



Komplex wie die Wirklichkeit: Wirkungsmessung in der Friedensarbeit

FriEnt
Berichte 2011-2012

► Wirkung erhöhen

Entwicklungspolitische Friedensarbeit ist kein Puzzle, bei dem man „nur“ die richtigen Teile an die richtige Stelle platzieren muss, um zu Lösungen zu gelangen. In Wirklichkeit ist das Bild wesentlich komplexer. Prozesse des sozialen Wandels verlaufen in den seltensten Fällen linear, sondern sind vielschichtig und unvorhersehbar. Der direkte Einfluss eines Entwicklungs- oder Friedensprogramms ist damit eher die Ausnahme als die Regel. Aber was hindert, was hilft wirklich bei der Erhöhung der Wirkung von Friedensarbeit? Welche internationalen Entwicklungen gibt es hier? Welche Veränderungen müssen bei externen Akteuren selber beginnen? Fast quer durch alle unsere Themenschwerpunkte standen diese Fragen auf der Tagesordnung.

Wir brauchen neue Lernräume jenseits etablierter Strukturen und Prozesse, größere Experimentierfreude mit alternativen Methoden und eine konsequentere Anwendung bestehender Standards. Jedenfalls behindert die bisherige Praxis wirkungsorientierter Arbeit entwicklungspolitische Friedensarbeit eher, als dass sie sie unterstützt. So das Fazit der beiden Workshops „Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung in der Friedensarbeit“, die FriEnt gemeinsam mit dem Schweizer Kompetenzzentrum Friedensförderung/swisspeace in Bonn und Bern durchführte.

Die spezifischen Bedingungen von Konflikt- und Nachkriegssituationen stellen dabei die erste Herausforderung dar: komplex, hochpolitisch, emotional aufgeladen – und extrem dynamisch. „Man muss hier mit äußerstem Einfühlungsvermögen vorgehen“ – betont Pater Emmanuel Ntakirutimana, Direktor des Centre Ubuntu in Bujumbura im Gespräch. Denn Veränderungen verlaufen in einem solchen Kontext keines-

wegs linear, sondern sind von einer Vielzahl von miteinander verwobenen Faktoren abhängig und kaum vorhersagbar. In jedem Fall verliefen sie nicht „im europäischem Rhythmus“.

Aber was sind „gewünschte Veränderungen“? „Veränderungen sind in der Friedens- und Konfliktarbeit stark mit der subjektiven Wahrnehmung von Menschen verbunden. Die eigentliche Herausforderung ist dabei die Frage, welche Veränderungen tatsächlich einen Fortschritt für den Frieden bedeuten. Für Geberorganisationen ist dies nicht immer leicht nachzuvollziehen“, so Katharina Götte und Leila Broich von Misereor. „Deshalb ist bei der wirkungsorientierten Planung, beim Monitoring und bei der Evaluierung von Projekten aus dem Friedensbereich ein enger, fallspezifischer Dialog zwischen Zielgruppen, Projektmitarbeitern und -mitarbeiterinnen und Geberorganisationen besonders wichtig. Die Frage, wie dieser Dialog geführt werden kann und zum Wissen über Wirkungen und Prozesse er beitragen kann, sollte verstärkt diskutiert werden.“

Risiken und Nebenwirkungen

Umso wichtiger ist es, dass internationale Organisationen zusammenarbeiten und an den Schlüsselfaktoren von Fragilität und Konflikt ansetzen. Dazu gehört auch, kompetente und legitimierte Partner vor Ort zu unterstützen und eine größere Bereitschaft an den Tag zu legen, „Misserfolge“ zu akzeptieren und aus ihnen zu lernen: Notwendig ist eine neue Risiko- und Lernkultur.

