

BMZ-EVALUIERUNGSBERICHTE 054

Der Zivile Friedensdienst Synthesebericht

Kurzfassung der Evaluierung



Vorwort

Entwicklung und Frieden sind untrennbar miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Krisenprävention und Friedensentwicklung sind daher feste Bestandteile der deutschen entwicklungspolitischen Agenda.

Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde 1999 als neues Instrument zur zivilgesellschaftlichen Friedensförderung geschaffen. Als Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen hat er zum Ziel, den gewaltfreien Umgang mit Konflikten und Konfliktpotenzialen zu fördern und damit zur Krisenprävention, Gewaltminderung und Konfliktnachsorge beizutragen; Kernelement ist der Einsatz von Friedensfachkräften. Bis Ende 2009 wurden insgesamt 583 ZFD-Fachkräfte in 50 Ländern eingesetzt. Das Gesamtbudget der bewilligten Mittel für diesen Zeitraum umfasste 144 Millionen Euro.

Die Evaluierung des ZFD wurde im Jahr 2009 vom BMZ initiiert. Sie umfasst den Zeitraum von 1999 bis 2010 und bewertet die Relevanz, Effektivität und Effizienz des ZFD, die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen und die Nachhaltigkeit sowie die Kohärenz, Koordination und Komplementarität mit anderen Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und anderer Geber.

Ein Team aus Gutachterinnen und Gutachtern des *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP)* des *Graduate Institute of International and Development Studies* in Genf unter der Leitung von Thania Paffenholz führte die Evaluierung mit acht Län-

derstudien durch und schloss sie im April 2011 ab. Für das BMZ-Management des Evaluierungsprozesses waren Katrin von der Mosel und Rita Walraf verantwortlich.

Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinung der unabhängigen externen Gutachterinnen und Gutachter und entsprechen nicht notwendigerweise der des BMZ. Am Ende dieser Kurzfassung finden sich fachliche Stellungnahmen des BMZ und des Konsortiums ZFD, dem Verbund der Organisationen, die ZFD-Maßnahmen durchführen.

Diese Kurzfassung ist online verfügbar unter <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/index.html#evaluierungen>. Sie sollte wie folgt zitiert werden: Paffenholz, T. et al. (2011): Der Zivile Friedensdienst: Synthesebericht. *Evaluierungsberichte 054*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Langfassungen des Hauptberichts und der Länderstudien sowie Anlagenbände zu den Evaluierungsmethoden und den Zusammenfassungen der Länderstudien können beim BMZ-Referat "Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision" angefordert werden.

Michaela Zintl

Leiterin des Referats "Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision"

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Zusammenfassung

1. HINTERGRUND

Die deutsche Bundesregierung hat 1999 ein neues Instrument zur zivilgesellschaftlichen Friedensförderung geschaffen: den Zivilen Friedensdienst (ZFD). Dieser ist in vielerlei Hinsicht ein einzigartiges Instrument, das in anderen Ländern so nicht existiert, da er von Beginn an ein gemeinsames Projekt staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen war.

Der ZFD fördert den Aufbau von Strukturen der Friedensförderung nach bewaffneten Konflikten (Friedenskonsolidierung), beugt der Gewalteskalation vor (Krisenprävention) und unterstützt die Reduktion von Gewalt während bewaffneter Auseinandersetzungen (zivile Konfliktbearbeitung).

Acht deutsche Entwicklungs- und Friedensorganisationen bilden zusammen das Konsortium ZFD. Kernelement ist die Entsendung sogenannter ZFD-Fachkräfte zu ihren Partnern in Konfliktländern. Für den Zeitraum von 1999 bis 2009 bewilligte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Haushaltsmittel in Höhe von circa 144 Millionen Euro; hiermit konnten bis Ende 2009 insgesamt 583 Einsätze von ZFD-Fachkräften in 50 Ländern finanziert werden.

Drei Jahre nach Gründung des ZFD fand bereits 2002 eine erste Evaluierung statt, die wichtige Aspekte für die weitere Etablierung und Entwicklung des ZFD aufzeigte. Im Jahre 2009 beauftragte das BMZ eine zweite unabhängige Evaluierung, die den Zeitraum seit der Einrichtung des ZFD, also von 1999 bis 2009/2010, untersuchen sollte. Das *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding* (CCDP) des *Graduate Institute of International and Development Studies*, Genf, führte diese Evaluierung durch und schloss die Datenerhebung Mitte 2010 ab. Der Gesamtprozess der Evaluierung dauerte bis zum Frühjahr 2011 an.

