



KRISENPRÄVENTION
KRISE
FRIE
KRISENPRÄVENTION

FRIEDENSENTWICKLUNG
VENTION
FRIEDENSENTWICKLUNG
FRIEDEN
KRISENPRÄVENTION
ENTWICKLUNG
KRISENPRÄVENTION

Wirkung: gut, aber lokal begrenzt

Zusammenfassung des Syntheseberichts
Krisenprävention und Friedensentwicklung

Standardisiert messen – systematisch bewerten – institutionell lernen

Das Unabhängige Evaluierungsprogramm der GIZ

Aus den Ergebnissen für die Zukunft lernen – das ist vorrangiges Ziel des Unabhängigen Evaluierungsprogramms (UEP) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Dazu überprüft das UEP im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), wie wirksam und nachhaltig Entwicklungsmaßnahmen sind und legt damit auch Rechenschaft über die eingesetzten Mittel ab. Dabei wird der Zusammenhang zwischen entwicklungspolitischer Intervention und konkreter Wirkung systematisch und nach internationalen Standards gemessen und bewertet.

Weit über das einzelne Vorhaben hinaus gehen übergeordnete Metaevaluierungen, die Ergebnisse aus Einzelsevaluierungen themenspezifisch zusammenfassen und wiederkehrende Stärken, Schwächen und Erfolgsfaktoren identifizieren. Ziel dieser so genannten Syntheseberichte ist es, weiterführende Empfehlungen zu entwickeln und damit Veränderungsprozesse auf Sektor- und Unternehmens-ebene anzustoßen. Ergebnisse und Erkenntnisse werden dann in Reflexionsprozessen und Lernveranstaltungen zurückgeführt.

Relevanz: Tun wir das Richtige? Stehen die Ziele der Entwicklungsmaßnahme im Einklang mit den Bedürfnissen der Zielgruppe, den Anforderungen des Landes, den globalen Prioritäten und den Politiken der Partner und Geber?

Effektivität: Sind die Ziele der Entwicklungsmaßnahme erreicht, hat die Zielgruppe einen konkreten Nutzen davon?

Effizienz: Was ergibt die Kosten-Nutzen-Analyse? Wurden die Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme durch einen wirtschaftlichen Einsatz von Finanzmitteln, Fachwissen und Zeit erreicht?

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Trägt die Entwicklungsmaßnahme dazu bei, die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele (z.B. Armutsminderung, stabile politische Verhältnisse) zu erreichen?

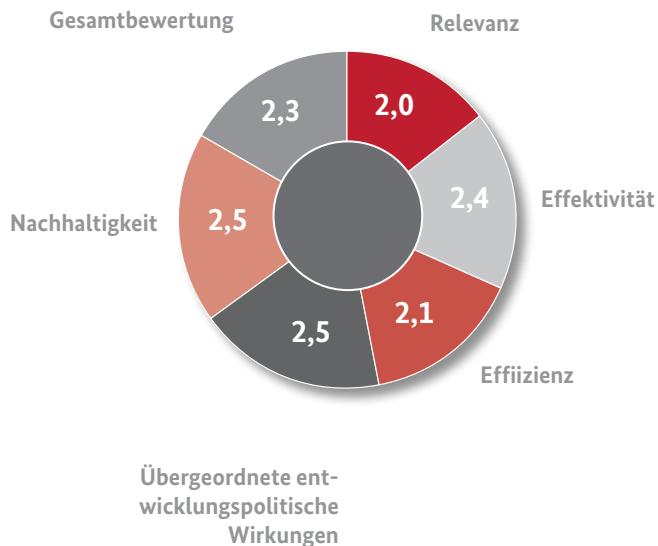
Nachhaltigkeit: Sind die Partner in der Lage, nach Ende der finanziellen, organisatorischen oder technischen Unterstützung die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiterzuführen?

I. „Insgesamt erfolgreich“ Evaluierung von Krisenprävention und Friedensentwicklung

Im Rahmen des Unabhängigen Evaluierungsprogramms hat die Stabsstelle Monitoring und Evaluierung der GIZ im Auftrag des BMZ 2010/11 die Evaluierung von acht Vorhaben zur Krisenprävention und Friedensentwicklung veranlasst.

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH unterstützt die Bundesregierung dabei, ihre Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

DAC-Kriterien



Die GIZ stellt die Wirkungen ihrer Arbeit gegenüber Auftraggebern, Partnern und der Öffentlichkeit dar. Diese wollen erkennen und darauf vertrauen können, dass die GIZ die vereinbarten Ziele erreicht und zu nachhaltiger Entwicklung beiträgt.