„Es sollten nicht im Vorhinein nur Programme konzipiert und umgesetzt werden, die relativ einfach Wirkungen erzielen, damit aber häufig nur Symptome bearbeiten. Vielmehr sollten auch Projekte ausgewählt werden, die der Komplexität Rechnung tragen und an den Ursachen der Probleme ansetzen, damit können sie langfristig mehr erreichen. Oft bergen solche Vorhaben ein größeres Risiko zu scheitern“, so Elke Stumpf, GIZ, in ihrem Fazit im Anschluss an den



◀ Foto: Stéphane Bidouze/Fotolia.com

FriEnt/KOFF Workshop in Bonn. Und weiter: „Diesem Risiko kann man aber entgegenwirken – durch eine langfristige und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit starken Partnern, die Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Gruppen, die Nutzung vielfältiger lokaler Zugänge, und – last but not least – ein erheblich stärkeres gemeinsames Agieren unterschiedlicher Ressorts.“

Wirkungsdebatte und Rechenschaftspflicht sind jedoch eng miteinander verbunden. Damit verschiebt sich das Gewicht auf „Kontrolle“ statt auf „Lernprozesse“. Dabei könnten letztere vielmehr dazu beitragen, einmal gemachte Erfahrungen in nächsten Schritten zu berücksichtigen. Drei Bereiche gilt es dafür zu berücksichtigen:

FriEnt-Aktivitäten

Gemeinsam mit dem Schweizer Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF)/swisspeace organisierte FriEnt zwei Workshops, die sich mit Chancen und Hindernissen der Wirkungsorientierung in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit auseinandersetzen.

Impact Assessment in Peace Building: Specific Challenges, Specific Approaches? (Mai 2012)

- **Institutionelles Lernen:** Wie gelangen bereits bekannte Erfahrungen in die Praxis? Müssen dafür andere Ansätze erprobt und neue institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden?
- **Methoden:** Lineares Denken wird der Komplexität von Friedensprozessen nur bedingt gerecht. Systemische Ansätze und Analysemethoden wie Szenarienentwicklung oder „Most Significant Change“ müssen viel bewusster in den Organisationen eingeübt und angewandt werden.
- **Partnerbeziehungen:** Ergebnisorientierung ist auch eine Frage sozialer Beziehungen, einer „Lerngemeinschaft“ zwischen „Gebern“ und „Empfängern“. Dies ist umso wichtiger in (Post-)Konfliktsituationen, wo es um schwer durchschaubare und noch weniger vorhersehbare Situationen geht. „Peer Reviews“ oder Süd-Nord-Dialoge, die ein gleichberechtigtes Miteinander im Austausch über die jeweiligen Strategien und Praktiken vorsehen, könnten den Blick auf eine tatsächlich wirkungsorientierte Friedensarbeit lenken.

Zentral ist schließlich auch die Rechenschaftspflicht gegenüber den „Zielgruppen“, denn es ist ihre Situation, die sich durch die Arbeit der Organisationen positiv verändern soll. Dieser Aspekt findet sich auffälliger Weise nicht in der Wirkungsdebatte. Ohne sie riskiert jegliche Arbeit in (Post-)Konfliktsituationen jedoch „wirkungslos“ zu bleiben.

All dies unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit, die gängige Praxis zu hinterfragen. Meist wird sie mit dem Hinweis auf die „Rechenschaftspflicht“ begründet. Wenn dies jedoch bedeutet, Ansätze und Methoden anzuwenden, die der entwicklungspolitischen Friedensarbeit nur bedingt gerecht werden, und alle Akteure – einschließlich der Geber – sich dadurch eingeengt fühlen, ist es an der Zeit, Konzept und Praxis der „Wirkungsorientierung“ anzupassen, um den Erfordernissen und Gegebenheiten des Feldes gerecht zu werden – und damit eine bessere Wirkung zu erzielen.



