

Planen und prüfen

Wirkungserfassung in der friedensbezogenen Entwicklungszusammenarbeit

Die AGEH gehört zu den ZFD Trägerorganisationen der ersten Stunde. Noch 1999, als der ZFD als neues Instrument zur Friedensförderung vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingerichtet wurde, nahmen die ersten Fachkräfte ihre Vorbereitung auf. Im Jahr 2000 erfolgten die ersten Ausreisen. Seitdem hat sich der ZFD erheblich weiterentwickelt. Während die Projekte der Anfangsjahre noch ganz allgemein Beiträge zur Friedensförderung, zum zivilgesellschaftlichen Wiederaufbau, zur Unter-

stützung von Gewaltopfern und zu Versöhnung oder Demokratisierung leisteten, haben sich die aktuellen Maßnahmen weiter ausdifferenziert und fortentwickelt. Sehr genau wird heute präzisiert, in welchem Handlungsfeld des großen Bereichs Friedensarbeit die Aktivitäten stattfinden, auf welcher Grundlage die Maßnahmen durchgeführt werden, welche Ziele der Partner verfolgt und welche Wirkungen angestrebt werden.

Das Thema Wirkungen beschäftigte den Autor dieses Beitrags bereits als Referent für den ZFD in der Geschäftsstelle der AGEH. In Gesprächen mit Fachkräften und Partnern wurde immer wieder über Wirkungen diskutiert. Dabei ging es auch um die Frage, welche Wirkungen von einem ZFD Projekt überhaupt erwartet werden können. Nach einer international weit verbreiteten Definition des Development Assistance Committee (DAC), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind Wirkungen „Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended.“¹ In einem Gebiet wie dem Norden Ugandas, wo bis zum Abschluss eines (noch immer brüchigen) Waffenstillstands im August 2006 über Jahrzehnte ein blutiger Guerillakrieg tobte, ist das Interesse zunächst einmal auf ein Zurückdrängen der Gewalt und eine Beendigung der Kämpfe gerichtet. Es werden also Wirkungen auf der nationalen bzw. gesamtgesellschaftlichen Ebene erwartet. Dies ist jedoch die Ebene, auf der die ZFD Partnerorganisationen der AGEH häufig nicht oder nur eingeschränkt tätig sind. Ihre Ansatzpunkte liegen meist auf der mittleren und unteren gesellschaftlichen Ebene. Hier befinden sich ihre direkten Zielgruppen, bestehen die erforderlichen Kontakte und Zugänge. Hier haben viele Partner ihre Kenntnisse und Erfahrungen, hierauf sind ihre finanziellen und personellen Ressourcen ausgerichtet.

Direkte und indirekte Wirkungen

Die direkten Zielgruppen von ZFD-Maßnahmen der AGEH Partnerorganisationen befinden sich in der Regel im unmittelbaren Projektumfeld und auf der Ebene der Partnerorganisation selbst. Im oben genannten Beispiel aus Norduganda zählten ehemalige Kindersoldaten und ihre Herkunftsfamilien zu den Zielgruppen im unmittelbaren Projektumfeld. Die auf dieser Ebene erzielten Wirkungen bestanden u. a. in der Linderung der Gewaltfolgen wie z. B. Traumatisierungen und in der Reintegration ehemaliger Kindersoldaten in ihre Herkunftsfamilien. Die auf der Ebene der Partnerorganisation (Caritas Gulu) erzielten Wirkungen lagen u. a. in der fachlichen Weiterqualifizierung der lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der psychosozialen Begleitung und im Traumacounselling sowie in der Stärkung der Strukturen der Partnerorganisation selbst in den Bereichen Planung und Arbeitsorganisation. Während auf der Ebene der Partnerorganisation selbst sowie im unmittelbaren Projektumfeld direkte Wirkungen festgestellt werden konnten, die sich auf die Interventionen der Partnerorganisation bzw. der Fachkraft zurückführen lassen, gilt dies nicht in gleichem Maße für die gesamtgesellschaftliche Wirkungsebene, auf der jedoch indirekte Wirkungen entstehen, für die ein plausibler Zusammenhang mit den Projektaktivitäten hergestellt werden kann. Dies liegt häufig daran, dass die Aktivitäten der Partnerorganisation nicht in erster Linie auf diese Ebene ausgerichtet waren. Es hängt auch mit einigen grundsätzlichen Merkmalen von Wirkungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zusammen. Sie beruhen meist auf sehr komplexen Einflüssen und auf den Aktivitäten vieler verschiedener Akteure.

¹ OECD-DAC 2002: „Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management“, Paris, S. 25.

Sie lassen sich deshalb häufig nur sehr vermittelt auf die Intervention einzelner Akteure zurückführen. Je weiter entfernt die betrachtete Wirkungsebene von einer Projektaktivität ist, umso weniger kann ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Intervention und Wirkung hergestellt werden, desto größer wird also die sogenannte Zuordnungslücke.