Die Themen der Vorhaben:

- Reintegration von Ex-Kombattanten (Nepal, Ruanda, Sierra Leone)
- Friedenserziehung (Sri Lanka)
- Transitional Justice/Konfliktbearbeitung/ Polizeireform (Guatemala)
- Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität (Südkaucasus)
- Förderung des Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Kolumbien)
- Konfliktsensible sozio-ökonomische Entwicklung (Senegal)

Ergebnis: relevant und effizient, aber nur begrenzt nachhaltig

Mit einem Durchschnittswert von „2,3“ (beste Note: „1“, schlechteste: „6“) wurden die Vorhaben insgesamt als „erfolgreich“ eingestuft. Relevanz und Effizienz der Vorhaben erhielten gute Bewertungen: Zeichen für die hohe Qualität der Konzeption und Umsetzung der Maßnahmen. Weniger gut schnitten die Vorhaben bei Effektivität, übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impakt) und Nachhaltigkeit ab. Die Evaluierungen zeigen, dass Krisenpräventions- und Friedensentwicklungsvorhaben zwar auf lokaler Ebene dazu beitragen können, Gewalt zu mindern, Konflikte friedlich zu bearbeiten und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern verbessern – auf Konfliktstrukturen auf nationaler Ebene haben sie dagegen kaum Einfluss. Das liegt vor allem an den schlechten politischen Rahmenbedingungen in den Regionen und an dem meist geringen Interesse der Regierenden an Veränderungen. Trotz guter Konzeption, sorgfältiger Planung und effizientem Projektmanagement konnten deshalb die angestrebten Wirkungen nicht in dem gewünschten Maß und in der gewünschten Nachhaltigkeit erreicht werden.

II. Viel Wirkung lokal – kaum Einfluss national

Die wichtigsten Ergebnisse

Sind die politischen Rahmenbedingungen im Partnerland richtig eingeschätzt? Bieten sie Möglichkeiten zu Veränderung? Diese Fragen sind für die Krisenprävention und Friedensentwicklung eine große Herausforderung. Denn nicht immer bewahrheitet sich die überwiegend optimistische Einschätzung zu Beginn einer Maßnahme. Dabei spielen die politischen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle bei der Planung und Umsetzung von friedensfördernden Vorhaben. Handlungsoptionen und Erfolgchancen hängen wesentlich von ihnen ab: So kann eine ursprünglich sinnvolle Maßnahme durch die sehr dynamische Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen in Konfliktsituationen langfristig irrelevant oder gar problematisch werden.

Die Evaluierungen zeigen deutlich, dass die Vorhaben selbst diese Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können und auch nicht in der Lage sind, lokale oder gar nationale Machtstrukturen zu verändern. Das heißt auch, sie müssen sich an schnell verändernde Rahmenbedingungen anpassen können, um ihre entwicklungspolitische Relevanz zu behalten und besondere Chancen für Veränderungen nutzen zu können. Von Friedensvorhaben erfordert das sowohl eine klare strategische Ausrichtung als auch viel Flexibilität und Prozessorientierung. Andererseits darf dies nicht zu Beliebigkeit und Opportunismus führen. Für die Friedensförderung ist es daher von besonderer Bedeutung, klare Ziele und eine überzeugende Strategie zu formulieren, die über das politische Tagesgeschäft hinausweisen.

Gerade im Bereich Krisenprävention und Friedensentwicklung hängt die Nachhaltigkeit von Vorhaben auch stark davon ab, ob Reforminitiativen institutionell getragen werden. Wenn Friedensmaßnahmen frühzeitig mit anderen Fördermaßnahmen verknüpft werden oder sie an starke Partner andocken können und in nationale Programme eingebunden sind, dann verbessert sich die Langzeitwirkung der Vorhaben.



1. Stark in der Konzeption

Allen Vorhaben wird eine gute bis sehr gute Relevanz bescheinigt. Das heißt, die Vorhaben stehen im Einklang mit den nationalen Prioritäten eines Landes und lokalen Friedensbedarfen und den Bedürfnissen der Zielgruppen. Grundlage hierfür sind ausführliche Konfliktanalysen im Vorfeld. In einigen Fällen wurden diese Analysen allerdings nicht regelmäßig aktualisiert, um entsprechende Schlüsse daraus zu ziehen und die Relevanz zu sichern.

Vorteil: Multisektorales Zusammenspiel

Viele der untersuchten Vorhaben verfolgen einen multisektoralen Ansatz. Wirkung soll über das Zusammenspiel unterschiedlicher Herangehensweisen erreicht werden. Deutliche Vorteile zeigten dabei multisektorale Vorhaben, die aus unterschiedlichen Quellen finanziert werden. Durch den Einsatz verschiedener Finanzmittel können sie flexibler auf Verzögerungen oder neu entstehende Bedarfe reagieren.