Konflikt und Fragilität: Herausforderungen für wirksame Entwicklungszusammenarbeit

Wohl selten standen die Themen Konflikt und Fragilität im internationalen Diskurs zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit so sehr im Fokus wie heute. Grund dafür ist vor allem die Erkenntnis, dass als „fragil“ geltende Staaten die größten Schwierigkeiten bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) haben. Die gängige Geberpraxis ist daran nicht ganz unschuldig: So kommt die OECD 2011 zu dem Ergebnis, dass die Geberländer weit davon entfernt sind, die zehn vereinbarten Prinzipien für das internationale Engagement in fragilen Staaten zu beachten.

Eine Gruppe von fragilen Staaten hat sich daher im Rahmen des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding mit internationalen Gebern zusammengesetzt und Ziele und Wege für das Engagement in fragilen Staaten neu definiert. Das Ergebnis ist ein New Deal for Engagement in Fragile States, den zahlreiche Staaten auf dem 4. Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit Ende 2011 in Busan angenommen haben. In sieben Ländern wird der New Deal derzeit pilothaft umgesetzt. Regelmäßig durchgeführte Fragilitätsanalysen sollen zu einer gemeinsamen Zukunftsvision führen, die dann in einem gemeinsamen Plan und einer gemeinsamen Umsetzungsagenda konkretisiert werden soll. Fünf „Peacebuilding and Statebuilding Goals“ (PSGs) – zu denen inzwischen Indikatoren entwickelt wurden – sollen die Grundlage der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten bilden:

- Legitime Regierungsführung und inklusive Konfliktbearbeitung,
- Sicherheit für die Bevölkerung,
- Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit,
- wirtschaftliche Grundlagen sowie
- gutes Management von staatlichen Einkünften und Dienstleistungen.

Trotz allem Enthusiasmus gab und gibt es auch Vorbehalte: So könnte der New Deal als Blaupause missverstanden werden und dazu verleiten, vorschnell Ergebnisse in langwierigen Transformationsprozessen zu erwarten. Auch ist vielfach noch unklar, in welchem Verhältnis die Fragilitätsanalysen zu anderen Instrumenten stehen und ob die vorgesehenen Strategien nicht ineffektive Parallelprozesse (zum Beispiel zur Entwicklung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien oder zur Umsetzung von Friedensabkommen) verursachen.

Für die Teilnehmenden eines FriEnt-Workshops Anfang 2012 stand schnell fest, dass nicht die Ziele und Prinzipien an sich das innovative Element des New Deal sind. Sondern vielmehr, dass die fragilen Staaten selbst (trotz aller Vorbehalte gegen die Selbstbezeichnung als „fragil“) die Initiative ergriffen. Dieser „Geist“ des New Deal verpflichtet fragile Staaten stärker als je zuvor, auch politische Fragestellungen anzugehen.

Liefern müssen aber nicht nur fragile Staaten. Dr. Almut Wieland-Karimi, Direktorin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) hebt hervor, dass der New Deal das Potential hat, Denk- und Handlungsmuster der Geberländer aufzubrechen und anstatt der eigenen Schwerpunkte und Agenden die Perspektiven und Kapazitäten vor Ort angemessen zu berücksichtigen: „Der New Deal verpflichtet dazu, die vor Ort durchgeführten Analysen als Ausgangspunkt zu nehmen und unsere Unterstützung am Bedarf auszurichten. Gleichzeitig dürfen wir aber auch nicht zu unkritisch werden und müssen uns fragen, welche Rolle wir als externer Akteur in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten spielen, welche Ziele wir verfolgen und welche Allianzen wir eingehen können und müssen. Dass der New Deal die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Formulierung der Bedürfnisse vor Ort ausdrücklich auf die Agenda hebt, ist ein echter

Fortschritt. Dabei gilt es, über den eigenen Tellerrand hinauszublicken und die Akteure aus dem entwicklungs- und friedenspolitischen Bereich stärker zusammen zu führen, um voneinander zu lernen und gemeinsam vorzugehen. Ein wichtiges Motiv übrigens für unsere Mitgliedschaft bei FriEnt.“

„New Deal Umsetzung braucht zivilgesellschaftliche Beteiligung“

Auch die Post-2015-Entwicklungsagenda kann vom New Deal inspiriert werden, um innovative Ansätze zu finden und alte Fehler zu vermeiden, so Lancedell Matthews von NARDA, einer liberianischen Partnerorganisation von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, im Interview:



▶ Salzsteinwaage auf dem Basar von Itafaq in Afghanistan.
Foto: Thomas Trutschel/photothek.net

Worum geht es beim New Deal aus Ihrer Sicht?