Die Evaluierung des ZFD wurde sowohl in Deutschland als auch in acht Fallstudienländern durchgeführt (Burundi, Guatemala, Israel/Palästina¹, Kambodscha, Kolumbien, Niger, Serbien und Uganda). So konnten Projekte sämtlicher ZFD-Trägerorganisationen in allen Regionen, in denen der ZFD bisher tätig war, in die Evaluierung miteinbezogen werden.

Ziel der Evaluierung war es, Rechenschaft abzulegen, Lernmöglichkeiten für die beteiligten Akteure zu schaffen sowie Empfehlungen für die Fortführung des ZFD und seiner Projekte auszusprechen.

Die Evaluierung unterlag einigen Einschränkungen. Zum einen konnte sie nur acht der 50 Länder untersuchen, in denen der ZFD bisher aktiv war; zum anderen hat sie den ZFD als ein Instrument der deutschen Entwicklungs- und Friedensförderungs politik und somit nicht jedes einzelne Projekt im Detail beurteilt. Während der Evaluierung kam es zudem zu beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen. Darüber hinaus sah sich die Evaluierung mit methodischen Herausforderungen bei der Beurteilung von Effektivität und Wirkung konfrontiert, die einerseits auf Mängel im ergebnisorientierten Management des ZFD, andererseits auf die Rahmenbedingungen der Evaluierung zurückzuführen waren.

2. WESENTLICHE FESTSTELLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der ZFD ist ein nützliches Instrument, das weitergeführt werden sollte. Der Fokus des ZFD auf die zivile Friedensförderung mit einer Konzentration auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Dialog- und Versöhnungskapazitäten in Konfliktgesellschaften passt sehr gut in das Instrumentenrepertoire der deutschen Friedens- und Entwicklungspolitik, das sich angesichts der historischen Erfahrungen Deutschlands mit Versöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat.

¹ Das BMZ verwendet üblicherweise den Begriff "Palästinensische Gebiete."

Diverse Stärken zeichnen den ZFD gegenüber anderen Instrumenten der zivilen Friedensförderung aus. Auf diesen positiven Eigenschaften beruhen die bisherigen Erfolge und die zukünftigen Potenziale.

Der ZFD muss sein Profil erheblich klarer ausgestalten und die Umsetzung des Programms muss deutlich verbessert werden, damit diese Potenziale ausgeschöpft werden können und der ZFD als Akteur der deutschen Friedens- und Entwicklungspolitik mehr Bedeutung erlangen kann. **Darüber hinaus muss die Steuerung durch das BMZ substantiell verstärkt werden.**

Dies bedeutet, sich weiterhin auf die Stärken des ZFD zu konzentrieren und sich gleichzeitig systematisch mit dessen Schwächen auseinanderzusetzen. Die Mehrzahl der vorgeschlagenen Veränderungen lassen sich im Kontext des ZFD-Rahmenkonzeptes realisieren. Dennoch werden maßgebliche Veränderungen bei der Steuerung und Durchführung sowohl von Seiten der ZFD-Träger als auch seitens des BMZ notwendig sein.

Stärken des ZFD

Der ZFD konzentriert sich auf **zivile Friedensförderung** mit besonderem Fokus auf die Rolle der Zivilgesellschaft. Die Vielfalt der deutschen ZFD-Trägerorganisationen bringt eine ebensolche Vielfalt lokaler Zugänge, Partner und Ansätze mit sich. Ihr Zusammenspiel mit Partnern vor Ort hat es ermöglicht, dass die Belange breiter Bevölkerungsschichten besser zum Tragen gekommen sind und deren Anliegen stärker Gehör gefunden haben, besonders im unmittelbaren lokalen Kontext. In einigen Fällen haben die ZFD-Maßnahmen sogar über diesen räumlich eingegrenzten Kontext hinaus Wirkungen gezeigt.

Kernelement der Umsetzung der ZFD-Programme ist die Entsendung von Fachkräften. Der maßgebliche Mehrwert der Fachkräfte liegt in ihrer **externen**

Perspektive auf den Konfliktkontext. So ist es den ZFD-Fachkräften im vergangenen Jahrzehnt gelungen, das Potenzial ihrer jeweiligen Partnerorganisationen in der Friedensförderung zu stärken.

