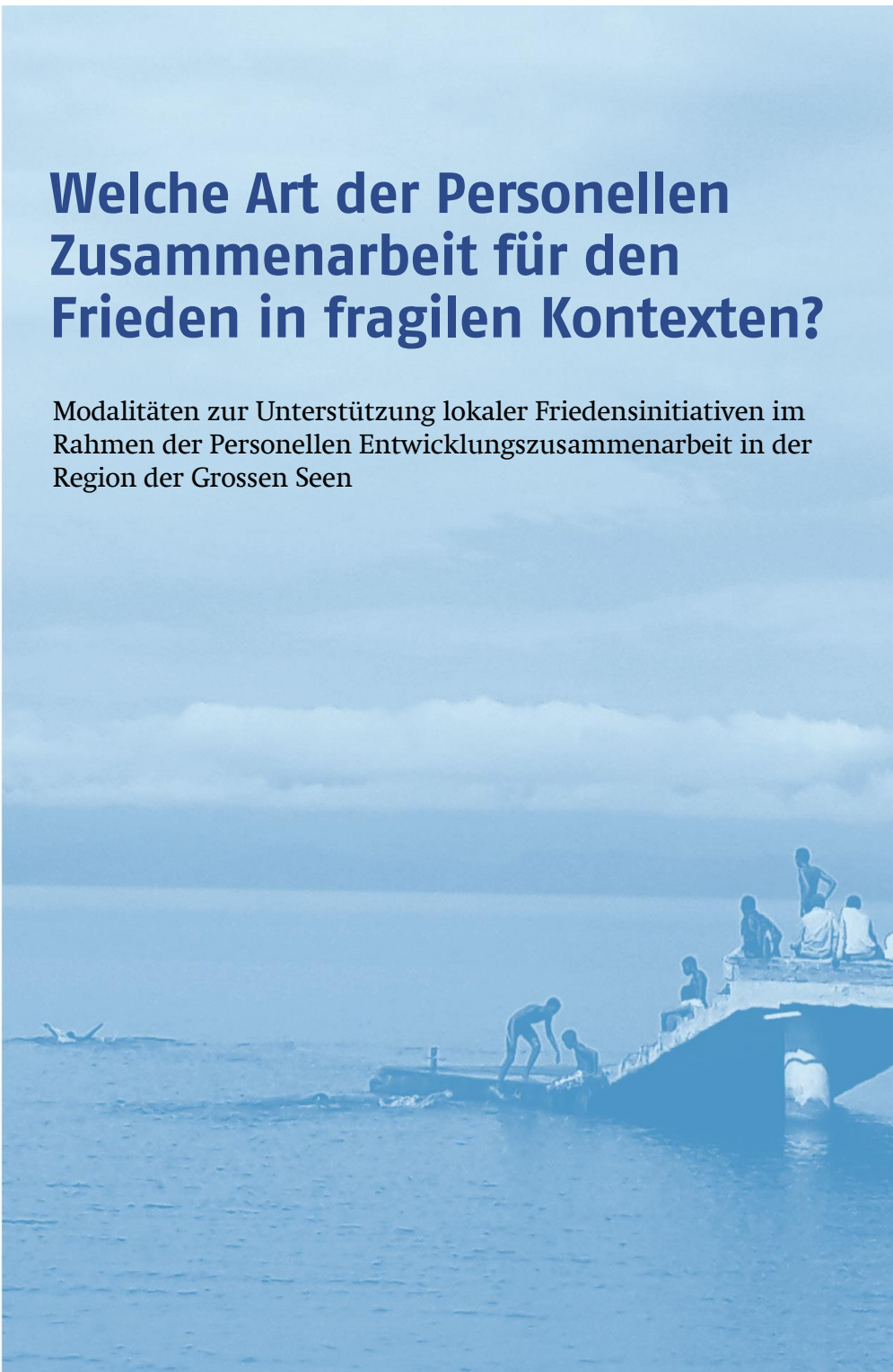
Schweizerischer Verband
für Personelle Entwicklungs-
zusammenarbeit

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org



Welche Art der Personellen Zusammenarbeit für den Frieden in fragilen Kontexten?

Modalitäten zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen im
Rahmen der Personellen Entwicklungszusammenarbeit in der
Region der Grossen Seen





Die Studie wurde von Jérôme Strobel im Auftrag von Eirene Suisse und Unité erstellt.

Die Umsetzung war dank der institutionellen Partnerschaft zwischen Unité und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit möglich.

Die Mission wurde im November 2016 in Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo durchgeführt.

Über den Autor:

Jérôme Strobel ist unabhängiger Berater für nachhaltige Entwicklung und internationale Zusammenarbeit. Er leitete während zehn Jahren das Programm „Grosse Seen“ der Friedensförderungsorganisation Eirene Suisse, die sich im Rahmender Personellen Entwicklungszusammenarbeit auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft in fragilen Kontexten spezialisiert hat. Sein Fachgebiet umfasst auch strategische Planung, Management und Evaluation in den Bereichen Umwelt und Energie. Zurzeit lebt er in Fort-de-France, Martinique.



Jérôme Strobel
Unabhängiger Berater
Jerome.strobel@eip.ch

Inhaltsverzeichnis

1.	Rahmen der Studie.....	4
2.	Die fragilen Kontexte	4
3.	Die Zivilgesellschaft und ihre Stärkungsbedürfnisse	5
4.	Die Wirkung der PEZA: motivierend und oft unerwartet	7
5.	Die Partnerschaftsbeziehung: ausschlaggebend und fragil zugleich	9
6.	Massnahmen für Einsätze in fragilen Kontexten	10
7.	Beziehung zu den Donatoren	11
8.	Die Diaspora: eine wichtige Akteurin	12
9.	Schlussfolgerungen	13
10.	Katalog empfohlener bewährter Praktiken.....	13

Abkürzungsverzeichnis

DEZA:	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRK:	Demokratische Republik Kongo
EDA:	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EO:	Entsendeorganisation
FL:	Fachleute (im Freiwilligenstatus)
GS:	Grosse Seen
NGO:	Nichtregierungsorganisationen
OECD:	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OZG:	Organisationen der Zivilgesellschaft
PEZA:	Personelle Entwicklungszusammenarbeit
PO:	Partnerorganisation
ZFD:	Ziviler Friedensdienst

Welche Art der Personellen Zusammenarbeit für den Frieden in fragilen Kontexten?