Erfolgreich: Eine Kombination aus wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen

Zahlreiche Vorhaben kombinieren erfolgreich wirtschaftliche und soziale Maßnahmen, um (Post-)Konfliktregionen zu stabilisieren. Allerdings zeigen die Vorhaben, dass Armutsminderung allein nur einen geringen Einfluss auf die strukturellen Ursachen von politischer und sozialer Ungleichheit hat. Diese Ungleichheit kann durch ein verbessertes Einkommen zwar gelindert werden, die ihr zu Grunde liegende strukturelle Gewalt (z.B. Vertreibung, Marginalisierung) wird dadurch aber nicht gelöst.

Vor allem bei der Wiedereingliederung von ehemaligen Kombattanten haben sich Ansätze bewährt, die sich mit einem breiten Spektrum an psychosozialen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Angeboten an die gesamte Bevölkerung einer konfliktbetroffenen Gemeinde oder Region wenden. Bei gemeinsam besuchten Trainingsveranstaltungen und gemeinsam umgesetzten Dorfprojekten, begleitet von sozialen und kulturellen Aktivitäten, wächst gegenseitiges Vertrauen, entwickelt sich eine neu funktionierende Gemeinschaft. Als sehr erfolgreich hat sich auf Gemeindeebene die Kombination von Einkommenschaffenden Maßnahmen, beruflicher Bildung, Dialog- und Versöhnungsaktivitäten sowie psychosozialer Betreuung von Konfliktbetroffenen in Postkonfliktsituationen erwie-

sen. Rein wirtschaftliche oder rein psychosoziale Ansätze haben sich als weniger wirksam erwiesen.

2. Effizient in Management und Projektsteuerung

Die Krisenpräventions- und Friedensentwicklungsvorhaben sind in die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und in das Portfolio der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingebunden, darüber hinaus aber nur wenig mit den Aktivitäten anderer Akteure vernetzt. Hier liegen bislang noch ungenutzte Potenziale. Eine bessere Harmonisierung und Koordinierung mit anderen Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit würde die Effektivität erhöhen.

Bewährt, aber noch nicht verankert: Einsatz konfliktensibler Instrumente

Wo in Entwicklungsmaßnahmen konfliktensible Instrumente angewendet werden, haben sie sich sowohl bei der Projektplanung und -umsetzung wie auch in der Arbeit mit Partnern und Zielgruppen bewährt. Vorhaben, die Konfliktanalysen wie Peace and Conflict Assessments einsetzen, um die Bedarfe an friedensbildenden Maßnahmen zu identifizieren, zeigen eine deutlich bessere strategische Orientierung und Relevanz. Mit einem Umfeldmonitoring können Vorhaben politische Risiken für die Projektumsetzung erkennen und frühzeitig darauf reagieren. Konfliktensibles Wirkungsmonitoring verbessert das institutionelle Lernen. In den untersuchten Vorhaben sind diese Instrumente allerdings nicht systematisch verankert. Auch sollten hierfür möglichst einfache, standardisierte Modelle genutzt sowie die Qualität der eingespeisten Daten und deren Auswertung regelmäßig kontrolliert werden. Hier bestehen noch Defizite.

3. Eingeschränkt in Wirkung und Nachhaltigkeit

Mit gut bis befriedigend wurde bewertet, wie die Vorhaben ihre Ziele erreicht haben, auch wenn einige der erwarteten Wirkungen als zu ambitioniert eingestuft wurden. Die relativ vage Zielformulierung einiger Vorhaben wurde kritisiert („erfolgreiche Integration“, „Befähigung zum Zusammenleben“, „stärkere Teilhabe der Bevölkerung“ oder „friedliches Zusammenleben“). Konkrete, aus einer Konfliktanalyse abgeleitete Kriterien werden dafür selten genannt. Um Wirkung messen zu können, ist hier eine realistischere und präzisere Formulierung von Zielen und Wirkungsindikatoren erforderlich. Die Evaluierungen machen deutlich, dass



die Vorhaben überwiegend auf lokaler, individueller und institutioneller Ebene Wirkungen erwarten – und auch erzielt haben. Viele haben dazu beigetragen, Konfliktdynamiken auf lokaler Ebene zu reduzieren und das friedliche Zusammenleben zu fördern. Nur ganz punktuell tragen Maßnahmen zu nationalen Friedensprozessen bei, wie z.B. Indizienprozesse in Guatemala.

