



Synthesebericht

Krisenprävention und Friedensentwicklung



Herausgeber:

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

Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de

Internet:
www.giz.de

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

beauftragt durch: Stabsstelle Monitoring und Evaluierung

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Eschborn, Dezember 2011

Zielsetzung und methodische Vorgehensweise des Syntheseberichts

Im Rahmen des Unabhängigen Evaluierungsprogramms veranlasste die Stabsstelle Monitoring und Evaluierung der GIZ im Jahr 2010/11 die Evaluierung von acht Vorhaben aus dem Spektrum der Krisenprävention und Friedensentwicklung (KPF). Die vorliegende Querschnittsauswertung synthetisiert die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Einzelevaluierungen und identifiziert wiederkehrende Stärken, Schwächen und Erfolgsfaktoren. Dies dient sowohl dem institutionellen Lernen der GIZ wie auch der Berichterstattung an das BMZ.

Grundlage der Querschnittsauswertung sind die Evaluierungsberichte der acht Vorhaben, die in den folgenden Themenfeldern intervenieren:

- 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)

Bewertung der DAC Kriterien

Die evaluierten Vorhaben werden durchwegs positiv beurteilt, wie die Tabelle der Anlage 1 zeigt (beste „Note“: 1, schlechteste „Note“: 6):

Gute Bewertungen erhalten die Relevanz und Effizienz der Vorhaben, was auf die hohe Qualität der Konzeption und Durchführung der Maßnahmen hinweist. Gute bis mittelmäßige Bewertungen werden für die Kriterien Effektivität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit vergeben, wobei die Zweifel an der Wirkung und Nachhaltigkeit der Vorhaben am stärksten ausgeprägt sind. Dies deutet darauf hin, dass trotz sorgfältiger Planung und effizientem Projektmanagement die angestrebten Wirkungen offensichtlich nicht immer im gewünschten Maß und für die gewünschte Dauer erreicht werden.

Konzeption der Vorhaben

Die Evaluierungen stellen eine gute bis sehr gute Relevanz der Vorhaben fest, die als Bezug zu den Peacebuilding Needs des Landes bzw. der Konfliktregion verstanden wird. Eine Reihe von Vorhaben wird im Nachhinein als zu ambitioniert eingeschätzt, insbesondere solche, die Wirkungen auf der Makro-Ebene anstreben. Die Mehrheit der Vorhaben beruht auf Konfliktanalysen und orientiert sich an den dort identifizierten Peacebuilding Needs. Dabei ist es wichtig, dass derartige Analysen regelmäßig aktualisiert und entsprechende Schlüsse daraus gezogen werden, um die Relevanz der Vorhaben zu erhalten. Konfliktsensible Instrumente wie Peace and Conflict (Impact) Assessment (PC(I)A) und Do No Harm werden in einigen Vorhaben kaum, in anderen extensiv genutzt. Wo sie angewendet werden, haben sich diese Instrumente bewährt. Auf lokaler Ebene mit Mittlern und Zielgruppen ange-

Stabsstelle Monitoring & Evaluierung

wandt, leisten sie einen Beitrag zur Konfliktminderung im Projektumfeld.

Eine wiederkehrende Herausforderung stellt die Einschätzung der politischen Rahmenbedingungen dar. Anfangs überwiegt eine optimistische Einschätzung, die sich aber nicht immer bewahrheitet. Eine weitere Besonderheit ist die sehr dynamische Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen in Konfliktsituationen, die ursprünglich sinnvolle Maßnahmen langfristig problematisch oder irrelevant werden lassen kann. Die Evaluierungen zeigen deutlich, dass die Vorhaben selbst diese Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können. Die besondere Dynamik der politischen Rahmenbedingungen erfordert von den Friedensvorhaben sowohl eine klare strategische Ausrichtung, als auch ausreichende Flexibilität, um neue Chancen zu nutzen.