1. Rahmen der Studie

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, den Beitrag der Personellen Entwicklungszusammenarbeit (PEZA) zur Unterstützung von lokalen Friedensinitiativen in einem fragilen Kontext zu evaluieren und die erforderlichen Durchführungsbedingungen für eine Maximierung des Potenzials zu identifizieren. Diese Arbeit entstand im Oktober und November 2016 in der Region der Grossen afrikanischen Seen, insbesondere in Ruanda und in Goma in der Provinz Nord-Kivu (DRK). Untersucht wurden die PEZA-Aktivitäten von Unité, der Schweizer Plattform für PEZA-Organisationen und Co-Auftraggeberin dieser Analyse. Das Modell der PEZA strebt die Entwicklung der Kapazitäten im Süden in den Bereichen individuelle Kompetenzen, Entwicklung von Organisationen sowie deren Vernetzung an, um dadurch die Armut zu verringern, die soziale Gerechtigkeit zu verbessern und den Frieden zu fördern. Das zentrale Instrument dafür ist die langfristige Verpflichtung (mindestens zwei bis drei Jahre) von Schweizer Fachleuten (FL) im Freiwilligenstatus bei Partnerorganisationen (PO) im Süden. Sie unterstützen und begleiten die Mitarbeitenden der PO, um so eine Stärkung deren Kapazitäten zu erreichen. Die zentrale Fallstudie befasst sich mit den Aktivitäten von Eirene Suisse (Co-Auftraggeberin dieser Studie), aber auch von anderen, nicht schweizerischen EO. Es wurden rund zehn Partnerorganisationen vor Ort befragt. Zudem wurde in der Schweiz ein Workshop mit Mitgliedern der ruandischen Diaspora durchgeführt. Die vorliegende Studie kann als Beitrag zur Debatte über die Bedeutung der PEZA im Rahmen der schweizerischen Entwicklungspolitik angesehen werden, insbesondere in fragilen Kontexten.

2. Die fragilen Kontexte

Gemäss der OECD ist «eine fragile Region oder ein fragiler Staat nur sehr begrenzt in der Lage, die wesentlichen Funktionen zur Gouvernanz der Bevölkerung und ihres Territoriums zu erfüllen. Zudem fehlen die Fähigkeit oder der politische Wille, konstruktive und intensive Beziehungen zur Gesellschaft zu entwickeln». Diese Standarddefinition hat sich in letzter Zeit weiterentwickelt, um der Bedeutung der Risiken und der Verletzlichkeit gerecht zu werden. Fragilität ist nicht systematisch gleichbedeutend mit Gewalt und physischem Konflikt. Eine starke autoritäre Macht kann heute in der Lage sein, kollektive Gouvernanz sicherzustellen, während der Mangel an demokratischen Prozessen und konstruktiven Beziehungen zwischen sozialen Gruppen ein Anfälligkeitsfaktor für die Zukunft darstellt. Ein fragiler Kontext zeichnet sich dadurch aus, dass die Entwicklung der Rahmenbedingungen nur schwer voraussagbar ist, manchmal nicht einmal kurzfristig.

Die OECD hat ein Analyseraster entwickelt, das fünf Dimensionen der Fragilität definiert: die wirtschaftliche, die ökologische, die politische, die der Sicherheit und die gesellschaftliche. Die psychologischen und emotionalen Faktoren spielen in unseren Augen eine entscheidende Rolle. Dank ihnen ist es möglich, «sich in einer nicht-neurotischen Beziehung zur Realität zu gestalten»¹ und die Unterschiedlichkeit gegenüber anderen ohne Gewaltanwendung zu akzeptieren. Eine Gesellschaft, in der sich ein bedeutender Teil der Bevölkerung in einem individuellen psychischen Ungleichgewicht befindet, ist eine fragile Gesellschaft. Hass und Gewalt auf individueller Ebene können sich unter bestimmten Umständen zu Hass und Gewalt auf kollektiver Ebene entwickeln. Minderwertigkeitsgefühl, Viktimisierung, mangelnde Anerkennung und fehlende persönliche Perspektiven sind die treibenden Kräfte für das Gefühl der Hilflosigkeit, das Menschen Zuflucht in sicheren Gruppen suchen lässt und das zur Verteufelung der als Feinde wahrgenommenen «Anderen» und autoritären Versuchungen führen kann.

Im Fall der PEZA stellen wir vier grundsätzliche Aspekte für die Arbeit in fragilen Kontexten fest:

1. Aspekt der institutionellen Kapazität und Betreuung der PO
2. Aspekt der Sicherheit und des Stresses für die FL
3. Aspekt der Integration der FL
4. Aspekt der Nachhaltigkeit der Aktionen

3. Die Zivilgesellschaft und ihre Stärkungsbedürfnisse

Unter «Zivilgesellschaft» verstehen wir die Gesamtheit aller ausserhalb des staatlichen und kommerziellen Rahmens strukturierten Bürgerinitiativen, mit denen sich Individuen frei organisieren, um eine besondere Vorstellung des öffentlichen Interesses auszudrücken und ideelle Ziele im Einklang mit dieser Vorstellung zu fördern. Die Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) sind keine repräsentativen Mikrokosmen der Gesellschaft, sondern Gruppen von Individuen, die sich zusammenschliessen, um den gesellschaftlichen Wandel nach ihrer jeweiligen Vorstellung zu fördern. So gesehen spielen sie im gesellschaftlichen Sinn des Wortes eine «politische» Rolle. Tatsächlich beruht ihr demokratischer Vorbildcharakter in erster Linie auf ihrer «Output-Legitimität»: Bestätigen die OZG durch ihre konkreten Handlungen, dass sie im Dienst des öffentlichen Interesses handeln, so wie sie es in ihrer Handlungsstrategie oder in ihrer ideologischen Theorie vorgesehen haben?

In fragilen Kontexten spielen die OZG eine entscheidende Rolle für das Zusammenbringen und Mobilisieren der Allgemeinheit. Die im Lauf dieser Studie befragten PO unterstützen mit ihrer Arbeit alle auf die eine oder andere Weise die Dialogförderung und abgestimmte Konfliktbewältigung – beide unentbehrlichen Grundlagen für eine aktive Demokratie und einen dauerhaften Frieden. Sie greifen «sensible» Themen auf, um eine kritische Gesprächs- und Verhandlungskultur zu schaffen. Aufgrund ihrer lokalen Verankerung und ihrer «zivilen» Stellung sind sie besser als die Behörden dafür geeignet, diese interpersonelle Arbeit zu betreiben, die das Vertrauen von Einzelpersonen voraus-

¹ Charles Rojzman, La nouvelle éducation démocratique: Pourquoi nous en sommes là ?, Huffington Post, April 2017

setzt. Obwohl sie grundsätzlich über hohe Kapazitäten verfügen, um vor Ort Massnahmen entsprechend den lokalen Bedürfnissen umzusetzen, lastet der Kontext schwer auf den Schultern der OZG.