Als eine indirekte Wirkung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene kann z. B. der im Jahr 2006 zwischen der LRA und der ugandischen Regierung geschlossene Waffenstillstand betrachtet werden. Die Erzdiözese Gulu engagiert sich seit vielen Jahren nicht nur in dem o. g. Bereich der Linderung von Gewaltfolgen. Führende Persönlichkeiten der Erzdiözese, unter ihnen Erzbischof Odama, treten seit Jahren für Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien ein, halten Kontakt zu beiden Seiten, haben internationale Unterstützung mobilisiert und einen stetig steigenden Einigungsdruck erzeugt, der schließlich zum Waffenstillstand führte. Diesem war ein jahrelanger Prozess vorausgegangen, an dem zahlreiche Personen und Organisationen, nationale wie internationale, Regierungs- wie auch Nichtregierungsorganisationen, beteiligt waren. Die Erzdiözese hat hierzu wichtige Beiträge geleistet, ihre Aktivitäten haben Wirkung gezeigt. Trotzdem lässt sich der Waffenstillstand weder direkt auf einzelne Interventionen, noch auf die Interventionen nur eines singulären Akteurs zurückführen.

Planungs- und Monitoring-Methoden verstärken

Um Wirkungen besser erfassen und planen zu können, werden in der Entwicklungszusammenarbeit und zunehmend auch in der Friedensarbeit verschiedene Methoden zum Planen, Monitoren und Evaluieren (kurz: PME Methoden) von Maßnahmen und Aktivitäten eingesetzt. Auch die Partnerorganisationen der AGEH setzen PME im Management ihrer ZFD-Projekte ein. Gespräche, die der Autor – seit 2007 als Berater auf Zeit u. a. mit der Förderung von PME Maßnahmen im ZFD beauftragt – kürzlich in Sierra Leone und Uganda führen konnte, machten deutlich, dass häufig intuitiv geplant wird und vertiefte Kenntnisse in PME Methoden nicht in allen Projekten vorhanden sind. Die kürzlich durchgeführten Evaluierungen von ZFD-Projekten der AGEH in Sierra Leone und in Kolumbien empfehlen ebenfalls Optimierungen in der systematischen und konsequenten Anwendung von PME Methoden.

Welche PME Methoden eignen sich nun für die Anwendung in ZFD Projekten der AGEH und ihrer Partnerorganisationen? Grundsätzlich lassen sich zielorientierte und veränderungsorientierte Methoden unterscheiden. Zielorientierte Methoden, wie z. B. der Logical Framework-Ansatz (Logframe), beruhen auf einem Soll-Ist-Vergleich. Es wird das Erreichen vorher definierter Ziele und manchmal auch darüber hinausgehender Wirkungen überprüft. Indikatoren helfen, das Maß der Zielerreichung festzustellen. Die Erreichung eines vorher definierten Ziels bedeutet jedoch nicht automatisch, dass tatsächlich eine Wirkung erzielt wurde. Veränderungsorientierte Wirkungserfassung konzentriert sich deshalb zuerst auf relevante Veränderungen, u. a. in den Lebensbedingungen der Menschen und in ihrem Verhalten (z. B. von einem gewaltdominierten hin zu einem gewaltfreien Umgang mit Konflikten). Wie oben festgestellt, zielen die ZFD Projekte vor allem auf Wirkungen im Projekt und im unmittelbaren Projektumfeld, welche bevorzugt auf der unteren und mittleren gesellschaftlichen Ebene angesiedelt sind. Wesentliche Anliegen des ZFD sind die Prävention gewaltförmiger Konflikte sowie die Bearbeitung bereits bestehender Konflikte und ihrer Folgen. Im



Fokus steht also die Veränderung des Verhaltens von Menschen. Daraus ergibt sich, dass eine für den Einsatz in ZFD-Projekten der AGEH und ihrer Partnerorganisationen geeignete PME Methode vor allem auf die Erfassung von Wirkungen auf genau dieser Ebene (Projekt und Projektumfeld) gerichtet sein sollte, sowie auf Wirkungen als Veränderung menschlichen Verhaltens. Dies legt die Verwendung veränderungsorientierter Methoden nahe, wie z. B. dem verhaltensorientierten Projektmanagement (auch unter der Bezeichnung „Outcome Mapping“² bekannt). Dieses begreift darüber hinaus Entwicklung als offenen und komplexen, häufig nichtlinear verlaufenden, Prozess und akzeptiert, dass Partnerorganisationen mit unterschiedlichen Eigenlogiken und Verantwortlichkeiten arbeiten. Dies kommt der starken Partnerorientierung der AGEH sehr entgegen. Mit der Fokussierung auf Veränderungen rückt auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit der ergriffenen Maßnahmen in den Blickpunkt und das ist sehr wichtig. Denn letztlich geht es nicht nur darum, ob die ZFD-Maßnahmen richtig und effizient durchgeführt werden, sondern auch, ob die richtigen Maßnahmen gewählt wurden.

Stefan Willmutz

Der Autor war von 2001 bis 2007 als Referent für den Bereich Ziviler Friedensdienst in der Geschäftsstelle der AGEH in Köln verantwortlich. Seit Mai 2007 ist er für die AGEH als Berater auf Zeit im Bereich Friedensentwicklung und Ziviler Friedensdienst tätig. Er berät Partnerorganisationen und AGEH bei der Qualitätsverbesserung im ZFD, vor allem in den Bereichen Planung, Monitoring, Evaluierung und Wirkungserfassung.

² Ende der 1990er Jahre vom kanadischen International Development Research Centre (IDRC) in Ottawa entwickelt.