ZFD-Projekte führten somit vor allem auf lokaler Ebene zu zahlreichen positiven Veränderungen. Sie haben im unmittelbaren Umfeld der Partnerorganisationen zur Prävention und zur Schlichtung kleinerer, lokaler Konflikte und Familienstreitigkeiten beigetragen.

Jedoch könnte der ZFD weit mehr für die lokale Bevölkerung erreichen, wenn der Wirkungsbereich der Programme auf eine breitere lokale und nationale Interventionsebene ausgedehnt würde. Dies zeigen positive Beispiele aus der ZFD-Praxis: Das gegenwärtige Programm in Kambodscha ist ein vorbildliches Modell für effektive ZFD-Arbeit. Dort ist es dem ZFD gelungen, gesellschaftliche Mechanismen zur Auseinandersetzung mit der Khmer Rouge-Vergangenheit zu stärken und die Arbeit des Khmer Rouge-Tribunals zu unterstützen. Das Programm arbeitet sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene und kann damit sowohl breite Bevölkerungsschichten erreichen als auch nationale Politiken beeinflussen. Die strategische Planung und das Monitoring sind solide und das Programm insgesamt komplementär zu jenen anderer internationaler Akteure. Auch die ZFD-Programme in Israel/Palästina, Niger und Burundi integrieren eine Vielzahl von Ansätzen, um ihren lokalen Wirkungsbereich zu erweitern. In Uganda hat ein ZFD-Projekt maßgeblich zur Reduzierung und Prävention von Gewalt zwischen zwei ehemaligen Konfliktparteien beigetragen.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit (**Effektivität**) ihrer Aktivitäten können die meisten ZFD-Programme – außer Kambodscha – nicht eindeutig als entweder 'effektiv' oder 'nicht effektiv' bewertet werden. Dies liegt daran, dass in jedem Land eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelinitiativen durchgeführt werden, deren Wirkungsgrad stark variiert. Dennoch lässt sich als generelles Ergebnis feststellen, dass die

Maßnahmen dann eher erfolgreich sind, wenn es ihnen gelingt, mehr Begünstigte zu erreichen, ihren Wirkungsbereich über den lokalen Kontext hinaus auszudehnen, sich auf Schlüsselakteure für Veränderungen zu fokussieren und gewaltfreie Ansätze so umzusetzen, dass sie für die Menschen vor Ort in ihrem Alltags- und Arbeitskontext hilfreich sind.

Der ZFD hat sich in den vergangenen Jahren positiv weiterentwickelt. Die aktuellen ZFD-Programme sind im Vergleich zur vorhergehenden Generation sehr viel fokussierter. Darüber hinaus hat das Konsortium ZFD im Jahr 2004 gemeinsame Standards für den ZFD entwickelt, die einheitliche Handlungsfelder und Richtlinien für die Einsätze vor Ort definieren. Die Standards wurden 2008 aktualisiert und fortgeschrieben. Darüber hinaus haben die seit etwa 2007 eingesetzten ZFD-Koordinatoren die Steuerungs- und Ansprechstrukturen vor Ort stark verbessert.

Schwächen des ZFD

Zehn Jahre nach seiner Gründung leidet der ZFD nach wie vor an einer **Profilschwäche**. Die zentrale Frage, ob der ZFD ein Netzwerk, eine Institution, ein Instrument oder ein gemeinsamer Fonds mit gemeinsamen Standards ist, wurde bislang vom BMZ und den Mitgliedern des ZFD-Konsortiums nicht hinreichend geklärt. Beide stimmen darin überein, dass der ZFD ein eigenes Profil besitzt und kein integraler Bestandteil der Schwerpunktsetzung der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit im jeweiligen Land sein soll, da diese sich in der Regel einerseits auf andere Sektoren konzentriert und andererseits auf anderen Handlungsebenen ansetzt. Die Rolle des BMZ hinsichtlich der Steuerung, der Planung und des Monitorings der ZFD-Aktivitäten gilt es in Zukunft ebenfalls zu klären. Darauf aufbauend **sollte das BMZ seine Steuerungsfunktion optimieren**. Bisher hat sich das BMZ auf eine reaktive Rolle beschränkt (Prüfung und Bewilligung von

Anträgen), während die Träger den ZFD hauptsächlich als BMZ-Fonds mit umfangreichen Freiheiten umsetzten. Die Freiheiten beinhalten die partizipative Aushandlung eigener Richtlinien und die Vollfinanzierung des Programms. Die Rolle des BMZ im Rahmen der Steuerung des ZFD-Programms sollte daher zwingend geklärt werden.