Wir stellen fest, dass die Isolation der Organisationen eine grosse Herausforderung für die Entwicklung und die wirkungsvolle Anwendung ihrer Aktivitäten darstellt. Es besteht ein realer Mangel an vertrauensbasierten Beziehungen zwischen PO im gleichen Tätigkeitsfeld. In den von individuellem Misstrauen geprägten fragilen Kontexten sind die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit von vornherein ungünstig. Daher sollten Vernetzungsaktivitäten systematisch mit einer Methodik durchgeführt werden, die den Beziehungs- und emotionalen Aspekten zwischen den Teilnehmenden Rechnung trägt. Darüber hinaus spiegelt sich die Schwierigkeit zum Aufbau von gegenseitigen Vertrauensverhältnissen zwischen den Organisationen auch bei den einzelnen Personen in den Organisationen wider. Diese Isolation kann sich negativ auf das Selbstvertrauen auswirken, schränkt initiatives Verhalten ein, trägt zur internen Erstarrung von Organisation bei und verhindert die Entwicklung der internen Gesprächskultur. Die Anwesenheit von FL hilft, diese Isolation abzubauen. Der direkte Austausch mit Menschen mit anderen Hintergründen wirkt sich positiv und anregend auf verschiedene Aktivitäten aus. Er fördert die Verbesserung des Selbstwertgefühls der lokalen Mitarbeitenden, die normalerweise kein Feedback erhalten.

In Umgebungen mit einem reduzierten öffentlichen Raum werden Organisationen, die sich um die Förderung des Dialogs, der Staatsbürgerschaft und des Pluralismus bemühen, regelmässig eines parteiischen politischen Engagements verdächtigt. Ihr Arbeitsfeld berührt hochsensible Bereiche, und sie müssen für die Ausübung ihrer Tätigkeit ständig ihre Unabhängigkeit beweisen. Die Anstrengungen der PO zum Erhalt ihrer Unabhängigkeit können energieaufwendig sein und erhebliche Ressourcen beanspruchen. Die Geldgeber und die EO müssen sich dessen in ihren partnerschaftlichen Beziehungen unbedingt bewusst sein.

Im Gegensatz zur allgemein verbreiteten Auffassung bedürfen die PO nicht in erster Linie methodischer Werkzeuge für die Ausübung und Verbesserung ihrer «Kerngeschäftstätigkeiten» (Leitung von Gesprächsrunden in Gruppen, Workshops zur Friedenserziehung, Trauma-Verarbeitung etc.), die sie im Allgemeinen gut zu beherrschen scheinen. Sie wünschen sich von den EO in denjenigen Bereichen Unterstützung, die für das reibungslose Funktionieren der Organisation unabdingbar sind. Die Unterstützungsbedürfnisse betreffen Finanzmanagement, institutionelle Kommunikation, Projektgestaltung und Fundraising. Eigentlich sollten die weitgehend ähnlichen Unterstützungsbedürfnisse der Organisationen zu einer gewissen Angleichung, Standardisierung oder gar Industrialisierung der Prozesse führen, damit diese effizienter werden. Allerdings ist diese Dynamik, zumindest bei den von uns besuchten Organisationen, nicht feststellbar. Die Entwicklung eines vereinfachten Tools zur Kartierung und Analyse von Prozessen innerhalb der OZG kann helfen, zusammen mit dem Partner die Unterstützungsbedürfnisse schnell zu identifizieren. Begleitend kann ein einfaches Referenzsystem mit bewährten Praktiken die PO zu einem effizienten Unterstützungsprozess führen.

Es fällt auf, wie sehr die PO, die von der Arbeit der FL profitiert haben, jeweils einen Punkt betonen: Die Wichtigkeit der Weitergabe bestimmter sozialer Kompetenzen «kultureller Art», die alle ein effizientes Handeln als gemeinsamen Nenner zu haben scheinen. Der Mehrwert der PEZA zeigt sich auch auf dieser Ebene: Anstelle des Austauschs technischer Kompetenzen findet eine Art «Austausch durch Kapillarität» statt, der sich in einer kulturellen, nicht klar abgegrenzten Dimension abspielt und nur schwer mess-

bar ist. Die Botschaft der PO ist klar: Die PEZA kann sich nicht auf einen bürokratischen Ansatz beschränken.

Wir ermutigen die EO, diese Haltung in ihr Unterstützungsangebot aufzunehmen. Auf der einen Seite durch ein Hauptangebot im Bereich Unterstützungsfunktionen, dass ganzheitlich durch die langfristige Bereitstellung von eher jungen, gut ausgebildeten Fachpersonen mit solider Persönlichkeit und einem guten Gespür für Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung sichergestellt wird. Auf der anderen Seite durch ein ergänzendes Angebot an Fachwissen zu den Themen Frieden und Konflikt, dass durch kurzfristige Einsätze oder durch Süd-Nord- und Süd-Süd-Austausch für die lokalen Mitarbeitenden sichergestellt wird. Hören wir auf die PO: Die Methoden und Werkzeuge zur Friedenskonsolidierung, also der eigentliche «Geschäftsinhalt», unterliegen in erster Linie ihrer Verantwortung und Kompetenz.

4. Die Wirkung der PEZA: motivierend und oft unerwartet

Die von uns durchgeführten Interviews zeigen systematisch, dass alle an der PEZA beteiligten Akteure ein grosses Interesse an den Ergebnissen der PEZA-Projekte haben. Die grosse Mehrheit der von unseren Gesprächspartnern identifizierten Auswirkungen betreffen die Menschen («Humankapital»), in der Regel die Kollegen und Mitarbeitenden der FL, und weniger die Institutionen. Sie sind nicht nur das Ergebnis langfristiger Verpflichtungen: Komplementäre Einsatzarten (Praktika für Nachwuchskräfte, Süd-Süd-Austausche usw.) können ebenfalls interessante Faktoren des Wandels sein.

Im Wesentlichen gibt es zwei Wirkungsarten auf die Individuen: die emotionale Wirkung auf Individuen («emotionales Humankapital») und die Wirkung dank dem «kulturellen Austausch durch Kapillarität» («kulturelles Humankapital»). Indem die PEZA sich positiv auf diese individuellen Faktoren auswirkt, ist sie ein Werkzeug, das an die Konfliktbearbeitung in einem fragilen Kontext angepasst ist. Die Wirkung auf Individuen beeinflusst indirekt die Organisationen und stärkt deren Handlungsfähigkeit. Die Nachweise dieser Wirkung sind in erster Linie qualitativer Natur und treten nichtlinear auf. Die nach Abschluss der Einsätze identifizierte Wirkung ist oft unerwartet: einerseits, weil diese Art Wirkung schwer zu planen ist, andererseits, weil die FL oft mit Aufgaben betreut werden, die in ihrem Pflichtenheft nicht vorgesehen waren. Diesbezüglich erinnern wir uns an das Offensichtliche: Ungeplante Arbeit, die viel Wirkung zeigt, ist bedeutungsvoller als geplante Arbeit, die wenig Wirkung zeigt.