Zu ambitioniert formulierte Wirkungserwartungen

Die Evaluierungen zeigten, dass die erwarteten Wirkungen einiger Vorhaben zu ambitioniert waren. Arbeit auf der lokalen Ebene reicht nicht aus, insbesondere, wenn die Vorhaben anstreben, Wirkungen auf der Makro-Ebene zum nationalen Friedensprozess zu erzielen. Dort setzt die Mehrzahl der Vorhaben jedoch an: mit umfangreichen Maßnahmen zum Capacity Development der Zielgruppen, Partner und Multiplikatoren. Bei Zielgruppen steht die fachliche Ausbildung (z.B. Berufsbildung, Landwirtschaft, Leitung von Kooperativen) im Vordergrund zusammen mit der Vermittlung von Werten und Fähigkeiten der friedlichen Konfliktbearbeitung (z.B. Selbstreflexion, Kommunikation, Mediation). Fazit: Um die angestrebten Wirkungen eines Vorhabens realistisch formulieren zu können, ist ein klares Verständnis dafür nötig, auf welcher Handlungsebene interveniert werden soll, und vor allem kann.

III. Klarere Ziele, mehr Vernetzung, unterschiedliche Zugänge

Die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen

Inhaltliches Profil schärfen

Heutzutage bearbeiten Vorhaben der Friedensförderung ein breites Spektrum an Themen: von der Friedenserziehung, Gewaltprävention, Reintegration von Ex-Kombattanten und der Aufarbeitung der Vergangenheit über Demokratieförderung und Justiz- und Polizeireform bis zu beruflicher Bildung, Armutsminderung und Ansätzen der wirtschaftlichen Regionalentwicklung. Es ist noch eine Herausforderung in der Zukunft, das Sektorprofil und die Anforderungen der dort arbeitenden Experten und Expertinnen weiterzuentwickeln.

Möglichkeiten und Grenzen der Arbeit in (Post-)Konfliktländern deutlicher benennen

Welche Wirkungen von den Vorhaben realistischerweise erwartet werden können, muss künftig klarer formuliert werden. Das erfordert einerseits Klarheit darüber, was der jeweilige Auftraggeber von dem Engagement der GIZ erwartet. Andererseits muss aber auch die GIZ in ihren Angeboten an den Auftraggeber deutlicher machen als bisher, wo die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Arbeit in (Post-)Konfliktländern liegen. Dazu gehört auch, Zielformulierungen, Indikatoren und Wirkungshypothesen präzise zu benennen.

Systematischerer Einsatz konfliktensibler Instrumente

Konfliktensible Instrumente müssen bei der Planung und Umsetzung von Vorhaben konsequenter eingesetzt werden. Dazu zählt auch eine systematische Analyse des Kontextes in (Post-)Konfliktregionen, etwa über Peace and Conflict Assessments auf Länder-, Sektor- und regionaler Ebene. In der Zusammenarbeit mit Zielgruppen und Multiplikatoren sollten konfliktensible Instrumente ebenfalls stärker angewendet werden (z.B. Do no Harm-Ansatz). Konflikte im Zusammenhang mit der Umsetzung von Projektmaßnahmen lassen sich dadurch deutlich vermindern.

Stärker (inter)national koordinieren und unterschiedliche Zugänge nutzen

Friedensfördernde Wirkungen auf Makro-Ebene können nur in Kooperation mit gleich gesinnten Akteuren erreicht werden. Das heißt zum einen, auch weiterhin unterschiedliche Zugänge über eine diversifizierte Partnerstruktur zu nutzen, die staatliche wie auch zivilgesellschaftliche Akteure einschließt. Zum anderen müssen die deutschen Beiträge mit nationalen Programmen und den Beiträgen anderer Geber stärker koordiniert und harmonisiert werden.

Mehr Kombination von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit

Das effiziente Zusammenspiel von Instrumenten der Technischen Zusammenarbeit mit der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) und dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) erhöht deutlich die Wirksamkeit der Maßnahmen. In (Post-)Konfliktsituationen, in denen ein integrierter wirtschaftlicher und sozialer Wiederaufbau notwendig ist, sind vor allem die Synergiepotenziale mit der Finanziellen Zusammenarbeit von großem Nutzen.



Herausgegeben von

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Stabsstelle Monitoring und Evaluierung

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn,

Friedrich-Ebert-Allee 40	Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
53113 Bonn	65760 Eschborn
T +49 228 44 60-0	T +49 6196 79 - 0
F +49 228 44 60-17 66	F +49 61 96 79- 1115
info@giz.de	
www.giz.de	

Text

PFIFF - PresseFrauen In FrankFurt

Gestaltung

Iris Christmann, cmuk, Wiesbaden

Bildnachweis

© GIZ

Stand

Eschborn, August 2012

Im Auftrag des

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Evaluierung der EZ; Grundsätze der Erfolgskontrolle und Wirkungsmessung

Postanschriften der Dienstsitze

Bonn office	BMZ Berlin im Europahaus
Dahlmannstraße 4	Stresemannstraße 94
53113 Bonn, Germany	10963 Berlin, Germany
T +49 228 99 535-0	T +49 30 18 535-0
F +49 228 99 535-3500	F +49 30 18 535-2501
poststelle@bmz.bund.de	
www.bmz.de	