Besonders bei zielgruppennahen Vorhaben haben sich multisektorale, inklusive Ansätze bewährt, die sich mit einem breiten Spektrum von psycho-sozialen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Angeboten an die gesamte Bevölkerung einer konfliktbetroffenen Gemeinde bzw. Region wenden. Ausgangspunkt sind dabei mehr die Bedarfe der Zielgruppe als die spezifische Vergangenheit des Einzelnen. Gemeinsame Trainingsveranstaltungen oder Dorfprojekte fördern die Wiederherstellung von Vertrauen und einer funktionierenden lokalen Gemeinschaft. In diesem Bereich kann das effiziente Zusammenspiel von Instrumenten der finanziellen Zusammenarbeit (FZ), technischen Zusammenarbeit (TZ) und entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) die Wirksamkeit der Maßnahmen deutlich erhöhen.

Insgesamt ist ein klares Verständnis der Handlungsebenen der Vorhaben notwendig, um deren Wirkungen realistisch einschätzen zu können. Um einen Beitrag zum nationalen Friedensprozess zu leisten, reicht die Arbeit auf der lokalen Ebene nicht aus.

Die Evaluierungen zeigen, dass individuelles Capacity Development dann am stärksten seine Wirkungen entfaltet, wenn eine institutionelle Anbindung der fortgebildeten Personen gewährleistet ist. Auch die langfristige Zusammenarbeit mit lokalen Umsetzungspartnern kann deren Kapazität deutlich verbessern. Bei der Neugründung von Institutionen durch die Entwicklungszusammenarbeit muss berücksichtigt werden, dass diese einer mehrjährigen Begleitung bedürfen, um langfristig lebensfähig zu werden.

Die Evaluierungen weisen auf die Herausforderungen einer engen Anbindung an den Partner in Konfliktsituationen hin. Problematisch ist die enge Anbindung an den Partner, wenn dieser Konfliktpartei ist oder sich Friedens-, Reform- oder Versöhnungsprozessen entgegenstellt. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die staatliche Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Friedensförderung auch mit Gruppen zusammenarbeiten sollte, die in kritischer Distanz zur Regierung stehen.

Management und Implementierung

Die Projektsteuerung verläuft in den meisten Fällen sehr effizient. Probleme ergeben sich lediglich bei der Steuerung komplexer Programme, insbesondere bei der Herstellung von Synergien zwischen den einzelnen Programmkomponenten.

Stabsstelle Monitoring & Evaluierung

In einigen zielgruppennahen Vorhaben ergibt sich ein Dilemma zwischen Qualität, Deckungsgrad und Schnelligkeit der Leistungen. Sollen hochwertige, aber teure Leistungen (z.B. Ausbildungskurse) für wenige, oder günstige, schnell umsetzbare, aber weniger wirksame Leistungen für viele angeboten werden? Dahinter steht die allgemeine Frage nach dem Umgang mit dem Erfolgsdruck in Konflikt- und besonders Postkonfliktsituationen, in denen schnell eine Friedensdividende aufgezeigt und dennoch nachhaltige Wirkungen erzielt werden sollen.

In Bezug auf die konflikt sensible Projektsteuerung bestehen bei einigen Vorhaben noch Defizite im Hinblick auf die Einrichtung eines konflikt sensiblen Wirkungsmonitoringsystems nach dem Do No Harm-Prinzip. Hierfür sollten möglichst einfache, standardisierte Modelle genutzt werden. Eine regelmäßige Qualitätskontrolle der eingespeisten Daten sowie die Definition von Mechanismen für die Nutzung der Monitoringergebnisse sind zudem notwendig.

Starke staatliche Partner sind eine wesentliche Stütze der Projektarbeit und wesentlich für die Erzielung nachhaltiger Projektwirkungen. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden teils als Durchführungspartner genutzt, teils in ihrer politischen Rolle unterstützt. Einige Vorhaben kooperieren nicht mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Risikomanagement spielt in den untersuchten Vorhaben noch eine untergeordnete Rolle. Allerdings ist zu erwarten, dass mit der wachsenden Anerkennung der Themen Risikomanagement und Personalsicherheit zukünftig

verstärkte Anstrengungen in diese Richtung unternommen werden.