Zudem muss geprüft werden, wie der ZFD seine **Identität als staatlich finanziertes Gemeinschaftswerk** zivilgesellschaftlicher und staatlicher Organisationen in die Praxis umsetzt. Ob das Gemeinschaftswerk strategisch über eine gemeinsame Finanzierung und einheitliche Standards zur Umsetzung hinausgehen wird, bleibt zu klären.

Die derzeitige Praxis der Trägerorganisationen sieht die Entsendung von nur einer Fachkraft in jeweils eine einzelne Partnerorganisation vor. Eine Fachkraft allein kann aber in der Regel nicht sämtlichen Bedürfnissen der Partner gerecht werden. Die Partner benötigen Unterstützung bei einer Vielzahl unterschiedlicher Anliegen wie bei der Finanzierung von Aktivitäten und einheimischem Personal, beim Aufbau und Management ihrer Institutionen, bei der Vernetzung mit anderen Friedensakteuren, bei der Vermittlung zwischen Konfliktparteien, beim Schutz vor gewaltsamen Übergriffen sowie bei der Stärkung ihrer Kapazitäten, um Frieden, Gerechtigkeit und die Einhaltung der Menschenrechte besser unterstützen zu können.

Die zentrale Stärke der externen Perspektive der Fachkräfte ist dabei die Vermittlung zwischen Konfliktparteien und die Vernetzung von Friedensakteuren. Diese Stärken rangieren noch vor der finanziellen Förderung, die zwar wichtig ist, aber oft auch aus anderen Quellen geleistet werden kann.

Die **Effektivität** der vom ZFD unterstützten Initiativen variiert, im Ganzen betrachtet aber bleibt der **horizontale und vertikale Wirkungsradius der ZFD-Aktivitäten beschränkt**. Von den untersuchten Ländern konnte nur das Programm in Kambo-

dscha als hoch effektiv bewertet werden; die Länderprogramme in Burundi und Niger haben das Potenzial, ihre Effektivität zu steigern, falls sie ihre Breitenwirkung verstärken.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die ZFD-Trägerorganisationen vorwiegend die Sozialisierung und den sozialen Zusammenhalt von Individuen unterstützen. Darunter fallen Handlungsfelder wie beispielsweise Friedenspädagogik, Dialog zwischen Konfliktgruppen, Ausbildung zur Gewaltfreiheit und Trauma-Arbeit. Nur in zwei der untersuchten Fallstudienländer liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten im Schutz der Bevölkerung vor Gewalt und in der Lobby- und Advocacyarbeit. Dies zeigt, dass die ZFD-Projekte in der Regel auf die langfristige Veränderung des Verhaltens von Individuen abzielen. Generell stellt die Fokussierung auf bestimmte Handlungsfelder kein Problem dar, solange sie die Ziele, Potenziale und Bedürfnisse der Partner hinreichend berücksichtigt.

Die Evaluierung hat jedoch in den meisten Ländern einen nicht immer angemessenen **routineartigen Fokus festgestellt, und zwar auf Aktivitäten in der Sozialisierung und der Förderung des sozialen Zusammenhalts von Individuen**. Eine stärkere Berücksichtigung der unmittelbaren Friedensbedürfnisse der Bevölkerung sowie eine größere Offenheit der ZFD-Träger gegenüber alternativen Maßnahmen sind daher erforderlich. Viele Ansätze zur Sozialisierung (insbesondere Ausbildungsmaßnahmen) sind häufig ausschließlich konzeptionell vermittelt worden. Wie die Partner und Begünstigten ihre Probleme mit Hilfe der aufgezeigten gewaltfreien Ansätze praktisch lösen könnten, ist dabei nur selten aufgezeigt worden. Die **Bedürfnisse der Partner sollten daher effektiver mit den ZFD-Kompetenzen verknüpft werden**. Der Fokus auf Friedenspädagogik und -dialog ist nur dann strategisch sinnvoll, wenn er durch eine solide Analyse als unmittelbarer lokaler Bedarf bestätigt wird.