Der New Deal ist ein Versuch, Fragilität gemeinsam zu überwinden – und zwar so, dass sowohl nachhaltige Entwicklung als auch nachhaltiger Frieden erreicht werden. Allerdings beginnen schon beim Wort „gemeinsam“ die Herausforderungen: Bisher verstehen die wenigsten Regierungen die Umsetzung des New Deal als Gemeinschaftsaufgabe. Die Partizipation der Zivilgesellschaft an New Deal Prozessen ist häufig unzureichend. Stattdessen beteiligen einige Regierungsstellen bei der Umsetzung des New Deal nicht mal andere relevante Akteure innerhalb der eigenen Regierung. Und auch auf Geberseite vermisste ich das klare Bekenntnis, dass der New Deal nicht nur „business as usual“ ist.

FriEnt-Aktivitäten

FriEnt greift aktuelle Policy-Debatten auf internationaler Ebene auf und bringt internationale Akteure in den Dialog mit den FriEnt-Mitgliedern. In Bezug auf Wirkung und Friedensförderung fanden zwei Veranstaltungen statt:

Evaluierung des EU-Engagements für Krisenprävention und Friedensförderung: Neue Impulse für eine strategische EU-Friedenspolitik? (Dezember 2011)

Ein „New Deal“ für fragile Staaten – wie weiter nach Busan? (Januar 2012)

Welche Rolle spielen zivilgesellschaftliche Akteure bei der Umsetzung des New Deal?

Meiner Meinung nach ist es die Aufgabe der Zivilgesellschaft, frische Ideen und Erfahrungen in die jeweiligen Umsetzungsprozesse einzubringen. Wir können unsere Vorstellungen äußern, wie konstruktive Staats-Gesellschafts-Beziehungen aussehen können, wie Entscheidungs- und Planungsprozesse gestaltet werden sollten und welche Kapazitäten es dafür braucht. Dafür ist es natürlich zunächst notwendig, unseren Handlungsspielraum zu sichern, um unsere Mitwirkungsmöglichkeiten und unsere Rolle als „watchdogs“ wahrnehmen zu können. Wenn diese Verpflichtung des New Deal erfüllt wird, war und ist konstruktives Engagement möglich.

Bietet der New Deal Ansatzpunkte für die Integration von Frieden und Sicherheit in die Post-2015-Entwicklungsagenda?

Ja, und zwar in dreierlei Hinsicht: Zum einen fordert der New Deal die Überwindung eines engen Verständnisses von Entwicklung und bezieht politische Fragen mit ein. Zum zweiten überwindet der New Deal das überkommene Geber-Nehmer-Verhältnis und stellt den Partnerschaftsgedanken heraus. Und er bietet Ansatzpunkte, um die Konfliktursachen in den Mittelpunkt zu rücken und nicht nur die Symptome. Dies gilt übrigens für alle Länder und nicht nur für fragile Staaten. Es ist daher wünschenswert und auch möglich, dass die neue globale Agenda Frieden und Entwicklung als sich gegenseitig verstärkende Bereiche versteht und entsprechende Ziele vereinbart werden.



Kinder im Kindergarten von Kpalimé, Togo, erlernen gewaltfreie Verhaltensmuster. Foto: Helge Bendel/Brot für die Welt

Kernkompetenz für wirksame Konflikttransformation

Capacity Development ist in aller Munde. Spätestens seit der Paris Agenda und der Debatte um mehr Effizienz, Wirksamkeit und Partnerschaft steht das Konzept für mehr Ownership und Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit. Doch was muss berücksichtigt werden, damit Capacity Development für Konflikttransformation Wirkung entfaltet?