Wirkung der Vorhaben

Im Hinblick auf die Effektivität der Vorhaben halten die meisten Evaluierungen die Wirkungsketten der Maßnahmen für plausibel, wenn auch ambitioniert. Die Indikatorenerreichung der untersuchten Vorhaben ist gut bis befriedigend. Herabstufungen beruhen auf der fraglichen Signifikanz von Maßnahmen, der unzureichenden Nutzung der Leistungen, mangelnder Kontinuität der Maßnahmen, der ungenügenden Institutionalisierung von Reformansätzen, hohen politischen Risiken und Schwierigkeiten beim Scaling Up. Positiv wirken sich auf die Zielerreichung günstige politische Rahmenbedingungen, die Einbindung in nationale Programme, eine langfristige Präsenz vor Ort sowie die Verbindung von wirtschaftlichen und sozialen Ansätzen der Friedensförderung aus.

Alle Vorhaben erzielten positive direkte Wirkungen auf individueller und lokaler Ebene. In einigen Fällen trugen die Vorhaben zur Verbesserung des Zusammenlebens vor Ort und zur Herstellung von Vertrauen bei. Anderswo haben sie in einem hochpolitisierten Kontext konstruktive Dialogprozesse begleitet. In einem Land soll es der ländlichen Bevölkerung sogar aufgrund des Capacity Development durch das Vorhaben gelungen sein, für sich erfolgreich Neutralität in den bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Armee und der Rebellenbewegung zu beanspruchen. Keine der Evaluierungen kann hingegen positive Wirkungen der Maßnahmen auf die Frie-

Stabsstelle Monitoring & Evaluierung

densentwicklung auf Makro-Ebene (*Peace Writ Large*) feststellen.

Die Nachhaltigkeit der Friedensmaßnahmen wird positiv durch eine gute Ownership der Partner, das Andocken an bereits existierende, starke Partner und die Einbindung in nationale Programme beeinflusst. Dagegen wirken sich ungünstige politische Rahmenbedingungen und eine ungenügende Institutionalisierung der Reforminitiativen negativ auf deren Nachhaltigkeit aus. Während die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gerade im Friedensbereich stark von den politischen Rahmenbedingungen abhängt, kann diese durch eine frühzeitige Verknüpfung mit und Integration in andere Fördermaßnahmen verbessert werden.

Die Vorhaben leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Handlungskompetenz der Partner und Zielgruppen in den Bereichen gewaltfreie Kommunikation und konstruktive Konflikttransformation. Genauere Untersuchungen sind erforderlich um abzuschätzen, inwieweit diese neuen Fähigkeiten nachhaltig die Funktionsweise von lokalen Institutionen beeinflussen.

Zentrale Lernerfahrungen

Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts hat sich das Themenfeld Krisenprävention und Friedensentwicklung stark ausdifferenziert. Heutzutage bearbeiten Vorhaben der Friedensförderung ein breites Spektrum an Themen, das von der Stärkung von Regionalorganisationen über die Krisenfrühwarnung, Friedenserziehung, berufliche Bildung, Gewaltprävention, Aufarbeitung der Vergangenheit, Demokratieförderung, Justiz- und Polizeireform, Reintegration von Ex-Kombattanten bis hin zu

Armutsminderung, Selbsthilfeförderung und Ansätzen der wirtschaftlichen Regionalentwicklung reicht. Hiermit stellt sich die Frage, wie das Profil des Themenfelds in Zukunft definiert und welche Anforderungen an Friedensfachkräfte gestellt werden sollen.