Zahlreiche Aussagen der Befragten bezeugen die folgenden Auswirkungen:

- a) Einbringung von **«emotionalem Humankapital»**: Inspiration, Verbesserung des Selbstwertgefühls, Ermutigung
- b) Einbringung von **«kulturellem Humankapital»**: Strukturierung und Antizipation
- c) Einbringung von **«organisatorischem Kapital»**: Glaubwürdigkeit, Schutz, Stabilität

d) Einbringung von «methodischem Kapital»

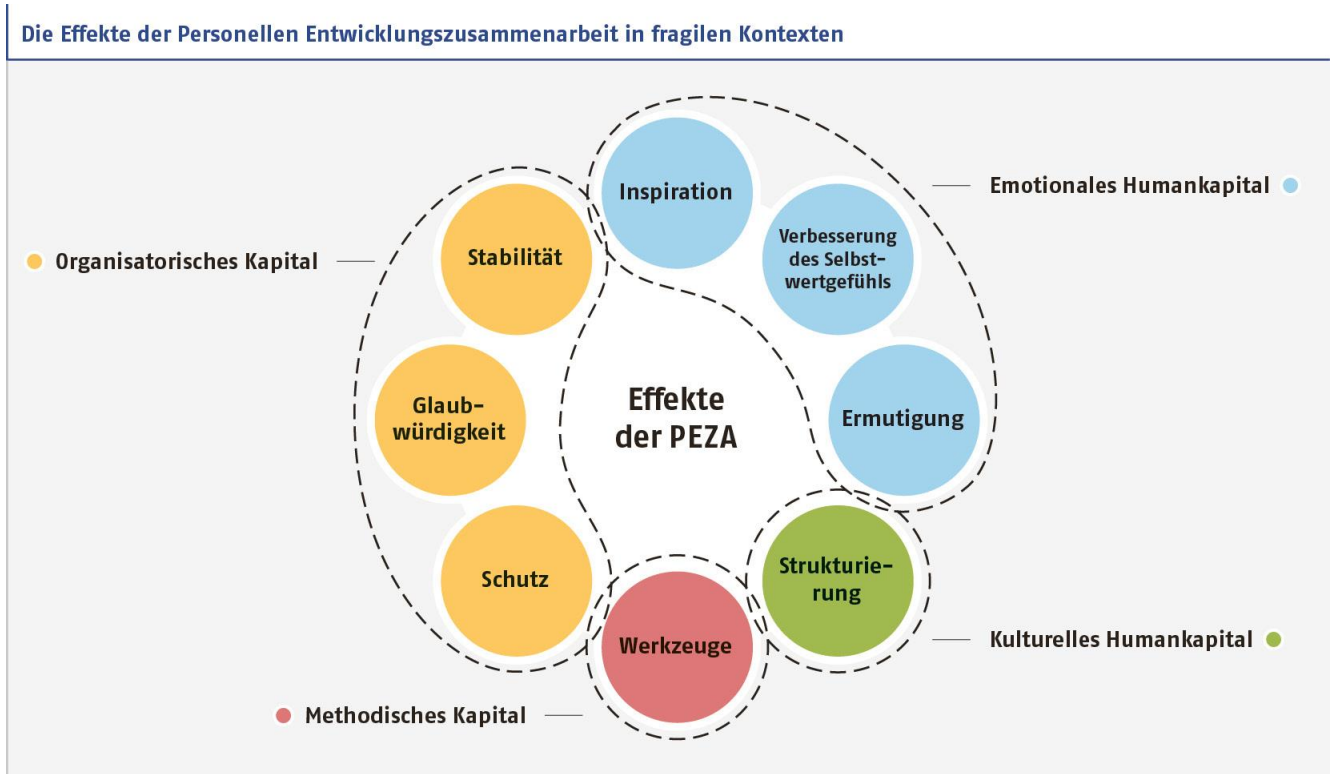


Abb. 1: Die Effekte der Personellen Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten.

Natürlich bedeutet das Auftreten dieser Wirkungen noch nicht, dass die PEZA ein Werkzeug ist, das systematisch positive Ergebnisse liefert. Für OZG in fragilen Kontexten bestehen bei der Zusammenarbeit in PEZA-Projekten auch Risiken: Risiko eines Imageverlustes, wenn die Fachperson, wegen des Scheiterns ihres Einsatzes, zu schlechter Publizität der PO beiträgt; Risiko einer Verschlechterung der Partnerschaftsbeziehung als Ganzes; Risiko, die unangemessene und ungerechtfertigte Aufmerksamkeit der Behörden auf sich zu ziehen und ihr Vertrauen in Ziele und Aktivitäten der PO zu untergraben.

Folgende Erfolgsfaktoren sind entscheidend für eine Wirkungsverstärkung:

- Qualität des Akkulturationsprozesses der FL in die lokale Realität;
- Offenheit für Unerwartetes und Fähigkeit der FL, innerhalb eines spezifischen Rahmens die Führung zu übernehmen;
- seitens der EO eine stärkere Fokussierung auf gemeinsame Ziele und auf die Kapitalisierung von Erfahrungen anstelle der Planung von Aktivitäten und Auswirkungen;
- eine anhaltende Begleitung der EO und die Kapitalisierung des während der Einsatzabfolgen gewonnenen Wissens;
- Bescheidenheit zeigen und Entwicklungsbeiträge des Nordens nicht überschätzen.

5. Die Partnerschaftsbeziehung: ausschlaggebend und fragil zugleich

Beim Entwicklungsansatz der PEZA ist Partnerschaft der Grundstein für den Beitrag der EO zum gesellschaftlichen Wandel und zur Friedensförderung. In einem fragilen Kontext, in dem OZG selbst fragil sind, muss jedoch die Wahl der Partner sowie die Art und Weise, wie eine Partnerschaft eingegangen wird, mit Vorsicht angegangen werden.

Für eine OZG ist in einem fragilen Kontext das Erreichen einer kritischen Masse paradoxerweise nicht immer Garantie für eine bessere Nachhaltigkeit ihrer Tätigkeiten. Natürlich profitiert eine Organisation ab einer gewissen Grösse von mehr Einfluss, einem weiträumigeren Ansehen und einer besseren Handhabung von Lenkungs- und Unterstützungsfunktionen, die zu ihrer Stärkung beitragen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Organisationen stark von einem oder von ein paar Leadern abhängig bleiben. Die Fragilität der grossen Organisation ist auch in ihrer öffentlichen Exponiertheit begründet: Aufgrund ihres hohen Einflusses und ihrer Sichtbarkeit stehen sie ständig im Rampenlicht.