Aspekte der Nachhaltigkeit werden in der Planung und Durchführung von ZFD-Projekten nur unzureichend berücksichtigt. Die ZFD-Träger nutzen bislang kaum die Möglichkeit, Partner nach einem Fachkraft-Einsatz zu unterstützen, obwohl die ZFD-Standards von 2008 dies ausdrücklich als wichtiges Instrument für Nachhaltigkeit identifiziert haben.

Genderaspekte werden – von einigen bemerkenswerten Ausnahmen in Kambodscha und Guatemala sowie einigen Projekten in Burundi, Palästina und Uganda abgesehen – nicht ausreichend in die Programme integriert. In Guatemala ist das Gender-Mainstreaming systematisch gestärkt worden. Hierfür ist eine Fachkraft-Stelle für Gender im DED-Länderbüro geschaffen worden, die alle Partnerorganisationen unterstützt. Diese Bemühungen haben bereits Veränderungen in den Einstellungen der Partner bewirkt und damit dazu beigetragen, dass Frauenrechte in die Projekte einbezogen werden.

Im Hinblick auf die **Effizienz** des ZFD fällt auf, dass das **ergebnisorientierte Management bei den Trägern und Partnern des ZFD bisher in nur geringem Masse Fuß gefasst hat** (abgesehen von jüngsten Bemühungen). Auch die **Steuerung und das Management des ZFD durch das BMZ sind dringend verbesserungsbedürftig**. Im Rahmen des ZFD-Programms werden das Wissen und die Kompetenzen der BMZ-Regionalreferate nicht ausreichend genutzt, da diese bei der Bewertung von Projektanträgen lediglich eine reaktive Rolle einnehmen. Derzeit sind die Regionalreferate zu Beginn der Planung nur unzureichend in den Prozess eingebunden. Zudem reicht die Personalkapazität im BMZ-Referat für Frieden und Sicherheit für die effektive Steuerung und Koordination des umfangreichen ZFD-Programms nicht aus. Eine zentrale administrative Schwäche der ZFD-Verfahren ist die lange Zeitspanne von der Projektidee bis zur tatsächlichen Entsendung einer Fachkraft. Dies wirkt sich unmittelbar negativ auf die Qualität der Durchführung der ZFD-Maßnahmen aus.

3. EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen dienen als Ansatzpunkte, den ZFD zu einem effektiveren, effizienteren und nachhaltigeren Instrument der Friedensförderung zu machen.

Allgemeine Empfehlung

1. **Die Evaluierung empfiehlt die Fortsetzung des ZFD-Programms. Gleichzeitig sollten jedoch beträchtliche Veränderungen erfolgen, um den ZFD zu einem relevanteren Instrument zu entwickeln, das andere deutsche und internationale Instrumente der Friedensförderung effektiv ergänzt.** Ein derart erneuerter ZFD kann als ein spezifisches deutsches Instrument der Friedensförderung angesehen werden. Einige der evaluierten ZFD-Programme und eine beträchtliche Anzahl von ZFD-Projekten haben bereits gezeigt, dass der ZFD zu positiven Veränderungen in Konfliktländern beitragen kann.

Strategische Empfehlungen

2. **Schärfung des ZFD Profils.** Es ist notwendig zu klären, ob der ZFD ein Netzwerk, eine Institution, ein Instrument oder lediglich ein gemeinsamer Fonds mit gemeinsamen Richtlinien und Standards ist. Eine solche Profilbildung darf jedoch nicht darauf reduziert werden, einen Konsens über die im ZFD verwendete Terminologie herzustellen, sondern muss zu konkreten neuen Verfahren führen. Zudem muss sie durch einen Prozess erfolgen, der das BMZ und alle Mitglieder des Konsortiums ZFD einbezieht. Die ZFD-Standards und die relevanten BMZ-Richtlinien müssen im Anschluss an die Profilbildung entsprechend überarbeitet werden.

3. **Die Einführung von (trägerübergreifenden) ZFD-Länderstrategien** dient dazu, den ZFD zu einem strategischen Vorhaben zu machen. Diese Länderstrategien müssen erheblich verbindlicher als bisher existierende Strategien sein und gemeinsame Ziele und eine wirkungsorientierte Programmplanung vereinbaren, die eine zügige und konkrete Operationalisierung der einzelnen Trägermaßnahmen ermöglicht.