Die Evaluierungen legen nahe, dass Entwicklungsvorhaben auf lokaler Ebene einen Beitrag zur Verminderung von Gewalt, friedlicher Konfliktbearbeitung und Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Konfliktregionen leisten können. Dagegen ist der Einfluss einzelner Vorhaben auf nationale Konfliktstrukturen begrenzt. Weitergehende Erwartungen an einzelne Vorhaben würden das Kräfteverhältnis zwischen internationalen Akteuren und den etablierten Machtstrukturen im Land, die häufig nur ein geringes Interesse an Veränderungen aufweisen, überschätzen.

Andere Evaluierungen weisen zudem darauf hin, dass viele Vorhaben mehr an den Symptomen als an den Ursachen der Gewaltkonflikte arbeiten. Friedensfördernde Wirkungen auf Makro-Ebene können demnach nur in Kooperation mit gleichgesinnten Akteuren erreicht werden. Dazu gehört auch die systematische Nutzung von Zugängen, die sich Deutschland durch seine Entwicklungszusammenarbeit erschlossen hat, für den politischen Dialog, der auch schwierige Bereiche wie Governance, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik umfassen muss.

Die Evaluierungen zeigen, dass Vorhaben der Friedensförderung immer wieder in Situationen geraten, in denen die Ansätze der Partnerregierung zur Überwindung der Konfliktsituation nicht mit den Werten und politischen Zielen der

Stabsstelle Monitoring & Evaluierung

deutschen Entwicklungszusammenarbeit übereinstimmen. Der Handlungsspielraum einzelner Vorhaben ist in einer derartigen Situation sehr begrenzt. Allerdings zeigt die Zivile Friedensdienst Komponente des Vorhabens in Guatemala, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auch in einem schwierigen Umfeld Handlungsspielräume erhalten kann, wenn sie mit einer diversifizierten Partnerstruktur arbeitet, die auch zivilgesellschaftliche Akteure umfasst.

Empfehlungen an das BMZ

- Formulierung angemessener Erwartungen an die entwicklungsorientierte Friedensförderung, die die überwiegend lokalen Wirkungen einzelner Entwicklungsvorhaben anerkennen und hieraus konzeptionelle und methodische Schlussfolgerungen ziehen
- Definition einer eindeutigen politischen Haltung gegenüber der Friedens- bzw. Kriegspolitik der jeweiligen Partnerregierung, einschließlich Klärung der Frage, inwieweit sich Friedens- und Konfliktprogramme (vorübergehend) auch gegen Regierungsprioritäten stellen können
- Proaktivere Unterstützung von Friedensprozessen in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, dabei verstärkte Nutzung der durch Entwicklungsmaßnahmen eröffneten Zugänge
- Veranlassung einer stringenten Nutzung der im übersektoralen Konzept zur Krisenprävention (ÜSK) vorgesehenen Instrumente für die konflikt sensible Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen (Konfliktanalysen, KR-Kennung, Do No Harm-Check, PCA)
- Sicherstellung der Koordination und Harmonisierung der deutschen Beiträge mit nationalen Programmen und den Beiträgen anderer Geber
- Langfristiges Engagement in Konfliktsituationen und Sicherstellung der Anschlussfähigkeit der deutschen Beiträge an nationale oder internationale Strukturen
- Sicherstellung einer engeren Verzahnung von Konfliktbearbeitung, Armutsminderung und ENÜH zur besseren Nutzung armutsmindernder Maßnahmen für die Friedensförderung
- Verbesserung der Zusammenarbeit von BMZ und Durchführungsorganisationen beim Wissensmanagement zum Themenfeld Krisenprävention und Friedensentwicklung

Empfehlungen an die GIZ als Unternehmen

- Im Prozess der GIZ-Integration Beibehaltung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Zugänge zu Konfliktländern, dadurch Aufrechterhaltung von flexiblen Handlungsspielräumen in politisch schwierigen Kontexten
- Qualifikation der aller in Konfliktvorhaben eingesetzten GIZ-Mitarbeiter, einschließlich der nationalen Kräfte, in konflikt sensiblen Methoden
- Sicherstellung einer regelmäßigen Überprüfung aller Vorhaben in Konfliktsituationen, insbesondere solcher mit KR-1 und KR-2 Kennung, im Hinblick auf ihre Konfliktsensibilität nach Do No Harm-Kriterien. Einführung von einfachen, standardisierten Systemen für konflikt sensibles Wirkungsmonitoring.