Viele der von uns besuchten kleinen Organisationen in Ruanda scheinen über ein bedeutendes Entwicklungspotential zu verfügen (aufgrund ihrer Verankerung, Legitimität, Trägerschaft durch eine anerkannte Persönlichkeit, Beherrschung der Werkzeuge, Innovationsfähigkeit usw.). In einer Umgebung, in der die Zivilgesellschaft von zahlreichen Mängeln geprägt ist, müssen die EO auch zur gesamtheitlichen Stärkung des «zivilgesellschaftlichen Ökosystems» beitragen, das heisst, Entwicklungspotenzial zur Geltung zu bringen. (In Nord-Kivu, wo viele der kleinen Organisationen «kleptomatische NGO» sind, sieht die Situation etwas anders aus.) Für eine kleine Organisation im Aufbau kann die Unterstützung durch eine EO einen mächtigen Entwicklungsschub bedeuten. Gleichzeitig besteht eine beträchtliche Gefahr des Scheiterns. In den meisten Fällen kann zur Unterstützung kleiner Organisationen keine Fachperson in Vollzeit beschäftigt werden. Darum müssen für die Entwicklung kleiner Organisationen flexible Bedingungen geschaffen werden: entweder ein begrenzter Einsatz einer Fachperson innerhalb einer grossen Organisation oder ein Einsatz einer Fachperson in mehreren kleinen Organisationen oder die Unterstützung für Dienstleistungen seitens des lokalen Koordinators.

Wir haben gesehen, dass die Auswirkungen der Einsätze fassbar und manchmal sehr gross sind, sich aber im Vorfeld der Zusammenarbeit nicht vollständig voraussehen lassen. Die Zeit läuft im Süden anders als in der Schweiz. Die teilweise rasche Veränderung der Rahmenbedingungen des Kontextes und der internen Struktur der Organisationen kann dazu führen, dass die Bedürfnisse und Prioritäten überdenkt werden

müssen. Die Flexibilität der Unterstützung ist sowohl Voraussetzung für den Erfolg von PEZA-Projekten als auch einer ihrer wichtigsten Mehrwerte im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit. Um für alle Beteiligten wirksam und nutzbringend zu sein, muss die Flexibilität in die richtigen Bahnen gelenkt werden. Im Vorfeld der Einsätze muss ein klarer Rahmen der Zusammenarbeit aufgestellt werden, in welchem die Partner explizit gemeinsame Zusammenarbeitsziele festlegen. Nach den Einsätzen erfordert die Flexibilität auch eingehende gemeinsame Evaluierungszeiten und verstärkte Bemühungen, die gewonnenen Erfahrungen und ermittelten Auswirkungen gemeinsam zu verfolgen und zu kapitalisieren. Mit diesen Schritten kann die Partnerschaftsbeziehung zwischen PO und EO in einen zeitlichen Horizont gebettet werden, der über den Einsatz hinausgeht. Die Einrichtung eines «Dispositivs für die partnerschaftliche Konti-

nuität» ist unserer Meinung nach Bedingung für eine flexible Handlungsfähigkeit, die besser auf die Bedürfnisse der PO in ihrem fragilen Kontext ausgerichtet ist.

In einem fragilen Kontext muss die Kontextanalyse idealerweise gemeinsam von den Partnern durchgeführt werden und eine starke Achse des partnerschaftlichen Austauschs bilden. Sowohl für die EO als auch für die PO hat diese Analyse eine bedeutende strategische Funktion: Sie ist eine unentbehrliche Grundlage für den Aufbau von angepassten Interventionsstrategien und die Kapitalisierung des Wissens über die Region. Zudem bildet sie auf operativer Ebene ein Werkzeug zum Management der Risiken und für die Sicherheit der FL. Im weitesten Sinne bilden die gemeinsam erarbeiteten Kontextanalysen eine Arbeitsgrundlage zur Mobilisierung (und Stärkung) der Kompetenzen für den Frieden. Wir empfehlen den PEZA-Organisationen, ihre Analyseprozesse in Zusammenhang mit dem Kontext rund um seine fragilen Elemente zu strukturieren. Zu diesem Zweck schlagen wir im Bericht einen Rahmen für eine vereinfachte Fragilitätsanalyse vor. In der Praxis sind der institutionelle Rahmen und die Rahmenbedingungen häufig nicht von Dauer, die Analysen müssen deshalb entsprechend häufiger durchgeführt werden. Aufgrund mangelnder zuverlässiger Informationsquellen müssen die Kontextanalysen auch auf alternativen Informationsquellen beruhen. Die unterschiedlichen Informationen müssen zu ihrer Verifizierung Quervergleichen und einer ständigen und kritischen Überprüfung unterzogen werden. Zudem sind Gerüchte ein weitverbreitetes soziales Phänomen. Die Organisationen müssen erhaltene Informationen mit Vorsicht verarbeiten und sich bewusst sein, dass die Befragten häufig nicht über eine kritische, auf Tatsachen beruhende Analysekultur verfügen.

6. Massnahmen für Einsätze in fragilen Kontexten

Für Projekte im Rahmen der Personellen Zusammenarbeit ist im Vergleich zu klassischen Zusammenarbeitsprojekten ein spezielles System zur Vorbereitung, Betreuung und Evaluation erforderlich. Die PEZA ist zwar wie andere Projektformen auch ein Mittel zur Förderung der Autonomie und zur Stärkung der lokalen Veränderungsdynamiken, beinhaltet aber durch die zentrale Stellung des zwischenmenschlichen Austauschs spezielle Herausforderungen. Einsätze in fragilen Kontexten erfordern angepasste und verstärkte Betreuungsmassnahmen:

Überprüfen, wie die Kandidaten mit Unvorhergesehenem umgehen können.

- Der Partnerorganisation die Verantwortung für die FL übertragen: In einem fragilen Kontext ist die Führung der FL durch die PO mehr denn je ein wesentlicher Faktor für ihre Integration und ihr persönliches Gleichgewicht über ihre berufliche Eingliederung hinaus.
- Mehr als eine strikte vorgängige Handlungsplanung: die permanente Prüfung der Bedürfnisse. Angesichts der durch den Kontext gegebenen Einschränkungen halten wir das Pflichtenheft für die FL vor dem Einsatz bewusst „vage“. Trotzdem müssen die FL ab ihrer Ankunft aktiv handeln, um möglichen Missverständnissen hinsichtlich ihres Einsatzes vorzubeugen, und die Bedürfnisse der PO erfüllen. Die Aufgaben sind anschliessend einem permanenten Bedürfnismonitoring zu unterziehen.