Die Strategien sollten alle ZFD-Träger, das BMZ-Referat für Frieden und Sicherheit, die BMZ-Regionalreferate sowie die Beteiligten vor Ort einbeziehen und alle drei bis fünf Jahre aktualisiert werden. Sie dürfen nicht einseitig vom BMZ gesteuert sein, sondern müssen in der Entscheidungsfindung der Idee des Gemeinschaftswerkes gerecht werden und potenzielle Synergien unter den Beteiligten nutzen, um die Relevanz und Effektivität des ZFD zu erhöhen. Fundierte Kontext- und Bedarfsanalysen und das Wissen und die Kompetenzen der ZFD-Träger sollten zu gemeinsamen Interventions- und Entsendestrategien führen, die von allen Beteiligten mitgetragen werden können. Solche Strategien sind umso wichtiger in Ländern, in denen mehrere ZFD-Trägerorganisationen aktiv sind. Der damit verbundene Planungsprozess stärkt zudem das ZFD-Profil.

Empfehlungen zur Programmplanung

4. **Eine angemessene Mischung von Kooperationsmodalitäten** ist notwendig, wie zum Beispiel die flexible Entsendung von Fachkräften in Verbindung mit anderen Fördermodalitäten, die auf fundierten Kontextanalysen und den Bedürfnissen der Partner basieren. Beispiele hierfür könnten der Einsatz von regionalen und lokalen Fachkräften, die Finanzierung von einheimischem Personal und lokalen Projektaktivitäten sowie die Kooperation mit lokalen Dienstleistungsanbietern sein.

5. Die derzeitige **Entsendepraxis von Fachkräften muss überdacht werden**, um relevanter, effektiver und nachhaltiger auf die Bedürfnisse der Partnerorganisationen vor Ort eingehen zu können. Die gegenwärtige Entsendepraxis mit einer Fachkraft pro Partnerorganisation sollte weder die maßgebliche noch die einzige Einsatzform bleiben. Sie muss flexibler gestaltet werden und konsistent auf die Bedürfnisse der Partner und die Stärken des ZFD zugeschnitten sein. Die Rolle der Fachkräfte als Außenstehende gegenüber dem Konflikt ist dabei das zentrale Merkmal der Fachkräfte. Die Möglichkeit, ein ZFD-Team von Fachkräften in ein Land zu entsenden, um den diversen Bedürfnissen unterschiedlicher Partner gemeinsam besser gerecht zu werden, sollte viel öfter praktiziert werden.
 6. ZFD-Programme in einem Land sollten **thematisch und geographisch abgegrenzte Schwerpunkte** setzen.
 7. Der **horizontale und vertikale Wirkungsbereich der ZFD-Programme** sollte erweitert werden, um sie relevanter und effektiver zu machen.
 8. Die ZFD-Programme sollten sowohl auf **langfristige als auch auf unmittelbare Bedürfnisse der Bevölkerung** eingehen. Sie sollten auf einer soliden Bedarfsanalyse gründen, die sowohl die Unterstützungsmaßnahmen anderer Akteure berücksichtigt als auch eine Analyse der strategischen Vorteile der ZFD-Träger und der Bedürfnisse ihrer Partner vornimmt. Ob sich der ZFD weiterhin vorwiegend auf den sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung und auf Aktivitäten zur Sozialisierung konzentrieren oder auch andere Maßnahmen unterstützen sollte, hängt maßgeblich von den Resultaten dieser Bedarfsanalysen ab.
 9. Das **Gender Mainstreaming** muss verbessert werden.
 10. **Nachhaltigkeitsaspekte** müssen erheblich verstärkt werden.
- Empfehlungen zu Management und Monitoring**
11. **Ergebnisorientiertes Management.** Alle ZFD-Länderprogramme und -projekte müssen wirkungsorientiert gemanagt werden, um Effektivität und Nachhaltigkeit zu verstärken. Strategien und Planungsprozesse sollten eine Definition von Zielen, Handlungsfeldern und korrespondierenden Indikatoren sowie ein vordefiniertes Monitoringsystem umfassen. Ein konsistenter Fokus auf die Breitenwirkung der Aktivitäten muss gesichert werden. Außerdem sollte eine Auseinandersetzung mit den dringenden Bedürfnissen der Bevölkerung stattfinden und die Konflikt- und Menschenrechtsbeobachtung sowie die Lobby- und Advocacyarbeit weiterentwickelt werden.
 12. **Weitere Stärkung der Rolle der ZFD-Koordinatoren** durch Kompetenzaufbau. Das Managementinstrument der ZFD-Koordinatoren sollte weitergeführt und verstärkt werden, da es dazu beigetragen hat (und dies in Zukunft in einem weit größeren Ausmaß tun kann), den Austausch unter den Fachkräften vor Ort zu verbessern und das Profil des ZFD zu stärken. Wichtig ist auch, dass die Vernetzung der Koordinatoren neue Ansatzpunkte in der Friedensförderung schaffen kann. Um dieses Potenzial besser nutzen zu können, sollten ZFD-Koordinatoren ein besonderes Training erhalten, das nicht nur Managementkompetenzen, sondern auch ein holistisches Konzept von Friedensförderung vermittelt. Falls mehr als ein ZFD-Koordinator in einem Land präsent ist, sollte außerdem der Austausch zwischen den Koordinatoren systematischer organisiert und eine träger-