Stabsstelle Monitoring & Evaluierung

- Verbesserung des Wissensmanagement, Vermeidung von Wissensverlusten im Zuge der Personalrotation
- Sicherstellung der Breitenwirkung und Nachhaltigkeit der Maßnahmen durch die Stärkung einer vorausschauenden Planungskultur
- Nutzung der Synergiepotentiale mit der FZ, besonders in (Post-) Konfliktsituationen, in denen ein integrierter wirtschaftlicher und sozialer Wiederaufbau notwendig ist

Empfehlungen an die Regionaleinheiten, Fachabteilungen und Projektverantwortlichen der GIZ im Themenfeld KPFE

- Konsequente Nutzung konfliktensibler Instrumente bei der Planung und Umsetzung von Vorhaben (Konfliktanalyse, Umfeldmonitoring, konfliktensibles Wirkungsmonitoring)
- Verstärkte Anwendung konfliktensibler Methoden bei der Zusammenarbeit mit den Zielgruppen, dadurch Verminderung von Konflikten in Zusammenhang mit der Umsetzung von Projektmaßnahmen
- Vermehrtes Capacity Development im Bereich Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung auf institutioneller und nationaler Ebene
- Nutzung der Lernerfahrungen dieses Berichts im Bereich Reintegration von Ex-Kombattanten (u.a. Entwicklung eines multi-dimensionalen „systemischen“ Reintegrationskonzepts, langfristige Begleitung der reintegrierten Gruppen durch eine zivile Institution, verbesserte Orientierung der Maßnahmen am zeitlichen Ver-

lauf von Postkonfliktsituationen, Entwicklung spezifischer Angebote für Frauen)

- Entwicklung von spezifischen Maßnahmen für die Zielgruppe Jugend als Opfer und Täter von Gewalt, u.a. Wiederaufbau des Schulsystems zur Stabilisierung von Konfliktzonen

Empfehlungen an die politischen Partner der Technischen Zusammenarbeit

- Formulierung inklusiver, menschenrechtsorientierter Friedensstrategien als Leitschnur und Grundlage für die Abstimmung deutscher und internationaler Beiträge im Bereich Friedensförderung
- Sicherung der Abstimmung der deutschen Beiträge mit denen anderer Geber
- Bereitstellung von Budgets für gemeinschaftlich entwickelte Reformvorhaben
- Herstellung von Transparenz und Sicherung einer effizienten Ressourcenallokation durch die Veröffentlichung von Finanz- und Aktivitätenberichten im Bereich Friedensförderung
- Unterstützung bei der Identifizierung strategischer Partner für das Scaling Up von Maßnahmen

Anlage 1: Bewertung der Einzelkriterien und Gesamtbewertung der acht Vorhaben im Bereich Krisenprävention und Friedensentwicklung (tabellarische Übersicht)

Vorhaben	Relevanz	Effektivität	Wirkung	Effizienz	Nachhaltigkeit	Gesamt
Nepal	2	2	3	2	2	2
Sri Lanka	4	3	2	1	3	3
Südkaucasus	2	3	2	2	3	2
Guatemala	2	3	3	3	3	3
Kolumbien	2	2	3	2	3	2
Ruanda	2	2	3	3	2	2
Senegal	1	2	2	2	2	2
Sierra Leone	1	2	2	2	2	2
Gesamt	2,0	2,4	2,5	2,1	2,5	2,3

WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de

I www.giz.de