- Das Sicherheitsmanagement: Die Sicherheitsanforderungen in einer fragilen Umgebung sind deutlich höher als anderswo. Das Sicherheitsmanagement erfordert eine wachsame Überprüfung der Sicherheit mithilfe der klassischen Informationsquellen sowie Informationen aus Netzwerken. Es ist äusserst wichtig, dass die FL mit möglichst vielen «gut informierten» Personen mit unterschiedlichen Hintergründen vernetzt sind. Hinsichtlich der Sicherheit steht der PO die oberste Verantwortung zu, und sie muss sich dieser Verantwortung bewusst sein.
- Die Bedeutung des interkulturellen Abstands: Die interkulturelle Vorbereitung der FL und der PO im Vorfeld wie auch die Weiterverfolgung während des Einsatzes ist entscheidend. Dabei müssen sowohl die angenehmen als auch die unangenehmen Aspekte miteinbezogen werden.
- Wenn materieller, psychologischer und sicherheitstechnischer Komfort auf ein Minimum reduziert ist: In fragilen Kontexten empfehlen wir, die Prinzipien der PEZA pragmatisch anzugehen. Spezifische Anpassungen der materiellen Bedingungen sind für die Gewährleistung der physischen und psychischen Sicherheit der FL unumgänglich.
- Sicherstellung der Transparenz und Zusammenarbeit bei der Evaluation der Einsätze: Die EO müssen Transparenz und Zusammenarbeit bei der Evaluation der Einsätze und hinsichtlich deren Konsequenzen für die Partnerschaft sicherstellen. Einsätze können scheitern, und die PO fürchten die allenfalls darauffolgenden möglicherweise verheerenden Folgen. Klare strukturierte Regeln und eine gemeinsame Evaluation können dabei eine beruhigende Wirkung haben.
- Einführung solider Wissenstransfer-Mechanismen: Diese Mechanismen stellen in einem fragilen Kontext, wo die Unterstützung der PO durch die EO nicht immer gewährleistet ist, eine besondere Herausforderung dar. Wir empfehlen die Bildung eines konsistenten formalisierten Rahmens für das „Knowledge-Management“ mittels eines «Dispositivs für die partnerschaftliche Kontinuität» zwischen PO und EO.

Ausserdem schlagen wir Unité vor, die Einrichtung einer Backstopping-Struktur in Erwägung zu ziehen, indem sie einige ihrer Mitgliedorganisationen zusammenfasst, die in ähnlichen fragilen Regionen tätig sind, z. B. in Zentral- und Ostafrika. Ziel ist es, im Rahmen eines Unterstützungsmandats den EO von Unité, einen Teil der zusätzlichen «Dienstleistungen» bereit zu stellen, die für eine effektive PEZA-Arbeit in einem fragilen Kontext notwendig sind: Vereinfachung der gemeinsamen Kontextanalyse, Sicherheits-Monitoring, Organisation und Leitung von Austauschworkshops zwischen FL und PO, Planung von Publikationen und Gewährleistung eines Teils des Wissensmanagements.

7. Beziehung zu den Donatoren

Bezüglich der Finanzierungspraktiken im Süden können modellhaft zwei Arten von Donatoren unterschieden werden: «allgemeine Geldgeber» und «spezialisierte Geldgeber». Bei einer Finanzierung der PEZA-Organisationen durch allgemeine Geldgeber sind die EO und die Geldgeber normalerweise nicht in gleichem Mass fähig, den Kontext zu analysieren. Die Kontextanalyse ist jedoch ein entscheidendes Element bei der Gestaltung von Projekten in fragilen Kontexten und kann sich auf das Design und die Kosten aus-

wirken. Mit dieser Art Geldgeber sind die Finanzierungsentscheide schlechter vorhersehbar, und es besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Unterstützung bei einer negativen Entwicklung des Kontextes abgebrochen wird. Um diesen Risiken zu begegnen, empfiehlt es sich, die Finanzierungskanäle zu diversifizieren.

Die «spezialisierten Geldgeber» schätzen ihrerseits die Beteiligung von FL in den PO: Die Präsenz dieser «Elemente westlicher Kultur» wirkt beruhigend auf sie, und die Notwendigkeit, OZG im Hinblick auf die Finanzverwaltung zu unterstützen, wird anerkannt. Da die Begleitung durch die EO die Beziehung zwischen den Geldgebern und den OZG verbessern kann, können aus der Zusammenarbeit zwischen den EO und den spezialisierten Geldgebern Win-win-Situationen entstehen.

Es bestehen auch grosse Unterschiede im Hinblick auf die Unterstützung der PEZA in fragilen Kontexten durch Organe der staatlichen Zusammenarbeiten. Bei strikten Finanzierungsbedingungen, wie dies bei den Unité-Organisationen mit Schweizer Finanzierung der Fall ist², besteht das Risiko, dass zusätzlich erforderliche Mittel für eine effiziente PEZA-Arbeit für die Konfliktbearbeitung in einem fragilen Kontext nicht mobilisiert werden können. Dies kann sich im Hinblick auf den von der PEZA in einem fragilen Kontext erbrachten Mehrwert als kontraproduktiv erweisen.

8. Die Diaspora: eine wichtige Akteurin

Durch ihre Erfahrungen haben die Mitglieder der Diaspora oft Erfahrungen und Kompetenzen entwickelt, die einen positiven Beitrag zur Stärkung der lokalen Organisationen leisten können. Umgekehrt können sich die von den Friedensakteuren vor Ort gemachten Erfahrungen als nützlich erweisen, um den Zusammenhalt und das Verständnis unter den Mitgliedern der Diaspora selbst zu fördern, die oft gespalten sind und ein historisch gesehen undifferenziertes Verhältnis zu den erlebten Entwicklungen in der Region haben.

Im Fall von Ruanda scheint die Diaspora sehr strukturiert, inklusiv und mobilisiert zu sein. Dahinter verbirgt sich aber unübersehbar eine «zusammengewürfelte Diaspora», die eine hohe Dynamik aufweist, gleichzeitig aber auch Staatsangehörige umfasst, die sich selbst ein «Embargo» auferlegen. Letztendlich bleibt ein grosser Teil der Diaspora in den Konflikten der Vergangenheit gefangen, was den Ansatz der Konfliktbearbeitung auch innerhalb dieser Kreise in Europa rechtfertigt.

Es besteht durchaus das Potenzial, junge Menschen aus der demobilisierten Diaspora dazu zu bringen, wieder eine friedliche und konstruktive Beziehung zu ihrem Herkunftsland aufzubauen. Aufgrund von Misstrauen und anhaltender Diskrepanz sind diese Menschen jedoch für Initiativen, die von den Behörden oder von behördennahen Organisationen getragen werden, nur schwer erreichbar. Die in der Region tätigen EO sind dank ihrer Legitimität und Neutralität oft in einer besseren Position, um einen Prozess der Konfliktbearbeitung innerhalb der Diaspora zu begleiten und junge Menschen, die sich ausgeschlossen fühlen, zu mobilisieren. Dies kann durch Austauschworkshops in der Schweiz, durch Besuche von auf Konfliktbearbeitung spezialisierten Personen aus Ruanda in der Schweiz oder auch durch Resensibilisierungs-besuche dieser jungen Menschen in Ruanda geschehen.

² Finanzierung maximal 50 Prozent.