Capacity Development bedeutet zunächst einmal nicht „empowerment“ anderer, sondern wechselseitiges Lernen und Verändern. Reine Ergebnisorientierung und lineares Denken sind fehl am Platz, denn wenn viele Akteure an diesem Prozess beteiligt sind, ist immer ein wenig Zufall im Spiel. Dennoch darf Capacity Development für Konflikttransformation nicht zufällig – oder schablonenhaft – sein, sondern muss als Projekt geplant werden. Die Bedarfe der Partner bilden hierbei den Ausgangspunkt. Wirkannahmen und Wirkgrenzen müssen klar formuliert werden, unterschiedliche Ansätze – Beratung, Trainings, Supervision, Vernetzung, Süd-Südaustausch und die Bereitstellung finanzieller Ressourcen – zur Anwendung kommen.

Für Außenstehende sind Vertrauen und gegenseitiger Respekt absolut zentral – und stellen in von Unsicherheit, Angst und Misstrauen geprägten Nachkriegsgesellschaften eine besondere Herausforderung dar.

Capacity Development ist auch nicht neutral, sondern hat gesellschaftspolitische Implikationen. Unterschiedliche Dimensionen von Macht spielen dabei eine Rolle. Gerade in Konfliktkontexten muss bedacht werden, dass Individuen und Organisationen verschiedene, von außen schwer erkennbare Quellen von Macht besitzen, die für die Möglichkeiten und Grenzen von Capacity Development konstitutiv sind.

FriEnt-Aktivitäten

FriEnt-Mitglieder und internationale Gäste tauschten ihre Erfahrungen zu Capacity Development in (Post-) Konfliktsituationen bei einem von FriEnt und dem Konsortium Ziviler Friedensdienst organisierten Workshop aus. Die identifizierten Herausforderungen bildeten die Grundlage für einen kollegialen Austauschprozess. Towards Strategic Capacity Development for Conflict Transformation (Dezember 2011)

„Ein frischer Blick ist wichtig“

Interview mit Ivana Franovic, Center for Nonviolent Action, Belgrad

Welche Kernkompetenzen braucht Konflikttransformation?

Motivation! Man braucht Menschen, die sich wirklich für sozialen Wandel einsetzen möchten. Alles andere kann man entwickeln. Wer beispielsweise Vertrauen aufbauen möchte, muss als unvoreingenommen wahrgenommen werden. Dies geht nur mit einem tiefen Verständnis aller Seiten eines Konfliktes. Kommunikationsfähigkeiten sind darüber hinaus zentral: In einem konfliktiven Umfeld ist es wichtig, die richtigen Fragen zu stellen. Dabei muss man auch den Mut und die Sensibilität aufbringen, Tabus anzusprechen. Als Organisation muss man außerdem in der Lage sein, Netzwerke mit Gleichgesinnten aufzubauen und kontinuierlich zu erweitern.

Zu was können Außenstehende beitragen?

Man braucht immer einen „frischen Blick“ von außen. Deshalb sind Feedback und internationaler Erfahrungsaustausch wichtig. Manchmal fehlt auch Wissen, dann können externe Akteure dieses einbringen. Wenn Beziehungen nach einem Konflikt völlig zerstört sind, können sie Raum für Begegnung schaffen. Dennoch sollten sie nicht vergessen, dass sie immer als Außenstehende wahrgenommen werden, denn ihre Gesellschaft ist nicht betroffen. Sie sollten also Veränderungsprozesse nicht „besitzen“.