übergreifende Ansprechstruktur eingerichtet werden.

13. **Verbesserung der ZFD-Verfahren.** Planung, Monitoring und Management sowie das Bewilligungsverfahren des BMZ sollten verbessert werden, um die Implementierung eines effektiven und effizienten ZFD zu gewährleisten. Dies umfasst auch den Ausbau der personellen Kapazitäten des BMZ-Referats für Frieden und Sicherheit und des ZFD-Sekretariats.

Fachliche Stellungnahme des BMZ

Der Zivile Friedensdienst ist ein operatives Instrument der deutschen zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (*peace building*). Er ist konkrete Friedensförderung (*working on conflict*) und ergänzt damit die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in einem zunehmend wichtigen Bereich. Die vorliegende Evaluierung des ZFD ist das Ergebnis einer umfassenden und intensiv verifizierten Analyse, aus der nachvollziehbare Empfehlungen abgeleitet wurden.

Die dargestellten Stärken bestätigen wesentliche Kernelemente der bisherigen ZFD-Praxis. Anspruch des ZFD ist es, vor allem die **Zivilgesellschaft zur Konfliktbearbeitung und Friedensförderung zu befähigen**. Die **Entsendung von Friedensfachkräften** hat sich hierfür grundsätzlich bewährt. Die **Vielfalt unterschiedlicher Trägerorganisationen** der Entwicklungs- und Friedensförderung ermöglicht es, Konflikte jeweils ihrem lokalen und kulturellen Kontext entsprechend und wirksam zu bearbeiten. Die Entsendung von Friedensfachkräften wirkt nachweislich positiv auf Konflikte, auch über den lokalen Kontext hinaus.

Das BMZ teilt die grundsätzlich positive Bewertung des Evaluierungsteams. Gleichzeitig bestätigt es auch die in der Evaluierung aufgezeigten Schwächen. Vielfach nicht zusammenhängende, kleinteilige Maßnahmen auf lokaler Ebene können das in der Evaluierung aufgezeigte Potenzial für gesamtgesellschaftliche Veränderungen nicht erfüllen.

Es gilt deshalb, das Instrument auf der Basis der analysierten Stärken und Schwächen sowie der Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre neu auszurichten. Dies betrifft insbesondere das Zusammenspiel der beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen deutschen Akteure. Der ZFD kann vielfach wesentlich signifikanter wirken, wenn seine Ansätze strategischer zur Geltung gebracht werden und sich die ihn betreibenden Institutionen intensiver abstimmen. Das BMZ wird daher vor allem seine Defi-

zite in der Steuerung auf programmatischer Ebene (der Summe aller Ländermaßnahmen) angehen und stärker als bisher die Wirkungsfortschritte des ZFD in den jeweiligen Ländern bewerten. Ausgangspunkt hierfür sind mit allen Beteiligten vereinbarte Länderstrategien, die die jeweiligen Stärken der Trägerorganisationen optimal kombinieren, um am Ende zu konkreten, erreichbaren und messbaren Zielen zu gelangen. Die Verantwortung für die Definition und Erreichung der Ziele liegt in erster Linie bei den Trägerorganisationen. Hierbei ist mehr als bisher auf sinnvolle Synergieeffekte mit anderen Maßnahmen der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu achten, um die Wirkung zu verstärken.