Ein zweiter Arbeitsbereich besteht darin, in der Schweiz die Strukturierung der Diaspora der Grossen Seen zu unterstützen. Momentan beschränkt sich die teilweise intensive Mobilisierung in den Diasporagruppierungen der Grossen Seen oft auf Aktivitäten innerhalb der eigenen Gemeinschaft. Es besteht sowohl eine Abgrenzung zwischen den einzelnen Diasporagruppierungen der Region der Grossen Seen als auch eine Abgrenzung der Diaspora zur Schweiz. Die kulturelle Nähe der Länder der Grossen Seen ist ein grosser Vorteil für die Zusammenarbeit der einzelnen Diasporagruppierungen mit dem Ziel einer gemeinsamen, aber differenzierten kulturellen Förderung in der Schweiz.

Es gilt zu beachten, dass die Entwicklung von Aktionen mit der Diaspora erhebliche Entwicklungskosten mit sich bringt und entsprechend finanziert werden muss.

9. Schlussfolgerungen

In fragilen Kontexten spielen die OZG eine entscheidende Rolle für das Zusammenbringen und Mobilisieren der Allgemeinheit. Leider wiegt die Last des Kontextes schwer auf ihren Schultern. Die PO zeigen nachweisbares Know-how in den Bereichen Konfliktmanagement, Traumabewältigung und Begleitung von Gruppendialogen. Allerdings leiden die Organisationen unter einer gewissen Isolierung und haben oft Verbesserungsbedarf im Bereich der Unterstützungsfunktionen (die sie für die Ausführung ihrer Arbeit brauchen). Die PEZA reagiert effektiv auf diese Bedürfnisse und wirkt sich vor Ort insbesondere im menschlichen Bereich sehr positiv aus. Es braucht jedoch spezifische Vorkehrungen, damit die PEZA ihr Potenzial in fragilen Kontexten voll entfalten kann. Diese bringen Kosten mit sich, die es zu berücksichtigen gilt.

10. Katalog empfohlener bewährter Praktiken

Da unsere Studie nicht auf die Aktivitäten einer einzelnen Organisation beschränkt ist, geben wir keine konkreten Empfehlungen ab, sondern identifizieren einen Katalog an bewährten Praktiken, die im Rahmen von PEZA-Programmen für die Konfliktbearbeitung in einem fragilen Kontext wie demjenigen der Grossen Seen zur Anwendung kommen können. Diese bewährten Praktiken können von den einzelnen Organisationen situationsbedingt übernommen, verstärkt, gefördert oder weiterentwickelt werden. Einige dieser Empfehlungen eignen sich auch für PEZA-Einsätze in nicht-fragilen Kontexten. Wichtig ist jedoch, dass sie in fragilen Kontexten zur Anwendung kommen, da sie grossen Einfluss auf den Erfolg der Tätigkeiten haben können.

Bezüglich Interventionsstrategie

1. Die Entwicklung des «Gesamtökosystems der zivilen Gesellschaft» als strategisches Ziel für sich betrachten, wenn die zivile Gesellschaft innerhalb des Einsatzgebietes selbst fragil ist, was in fragilen Kontexten oft der Fall ist. Das setzt insbesondere in Ruanda die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren grossen Organisationen voraus, um eine hohe Wirksamkeit und eine adäquate Eingliederung in die lokalen Fachkreise der Konfliktbearbeitung zu gewährleisten. Parallel dazu sollen Unterstützungsmodalitäten für kleine Organisationen mit hohem Entwicklungspotenzial entwickelt werden (siehe Empfehlung unten).

2. Einrichtung eines Unterstützungssystems für kleine Organisationen mit grossem Entwicklungspotenzial, in erster Linie durch den Einsatz einer einzelnen Fachperson in einer grossen Organisation und/oder den Süd-Süd-Austausch.
3. Unterstützung der PO mittels: (a) eines Hauptangebots bezüglich Unterstützungsfunktionen, das durch den langfristigen Einsatz von eher jungen, gut ausgebildeten FL mit solider Persönlichkeit und einer hohen Sensibilität für Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung ganzheitlich sichergestellt wird und (b) eines komplementären Angebots an spezifischem Friedens- und Konfliktfachwissen, das durch kurzfristige Einsätze oder durch den Süd-Nord- und Süd-Süd-Austausch für das lokale Personal sichergestellt wird.
4. Entwicklung eines Aktionsplans mit der Diaspora aus den Einsatzgebieten, um von den vorhandenen Kompetenzen zu profitieren und eine Konfliktbearbeitung auch innerhalb der Diaspora zu fördern. Für Ruanda: Entwicklung einer Mobilisierungsstrategie für die demobilisierte Diaspora und Priorisierung der Arbeit rund um die Einbindung junger Menschen. Mögliche Mittel zur Erreichung dieser Strategie sind: (a) Austauschworkshops in der Schweiz, wo offen über die Vergangenheit und die Erinnerungen gesprochen wird, (b) Besuche von auf Konfliktbearbeitung spezialisierten Personen aus Ruanda in der Schweiz, die von Aktionen im Einsatzgebiet berichten und Ängste bezüglich der aktuellen Lage im Land abbauen können, (c) rund einmonatige Resensibilisierungsbesuche von Gruppen junger Menschen in Ruanda und (d) die Möglichkeit eines individuellen PEZA-Einsatzes in Ruanda.

Bezüglich methodische Richtungen

5. Begünstigung einer flexiblen Unterstützung, um auf die Herausforderungen der PEZA-Arbeit in fragilen Kontexten und deren Auswirkungen auf das Funktionieren der PO reagieren zu können. Dies erfordert seitens der EO eine verstärkte Fokussierung auf gemeinsame Ziele und auf die Kapitalisierung von Erfahrungen anstelle der Planung von Aktivitäten und Auswirkungen. Dies setzt auch voraus, dass das Pflichtenheft für die FL «vage» gehalten bleibt und dass - statt einer strikten vorgängigen Planung der Aktivitäten - ein permanentes Bedürfnis-Monitoring stattfindet.
6. Förderung der Vernetzung, Entgrenzung und Vertrauensbildung zwischen OZG. Dies erfordert ein weitsichtiges Handeln und das Bewusstsein, dass die Beziehungen zwischen den Organisationen von Misstrauen geprägt sind und mitunter gar «vergiftet» sein können. Es müssen daher entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden, die das interindividuelle Vertrauen begünstigen.
7. Bildung einer starken Achse des partnerschaftlichen Austauschs mittels gemeinsamer Durchführung der Kontextanalyse von EO und PO zwecks: (a) Entwicklung angepasster Interventionsstrategien, (b) Kapitalisierung des Wissens über die Region, (c) Einschätzung der Sicherheitsrisiken und (d) Mobilisierung und Entwicklung von Kompetenzen für den Frieden.
8. Zusicherung einer nachhaltigen Begleitung durch die EO, um denjenigen Mehrwerte zu begünstigen, welche die PEZA gegenüber anderen Formen der Zusammenarbeit erbringt, nämlich die direkte Nähe zu den Herausforderungen der PO und die Möglichkeit, in Echtzeit auf die sich ändernden, mitunter lebenswichtigen Bedürfnisse der Organisationen zu reagieren.