Foto: UN Photo/Louise Gubb

Gemeinsam wirksamer: Transitional Justice und Entwicklung

FriEnt-Aktivitäten

Wie wirksam sind Wahrheitskommissionen oder Kriegsverbrechertribunale? Tragen sie zu mehr Rechtstaatlichkeit, Anerkennung der Opfer oder gar Versöhnung bei – wie häufig in den Mandaten formuliert? Wissenschaft und Praxis beschäftigt diese Frage zusehends, denn nach Jahren der Euphorie mehren sich die kritischen Stimmen zur Wirkung von Transitional Justice. Unbestritten ist, dass unterschiedliche Maßnahmen zur Anwendung kommen müssen. „Wer nur auf Strafverfahren setzt, tappt in die Accountability-Falle. Sie alleine können den Bedürfnissen der Opfer nicht gerecht werden und Vertrauen in Institutionen und staatliche Schutzverantwortung nicht wiederherstellen“, so Mo Bleeker, die die Task Force Vergangenheitsarbeit im Schweizer Außenministerium leitet. Vielmehr müssten Elemente der Wahrheitsfindung, Rechenschaftspflicht und Opferentschädigung sowie staatliche Garantien der Nicht-Wiederholung schwerer Menschenrechtsverletzungen zusammengedacht werden – und zusammenwirken.

Während dieses Zusammenwirken in der Praxis schon an Grenzen stößt, stellt die Nutzung von Schnittstellen zwischen Transitional Justice Mechanismen und Entwicklungszusammenarbeit eine noch größere Herausforderung dar. Dabei sind diese Mechanismen in heutigen Postkonfliktsituationen am wirksamsten, wenn die sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen von Gerechtigkeit berücksichtigt werden und Wiedergutmachung in den Fokus rückt. So hat die peruanische Wahrheitskommission in ihrem Reparationsplan die Behandlung von kriegsbedingten gesundheitlichen Schäden vorgesehen und damit eine Basis für Wiedergutmachung im Gesundheitsbereich geschaffen.

Die Kooperation mit entwicklungspolitischen Akteuren im Rahmen von Entschädigungsprogrammen scheint auf der Hand zu liegen. Doch eine Reihe von Aspekten muss dabei beachtet werden: Konfliktsensible Entwicklungszusammen-

Mit verschiedenen Aktivitäten geht FriEnt Schnittstellen von Transitional Justice, Entwicklung und Frieden nach:
Health Systems in (Post-) Conflict Situations – Transitional Justice and Peacebuilding (Mai 2011)
Gender, Reparations and Development (Februar 2012)
Transitional Justice: Aktuelle Trends und Herausforderungen (November 2012)

arbeit ersetzt keine Reparationen, für diese ist der Staat verantwortlich. Externe Akteure können die Vorbereitung und Umsetzung einer Entschädigungspolitik nur unterstützen, in dem sie Erfahrungswissen anbieten, Kapazitäten in staatlichen Institutionen aufbauen oder zivilgesellschaftliche Organisationen und Opfergruppen fördern. Eine einseitige Arbeit mit Zivilgesellschaft oder nur mit Regierung greift in jedem Fall zu kurz.

Um den transformativen Charakter von Reparations- und Entwicklungsmaßnahmen zu unterstützen, muss Gender-Aspekten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Noch viel zu häufig werden diese auf „Arbeit mit und für Frauen“ reduziert. Ebenso bedeutsam ist das „empowerment“ von Opfergruppen in diesen Prozessen: „Wir haben häufig erlebt, dass die mangelnde und verschleppte Umsetzung von Reparationsprogrammen mit ihren verwaltungstechnischen Abläufen einen entmachtenden, teils sogar retraumatisierenden Effekt haben. Die Umsetzung muss an den Bedarfen der Opfer orientiert werden“, so Usche Merk von medico international bei einem FriEnt-Workshop. „Gesundheit“ und Traumaarbeit bieten einen perfekten Ansatzpunkt, nach Krieg, Zerstörung und Gewalt das Leben wiederzugewinnen. Auch hier zeigt sich: Entwicklungszusammenarbeit und Transitional Justice können wirksamer gestaltet werden, wenn unterschiedliche Arbeitsansätze, Erfahrungen und Kompetenzen stärker aufeinander abgestimmt werden.