Es gilt, diese Rollen zwischen allen Beteiligten vertrauensvoll und verbindlich neu zu vereinbaren und konsequent auszufüllen. Auf diese Weise wird es gelingen, das Profil des Zivilen Friedensdienstes zu schärfen. Zivile Krisen- und Konfliktbearbeitung sind stärker denn je gefordert, um das staatliche und zivilgesellschaftliche Zusammenspiel zu stärken. Die politischen Voraussetzungen dafür sind gegeben. Die Evaluierung gibt konkrete Empfehlungen hierzu. Der ZFD hat damit die Chance, seine Vorreiterrolle als deutsches staatlich-zivilgesellschaftliches, friedens- und entwicklungspolitisches Instrument auszubauen und aus der Dynamik der Vorfeldreform der deutschen Entwicklungspolitik gestärkt hervorzugehen und damit auch international herauszuragen.

Fachliche Stellungnahme des Konsortiums ZFD

Die Evaluierung des Zivilen Friedensdienstes war ein inhaltlich komplexes und methodisch anspruchsvolles Vorhaben.

Der Bericht bestätigt dem ZFD wichtige Beiträge zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung. Mit seiner kombinierten friedens- und entwicklungspolitischen Praxis und Fachlichkeit nimmt der ZFD eine einzigartige Rolle in der deutschen Akteurslandschaft ein. Mit Hilfe ihrer langfristigen Vermittlung von Fachkräften in Projekte vor Ort fördern die Trägerorganisationen im Konsortium ZFD einen im Alltag erleb- baren Frieden (*local people's peace*). Die Einsätze der Fachkräfte werden schon jetzt je nach Bedarf flexibel durch einheimische Fachkräfte, Kurzzeitexper- tinnen und -experten sowie andere Komponenten ergänzt. Einige Fallstudien zeigen das Potenzial des ZFD, seine bisherigen Erfolge und Wirkungen aus- zuweiten – sowohl hinsichtlich ihrer regionalen Reichweite als auch in Form verstärkter Einflussnah- me auf mittlere und höhere gesellschaftliche Ent- scheidungsebenen in den jeweiligen Ländern.

Auf Grund ihres individuellen Kontextes und spezifi- scher Zielsetzungen haben die einzelnen Projekte recht unterschiedliche Profile. Die ihnen zugrunde- liegenden Konzepte wurden im Rahmen des ZFD- Gesamtprogramms noch nicht systematisch gesich- tet. Hier liegt ein ungenutztes Lernpotenzial.

Für einen nachhaltigen Friedensprozess ist die Stär- kung lokaler Partnerorganisationen in der strategi- schen Vernetzung mit gleichgesinnten Akteuren von zentraler Bedeutung. Bei der wünschenswerten Weiterentwicklung trägerübergreifender ZFD-Län- derkonzepte muss daher auf die Anschlussfähigkeit an Partnerorganisationen und den Erhalt eines star- ken lokalen *Ownership* geachtet werden. Die Evalu- erung hat nur punktuell Sichtweisen der Zielgrup- pen erfasst; deren Perspektive muss künftig in trä- gerübergreifenden Prozessen angemessen berück- sichtigt werden.

Das Konsortium ZFD folgt den Empfehlungen, das Antragsverfahren und die Verwaltung der Mittel ef- fizienter an die sich ständig verändernden Situatio- nen in den Konfliktgebieten anzupassen und flexib- ler und pragmatischer anzulegen. Gemeinsam mit dem BMZ wird sich das Konsortium um eine effekti- vere Ablauforganisation in Deutschland bemühen.

Das Konsortium ZFD begrüßt ausdrücklich den durch die Evaluierung angestoßenen Prozess des ge- meinsamen Lernens und der Weiterentwicklung des ZFD. Die Träger des ZFD haben bereits beträcht- liche Anstrengungen unternommen, um institutio- nell mit den notwendigen Veränderungen zu begin- nen. Wir stimmen mit der Evaluierung darin über- ein, dass der Prozess der Einführung von ergebnis- orientiertem Management nur dann erfolgreich durchgeführt werden kann, wenn zusätzliche finan- zielle Mittel bereitgestellt werden.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Redaktion

BMZ, Referat Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit; Außenrevision
to the point communication, Königswinter

Gestaltung und Korrektorat

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlin

Stand

April 2011

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0
Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de