9. Gewährleistung solider und konsistenter Mechanismen für den Wissenstransfer während der Einsatzabfolgen dank: (a) Einrichtung von Dispositiven für die partnerschaftliche Kontinuität (siehe unten), (b) regelmässigen Austauschworkshops für PO und FL, (c) Berichtsformaten als Werkzeug für institutionelle Wissensspeicherung, (d) spezifischer Kapitalisierungseinsätze und/oder (e) Systematisierung von Rückkehreinsätzen.
10. Zusammen mit den Partnern eine interne Kultur des Austauschs, des Dialogs und der kritischen, faktenbasierten Analyse fördern, die zuerst für sich selbst angewendet wird und als Beispiel für einen konstruktiven Ansatz der Konfliktbearbeitung dienen kann.
11. Arbeitsbedingungen für junge Fachpersonen (Berufspraktika und Zivildienst) schaffen, die den gegenseitigen Kontakt mit ihresgleichen, also anderen jungen Menschen, begünstigen, worin das grösste Potenzial zur Erzeugung von Mobilisierungseffekten während des Einsatzes liegt.

Bezüglich Instrumenten für die Tätigkeiten

12. Entwicklung einer einfachen Methode der partizipativen Kontextanalyse, die im Rahmen der gemeinsamen Analysen zwischen PO und EO zur Anwendung kommt³.
13. Entwicklung eines Tools zur Kartierung und Analyse von Prozessen innerhalb der OZG, um damit zusammen mit der PO schnell die Unterstützungsfunktionen zu identifizieren, die von der PEZA geboten werden können. Gleichzeitige Einführung eines Referenzsystems mit bewährten Praktiken für Unterstützungsfunktionen, basierend auf den Prinzipien der kontinuierlichen Verbesserung.
14. Einrichtung eines Systems zur systematischen Identifizierung der Auswirkungen von PEZA-Einsätzen durch die Verknüpfung mit den fragilen Faktoren des Kontextes und unter Berücksichtigung ihrer qualitativen und nichtlinearen Natur⁴.
15. Einrichtung von «Dispositiven für die partnerschaftliche Kontinuität» mit den PO, um die Partnerschaftsbeziehung zwischen PO und EO in einen zeitlichen Horizont einzubetten, der über den Einsatz hinausgeht. Dies bedeutet, nebst den üblicherweise bei PEZA-Einsätzen durchgeführten Massnahmen, die Verfassung einer «gemeinsamen Absichtserklärung», um den Verlauf der Tätigkeiten zu führen und im Anschluss daran, systematisch die gemachten Erfahrungen zu identifizieren und diese gemeinsam zu evaluieren (insbesondere wieder das Partnerschafts-Barometertool von Eirene Suisse in Betracht ziehen⁵).
16. Die Einrichtung einer Backstopping-Struktur auf Ebene Unité in Betracht ziehen, in der EO-Mitglieder, die in ähnlichen fragilen Regionen tätig sind, zusammengefasst werden. Dieses Unterstützungsmandat von Unité soll die EO unterstützen, einen Teil der zusätzlichen «Dienstleistungen» bereit zu stellen, die es in einem fragilen Kontext braucht, insbesondere: (a) vertiefte Kontextanalyse, (b) Sicherheitsmonitoring, (c)

³ Im ausführlichen französischen Bericht sind Vorschläge zu diesem Thema aufgeführt.

⁴ siehe Schlussfolgerungen in: Beuret, Jean-Eudes (2016). Étude sur la mesure des effets de la Coopération par l'échange personnes. De l'analyse des effets de la Coopération par l'échange de personnes à la proposition d'un outil d'évaluation adapté à une organisation de petite taille. Rennes (Unité).

⁵ Beuret, Jean-Eudes (2012). Baromètre du renforcement institutionnel et du partenariat. Fiche de présentation de l'outil. Rennes (Eirene).

Leitung von Austauschworkshops zwischen FL und PO, (d) Planung von Publikationen und (e) teilweise Übernahme der Wissensmanagement-Arbeit.

Bezüglich begleitender Massnahmen für PEZA-Einsätze (System zur Vorbereitung, Betreuung und Evaluation der Einsätze)

17. Die Offenheit für das Unvorhergesehene zu einem zentralen Kriterium für Auswahl und Rekrutierung von Kandidaten festlegen.
18. Die interkulturelle Dimension nicht nur bei den Vorbereitungen am Anfang der Einsätze, sondern auch bei deren Betreuung und Evaluierung berücksichtigen. Dies erfordert, dass die PO mit einbezogen werden und bei diesen ein Verantwortungsbewusstsein entwickelt wird. In diesem Rahmen müssen die FL für mögliche negative Effekte der Einsätze und mögliche Herausforderungen sensibilisieren (vertrauliche Informationen, Manipulationen) und auf die Arbeit in einer fragilen Umgebung, die «aufreibend» sein kann, vorbereiten werden. Für diese Vorbereitung kann eine vorgängige Zusammenarbeit mit der Diaspora in Betracht gezogen werden.
19. Anpassung der materiellen Bedingungen der PEZA an den jeweiligen Kontext zwecks Gewährleistung der physischen und psychischen Sicherheit der FL.
20. Stärkerer Einbezug der PO und der lokalen Koordination in die Sensibilisierungsarbeit in der Schweiz, um allfälligen Risiken eines Imageverlusts der PO vorzubeugen.

Bezüglich Finanzierung

21. Diversifizierung der Finanzierungskanäle mit allgemeinen Geldgebern und spezialisierten Geldgebern (in Bezug auf die Einsatzgebiete). Das erfordert – falls dies nicht bereits der Fall ist – die Entwicklung eines speziellen Vorgehens gegenüber spezialisierten Geldgebern vor Ort, die Dezentralisierung eines Teils des Fundraisings und die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den PO auf diesem Gebiet.
22. Bewusstsein der Geldgeber für spezifische finanzielle Bedürfnisse und Besonderheiten der PEZA in fragilen Kontexten fördern, was eine Bedingung für den Erhalt des Mehrwerts dieser Form der Entwicklungszusammenarbeit ist, die sehr mobilisierend wirken kann.



Über uns

Seit fünfzig Jahren setzt sich Unité, der Schweizer Verband für Personelle Entwicklungszusammenarbeit, für die Verbesserung der Qualität der Facheinsätze im Freiwilligenstatus durch Standardsetzung, Evaluationen, Studien sowie Unterstützung und Weiterbildung ein. Er besteht aus zwanzig Mitgliedorganisationen. In Partnerschaft mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) engagiert sich der Verband für eine wirksame, nachhaltige und gerechte Zusammenarbeit mit den Südpartnern.

© 12.2017

Unité
Schweizerischer Verband für
Personelle Entwicklungszusammenarbeit

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org

www.unite-ch.org

